



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 1/2019

March 2019

RIFLESSIONI SULL'AUTONOMIA FINANZIARIA
DEI COMUNI ITALIANI

Caterina Ferrario, Vittorio Ferri

Quaderni DEM, volume 8

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Fabio Donato,
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:

<http://eco.unife.it/it/ricerca-imprese-territorio/quaderni-dipartimento/quaderni-dem>

Riflessioni sull'autonomia finanziaria dei comuni italiani

Caterina Ferrario*, Vittorio Ferri**

Abstract

Reflections on Italian local governments' fiscal autonomy

Italian local governments' fiscal autonomy since the early 1990s heavily relied on the local tax on immovable property (ICI – imposta comunale sugli immobili). Local governments' fiscal autonomy in the last 25 years however has not developed linearly, but has suffered from various pressures and reforms often prompted by other and different concerns and priorities. Hence local governments' fiscal autonomy has been affected by three main processes. First the wider development of the process of fiscal decentralisation in Italy, second political concerns for the reduction of fiscal pressure, and finally the wider economic developments, in particular the economic and financial crisis of 2008 and the related problems of public budget balance and growth of the Italian public debt.

The purpose of this paper is to analyse the pillars of local governments' fiscal autonomy, starting with local governments' tax on immovable property, and then analysing other sources of financing such as special contributions, ear-marked taxes and urban development charges (*oneri di urbanizzazione*) with reference also to the tool of participatory budgeting.

Keywords: local governments, fiscal autonomy, fiscal decentralization

JEL CLASSIFICATION: H27, H71, H77

* Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, Via Voltapaletto 11, 44121 Ferrara, caterina.ferrario@unife.it

** Università di Milano-Bicocca e Università di Pavia, vittorio.ferri@unimib.it

1. Introduzione

La ricerca di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica passa anche per un'ottimale ripartizione tra i diversi livelli di governo delle competenze di spesa ed entrata e sul disegno ottimale delle imposte attribuite agli enti decentrati.

Su questo fronte da ormai più di un venticinquennio in Italia si sono susseguiti numerosi interventi di riforma, che hanno prodotto profondi mutamenti nell'assetto delle fonti di finanziamento degli enti locali. A partire dall'inizio degli anni novanta del Novecento, anche con l'obiettivo di favorire la responsabilizzazione dei comportamenti di spesa degli enti locali, è stato avviato un processo di trasformazione delle modalità di finanziamento di tali enti, passando da un modello centrato sui trasferimenti da livelli di governo superiore (essenzialmente lo Stato centrale) ad un modello in cui avrebbe dovuto essere significativa l'autonomia finanziaria degli enti decentrati.

In questo contesto, intervento primario fu l'introduzione nel 1993 dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), tributo proprio comunale, primo e significativo pilastro dell'autonomia finanziaria di tali enti. Questo tributo, di cui gli enti locali potevano manovrare l'aliquota (entro limiti di legge) e definire altri aspetti caratterizzanti (agevolazioni), venne poi affiancato da altre forme di finanziamento caratterizzate da spazi di autonomia per gli enti locali, quale l'addizionale all'IRPEF erariale. L'ICI rimase tuttavia il pilastro dell'autonomia finanziaria degli enti locali, arrivando a contribuire, in media, circa il 40% delle entrate dei comuni italiani fino alla riforma del 2008, quando dalla sua base imponibile venne esclusa la rendita catastale dell'immobile di proprietà adibito a residenza del proprietario (cosiddetta "prima casa"). Questa scelta, dettata più da priorità politico-elettorali che da un chiaro disegno di riforma del finanziamento degli enti locali, sottrasse così un volume ingente di risorse e minò seriamente l'autonomia finanziaria dei comuni.

Le successive vicende dell'imposizione immobiliare, con l'introduzione dell'IMU e poi della IUC a partire dal 2012, non hanno apportato significativi incrementi di autonomia, primariamente a causa di forme di esclusione della prima casa dalla base imponibile.

L'autonomia finanziaria dei comuni pertanto passa oggi solo parzialmente dall'imposta immobiliare e gli spazi di recupero di risorse, in un quadro di riduzione dei trasferimenti dal centro, deve necessariamente trovare altre vie.

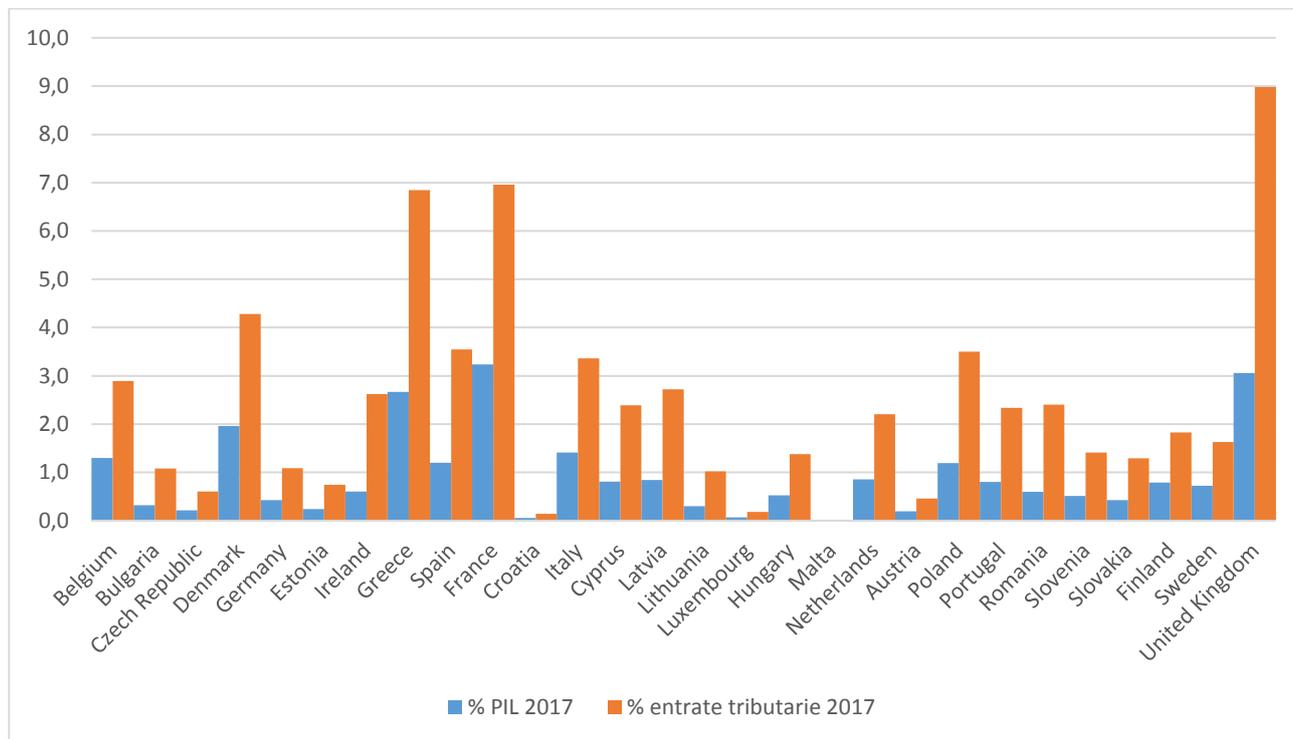
In questo quadro assumono pertanto rilievo altri e diversi strumenti tributari a disposizione delle amministrazioni comunali, quali i contributi speciali e le imposte di scopo.

Nel paragrafo 2 verrà descritta l'evoluzione dell'imposizione immobiliare in Italia, a partire dall'introduzione dell'ICI nel 1993. Il paragrafo 3 è dedicato agli altri strumenti di autonomia finanziari per i comuni, quali l'imposta di soggiorno, la fiscalità urbanistica e l'imposta di scopo. Infine il paragrafo 4 esaminerà il ruolo del bilancio partecipativo nell'applicazione di tali strumenti. Il paragrafo 5 conclude con una riflessione sulle possibilità di applicare congiuntamente l'imposta di scopo, l'imposta di soggiorno, il contributo straordinario ed il bilancio partecipativo.

2. L'autonomia finanziaria dei comuni italiani: l'imposta immobiliare

La tassazione della proprietà immobiliare è una caratteristica che accomuna molti dei sistemi tributari moderni ed è ampiamente diffusa nei paesi dell'Unione Europea, come evidenziato in tabella 1.1. Inoltre, anche a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, il dibattito sul disegno ottimale dei sistemi tributari ha affrontato in particolar modo il tema del perseguimento di forme di imposizione il più possibili *growth friendly*. In questa prospettiva, è stata da più parti evidenziata (anche dalla Commissione Europea, nelle sue raccomandazioni ai singoli paesi) l'opportunità di ridurre il carico fiscale sulle imprese e sul fattore lavoro, aumentando invece il contributo alle finanze pubbliche dato da imposte sui consumi e da imposte sul patrimonio (in special modo quello immobiliare).

Tabella 2.1. Imposte periodiche sulla proprietà immobiliare nell'Unione Europea, 2017 (%PIL e % entrate tributarie totali)



Fonte: Eurostat.

Nel sistema tributario italiano, la forma più significativa di imposizione sulla proprietà immobiliare si è avuta con l'introduzione dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI) nel 1993¹. Questo strumento tributario ha tuttavia avuto un'evoluzione erratica a partire dal 2008.

L'imposta immobiliare, commisurata al valore catastale degli immobili e prelevata in capo al proprietario, si caratterizzava quale tributo patrimoniale, ispirato primariamente al principio della capacità contributiva. Purtuttavia, vi era parzialmente anche un collegamento con il principio del beneficio, poiché l'imposta, quando gravava su chi beneficiava dei servizi erogati dagli enti locali, concorreva al finanziamento di tali servizi. Contestualmente contribuiva anche a garantire l'autonomia finanziaria di quegli stessi enti. L'autonomia finanziaria era poi funzionale all'obiettivo di determinare una maggiore responsabilizzazione nei comportamenti di spesa degli enti decentrati.

Sulle vicende dell'imposta immobiliare in Italia negli anni successivi alla sua introduzione hanno poi influito in modo significativo almeno tre processi concomitanti e parzialmente interrelati tra loro. In

¹ Decreto lgs. 30/12/1992, n. 504, recante "Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Con l'introduzione dell'ICI veniva contestualmente abolita l'INVIM (art. 17, c. 6 e 7, D.Lgs. 30/12/1992, n. 504), l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (applicata dal 1/1/1973 al 31/12/2001), pur prevedendo un regime transitorio di applicazione di questa imposta, limitatamente all'incremento di valore maturato fino al 31 dicembre 1992, qualora i presupposti impositivi (alienazione a titolo oneroso, acquisto a titolo gratuito e decorso del decennio) si fossero manifestati nell'arco temporale 1 gennaio 1993 - 31 dicembre 2002. L'introduzione dell'ICI era stata preceduta nel 1992 da un'imposta straordinaria sul patrimonio immobiliare, ai sensi del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, recante "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica" (convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359). Tale intervento, ricordato come "la manovra da 30 miliardi", prevedeva, oltre all'imposta straordinaria sul patrimonio immobiliare, anche altre misure urgenti per il risanamento dei conti pubblici: il prelievo forzoso del 6 per mille sui conti correnti, la riforma del sistema pensionistico (con interventi su età pensionabile, requisiti di contribuzione minimi e retribuzione media pensionabile), il blocco del turn over nel pubblico impiego.

primis, il più ampio processo di revisione dell'assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo (il cosiddetto processo di attuazione del federalismo fiscale), volto in particolare a realizzare interventi di riforma del sistema tributario caratterizzati dalla ricerca di più accentuate forme di autonomia per gli enti decentrati. Questi sono culminati nella legge delega 42/2009, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, la cui realizzazione è però risultata parziale, anche a causa della crisi economico-finanziaria del 2008. È questo il secondo processo a cui si faceva riferimento sopra, che in Italia ha determinato lo spostamento delle priorità di finanza pubblica verso la tenuta dei conti, determinando lo slittamento in secondo piano e quindi l'arresto del processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali (se non addirittura una regressione). Infine, il dibattito politico del paese dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso si è caratterizzato per la presenza costante, se pur con diversi gradi di intensità, del tema della riduzione della pressione fiscale. È quest'ultima la prima spinta che determina un'alterazione nel disegno originario dell'imposta comunale sugli immobili: la Legge Finanziaria del 2008 (Governo Prodi)² aumenta la detrazione sulla prima casa, determinando così un primo allentamento del principio del beneficio che caratterizza questo tributo. Tuttavia è con il successivo intervento del Governo Berlusconi che si realizza un più ampio snaturamento del tributo: l'abolizione dell'Ici sull'immobile destinato ad abitazione principale³.

