



**Università Cattolica del Sacro Cuore  
CIFREL**

**Centro Interuniversitario per lo studio della Finanza Regionale e Locale**

**LA FINANZA TERRITORIALE IN LOMBARDIA**

**PARTE SECONDA**

**Politica delle entrate e offerta dei servizi dei comuni**

Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon

Febbraio 2010

Si ringrazia CGIL – Lombardia per il sostegno economico al progetto di ricerca

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>p. 1</b>
<b>CAPITOLO 1 – LE FONTI DI FINANZIAMENTO</b>	<b>p. 3</b>
1.1 La struttura delle fonti di finanziamento	
1.2 L'autonomia finanziaria	
<b>CAPITOLO 2 - LE POLITICHE TRIBUTARIE</b>	<b>p. 13</b>
2.1 Le politiche tributarie: l'ICI	
2.2 Le politiche tributarie: l'addizionale all'IRPEF	
<b>CAPITOLO 3 - LE POLITICHE DEI SERVIZI: LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI</b>	<b>p. 32</b>
3.1 Il quadro di riferimento	
3.2 La spesa per il Servizio smaltimento rifiuti	
3.3 Il finanziamento del Servizio smaltimento rifiuti	
3.4 TIA e TARSU per le utenze domestiche	
3.5 Alcune simulazioni	
3.6 Riepilogo: dalla TARSU alla TIA	
<b>CAPITOLO 4 - LE POLITICHE DEI SERVIZI: GLI ASILI NIDO</b>	<b>p. 45</b>
4.1 Il quadro generale	
4.2 Costi e finanziamento del servizio di asili nido	
4.3 La politica di determinazione delle rette	
4.4 Un esercizio di simulazione	
<b>CAPITOLO 5 - LE POLITICHE DEI SERVIZI: LA REFEZIONE SCOLASTICA</b>	<b>p. 55</b>
5.1 Il quadro generale	
5.2 Costi e finanziamento della refezione scolastica	
5.3 La politica dei prezzi	
5.4 Alcune simulazioni	
<b>CAPITOLO 6 - LE POLITICHE DEI SERVIZI: IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</b>	<b>p. 68</b>
6.1 Tariffe del servizio idrico integrato	
6.2 Alcune simulazioni	
6.3 Modalità di gestione del servizio	

7.1 Caratteristiche del servizio

7.2 Le tariffe

**CAPITOLO 1: ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE**

Tabella 1 – Tributi propri (in % delle entrate correnti)

Tabella 2 - Tributi propri al netto TARSU e addizionale IRPEF (in % delle entrate correnti al netto TARSU e addizionale IRPEF)

Tabella 3 – Trasferimenti e compartecipazione all'IRPEF (in % delle entrate correnti)

Tabella 4 – Proventi (in % delle entrate correnti)

Tabella 5 – Tributi propri pro capite

Tabella 6 – Quota dei tributi propri sulle spese correnti

Tabella 7a – Quota dei tributi propri sulle spese totali (al lordo rimborso di prestiti)

Tabella 7b – Quota dei tributi propri sulle spese totali (al netto rimborso di prestiti)

Tabella 8 – Quota di tributi propri e proventi sulle spese totali

Tabella 9 – Quota di trasferimenti e compartecipazione all'IRPEF sulle spese totali

Figura 1 – Tributi propri pro capite, 2007

Figura 2 – Tributi propri in % delle spese correnti, 2007

Figura 3 – Tributi propri in % delle spese totali, 2007

Figura 4 – Tributi propri e proventi in % delle spese totali, 2007

Figura 5 – Modalità di finanziamento delle spese totali, 2000

Figura 6 – Modalità di finanziamento delle spese totali, 2007

**CAPITOLO 2: ELENCO DELLE TABELLE, DELLE TAVOLE E DELLE FIGURE**

Tabella 10 – Gettito dell'ICI (% dei tributi propri)

Tabella 11 – ICI: situazione al 2007

Tabella 12 – Composizione del gettito ICI (euro, 2007)

Tabella 13 – ICI per abitazione principale (2007)

Tabella 14 - ICI: aliquota, detrazione, gettito, 2007

Tabella 15 – ICI: indici di rendita catastale equivalente, 2007

Tabella 16 – ICI: simulazioni, 2007

Tabella 17 – Maggioranze di governo

Tabella 18 – Variazioni nella detrazione ICI sull'abitazione principale (in euro)