È forse questo il momento critico in cui si può individuare il venir meno di quel legame forte, che era chiaro nel 1993 al momento della sua introduzione, tra imposta immobiliare e federalismo fiscale. L'imposta immobiliare, dopo questo intervento, non è più il pilastro dell'autonomia finanziaria dei comuni, elemento cruciale nella realizzazione del più ampio processo di federalismo fiscale, ma diventa piuttosto strumento per il perseguimento di obiettivi politici di riduzione del carico fiscale (se non di ricerca del consenso elettorale). Ed è la perdita di quella sua forte caratterizzazione iniziale che sicuramente contribuisce alla successiva erraticità dell'evoluzione di questa imposta nel sistema tributario italiano.

Intanto i decreti attuativi sul federalismo fiscale prevedono la trasformazione dell'imposta immobiliare da Ici a Imu (imposta mobiliare unica), con una significativa rivalutazione dei coefficienti moltiplicativi delle rendite catastali (in considerazione della significativa discrepanza rispetto ai valori di mercato), e la compartecipazione degli enti locali al gettito di altri tributi erariali che gravano sulla proprietà immobiliare (e.g. imposte di registro). L'introduzione dell'Imu viene poi anticipata dal governo Monti al 2012⁴ per motivi legati alla tenuta dei conti pubblici. Tuttavia presto, sotto il governo Letta, l'imposta viene alterata e articolata in due strumenti differenziati, Imu e Tasi. Infine, la Legge di Stabilità per il 2016 introduce la Iuc (imposta unica comunale) e esclude l'immobile adibito ad abitazione principale dalla base imponibile della Tasi.

L'attuale struttura dell'imposta sugli immobili di pertinenza degli enti locali è pertanto il risultato di un processo evolutivo non sempre lineare. Nell'attuale Iuc convivono tre imposte di natura differenziata, che hanno in parte il pregio di cercare di districare la commistione tra un prelievo patrimoniale, giustificato dal principio della capacità contributiva, e un prelievo che gravi sui beneficiari dei servizi erogati dalle amministrazioni comunali, ai quali si chiede pertanto di concorrere al finanziamento delle attività di tali enti secondo il principio del beneficio.

La prima, denominata Imu, imposta municipale propria, è un'imposta patrimoniale commisurata al valore catastale della proprietà immobiliare ed è a carico del possessore. La prima casa è però esente.

Il secondo tributo, Tasi, tassa sui servizi indivisibili, è invece ispirato al principio del beneficio, ed è dovuto sia dal possessore che dall'utilizzatore dell'immobile. Anche in questo caso gli utilizzatori

² Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 1, comma 5), legge finanziaria 2008.

³ Decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 (art. 1), recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie".

⁴ Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 13). Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

delle abitazioni principali sono esclusi dal versamento del tributo, a seguito della riforma del 2016. In quanto tassa, concorre al finanziamento dei servizi indivisibili forniti dagli enti locali, ma solo parzialmente, senza ricercare la piena copertura dei costi.

Infine la Tari, acronimo che sta per tassa sui rifiuti, è definita tassa, sebbene si tratti piuttosto di una tariffa, dato che i proventi dovrebbero coprire integralmente il costo di erogazione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Nell'attuale regime appare poco giustificabile il trattamento riservato alla prima casa. Essa è esclusa dall'Imu, sebbene sia elemento che indiscutibilmente concorre a determinare la capacità contributiva dei proprietari. È anche esclusa dalla Tasi, cosicché i proprietari di prima casa sono esenti dal contribuire al finanziamento dei servizi indivisibili forniti dal comune di residenza, aspetto questo poco giustificabile in termini di equità, ma anche di efficienza.

L'aspetto che preme qui sottolineare più di altri è tuttavia che l'esenzione della prima casa snatura fortemente l'imposizione sugli immobili, sia che si tratti di imposta patrimoniale, che di tributo legato al principio del beneficio. In aggiunta riduce significativamente il gettito che afferisce ai comuni e pertanto confligge con l'obiettivo originario di favorire l'autonomia finanziaria degli enti locali. Questo si verifica in un momento critico in cui le risorse finanziarie dei comuni sono limitate anche dai tagli dei trasferimenti erogati dal governo centrale. Questi due fenomeni contribuiscono a determinare una situazione di sofferenza finanziaria degli enti locali, che faticano a reperire risorse adeguate per finanziare le proprie attività (Antonini, 2016).

Infatti, dopo l'approvazione (e la parziale attuazione) della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, le scelte di politica fiscale relative alla prima casa d'abitazione e la crisi economica e della finanza pubblica hanno determinato una situazione particolarmente negativa per la finanza dei comuni caratterizzata da:

- instabilità della finanza locale e tagli ai trasferimenti finanziari dallo Stato ai Comuni;
- crisi del mercato immobiliare, in particolare del settore residenziale;
- crollo della spesa per investimenti, tradizionalmente attivata dai comuni.

In questo contesto divengono pertanto rilevanti le forme alternative di entrate proprie per i comuni, che possono contribuire ad alleviare la pressione sulle finanze di tali enti ed al contempo permettere agli stessi di erogare servizi di adeguata qualità e quantità.

Esamineremo nel seguito quindi l'imposta di soggiorno, le entrate legate agli interventi di urbanizzazione e l'imposta di scopo.

3. L'autonomia finanziaria dei comuni italiani: altri strumenti

3.1. L'imposta di soggiorno

3.1.1. Aspetti generali

La tassazione del turismo è ampiamente giustificata dai principi chi inquina paga (Petretto, 2010) e del beneficio. In pratica, la presenza soprattutto nelle grandi città di diverse categorie di popolazioni, non residenti alloggiate, giornaliera (pendolari, lavoratori e studenti) e di contatto (escursionisti, presenze per affari e per eventi) aggiuntive rispetto a quella residente, determina un onere per i comuni, in particolare per quelli capoluogo, che grava principalmente sui residenti/elettori/contribuenti. (Bernareggi, 2004; Bruzzo e Ferri, 2006). Questi problemi sono stati per molto tempo sostanzialmente trascurati nel governo e nella finanza delle città e dei comuni turistici. Chi paga i costi dei servizi offerti dalle città? Come internalizzare le esternalità negative delle popolazioni non residenti? Come ridurre gli effetti di congestione? Certamente pagano i residenti, ma in che misura contribuiscono gli utilizzatori? Le popolazioni non residenti, e tra queste

i turisti, costituiscono da un lato una risorsa per lo sviluppo economico, dall'altro un problema per la finanza delle città (inefficienza allocativa, rischi di crisi finanziaria) e per la democrazia locale (collegamento tra rappresentanza politica e tassazione, violazione del principio *no taxation without representation*).

Le modalità principali di tassazione del turismo sono le seguenti (Figini e Candela, 2003; Ferri, 2019):

- sugli arrivi, a somma fissa per persona, ad esempio le tasse di imbarco e sbarco;
- per unità di soggiorno nelle strutture ricettive;
- in percentuale sul prezzo pagato, ad esempio l'imposta sul valore aggiunto sul prezzo del pernottamento.

E' bene ricordare che l'imposta di soggiorno, è stata abolita nel 1989 prima dei mondiali di calcio del 1990, reintrodotta nel 2011⁵ (per Roma capitale nel 2010 come contributo di soggiorno) unitamente all'imposta di sbarco per le isole minori, ed è sempre stata contrastata dalle associazioni che rappresentano gli interessi degli albergatori.

Le esperienze internazionali di tassazione del turismo presentano numerose applicazioni (Slack, 2011; Conti et al., 2018; UNTWO, 1998; OCSE, 2014; Federlaberghi). L'imposta di soggiorno è applicata in numerosi stati dell'Unione Europea, tra cui Francia, Germania, Spagna (Isole Baleari). Non è applicata in Danimarca, Estonia, Finlandia, Regno Unito, Cipro, Svezia, Lussemburgo, Islanda e Lettonia. Negli altri 18 stati viene applicata dal governo locale.

3.1.2. L'imposta di soggiorno come strumento dell'autonomia finanziaria dei comuni

Rispetto agli obiettivi di questo lavoro va sottolineato in primo luogo che l'imposta di soggiorno ha la caratteristica di essere una forma di tassazione che presenta ampi margini di manovra per i governi locali, nella determinazione dell'importo e delle esenzioni (la tariffa varia in relazione lo standard dell'alloggio e in pratica alla posizione geografica). Oltre all'applicazione per persona notte, la tassa può essere regolata in forma di percentuale del costo complessivo dell'alloggio e nell'utilizzo del gettito, seppur vincolato alla spesa a favore del turismo. Pertanto, è uno strumento importante per costruire l'autonomia finanziaria dei comuni turistici.

In secondo luogo va osservato che l'applicazione dell'imposta di soggiorno è possibile per i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni ed i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche e delle città d'arte. Le regioni hanno fatto scelte molto diversificate per individuare i comuni turistici. Ad esempio per la Regione Lombardia e per la Regione Veneto tutti i comuni sono turistici ai fini dell'applicazione dell'imposta di soggiorno⁶, ma nel 2016 l'imposta è stata istituita da 65 comuni su 576 perché le attività turistiche sono concentrate in pochi comuni. Altre regioni, ad esempio la Toscana ed il Piemonte, hanno individuato dei criteri per identificare i comuni turistici.

La prima ha posto due condizioni⁷ per i comuni ammessi: adesione da parte del Comune alla convenzione per l'esercizio in forma associata delle funzioni di accoglienza e informazione turistica;

⁵ Il decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale attribuiva la possibilità di applicare l'imposta di soggiorno ai comuni capoluogo di provincia, le unioni dei comuni, e i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire l'imposta di soggiorno, a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio.

⁶ L'auspicio dell'assessore di Regione Lombardia è che "(...) i comuni che si avvarranno dell'imposta di soggiorno la sappiano trasformare in una vera e propria imposta di scopo, utilizzando le entrate per fornire servizi sempre più efficienti e puntuali ai turisti, con infrastrutture e sistema di accoglienza di avanguardia." Dichiarazione del 21 maggio 2018.

⁷ Condizioni per l'iscrizione dei Comuni nell'elenco regionale delle "località turistiche o città d'arte" ai fini dell'istituzione dell'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.lgs 14 marzo 2011, n. 23.

possesto da parte del Comune di un indice di turisticità superiore al valore soglia individuato periodicamente da Irpet (valore soglia pari a 0,049).

Per la seconda il presupposto per il riconoscimento del comune turistico è la presenza obbligatoria nel bilancio comunale di una quota annuale di spesa corrente destinata al turismo. Verificato il presupposto, i comuni devono possedere almeno un requisito di carattere generale tra quelli ricompresi in una specifica lista.

Da questi esempi emerge la discrezionalità delle scelte delle regioni, che definiscono il numero di comuni che possono scegliere di istituire l'imposta di soggiorno, dando così luogo a forti differenziazioni territoriali in termini di numerosità e peso percentuale dei comuni turistici sul totale (tabella 3.1). Tra i comuni turistici, poi, non tutti hanno introdotto l'imposta di soggiorno (tabella 3.2). E le differenze di gettito da questa voce sono molto significative, in funzione della dimensione e turisticità dei comuni (tabella 3.3).

3.1.3 Imposta di soggiorno e imposta di sbarco a favore del Comune di Venezia dopo la legge di bilancio per il 2019

La legge di bilancio per il 2019, a sorpresa, ha istituito il contributo di sbarco per la città di Venezia⁸, che è tributo diverso dall'imposta di soggiorno. Già nel 2007 la Regione Sardegna aveva istituito l'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco, nel quadro di una tassazione ritenuta organica dei fenomeni turistici, che non ha però avuto applicazione. Per i due tributi i presupposti ed i soggetti passivi sono diversi. Nell'imposta di soggiorno rileva l'alloggio nella struttura turistica, mentre nell'imposta di sbarco rileva l'accesso delle persone fisiche al territorio comunale, per finalità e con mezzi di trasporto diversi. Per questa ragione finora la seconda è stata limitata alle isole minori, ma, oltre a Venezia, sarebbe desiderabile la sua istituzione a Firenze. Il gettito di entrambe è destinato a finanziare politiche relative al turismo, ai beni culturali e ambientali, ai servizi pubblici locali.

Nel 2017 il gettito dell'imposta di soggiorno per il comune di Venezia è stato di 45.427.786 euro⁹, pari all'8,8% delle entrate totali, inferiore all'11,0% del comune di Firenze. Le stime del gettito dell'imposta di sbarco prevedono un aumento delle entrate rispetto all'imposta di soggiorno. Tuttavia, anche a Venezia, le maggior parte delle entrate dipende dalla tassazione degli immobili (nel 2017 il gettito IMU è stato pari a 92.574.762 euro), che grava in particolare sui proprietari di seconde case di abitazione, mentre i residenti sono esentati, anche se beneficiano della spesa comunale. Le entrate autonome del comune di Venezia sono rafforzate dalle entrate derivanti dalla gestione del casino municipale (nel 2017 pari a 90.594.191 euro).

In attesa della definizione delle modalità applicative dell'imposta di sbarco, con particolare attenzione al ruolo dei grandi vettori di trasporto ed alla disciplina delle esenzioni, possiamo avanzare alcune considerazioni generali per redistribuire i costi ed i benefici tra i turisti pernottanti, gli escursionisti ed i residenti. Dal punto di vista economico la modalità ottima è tassare l'accesso alla destinazione, con imposte a somma fissa ed i pernottamenti con l'imposta di soggiorno. In altre parole, si tratta della cosiddetta tariffa a due parti, da modulare per incentivare/disincentivare gli arrivi o la permanenza media dei turisti nei diversi periodi della stagione turistica.

⁸ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, pubblicata in Gazzetta ufficiale del 31/12/2018; comma 1129, p. 193.

⁹ Tutti i dati di bilancio riportati nel testo, se non diversamente indicato, si riferiscono a dati certificati di conto consuntivo, accertamenti per le spese.

Tabella 3.1. Comuni turistici per regione¹⁰

Regioni	Totale comuni	Comuni in Unione	Capoluoghi di province	Comuni con isole minori	Comuni turistici e città d'arte	Totale comuni eleggibili
Provincia autonoma Bolzano	116	0	1	0	115	116
Provincia Autonoma di Trento	210	8	1	0	201	210
Valle d'Aosta	74	73	1	0	0	74
Toscana	279	67	10	10	60	226
Umbria	92	8	2	1	59	70
Veneto	579	225	7	0	347	579
Sicilia	390	180	9	8	24	221
Puglia	258	115	8	1	35	159
Piemonte	1.206	803	8	2	115	928
Calabria	409	67	5	0	202	274
Campania	550	101	5	9	213	328
Emilia Romagna	340	289	9	0	28	326
Marche	236	130	5	0	101	236
Lazio	378	105	5	2	14	126
Lombardia	1.529	285	12	2	904	1.203
Basilicata	131	16	2	0	61	79
Sardegna	377	267	12	0	37	321
Liguria	235	115	4	1	1	121
Abruzzo	305	78	4	0	23	105
Friuli Venezia Giulia	216	25	4	0	2	31
Molise	136	54	2	0	0	56
Totale	8.046	3.090	116	23	2.542	5.789

Fonte: elaborazioni su dati Conti et al. (2018).

¹⁰ Si fa riferimento ai comuni capoluogo di provincia al 3/12/2015. Le regioni sono in ordine decrescente per la quota di comuni che hanno adottato l'imposta di soggiorno sul totale.

Tabella 3.2. Comuni turistici che applicano l'imposta di soggiorno per regione (anno 2016)¹¹

	Numero comuni con imposta	Comuni con imposta/comuni eleggibili (%)	Comuni con imposta/totale comuni (%)	Presenze Comuni con imposte/presenze totale Comuni (%)
Provincia autonoma di Trento	210	100	100,0	100,0
Provincia autonoma di Bolzano	116	100	100	100,0
Valle d'Aosta	58	78,4	78,4	96,6
Toscana	98	43,4	35,1	81,6
Umbria	11	15,7	12,0	41,7
Veneto	65	11,2	11,2	88,4
Sicilia	37	16,7	9,5	72,2
Puglia	24	15,1	9,3	60,8
Piemonte	105	11,3	8,7	67,2
Calabria	32	11,7	7,8	63,4
Emilia Romagna	24	7,4	7,1	59,8
Campania	38	11,6	6,9	74,0
Marche	14	5,9	5,9	54,8
Lombardia	72	6,0	4,7	66,5
Lazio	16	12,7	4,2	90,6
Basilicata	5	6,3	3,8	63,1
Sardegna	12	3,7	3,2	30,0
Liguria	6	5,0	2,6	18,4
Abruzzo	7	6,7	2,3	11,5
Friuli Venezia Giulia	0	0	0,0	0,0
Molise	0	0	0,0	0,0
Totale	950	16,4	11,8	71,6

Fonte: elaborazioni su dati Conti et al. (2018).

¹¹ Le regioni sono in ordine decrescente per la quota di comuni che hanno adottato l'imposta di soggiorno sul totale.

Tabella 3.3. Primi 10 comuni per gettito dell'imposta di soggiorno e confronto con IRPEF (2017)

	Gettito imposta di soggiorno 2017 (A)	Gettito addizionale Irpef 2017 (B)	Totale entrate tributarie titolo I (escluso FSC) 2017	Incidenza (A) su entrate tributarie %	Incidenza (B) su entrate tributarie %
Roma	103.501.001	380.772.538	2.613.387.823	4,0	14,5
Firenze	33.140.290	9.386.540	301.292.788	11,0	3,11
Milano	45.427.786	195.000.000	1.396.960.768	3,3	13,9
Venezia	31.743.789	31.683.717	362.464.881	8,8	8,7
Rimini	7.640.908	1.447.004	120.512.795	6,3	1,2
Torino	6.738.424	105.800.000	641.573.487	1,1	16,49
Napoli	6.914.248	71.424.780	569.380.237	1,2	12,54
Bologna	6.046.700	51.783.740	324.292.468	1,9	15,9
Riccione	3.388.347	298.000	42.839.268	8,0	0,6
Sorrento	2.934.095	1.350.000	18.932.152	14,8	7,1
Totale	247.475.591	848.946.319	6.392.213.959	3,8	13,2

Fonte: Elaborazioni su dati Ifel 2018 e certificati consuntivi accertamenti Ministero dell'Interno.

3.2 La fiscalità urbanistica: oneri di urbanizzazione e contributo straordinario

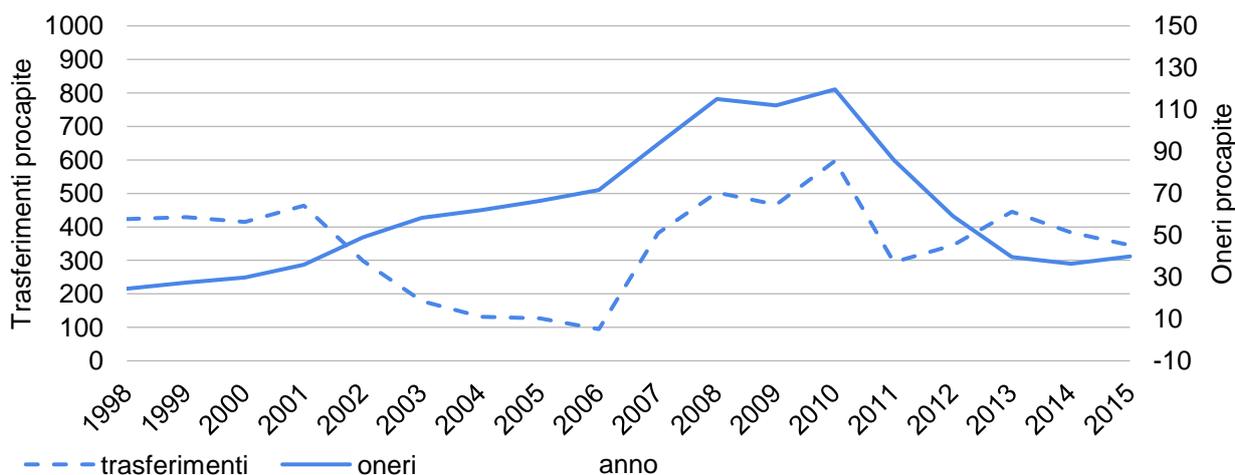
La fiscalità urbanistica ha sempre avuto un ruolo importante per sostanziare l'autonomia finanziaria dei comuni, ma di recente è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore centrale: per l'uso degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente e per le recenti innovazioni legislative sul contributo straordinario.

L'obiettivo generale della fiscalità urbanistica è il finanziamento delle infrastrutture urbane e la ripartizione dei costi pubblici tra le seguenti categorie di attori: i contribuenti, perché utilizzano la città e le sue infrastrutture; i costruttori, perché alimentano la domanda di infrastrutture e si avvantaggiano della rendita fondiaria; i proprietari, perché beneficiano dei servizi e delle infrastrutture forniti dai comuni, che si capitalizzano nel valore dei fabbricati e delle aree edificabili; gli utilizzatori della città, perché usufruiscono di infrastrutture e servizi. Questa tradizionale fonte di finanziamento degli investimenti dei comuni, autonoma in quanto collegata al potere di disciplinare gli usi dei suoli, negli ultimi anni è stata caratterizzata da due fenomeni peculiari.