Tabella 19 - Variazioni nelle aliquote ridotte (abitazione principale)

Tabella 20 - Variazioni nelle aliquote ordinarie

Tabella 21 – Aliquote addizionale IRPEF

Tabella 22 – Addizionale IRPEF (gettito e quota sui tributi propri)

Tabella 23 – Contribuenti addizionale IRPEF

Tabella 24 – Base imponibile e gettito addizionale IRPEF

Tabella 25 – Distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito imponibile, 2006

Tabella 26 – Perdita di gettito potenziale da addizionale IRPEF

Tabella 27 – Addizionale IRPEF: aliquota, contribuenti, imponibile e gettito, 2006

Tavola 1 - Riduzioni di aliquota, ulteriori detrazioni ed altre norme relative all'ICI

Tavola 2 – Agevolazioni per l'addizionale all'IRPEF

Figura 7 - ICI per abitazione principale nel 2007 (euro)

Figura 8 – Quota della detrazione ICI sul gettito lordo per abitazione

Figura 9 – Reddito imponibile medio

Figura 10 - Distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito imponibile, 2006

### **CAPITOLO 3: ELENCO DELLE TABELLE, DELLE TAVOLE E DELLE FIGURE**

Tabella 28 - Spese per il Servizio smaltimento rifiuti (euro pro capite)

Tabella 29 - Grado di copertura del costo del Servizio smaltimento rifiuti

Tabella 30 - TARSU e TIA

Tabella 31 – Coefficienti di produttività TIA utenze domestiche

Tabella 32 - TIA: tariffe utenze domestiche, 2007

Tabella 33 – TARSU tariffe utenze domestiche, 2007

Tabella 34 – TARSU e TIA (per occupante, 100 mq, 2007)

Tavola 3 - Forme di gestione del servizio smaltimento rifiuti, 2007

Tavola 4 - Servizio smaltimento rifiuti, sistema di raccolta

Tavola 5 - Servizio smaltimento rifiuti, dati tecnici

Tavola 6 - TIA e TARSU - Agevolazioni

Figura 11 – Spesa per lo smaltimento dei rifiuti urbani (euro pro capite, 2007)

### **CAPITOLO 4: ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE**

Tabella 35 – Asili nido: quadro generale, 2007

Tabella 36 – Asili nido pubblici e privati, 2007

Tabella 37 – Asili nido pubblici: addetti, educatori e frequentanti, 2007

Tabella 38 – Costi dal servizio di asilo nido, 2007

Tabella 39 – Proventi dal servizio di asilo nido, 2007

Tabella 40 – Grado di copertura del costo del servizio di asilo nido, 2007

Tabella 41 - Rette minime e massime per il servizio di asilo nido

Tabella 42 – Simulazione delle rette per gli asili nido

Tabella 43 - Rette simulate in ordine crescente

Tavola 7 - Altre disposizioni per gli Asili nido

Figura 12 - Quota dei posti di asilo nido sulla popolazione inferiore ai 3 anni, 2007

Figura 13 – Costo mensile per frequentante

Figura 14 - “Retta” media mensile

Figura 15 - Simulazione rette asili nido

## **CAPITOLO 5: ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE**

- Tabella 44 – Refezione scolastica: il quadro generale, 2007
- Tabella 45 – Refezione scolastica: domanda e offerta del servizio, 2007
- Tabella 46 – Refezione scolastica: costi e proventi del servizio, 2007
- Tabella 47 – Refezione scuola materna: spesa mensile, simulazione 1
- Tabella 48 – Refezione scuola materna: spesa mensile, simulazione 2

Tavola 8 – Contributo per il servizio di refezione scolastica, 2007

- Figura 16 – Refezione scuola materna: simulazione 1 (primo figlio)
- Figura 17 – Refezione scuola materna: simulazione 1 (secondo figlio)
- Figura 18 - Refezione scuola materna: simulazione 1 (due figli)
- Figura 19 - Refezione scuola materna: simulazione 2

## **CAPITOLO 6: ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE**

- Tabella 49 – Tariffe acquedotto per uso domestico, quota variabile, 2007
- Tabella 50 – Spesa per acquedotto, uso domestico, quota variabile, 2007
- Tabella 51 – Tariffe depurazione, 2007
- Tabella 52 – Tariffe fognatura, 2007
- Tabella 53 – Costo per utenza di 150 mc/anno (2007)