Il primo fenomeno è l'andamento degli investimenti in nuove costruzioni. Il secondo, all'interno della crisi degli investimenti nel settore delle abitazioni, è l'andamento ineguale delle trasformazioni urbane nei comuni, misurabile ad esempio dall'andamento dei permessi di costruire, che determina una sperequazione del gettito dei comuni (Zanardi e Percoco, 2011, p. 95). Nel caso di Milano, Roma e Napoli le differenze emergono in maniera rilevante dai grafici sotto riportati che presentano l'andamento dei trasferimenti, quale strumento della finanza derivata e degli oneri di urbanizzazione quale strumento della finanza autonoma¹². Il terzo fenomeno è dato dall'utilizzo improprio degli oneri

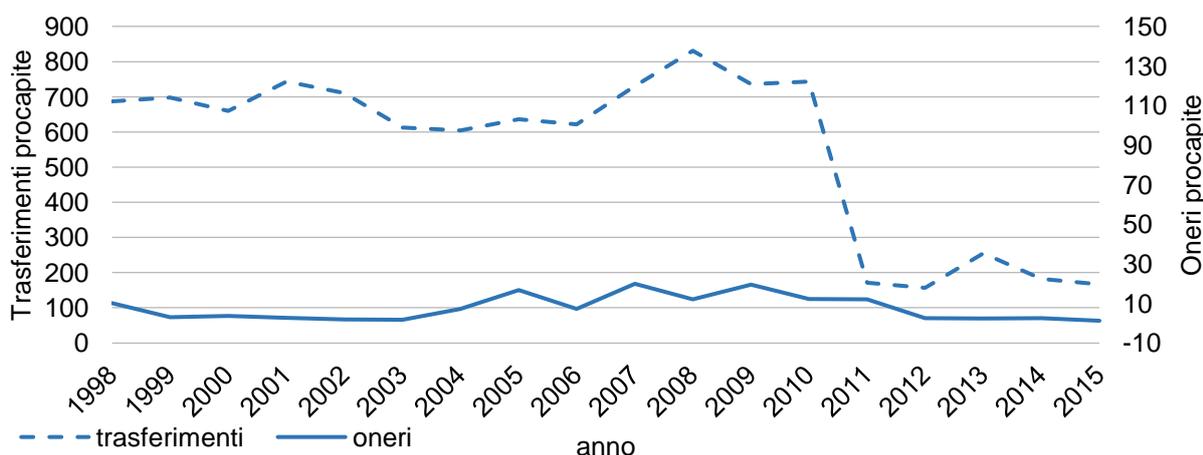
¹² Gli oneri di urbanizzazione, istituiti nel 1977, hanno rappresentato, seppur nella forma *una tantum*, il primo tributo proprio dei comuni ed hanno costituito il primo nucleo dell'autonomia fiscale di tali enti, anticipando di circa quindici anni il primo provvedimento in materia di federalismo fiscale a favore dei Comuni, costituito dall'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili.

Figura 1. Trasferimenti e oneri procapite – Milano (euro)



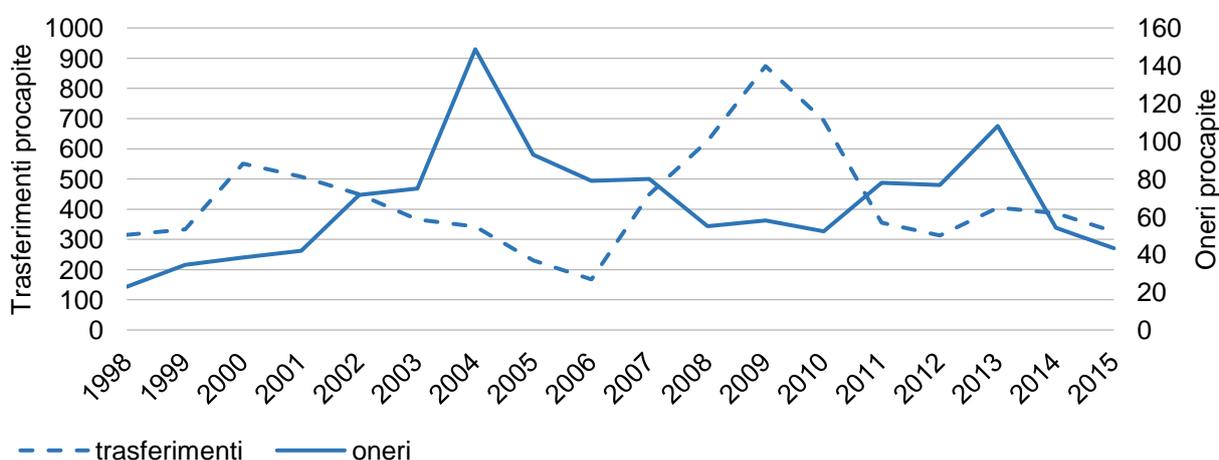
Fonte: elaborazioni su dati Anselmi G., Conte V., Vicari Haddock S. (2019).

Figura 2. Trasferimenti e oneri procapite – Napoli (euro)



Fonte: elaborazioni su dati Anselmi G., Conte V., Vicari Haddock S. (2019).

Figura 3. Trasferimenti e oneri procapite – Roma (euro)



Fonte: elaborazioni su dati Anselmi G., Conte V., Vicari Haddock S. (2019).

di urbanizzazione a seguito dell'eliminazione della previsione di legge circa la destinazione vincolata agli investimenti di tale entrata, che ne ha consentito la destinazione a favore della spesa corrente¹³.

I grafici (figura 1, 2, 3) mostrano prima di tutto andamenti molto diversi per i tre comuni. Napoli riceve risorse maggiori dalla fine degli anni '90 del secolo scorso fino al 2010, il doppio dei trasferimenti di Roma e un terzo in più rispetto a Milano; nel 2011 i trasferimenti si riducono drasticamente, fino a raggiungere un livello pro-capite inferiore alle altre due città.

Per quanto riguarda Milano e Roma, negli andamenti dei trasferimenti si susseguono incrementi e decrementi molto consistenti: in primis si assiste a una flessione dai relativi livelli di partenza nel periodo 2000-2006, mentre a partire dal 2007 l'andamento inizia a crescere, riflettendo le compensazioni collegate al taglio della tassazione sugli immobili ad opera dei governi Prodi (2007) e Berlusconi (2008). In maniera opposta dovrebbe essere, invece, interpretata la diminuzione successiva al 2011, anno in cui è stata modificata la tassazione sulla prima casa ad opera del governo Monti.

Va sottolineato che per Napoli gli oneri di urbanizzazione rappresentano una entrata quasi irrilevante e restano ad un livello molto basso per tutto il periodo, mentre per Roma e soprattutto per Milano si tratta di entità significative di risorse, che tuttavia, in quanto *una tantum*, hanno andamenti molto irregolari nel periodo considerato.

Dall'andamento delle due fonti di entrata emerge che, in alcuni dei periodi analizzati, gli oneri di urbanizzazione dei comuni di Milano e Roma presentano un gettito superiore ai trasferimenti finanziari, mentre nel caso di Napoli la debolezza delle trasformazioni immobiliari non alimenta l'autonomia finanziaria attraverso gli oneri di urbanizzazione.

Il terzo aspetto rilevante riguarda l'utilizzo improprio degli oneri di urbanizzazione attivato dal legislatore, che ha modificato la destinazione vincolata agli investimenti a favore della spesa corrente.

Di seguito sono riportati i provvedimenti che hanno attivato questo processo:

- Nel 2001, il nuovo T.U. dell'edilizia (DPR 380/2001) ha eliminato il vincolo di destinazione delle entrate da oneri di urbanizzazione ed è stato eliminato il conto corrente vincolato presso la tesoreria del Comune dove i proventi affluivano.
- Nel 2004, per gli anni 2005 e 2006 la legge finanziaria (l.30 dicembre 2004, n. 311) ha consentito di destinare le entrate derivanti dall'attività edilizia e dall'onerosità della concessione che confluiscono nel titolo IV - permessi di costruire e relative sanzioni - alle spese correnti anziché di investimento rispettivamente nella misura del 75% e del 50%.
- Nel 2005, per l'anno 2007 la legge 27 dicembre 2006 n. 296 ha consentito di destinare tali entrate per una quota non superiore al 50% al finanziamento delle spese correnti (titolo I) e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per le spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale, anche se comprese nelle spese correnti all'interno del bilancio.
- Nel 2007, per gli anni 2008, 2009 e 2010 la legge 24 dicembre 2007, n.244 e per gli anni 2011, 2012, la legge 26 febbraio 2011, n. 10 ha consentito di destinare tali entrate alle spese correnti sino al 50%, oltre ad un massimo del 25% destinabile alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio culturale. Tale norma è stata prorogata negli anni successivi (DL 225/2010 e DL 35/2013). Pertanto nel periodo 2008-2014 ha consentito ai comuni di utilizzare 7,4 miliardi di euro per finanziare la spesa corrente anziché la spesa per l'infrastrutturazione del territorio secondo l'impostazione originaria dei cosiddetti oneri di urbanizzazione. Vale la pena di

¹³ La legge 208/2015 (Legge di Stabilità per il 2016) ne ha consentito l'utilizzo per la manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, e per la progettazione delle opere pubbliche. La Legge di Bilancio 2017 ha abrogato la possibilità di finanziare la progettazione delle opere pubbliche. Infine, dal 2018, viene stilato un elenco puntuale dei capitoli di spesa ammessi e tra questi viene nuovamente inclusa la progettazione delle opere.

ricordare che la spesa prevista dal piano di riduzione del rischio idrogeologico alla fine del 2014 era di circa 7 miliardi.

- 2008, introduzione dell'esenzione Ici sulla cosiddetta prima casa con la conseguente riduzione dell'autonomia dei comuni che ricevono una compensazione finanziaria da parte dello Stato.
- 2010 il "decreto mille proroghe" di fine anno ha confermato per gli anni 2011 e 2012 la possibilità di utilizzare i contributi di costruzione nella misura massima del 75% per finanziare la spesa corrente.
- 2014, il provvedimento "Sblocca Italia" del Governo Renzi, (d. l. 12 settembre 2014, n.133) al capo V "Misure per il rilancio dell'edilizia", art. 17 "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia", contiene i seguenti provvedimenti:
 - i. è data facoltà ai Comuni di deliberare costi di costruzione inferiori a quelli per le nuove costruzioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia.;
 - ii. specifiche norme relative al costo di costruzione e alle opere di urbanizzazione a carico dei privati per gli interventi di trasformazione urbana complessi;
 - iii. per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al 20% rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni;
- 2016 la legge 28 dicembre del 2015, di stabilità per il 2016 (comma 737 della legge di stabilità) prevede che, per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche possano essere utilizzati per una quota pari al cento per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale¹⁴, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

L'insieme di questi provvedimenti ha favorito un utilizzo improprio rispetto alle finalità istitutive degli oneri di urbanizzazione, indebolito gli investimenti dei comuni e la loro autonomia anche in relazione alle gravi difficoltà del settore delle trasformazioni urbane.

3.2.1. L'introduzione del contributo straordinario a favore dei comuni

Nel contesto sopra delineato l'elemento di innovazione degli ultimi anni è stata l'attivazione del contributo straordinario per le trasformazioni urbane.

Nel 2008 il Piano regolatore generale di Roma capitale aveva introdotto il contributo straordinario, fissando entro il 66% la quota dell'aumento di valore conseguente ad alcune tipologie di trasformazioni urbanistiche da trasferire dal privato al Comune. Tale norma nel 2010 è stata inserita nella legislazione speciale per Roma Capitale¹⁵ (Sterpa, 2012).

Secondo quanto riportato nella norma istitutiva, ai fini dell'applicazione del contributo straordinario sono da considerare le rilevanti valorizzazioni immobiliari, generate dallo strumento urbanistico generale in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente, per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo presenta un vincolo di destinazione: il gettito deve essere speso per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento. Può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni

¹⁴ Nel merito va ricordato la voce "manutenzione del patrimonio" comprende molte tipologie di spese, dall'illuminazione pubblica all'edilizia scolastica, dagli automezzi agli edifici in genere, che non sono riconducibili alle finalità originarie degli oneri di urbanizzazione.

¹⁵ Il contributo straordinario era stato introdotto dall'art.16 comma f) della legge 30 luglio 2010, n. 122 (conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, con particolare riferimento al Comune di Roma Capitale).

di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche a servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione del contributo straordinario già assunti dagli operatori privati in sede di accordo a partire dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente.

3.2.2. *L'inserimento nella legislazione nazionale e la conferma del contributo straordinario*

In seguito, il contributo straordinario è diventato una norma nazionale¹⁶. Le amministrazioni comunali, oltre ad applicare gli oneri di urbanizzazione stabiliti con deliberazione del consiglio comunale sulla base delle tabelle parametriche regionali, debbono valutare il maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso.

Il maggior valore è calcolato dall'amministrazione comunale e suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata e da quest'ultima versato alle casse comunali sotto forma di contributo straordinario. L'uso da parte del comune delle risorse ricavate dal contributo straordinario è vincolato al finanziamento di opere pubbliche e servizi da realizzare, secondo la norma: "(...) nel contesto in cui ricade l'intervento, per la cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, per l'edilizia residenziale sociale ed opere pubbliche".¹⁷

La sentenza della Corte Costituzionale n. 68 del 2016 modifica l'applicazione degli oneri di urbanizzazione nel caso di valorizzazione della destinazione d'uso di un terreno o di un immobile attraverso una variante urbanistica o una deroga edilizia: l'aumento di valore che si genera su quel bene deve essere diviso almeno per metà tra il comune e la parte privata, ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario (Ferri, 2017).

La quota a carico del comune è sottoposta a vincolo di destinazione: dovrà essere reinvestita per finanziare opere e servizi nel comprensorio oggetto della trasformazione, in armonia con le disposizioni originarie degli oneri di urbanizzazione¹⁸.

L'applicazione di questo nuovo strumento, per quanto circoscritta ad alcune particolari trasformazioni urbanistiche, e non applicabile da tutti i comuni, è desiderabile per rafforzare l'autonomia dei comuni e finanziare l'erogazione di beni e servizi pubblici.

3.3. *L'imposta di scopo*

L'imposta di scopo è stata istituita nel 2006 dalla legge n. 296 (legge finanziaria per il 2007) a favore dei comuni, destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche. L'attenzione per questo strumento da parte di economisti e amministratori locali è stata scarsa in presenza, negli ultimi anni, di particolari difficoltà per l'azione dei comuni, riconducibili all'instabilità e all'aumento della tassazione sulla proprietà degli immobili, all'incertezza intertemporale e normativa e alla scarsità di risorse per gli investimenti. Altre forme di tassazione di

¹⁶ Legge 11 novembre 2014, n. 164 (art. 17, comma 1 lettera g), che al punto 3) e 3) bis ha modificato il testo unico sull'edilizia (Dpr 380/2001) all'articolo 16 comma 4, lettera d-ter e comma 4bis.

¹⁷ Articolo 16, comma 4 lettera d-ter. La Regione Veneto ha presentato ricorso contro numerose disposizioni del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014 n. 164, ma la sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 5 aprile 2016 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata in materia di contributo straordinario.

¹⁸ Come osservato da Morassut, (2016), "l'utile derivante da una trasformazione urbanistica o edilizia (di nuova edificazione o edilizia esistente) non può essere incamerato solo o prevalentemente dal privato perché quel valore commerciale dipende in buona parte dal contesto in cui l'intervento è inserito (...) perché aumenta notevolmente la quota spettante al pubblico di quel plusvalore (...) il comune sarà obbligato (...) a investire quelle risorse per fare opere e servizi (...) e non potrà incassare quelle risorse e spenderle per finalità diverse."

scopo per finanziare opere pubbliche sono previste dalla legge n. 42/2009, ad esempio per il finanziamento degli oneri connessi alla mobilità urbana e ai flussi turistici (art. 2 co. 1, lettera d).

I Comuni, attraverso il regolamento istitutivo (comma 146), possono individuare: l'opera pubblica da realizzare¹⁹ (lettera a); determinare l'ammontare della spesa (lettera b); definire l'aliquota dell'imposta, applicando alla base imponibile dell'ICI, ora dell'IMU, un'aliquota aggiuntiva nella misura massima dello 0,5 per mille (lettera c); l'applicazione delle esenzioni, riduzioni o detrazioni in favore di determinate categorie di soggetti (lettera d); ed infine le modalità di versamento degli importi dovuti, lettera e) (Ferri, 2007). In altre parole l'imposta di scopo destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, non è altro che un contributo di miglioria (Vegas, 2014, pp.152, nota 6).

Il presupposto delle imposte di scopo²⁰ è lo scambio tra soggetto passivo e soggetto attivo, che implica una controprestazione a favore del primo ed un vincolo di destinazione sul gettito fiscale a favore del secondo (Petretto, 2003, p. 30).

Il fatto che le aliquote dell'imposta di scopo siano riferite alla base imponibile prima dell'ICI poi dell'IMU (entrambe non presentano vincoli di destinazione, il gettito finanzia la spesa generale dei comuni) determina l'appartenenza del tributo alle addizionali, e non alle sovrainposte, che sono invece riferite al gettito.

Inoltre, un aspetto sottovalutato dell'imposizione di scopo è che può essere "(...) integrata all'interno di un meccanismo di finanza innovativa come il *project financing*, che vede la partecipazione di capitale privato a iniziative pubbliche e progetti con rientri finanziari futuri insufficienti a renderlo positivo" (Petretto, 2003, p. 31, nota 18).

3.3.1. I problemi applicativi

Se in generale le imposte di scopo sono considerate coerenti con il principio del beneficio, i proprietari si avvantaggiano delle nuove opere e dei servizi collettivi ad esse collegate, in pratica la distribuzione tra i beneficiari della spesa comunale varia in maniera significativa tra le seguenti diverse categorie (Dosi e Muraro, 1996):

- i residenti in quanto tali, quindi proprietari di immobili o affittuari;
- i proprietari di immobili residenziali;
- gli esercenti di attività produttive;
- i proprietari di immobili strumentali;
- i non residenti che fruiscono in maniera più o meno sistematica del territorio comunale.

L'utilizzo della base imponibile prima dell'ICI ora dell'IMU per l'applicazione dell'imposta di scopo, implica una forma surrettizia di redistribuzione che può avvenire ad esempio, a favore:

- dei non proprietari di immobili che beneficiano dei beni e servizi pubblici realizzati con il gettito della sovrainposta di scopo per i quali però essi non sono chiamati a contribuire (Ferri, 2007).
- dei proprietari della prima casa di abitazione, in relazione all'esenzione pressoché generalizzata (Ferri, 2018).

¹⁹ In sede di prima introduzione le opere previste riguardavano: il trasporto pubblico, l'arredo urbano, la risistemazione di giardini o parchi, la realizzazione di parcheggi, opere di restauro, conservazioni dei beni artistici e architettonici, nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche (Ferri, 2007, p. 38).

²⁰ Vale la pena di ricordare che la loro applicazione è limitata ai governi territoriali. Su questo punto si rinvia a Vegas 2014 p. 151-152).

Nei casi di Rimini e di Cesenatico, che saranno presentati in seguito, il principio del beneficio²¹ non risulta totalmente rispettato in quanto, i costi si concentrano sui proprietari di immobili strumentali e residenziali destinati all'affitto, mentre i benefici della spesa pubblica locale risultano diffusi anche a soggetti non contribuenti, in particolare i residenti proprietari di prima casa esenti dall'IMU. Senza entrare nel merito dei vantaggi collegati alla realizzazione delle singole opere, si pone inoltre il problema della imposizione uniforme sul territorio comunale rispetto a opere puntuali che possono determinare benefici circoscritti.

3.3.2. L'esperienza del Comune di Rimini di applicazione dell'imposta di scopo

Il Comune di Rimini ha istituito l'imposta di scopo già dal 2007²², utilizzando in maniera molto ampia e mirata lo strumento dell'esenzione. Infatti, i soggetti passivi sono i proprietari di fabbricati, aree fabbricabili, terreni agricoli, situati nel territorio del Comune di Rimini, ma, ai sensi dell'art. 5 del regolamento, sono esenti dall'imposta gli immobili, delle categorie abitative da A/1 ad A/9²³, gli immobili adibiti ad abitazione principale del soggetto passivo, intesa come residenza anagrafica, l'abitazione di proprietà di cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibita ad abitazione principale del socio assegnatario. Sono, altresì, esenti dall'imposta gli immobili di cui all'art. 7 del D. L.gs n. 504/1992 (tra essi gli immobili pubblici e di culto) e sono considerate parti integranti dell'abitazione principale le relative pertinenze, anche se distintamente iscritte in catasto, classificate nelle categorie C/2, C/6, C/7, limitatamente ad un garage o posto auto e una cantina o ripostiglio. L'ammontare dell'imposta è determinato applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota dello 0,5%. Poiché l'art. 1, comma 150, della legge istitutiva impone che il gettito complessivo dell'imposta non debba superare il 30% dell'ammontare della spesa per le opere pubbliche da realizzare, la parte residua è stata finanziata con risorse di bilancio e il ricorso a prestiti.

Nel 2007 il bilancio di previsione del Comune di Rimini prevedeva entrata da ICI per circa 45.700.000 euro ed entrate dall'imposta di scopo pari a 2.976.000 euro. Nel periodo di applicazione dell'imposta (2007-2012) il Comune di Rimini ha beneficiato di un gettito di circa 2.500.000 euro annui, pari al 5% delle entrate totali annue. Le opere parzialmente finanziate con il gettito di tale imposta sono le seguenti:

- opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica;
- opere viarie, compresa la realizzazione della metropolitana di costa, con l'esclusione della manutenzione straordinaria ed ordinaria delle opere esistenti;
- opere di restauro del teatro Galli.

Con riferimento ai soli settori delle opere relative alla viabilità, ai trasporti e all'edilizia scolastica, l'importo della spesa da cofinanziare con l'imposta di scopo ha superato i 40 milioni (Brugnoli, 2010, p. 49).

Nel periodo 1998-2012 l'analisi delle entrate del comune di Rimini²⁴ evidenzia una sostanziale stabilità del gettito derivante da permessi di costruire, a fronte di una tendenza alla riduzione del totale delle entrate dai titoli I, II, III, IV. Il confronto tra gli andamenti del gettito ICI/IMU, dei permessi di costruire e dell'imposta di scopo evidenzia un andamento sostanzialmente simile tra le prime due fonti di entrata (esclusi gli ultimi anni del periodo che presentano un andamento divergente di crescita per l'IMU e di riduzione dei permessi) con un andamento pressoché costante dell'imposta di scopo, che fornisce un gettito significativo e sostanzialmente stabile rispetto a quello variabile dei permessi

²¹ Come osservato da Longobardi (2009, p. 7) "si ritiene infatti che la proprietà immobiliare sia un buon indicatore dei benefici di una parte consistente della spesa dell'ente locale (illuminazione, viabilità, ordine pubblico ecc.)."

²² Regolamento approvato con delibera n. 25 del 15/3/2007 e successive modificazioni ed integrazioni.

²³ Individuati dall'art. 8, commi 2 e 4, del D. Lgs. n. 504/1992 istitutivo dell'ICI.

²⁴ Nel periodo considerato la popolazione residente è passata da 130.165 a 146.606 unità (dati Ministero Interno).

di costruire. Per quanto riguarda le entrate da contributi e trasferimenti di altri enti e quello dei proventi per concessioni edilizie, emerge la forte variabilità dei trasferimenti da altri Enti riscossi dal Comune, tale da rendere difficile la politica di bilancio e la programmazione della spesa e delle opere pubbliche, mentre i proventi per concessioni presentano un andamento di crescita nella prima parte del periodo e di riduzione nella seconda parte che ha portato il gettito dell'ultimo anno a un livello inferiore a quello del 1998.

Inoltre, emerge il forte decremento della spesa in conto capitale nella seconda parte del periodo considerato, a fronte di una riduzione della spesa per la gestione del territorio e dell'ambiente negli anni 2000. Entrambi gli andamenti sembrano giustificare la scelta di istituire l'imposta di scopo. Tuttavia, con delibera del consiglio comunale n. 28 del 14 giugno del 2012 è stata abolita l'imposta di scopo e disapplicato il relativo regolamento comunale a partire dal 1 gennaio 2012. Pertanto l'imposta è stata applicata solo nel periodo 2007-2011 come previsto dalle norme istitutive.