Figura 20 – Costo per utenza di 150 mc/anno (2007)

Tavola 9 – Modalità di gestione del Servizio idrico integrato, 2007

Tavola 10 – Principali disposizioni normative in materia di Servizio Idrico Integrato

## **CAPITOLO 7: ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE**

Tabella 54 – Tariffe ordinarie, euro, 2007

- Tavola 11 – Modalità di gestione del Servizio Trasporti, 2007
- Tavola 12 – Linee ed orario del servizio, 2007
- Tavola 13 – Prezzo ordinario del servizio, 2007
- Tavola 14 – Prezzi agevolati, 2007

## INTRODUZIONE

Questo lavoro costituisce la seconda parte della ricerca **La finanza territoriale in Lombardia**, un progetto curato dal CIFREL dell'Università Cattolica di Milano. Essa è dedicata all'analisi dei comportamenti dei comuni oggetto di indagine (i comuni capoluogo e i comuni di Darfo Boario Terme, Legnano, Sesto San Giovanni) in alcuni settori di particolare rilevanza. L'analisi viene effettuata per l'ultimo anno in cui i dati sono disponibili, il 2006 o il 2007; in alcuni casi, si fa riferimento all'arco temporale 2000-2007.

Le informazioni alla base della ricerca provengono da fonti diverse. Oltre a quelle contenute nei certificati del conto consuntivo, sono state utilizzate informazioni provenienti dai siti dei singoli comuni, dal sito dell'Agenzia delle Entrate, dal sito del Ministero dell'Interno e dai questionari compilati a cura della CGIL Lombardia.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente.

Il primo capitolo ha per oggetto l'analisi della struttura delle fonti di finanziamento delle amministrazioni comunali nell'intero periodo di tempo considerato, dal 2000 al 2007, a completamento della descrizione e discussione sulle singole voci di entrata condotte nella prima parte della ricerca. Particolare attenzione viene dedicata al comparto dei tributi propri, ovvero quei tributi sui quali i governi locali hanno potere decisionale (anche se limitato dal legislatore centrale), rispetto ai quali è possibile valutare i margini di autonomia tributaria e la loro evoluzione nel tempo. Vengono infatti proposti due indicatori di autonomia dal lato delle entrate, solitamente utilizzati dagli economisti pubblici. Il primo indicatore fa riferimento alla sola autonomia tributaria e viene calcolato come quota dei tributi propri sulla spesa corrente (o sulle spese totali) e consente di individuare quanta parte della spesa viene finanziata con entrate tributarie proprie. Il secondo indicatore è più ampio e fa riferimento all'insieme delle entrate proprie delle amministrazioni comunali, ovvero tributi propri e proventi, sempre rapportati alle spese da finanziare.

Questa analisi costituisce la base e il quadro di riferimento generale del secondo capitolo, che è invece dedicato alla discussione delle politiche attuate dai comuni in ambito tributario, con riferimento alla fiscalità generale, ovvero a quei tributi (ICI e addizionale all'IRPEF) che non sono utilizzati (come la TARSU o la TIA) per finanziare l'offerta di servizi pubblici specifici. Per quanto riguarda l'ICI, viene innanzitutto ricostruito il quadro descrittivo completo riferito al 2007, non solo in relazione alle aliquote e alla detrazione standard, ma anche alle ulteriori norme, di solito maggiori agevolazioni, contenute nei singoli regolamenti comunali. Questo consente infatti di valutare comparativamente la maggiore o minore attenzione delle amministrazioni considerate verso particolari categorie di contribuenti più o meno svantaggiati. Sempre con riferimento al 2007, sono state inoltre ricostruite le informazioni relative allo stock di abitazioni per destinazione d'uso e alla composizione del gettito. L'insieme di questi dati è stato utilizzato per analizzare le differenze di gettito tra i diversi comuni esaminati. Infine, con un certosino lavoro sui dati dell'Agenzia del Territorio – Osservatorio del Mercato Immobiliare - è stato sviluppato un esercizio di simulazione per dare un'idea, sia pure approssimativa, del carico ICI su un'abitazione tipo in ciascun comune. Anche per ciò che concerne l'addizionale all'IRPEF, il quadro emerso nella prima parte della ricerca, sulla base dei dati contenuti nei bilanci, è stato completato con ulteriori informazioni,