3.3.3. Problemi applicativi

Pur in presenza di una norma semplice, con una lista di opere definite, i principali problemi emersi dopo l'istituzione dell'imposta di scopo sono riconducibili in primo luogo al fatto che aumentava la tassazione patrimoniale; in secondo luogo non si poteva finanziare più del 30% dell'importo dell'opera ed in comuni hanno avuto difficoltà a finanziare la spesa rimanente; in terzo luogo, poiché l'esenzione prima dell'ICI poi dell'IMU della prima casa di abitazione concentra la tassazione sui fabbricati strumentali e destinati all'affitto, si riduce il gettito in modo significativo, considerata la diffusione della prima casa nel patrimonio immobiliare italiano. Naturalmente l'esenzione della prima casa non è giustificata dal punto di vista economico (Ferri 2018).

Il collegamento dell'imposta di scopo (ISCOP) con la normativa ICI-IMU costituisce un problema perché esentare la prima casa implica "che la tassazione immobiliare si trasformi in un'imposta speciale su alcuni tipi di immobili, generando potenziali distorsioni tra forme di investimento (Liberati e Gastaldi 2013). In pratica, in entrambi i casi (IMU e ISCOP) non tassare la prima casa è contrario a principi di uguaglianza (Einaudi, 1916).

Inoltre, va ricordato che il gettito dell'IMU relativo ai fabbricati della categoria D (attività produttive) applicata ad aliquota standard del 7,6 per mille è destinato allo Stato mentre rimane ai comuni quello extra-standard, qualora previsto.

Nei cinque anni successivi all'istituzione, l'ISCOP è stata applicata solamente dai seguenti 20 comuni, dei quali solo due capoluogo di provincia (Sumiraschi, 2010): Bastia Umbra (PG); Belluno (BL); Castellabate (SA); Cinto Caomaggiore (VE); Lauro (AV); Matelica (MC); Melilli (SR); Misano Adriatico (RN), Morciano di Romagna (RN); Morfasso (PC); Nocera Terinese (CZ); Occhiobello (RO); Ponte di Legno (BS); Posina (VI); Povegliano Veronese (VR); Rimini (RN); Rivisondoli (AQ); Soverato (CZ); Temù (BS); Vignola (MO);

Il numero dei comuni che ha applicato l'imposta di scopo è molto esiguo, per un gettito altrettanto insignificante (circa 170 milioni di euro). Questo esito è da collegare alle difficoltà di aggravare ulteriormente il prelievo immobiliare (Ferraiana G., Ferri A., 2019).

Dunque, la limitata applicazione dell'imposta di scopo è dovuta alla rigidità delle categorie di opere ammesse, alla confusione normativa imputabile alla regolamentazione comunale, all'aumento e all'iniquità della tassazione locale sugli immobili. Inoltre, la mancata applicazione dell'imposta di scopo deriva dalle preferenze degli amministratori locali per i trasferimenti finanziari anziché per l'autonomia tributaria (Piperno, 2015) per la facile costruzione del consenso politico, rispetto ai rischi della responsabilizzazione derivanti dall'applicazione di un tributo con vincoli sul gettito e sulle opere. In pratica, siamo in presenza di una situazione di rappresentanza senza tassazione autonoma.

3.3.4. Le modifiche recenti e l'applicazione da parte del Comune di Cesenatico

A seguito delle modifiche apportate dall'articolo 6 del decreto sul federalismo municipale,²⁵ è stata attribuita ai Comuni la potestà di individuare anche altre categorie di opere pubbliche, è stato aumentato il periodo di applicazione a dieci anni ed introdotta la possibilità che il gettito finanzi l'intero importo dell'opera e mantenuta l'aliquota dello 0,5 per mille, ed è stato confermato l'obbligo di rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti nel caso di mancata esecuzione delle opere (Urbani, 2011, p. 17). L'estensione a dieci anni concessa dal D.LGS n. 23 del 2011 non è stata praticata per evitare un eccesso di pressione fiscale sugli immobili.

Inoltre, nel 2011, l'imposta di scopo è stata istituita anche per le province-città metropolitane²⁶, e potrà essere applicata, oltre che per il finanziamento di opere pubbliche, anche per particolari scopi istituzionali.

Dopo l'approvazione della legge n. 56 del 2014, per le province e le città metropolitane si pone il problema dell'attribuzione di un potere di tassazione ad un governo non eletto dai cittadini, su un tributo proprio di un altro livello di governo.

Il comune di Cesenatico ha istituito l'ISCOP a decorrere dal 1 gennaio 2014, con aliquota dello 0,5 per mille sulla base imponibile dell'IMU. Quest'ultima e l'ISCOP non si applicano alle seguenti categorie di immobili:

- abitazioni principali e relative pertinenze, eccetto quelle di categoria catastale A/1, A/8, A/9;
- alla casa coniugale o assegnata al coniuge;
- alle unità immobiliari appartenenti a cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale;
- ai fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali;
- ad un unico immobile e non concesso in locazione al personale in servizio permanente appartenente alle forze armate;
- i fabbricati rurali strumentali all'attività di impresa agricola;
- i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita.

È considerata abitazione principale una sola unità immobiliare posseduta da italiani residenti all'estero.

Il valore catastale è stato ottenuto applicando all'ammontare delle rendite vigenti una rivalutazione del 5% e moltiplicatori differenziati per le diverse tipologie di immobili.

Nel caso del comune di Cesenatico i contribuenti sono stati 17.658, ma 3.074 soggetti non residenti hanno ricevuto la comunicazione di presunto omesso versamento.

La regolazione del tributo da parte del Comune di Cesenatico rappresenta un caso significativo, a livello locale, di spesa fiscale.

4. Il bilancio partecipativo

4.1. Definizioni e aspetti generali

Ubiratan de Souza (1998, p. 103) ha proposto la seguente definizione di bilancio partecipativo "(...) è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione

²⁵ Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale".

²⁶ Decreto legge 6 maggio 2011, n. 68 (art. 24).

all'atto del voto, quando si scelgono l'esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale, bensì diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata”.

In sintesi il bilancio partecipativo consiste in “(...) un insieme di attività relative al coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni relative alla distribuzione dei fondi pubblici” (Herzberg et al 2008).

Secondo Bassoli (2011) il bilancio partecipativo è uno strumento che riguarda:

- la partecipazione pubblica per l'allocazione di parte del bilancio;
- gli attori sono un'istituzione eletta, e con la responsabilità di approvare il bilancio, ed una parte dei cittadini residenti che si mobilitano su alcuni temi e problemi ritenuti di interesse collettivo;
- il processo deve essere regolato e trasparente con modalità di valutazione delle proposte.

Più in generale, se consideriamo politiche locali quelle per le quali l'insieme delle caratteristiche rilevanti include la residenza (Bordingnon, Fontana, Peragine, 2006) allora il bilancio partecipativo, a certe condizioni, può essere considerato uno strumento per rafforzare il legame tra politiche locali e residenti.

La prima esperienza di bilancio partecipativo è stata realizzata a Porto Alegre nel 1989 in materia di politiche abitative, pavimentazione delle strade, accesso all'acqua ed ai servizi igienici, istruzione pubbliche (nuove scuole e asili), assistenza sociale.

Le promesse mantenute dal bilancio partecipativo sono (Public Agenda 2016, p. 11):

- coinvolgimento dei residenti, in particolare quelli marginalizzati dai processi decisionali tradizionali;
- miglioramento nella selezione delle politiche, dei progetti e delle opere pubbliche;
- una maggiore equità nella distribuzione delle risorse, allineata con le comunità interessate;
- aumento della trasparenza della spesa pubblica locale e legittimazione delle decisioni;
- collaborazione tra il decisore pubblico e attori sociali.

Le principali controindicazioni del bilancio partecipativo riguardano la scarsa trasparenza procedurale – amministrativa, il basso rapporto tra numero di partecipanti al processo e il numero degli elettori, i rischi di scelte dettate da minoranze organizzate rispetto alla maggioranza dei cittadini elettori (Balduzzi, 2017).

In generale, il bilancio partecipativo può essere analizzato da quattro punti di vista: la partecipazione e la democrazia locale; il quadro normativo, la dimensione progettuale e territoriale; la dimensione finanziaria e di bilancio. Quest'ultima dimensione è sostanzialmente trascurata nella letteratura internazionale, che ha concentrato l'attenzione sugli effetti del bilancio partecipativo sulla democrazia locale. I principali elementi di interesse dal punto di vista finanziario sono i seguenti: percentuale delle spese in conto capitale discusse nei bilanci partecipativi sul totale; spesa procapite dedicata al bilancio partecipativo; quota ottimale del bilancio da allocare mediante il bilanci partecipativi; provenienza delle risorse allocate; effetti sulle entrate fiscali e sull'evasione fiscale; rapporto tra tipologia dei fabbisogni di investimenti e spesa finanziata; distribuzione delle risorse nel comune, per aree territoriali; legami tra popolazione residente e beneficiari degli interventi finanziati; orizzonte temporale degli interventi finanziati e collegamenti con gli strumenti di programmazione; funzionamento della rendicontazione; costi del bilancio partecipativo; esistenza di una maggiore disponibilità a pagare tributi comunali per finanziare le opere (Onu- Regione Lazio, 2009, pp. 59-63).

4.2. Alcune esperienze internazionali: il caso di Parigi

L'attivazione di questo strumento in Francia può essere considerata in continuità con le esperienze a livello nazionale di *debat public* per migliorare la selezione e la realizzazione delle grandi infrastrutture. Nell'esperienza del Comune di Parigi, iniziata nel 2014, il bilancio partecipativo è una modalità di coinvolgimento dei cittadini che riguarda l'utilizzo di una parte delle risorse. I cittadini possono proporre progetti e politiche relative ad aree ed edifici pubblici, relative ai singoli *arrondissements*, che saranno esaminati da una commissione formata da cittadini e amministratori pubblici.

Tutti i cittadini, di ogni nazionalità, compresi i giovani, possono presentare progetti all'inizio dell'anno. Sono previste quattro fasi: concezione e studio, realizzazione dei lavori, lancio delle procedure, realizzazione ed inaugurazione.

Dopo la presentazione, tra marzo e giugno i funzionari del comune di Parigi studiano la fattibilità ed i costi, raggruppando i progetti per aree e temi, in collaborazione con i cittadini che hanno presentato i progetti. In estate i progetti sono presentati e poi votati in settembre. A dicembre il comune di Parigi, nella sessione di bilancio, vota il finanziamento ai progetti selezionati. In seguito è effettuata concertazione con i consigli di quartiere.

Il comune di Parigi mette a disposizione risorse aggiuntive a quelle disponibili dai singoli *arrondissement*s, pertanto il bilancio partecipativo è cofinanziato dal comune e dai municipi. Dal 2014, il bilancio partecipativo del comune di Parigi ogni anno è dotato di 100 milioni di euro di cui trenta dedicati ai quartieri popolari e 10 milioni per le scuole ed i collegi. Una parte del bilancio partecipativo è dedicata alle scuole ed ai collegi (i giovani possono votare), un'altra parte è dedicata agli immobili ed agli alloggi sociali. La spesa allocata con il bilancio partecipativo ha riguardato il 5% dei fondi destinati alla spesa di investimento. Dunque non si tratta di una politica simbolica.

In particolare, l'esperienza del Comune di Parigi è importante perché coinvolge i cittadini a partire dall'inizio del processo decisionale di scelta e di realizzazione delle opere. Inoltre sottopone al voto degli elettori alcuni progetti del Comune di Parigi, che, come vedremo in seguito raccolgono consensi rilevanti.

Le politiche ed i progetti realizzati riguardano: *cadre de vie*, cultura e patrimonio, economia e impiego, educazione e giovani, ambiente, prevenzione e sicurezza, igiene pubblica, sanità, solidarietà e coesione sociale, sport, trasporti e mobilità, città intelligente e numerica.

In pratica, il bilancio partecipativo non entra nel merito della discussione del bilancio, ma piuttosto modifica l'allocazione di una parte delle risorse di investimento del comune ed in particolare, come vedremo in seguito, riesce a far entrare nel dibattito e nell'agenda pubblica lavori che non sarebbero stati programmati e realizzati dal comune.

Nel 2016 sono state presentate 3.158 proposte, di cui il 20% nelle aree più povere della città, i progetti ammessi al voto sono stati 587 per gli *arrondissement*s e 37 per la città di Parigi, i votanti sono stati circa 160 mila residenti nella città.

Nei tre anni di attivazione sono stati votati 416 progetti: 388 riguardanti gli *arrondissement*s e 28 progetti riguardanti il comune di Parigi. Nel triennio la distribuzione territoriale è stata la seguente: (<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>)

- 2014: 9 progetti per il comune di Parigi;
- 2015: 8 progetti per il comune di Parigi, 180 progetti per gli *arrondissement*s;
- 2016: 11 progetti per il comune di Parigi, 208 progetti per gli *arrondissement*s.

Al 31 dicembre 2017 sono stati terminati 160 progetti, su circa 700 realizzazioni avviate.

Come osservato da Williams et al. (2017, p. 24): “il modello di bilancio partecipativo sperimentato a Parigi è caratterizzato dalla distribuzione dei progetti e delle risorse a livello comunale” e nei municipi, dal cofinanziamento municipale e comunale e dalla pratica di sottoporre a votazione anche progetti del comune. Nel 2016 è stata creata una sezione del bilancio partecipativo per le scuole: 295 scuole e 23 collegi hanno scelto progetti per i loro istituti. Attualmente il 75% dei progetti sono stati realizzati. Al 31 dicembre 2017 sono stati realizzati 160 progetti terminati, su circa 700 realizzazioni attivati.

L'esperienza del Comune di Parigi evidenzia risultati positivi per la selezione degli investimenti, il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e la rendicontazione dell'uso delle risorse (Balduzzi, 2017). In sintesi si può affermare che non riguarda tanto la *spending review*, quanto la *project review* con la realizzazione di micro progetti anziché grandi opere e fornisce un contributo importante per ridurre l'asimmetria informativa tra amministrazione comunale e cittadini, per selezionare progetti e politiche che altrimenti non sarebbero stati realizzati nei programmi delle opere pubbliche. In definitiva riduce il distacco tra politiche e città.

4.3. Il bilancio partecipativo negli Stati Uniti e in Canada

Nel periodo 2009-2010, solo nelle città di Toronto e Chicago è stato sperimentato il bilancio partecipativo, mentre nel periodo 2014-2015 i casi sono stati 5 in Canada e 41 negli Usa, di cui 24 a New York.

Nel periodo 2015-2016 i residenti di 60 comunità hanno deciso su progetti di spesa pubblica in alcune aree della città.

Nell'89% dei casi le risorse sono state utilizzate per finanziare infrastrutture fisiche, strutture scolastiche, costruzione di parcheggi, nuovi servizi e tecnologie nei seguenti settori di intervento pubblico (Public Agenda, 2016, p. 9-12):

- servizi sociali: costruzione di centri sociali per anziani, servizi e programmi per cittadini anziani, disabili, persone senza fissa dimora; comunità giardino;
- cultura, arte e librerie: murales e altre forme di arte urbana; costruzione di centri per performance artistiche, musei teatri e librerie, eventi culturali, comunità per la danza; programmi per l'arte, le biblioteche 10%;
- piazze e rigenerazione urbana; costruzione di piazze, parchi per cani e per lo sport; nuove infrastrutture urbane; fontane pubbliche; (23%);
- edilizia sociale: i progetti hanno riguardato l'edilizia pubblica sociale, la sicurezza e lo sport; 7% (esclusa la città di Toronto);
- sicurezza pubblica: sicurezza delle abitazioni, delle strade e delle piazze, controlli della polizia, infrastrutture antincendio, 4%;
- scuole: ogni progetto ha attenzione per migliorare le strutture scolastiche, aria condizionata, computer e tecnologie, strumenti musicali, attrezzature per facilitare la pratica sportiva 22%
- strade: riparazione delle superfici, ampliamenti, illuminazione (9%);
- trasporto e traffico: costruzione e riqualificazione delle fermate degli autobus e delle linee metropolitane, miglioramento dell'intersezione tra strade e piste ciclabili (9%);
- altre tipologie di progetti 1%.

La distribuzione delle risorse per tipologia di progetti è la seguente: scuole (52 progetti) 33%; piazze e rigenerazione urbana (38 progetti) 15%; strade (26 progetti) 15%; servizi sociali (32 progetti) 11%; trasporti e traffico (29 progetti) 7%; cultura, arti e librerie (17 progetti); edilizia sociale (12 progetti) 6%; sicurezza pubblica (16 progetti) 5%; altro (2 progetti) 2%.

La tipologia delle risorse dei 46 progetti citati è la seguente:

- 65% risorse del distretto senza vincolo di destinazione;
- 15 % fondi della città;
- 7% fondi generali della città;
- 4% fondi generali del distretto;
- 2% fondi dell'agenzia della città;
- 7% risorse da diverse tipologie di tassazione.

Le risorse assegnate nei 46 progetti variano da un minimo di 61.000 dollari USA ad un massimo di 3.365.644 dollari, con un valore medio di 1.015.756 dollari USA per progetto. Per 42 progetti la spesa minima procapite è stata di 1,18 dollari, massima di 69,85 dollari, media di 9,85 dollari (Public Agenda 2016, p. 9-12).

4.4. La situazione e le prospettive del bilancio partecipativo in Italia

In Italia le iniziative di bilancio partecipativo sono aumentate in maniera significativa negli ultimi 5 anni, con particolare riferimento ai temi ed ai problemi dell'ambiente e della scuola, ed coinvolto comuni di diversa taglia. La prima iniziativa è stata del comune di Grottamare nel 1994 (circa 15.000 abitanti) ben prima della costruzione e diffusione della rete nuovo municipio e di alcune legislazioni regionali a favore della partecipazione. Ad esempio, prima in Lazio e Toscana, poi in Emilia Romagna, questi interventi legislativi hanno messo a disposizione risorse finanziarie per i comuni e creato l'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione.

Nel 2002-2005 la prima generazione dei bilanci partecipativi, ispirata dall'esperienza di Porto Alegre, ha visto protagonisti i comuni di Pieve Emanuele (MI) ed alcuni municipi di Roma e Venezia. Nel periodo 2005-2010 numerose città medie, Modena, Parma, Reggio Emilia, Arezzo e Bergamo, nonché il comune di Capannori (LU) hanno attivato il bilancio partecipativo, un processo che è stato fertilizzato da numerosi contributi teorici e applicativi (Bobbio, 2004); A livello provinciale si ricordano le esperienze di Milano e di Pesaro Urbino.

Le difficoltà della finanza locale hanno ridotto le possibilità di utilizzare risorse pubbliche per investimenti e per alimentare il bilancio partecipativo.

Nel periodo 2012-2015 i comuni di Torino e Monza hanno attivato il bilancio partecipativo. Negli anni a seguire la maggiore diffusione del bilancio partecipativo va collegata (Allegretti e Stortone, 2018, p. 297) all'attenzione per questi temi dedicata dal Movimento 5 Stelle: in Sicilia, il Movimento 5 Stelle ha votato un emendamento alla legge regionale per destinare il 2% delle risorse regionali trasferite ai comuni (circa 7 milioni di euro) al finanziamento di progetti collegati al bilancio partecipativo. La conseguenza è stata l'attivazione del bilancio partecipativo in 390. Nel 2018, il comune di Roma ha ipotizzato l'inserimento del bilancio partecipativo nello statuto. A livello territoriale la Sicilia evidenzia la maggiore concentrazione di esperienze di bilancio partecipativo, seguita dall'area metropolitana di Milano (Canegrate, Milano, Cesano Boscone, san Donato, Carugate, Monza, Cormano, Rho, Cernusco Lobardone).

5. È possibile l'applicazione congiunta dell'imposta di scopo, dell'imposta di soggiorno e del contributo straordinario e del bilancio partecipativo?

5.1. Il bilancio partecipativo e l'imposta di scopo

Nei comuni italiani il bilancio partecipativo potrebbe rappresentare uno strumento valido per attivare l'imposta di scopo, la cui applicazione è stata finora ostacolata dal problema del consenso politico-elettorale, direttamente collegato alla tassazione locale degli immobili, alla base imponibile IMU, e al fatto che la prima casa è un paradiso fiscale (Ferri, 2018). L'imposta di scopo è sostanzialmente

coerente con il principio del beneficio. Pertanto, potrebbe essere accolta senza ostilità da parte dei soggetti passivi – residenti e votanti – in virtù delle maggiori opere pubbliche che nel lungo periodo, in condizioni normali del mercato immobiliare, si capitalizzano nell'aumento di valore degli immobili. Questa forma d'imposizione aggiuntiva è risultata di difficile applicazione di fronte all'aumento della tassazione determinata dal passaggio dall'Ici all'Imu e all'esenzione della prima casa di abitazione. In precedenza, i Comuni potevano manovrare l'Ici-Imu mantenendo al minimo le aliquote, ed applicare l'imposta di scopo in forma di sovraimposta, ma presumibilmente agli amministratori è risultato sgradito il vincolo di destinazione del gettito e il co-finanziamento di opere pubbliche predefinite, in presenza di scarsità di risorse per finanziare la parte residua della spesa. Inoltre, prima della crisi economica e del mercato immobiliare, il gettito Ici unito a quello degli oneri di urbanizzazione consentiva di alimentare la spesa dei comuni. Anche se in Italia il testo unico degli enti locali non prevede il bilancio partecipativo, ogni comune può procedere con proprio regolamento e in alcuni casi beneficiare di incentivi regionali. Nel caso di Parigi il bilancio partecipativo evidenzia che i cittadini modificano la tipologia degli interventi (che possiamo definire microinterventi di prossimità) e riescono a far deliberare investimenti che non sono riconducibili alle tradizioni categorie delle opere pubbliche locali, che invece prevalgono nelle esperienze nord americane. Si tratta pertanto di una modalità di *project review* piuttosto che di *spending review*, che richiama l'attenzione sui fabbisogni e sulle preferenze dei cittadini per le piccole opere rispetto alle grandi opere.

Con il bilancio partecipativo, i cittadini possono limitare la discrezionalità delle scelte politiche per la spesa pubblica locale (voto, vedo, pago) e favorire la convergenza tra le proprie preferenze e quelle dei politici nelle decisioni di investimento. Dunque, il bilancio partecipativo potrebbe rivelarsi uno strumento valido per attivare l'imposta di scopo, la cui applicazione è stata finora ostacolata dal problema del consenso politico-elettorale, direttamente collegato alla tassazione locale degli immobili e all'esenzione della prima casa di abitazione, che ha aumentato il carico fiscale sulle altre tipologie di immobili.

Pertanto un'amministrazione comunale potrebbe, oltre a indicare una quota della spesa di bilancio da riservare al bilancio partecipativo, sottoporre al giudizio dei cittadini una lista di opere da realizzare con le risorse recuperabili dall'imposta di scopo, opportunamente liberata da un lato dall'elenco delle opere, dall'altro dalla spesa fiscale²⁷ e dall'esenzione dei residenti. In particolare, il ripristino di un maggiore grado di manovrabilità delle aliquote Imu (come in precedenza con l'Ici) potrebbe consentire di applicare le aliquote minime e l'imposta di scopo come sovraimposta. In questo caso, a parità di tassazione totale, per i proprietari di immobili, incisi dai due tributi, il vantaggio sarebbe la certezza di avere realizzati in tempi certi beni pubblici locali scelti dai cittadini-elettori-contribuenti. Infine, poiché la spesa per investimenti dei comuni riguarda essenzialmente i settori mobilità e viabilità, ambiente e verde, servizi tecnici (strade e piazze) ed istruzione (manutenzione e rifacimento delle scuole) che rappresentano i grandi contenitori delle opere-progetti-politiche indicate dal bilancio partecipativo, è opportuno sottolineare che la spesa di investimento dei comuni, a differenza di altre amministrazioni, è orientata alla crescita economica locale (Petretto, 2014, p. 210-211).

Pertanto, senza attendere gli eventuali trasferimenti finanziari mediante bandi delle amministrazioni centrali (Ferri, 2017) ad esempio il Piano nazionale per le aree degradate, il Programma straordinario periferie, il PON Città metropolitane, le Azioni urbane innovative (Gallia, 2015) si potrebbe sperimentare l'applicazione congiunta dell'imposta di scopo e del bilancio partecipativo.

Se le argomentazioni proposte in questo contributo sono valide, l'imposta di scopo dovrebbe essere associata al bilancio partecipativo e applicata, in quanto perseguono la stessa finalità di aumentare

²⁷ Come osservato in Caporossi (2011, p. 25) “(...) i programmi elettorali fanno spesso riferimento alla politica di bilancio solo per la spesa fiscale (aliquote Ici, tariffe dei servizi) mentre le principali scelte di spesa riguardano: sviluppo locale, territorio, ambiente, politiche abitative, mobilità e trasporti cultura e turismo, eventi, politiche sociali e del lavoro, senza specificare le fonti di finanziamento”.

l'accountability degli amministratori e vincolare la loro discrezionalità nell'uso delle risorse, senza necessariamente aumentare il carico fiscale Imu. Tuttavia, le prime case di abitazione non dovrebbero essere esentate, secondo il principio chi beneficia paga, nonché per recuperare risorse necessarie per gli investimenti. In altre parole, lo scambio tra imposta di scopo e investimenti (certi) per nuove opere pubbliche, decise con l'intervento diretto dei cittadini, renderebbe più accettabile la tassazione locale per tutti proprietari di immobili e la discrezionalità delle scelte dei comuni. In definitiva potrebbe ridurre il distacco tra politiche urbane e bilancio dei comuni ed aumentare la qualità delle decisioni, degli investimenti e degli investimenti locali. Per ottenere questi risultati sono necessarie due condizioni generali:

- un cambiamento sostanziale delle scelte dei comuni che finora hanno preferito i trasferimenti finanziari e il finanziamento di politiche e progetti con le eventuali risorse dei bandi pubblici, rifiutando così gli strumenti fiscali a disposizione, per ridurre i rischi nella formazione del consenso elettorale, alimentando la logica non desiderabile della rappresentanza senza tassazione ed il circuito risorse in cerca di città e città in cerca di risorse (Ferri, 2017).
- gli elettori dovrebbero essere in grado di comparare le performance dei propri politici con quelle delle altre municipalità contermini (concorrenza di confronto) e così ridurre l'asimmetria informativa e aumentare l'efficienza delle regole e la responsabilizzazione dei politici.

L'applicazione dei due strumenti discussi in questo contributo, seppur migliorabili dal punto di vista normativo, sembra pertanto essere essenzialmente una questione politica.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G., Stortone S., (2018), Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance? in Dias N., Hope for democracy, 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, www.epopeia-records.pt, pp. 289-309
- Anselmi G., Conte V., Vicari Haddock S. (2019), *Le risorse per l'azione pubblica a Milano, Roma e Napoli*, in IFEL-Urban@it, "Il finanziamento ordinario delle politiche di rigenerazione urbana", Position paper, Roma 12 febbraio 2019
- Antonini L. (2016), Un requiem per il federalismo fiscale, Federalsimi.it n. 16, 10 agosto
- Bernabei G., Montanari G., (2017), *Autonomie e finanza locale*, Cleup Padova
- Bernareggi G.M. (2004a), La popolazione non residente, l'economia delle città e il bilancio del governo locale, *Amministrare*, n.1, pp. 103-102
- Bernareggi, G.M. (2004b), L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del comune di Milano, *Amministrare*, n. 1, pp.103-159
- Bernareggi G.M. (2007), L'impatto dei city users non residenti sulle finanze del comune di Milano, *Amministrare*, n. 3 pp.333-421
- Balduzzi P. (2017), Il bilancio partecipativo: che cosa abbiamo imparato finora, *Vita e Pensiero*, n. 5, pp. 63-66.
- Bassoli M. (2012), Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements, *International Journal of urban and regionale research*, vol. 36, n. 6, pp. 1183-1203
- Biagi F., Brosio G., Turati G. (2004), Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti, *Economia pubblica*, n. 5, pp. 5-39
- Bobbio, L. (2004), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.
- Bordignon M., Fontana A., Peragine V. (2006), Il principio di equità orizzontale in un contesto federale, in Barca F., Cappiello F., Ravoni M., Volpe M., a cura di, "Federalismo, equità, sviluppo". Il Mulino, Bologna,
- Brosio, G., Maggi M., Piperno S. (2009), *Governo e finanza locale*, Giappichelli, Torino
- Brugnoli A. (2010), a cura di, *Finanziamento delle infrastrutture e cattura del valore*, Iler Milano, Guerini e associati
- Bruzzo A., Ferri V. (2006), Mobilità degli individui e finanza locale: il caso dell'area metropolitana di Milano, in Brunetta G., Fistola R., "Trasformazioni, coesioni, sviluppo territoriale", Angeli, Milano pp. 285-309
- Bruzzo A., Ferri V. (2014a), I progetti di legge in materia di governo del territorio: una prima analisi critica alla luce delle recenti tendenze in materia di finanza pubblica, in *Università degli studi di Ferrara, Quaderno DEM volume 3*, n.19
- Bruzzo A., Ferri V. (2014b), L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistica. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica, in *Università degli studi di Ferrara Quaderno DEM volume 3*, n. 17
- Bruzzo A., Ferri V., (2016), Politiche fiscali locali e la costruzione della città pubblica, *Scienze regionali*, vol. 16, n. 11, pp. 77-102

- Buratti C. (2010), La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale, in Antonini L., “L’imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale”, Jovene Napoli, pp. 113-140
- Camagni R. (2016), La riforma della fiscalità urbanistica, in Petretto A., Lattaruolo P. “Contributi sulla riforma dell’imposizione locale in Italia”, Carocci, Roma
- Candela G., Figini P. (2010), Economia del turismo, Mcgraw-Hill, Milano
- Caporossi, P., Gitti, G. (2011), a cura di, Il federalismo che c’è già, il Mulino, Bologna
- Cerniglia F. (2018), Il fisco municipale: una perdurante transizione, Aggiornamenti Sociali, pp.366-373
- Cerniglia F., Ferri V. (2018), I principali indicatori finanziari dei comuni urbani e delle province/città metropolitane nel periodo 2009-2016, BP di Urban@it
- Cerniglia F. Ferri V. (2018) L’autonomia finanziaria delle città. A che punto siamo, in Terzo Rapporto sulle città Urban@it, il Mulino Bologna, pp. 117-134
- Conti L., Gennari E., et al. (2018), L’imposta di soggiorno nei Comuni italiani, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza Occasional Papers n. 453
- De souza Ubiratan (1998), Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif: l’expérience de Porto Alegre au Bresil, Dossier pur un Débat n. 82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris
- Dias N. (2018), Hope for democracy, 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, www.epopeia-records.pt
- Dosi, C., Muraro, G. (1996), Finanza municipale e fiscalità immobiliare: un’ipotesi di riforma, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, LV, 1, pp. 3-52
- Einaudi, L. (1916), Corso di scienza della finanza, Edizione della rivista “La riforma sociale”, Torino, pp. 380.381
- Ferraina G., Ferri A., Ferri V. (2019), Oltre l’austerità. Gli investimenti nelle città e il regionalismo differenziato, in Quarto Rapporto sulle città, il Mulino, Bologna, pp. 157-174
- Ferri V. (2007), L’imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un’analisi economica, La finanza locale, n. 7-8, pp. 30-49
- Ferri V. (2015), Considerazioni sull’evoluzione della finanza dei comuni e sul finanziamento della città pubblica, in Urbani P., a cura di, “Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze di mercato e coesione sociale”, Giappichelli, Torino, pp. 259-268
- Ferri V., (2017), Infrastrutture urbane: ripartire dal contributo straordinario, in lavoce.info 5/5/2017
- Ferri V. (2018), Il contributo straordinario per le trasformazioni urbane, l’imposta di scopo e il bilancio partecipativo: tre strumenti poco utilizzati per il finanziamento della città pubblica, relazione presentata al convegno SIEV Il futuro della rendita, Cagliari, 22-23 marzo 2018
- Ferri V. (2018), La tassazione degli immobili in Italia: la prima casa è un paradiso fiscale che non possiamo permetterci, in Scienze regionali, n. 1
- Gallia R. (2015), Il futuro delle città: politiche urbane in ordine sparso, Quaderni di legislazione tecnica n. 4,p. 39-42
- Herzberg C., Rocke A., Sintomer Y. (2008), Participatory Budgeting in Europe. Potentials and Challenges, Internation Journal of Urban and Regional Research vol. 32, n.1, pp. 164-178
- Ifel (2018), Il bilancio 2018, Ifel Fondazione Anci, studi e ricerche Roma

- Ifel (2018), La finanza comunale in sintesi, Rapporto 2018, Ifel fondazione Anci Roma
- Lattarulo P. Petretto S. (2016), Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia, Roma Carocci
- Liberati P., Gastaldi, F. (2013), Il pasticcio della tassazione immobiliare, la voce.info del 8/10/2013
- Mairie de Paris (2017), La Gazette du Budget Participatif, n. 1
- Morassut R. (2016), Urbanistica, una norma rivoluzionaria, L'Unità, 10/4/2016
- Onu - Regione Lazio (2009), Che cosa è e come si fa un bilancio partecipativo? 72 risposte a domande frequenti sui bilanci partecipativi a livello comunale, campagna mondiale sulla governance urbana ONU-Habitat, Roma
- Osculati F. (2014), Stabilità e Enti locali. Quel che resta dell'autonomia, www.nel merito.com
- Petretto, A. (2003), Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione: un'analisi economica, Iret, interventi note rassegne, n. 19
- Petretto A. (2011), I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra regioni ed enti locali, www.Irpet.it, marzo 2011, n. 5
- Petretto A. (2014), Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita, in Cappelin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A., "Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali", Website " Scienze regionali" (www.rivistar.it) eBook 2014.1, pp. 207-2014
- Percoco M., Zanardi A. (2011), Fiscalità urbanistica e consumo di suolo, in Lo Nardo S., Vendaschi A., a cura di, "Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale", Gangemi, Napoli, pp. 81-102
- Piperno S. (2013), La finanza decentrata in Italia, il Mulino, Bologna
- Piperno S. (2015), Il fascino discreto dalla representation without taxation, Centro studi sul federalismo
- Public Agenda (2016), Public spending by the People. Participatory Budgeting in the United States and Canada in 2014-2015, Report
- Revelli, F. (2016), L'autonomia finanziaria dei comuni e la "local tax", in Centro Studi sul federalismo, gennaio 2016
- Sterpa A. (2012), L'ordinamento di Roma capitale, Jovene, Napoli.
- Sumiraschi C. (2010), La tassazione di scopo per la fiscalità locale: buone pratiche straniere e sperimentazioni italiane, relazione presentata alla XXXI Conferenza italiana di Scienze regionali
- Scanu G. (2011), Fiscalità locale e imposta di soggiorno. Il caso di Roma capitale, Bollettino Tributario, n.7, pp. 506-511
- Urbani P. (2011), Le opere pubbliche degli enti locali e in loro finanziamento, in Ferrari G., Galeone C. (a cura di), "Le opere pubbliche locali in Europa", il Mulino, Bologna, pp. 11.48
- Vegas G. (2014), Il bilancio pubblico, il Mulino, Bologna
- Williams E., Denny E., Bristw D. (2017), Participatory Budgeting: An evidence Review, Public Policy Institute for Wales