di varia provenienza. Innanzitutto, sono state anche in questo caso ricostruite le norme contenute nei regolamenti comunali, che prevedono agevolazioni per particolari tipologie di contribuenti. In secondo luogo, vengono presentate tutte le informazioni rese disponibili dal Ministero delle Finanze sulle basi imponibili e sulla distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito nel 2000 e nel 2006, ultimo anno per il quale i dati sono stati forniti. Questi consentono di delineare, sia pure in modo approssimativo, la situazione reddituale dei cittadini che presentano la dichiarazione dei redditi, residenti in ciascun comune.

Sia per l'ICI sia per l'addizionale all'IRPEF si è infine cercato di capire se il colore politico dei governi locali ha in qualche misura influenzato le scelte di natura tributaria, con riguardo ai margini di autonomia concessi dal legislatore centrale.

I capitoli dal terzo al settimo sono invece incentrati sull'analisi del comportamento dei comuni considerati in relazione all'offerta di servizi in alcuni settori di grande rilevanza. In dettaglio, il terzo capitolo si occupa del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il quarto illustra il settore degli asili nido, il quinto è dedicato alla refezione scolastica, il sesto e il settimo rispettivamente al servizio idrico integrato e al servizio di trasporto pubblico. I capitoli hanno per quanto possibile la stessa struttura. In primo luogo viene offerto un quadro generale sulle caratteristiche qualitative e quantitative del servizio considerato; in secondo luogo, quando sono disponibili le informazioni dal rendiconto consuntivo, si analizzano costi e modalità di finanziamento e grado di copertura; infine, si propongono analisi comparative, attraverso esercizi di simulazione.

## CAPITOLO 1

### LE FONTI DI FINANZIAMENTO

Questo capitolo è dedicato all'analisi della struttura delle fonti di finanziamento dell'attività di spesa dei comuni considerati e della sua evoluzione nell'arco di tempo tra il 2000 e il 2007. In primo luogo, vengono considerati i tributi propri, sui quali i governi locali hanno margini di autonomia per la fissazione delle aliquote e delle detrazioni e l'introduzione di ulteriori norme agevolative, sia pure entro i limiti posti dal legislatore nazionale. Per valutare il grado di autonomia tributaria, vengono proposti alcuni indicatori che collegano le entrate tributarie proprie alle spese da finanziare.

In secondo luogo, l'analisi viene ampliata considerando anche le altre entrate proprie, in particolare i proventi dei servizi pubblici, in modo da calcolare un indicatore più ampio di autonomia di finanziamento.

Infine viene discusso il ruolo che i trasferimenti dagli altri livelli di governo assumono tra le diverse fonti di finanziamento.

#### 1.1 La struttura delle fonti di finanziamento

Prima di analizzare nel dettaglio le scelte di politica tributaria dei comuni oggetto di indagine, è opportuno considerare l'evoluzione delle diverse fonti di finanziamento nel periodo considerato, con particolare attenzione al ruolo svolto dai tributi propri, rispetto ai quali è possibile calcolare qualche indicatore di autonomia tributaria.

Sono considerati "propri", secondo la convenzione in uso tra gli scienziati delle finanze, quei tributi su cui gli enti territoriali possono esprimere una propria autonoma decisione finanziaria, anche se tale decisione consiste soltanto nella possibilità di variare l'aliquota in un determinato intervallo, mentre tutti gli altri elementi, dalla definizione del presupposto fino al suo accertamento, sono nella mani dello Stato centrale.

Con riferimento ai Comuni, i tributi propri includono pertanto: l'ICI, l'imposta comunale sulla pubblicità e sulle insegne, l'addizionale sul consumo di energia elettrica, l'addizionale all'IRPEF, la tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, la TARSU ed altre tasse minori, i tributi speciali. Essi non includono la compartecipazione all'IRPEF, che assume la natura di trasferimento.

La Tabella 1 illustra l'evoluzione dei tributi propri tra il 2000 e il 2007, come quota sulle entrate correnti e mostra che questa si è mediamente ridotta, passando dal 50,4% nel 2000 al 45,5% nel 2007. La media dei comuni esaminati, nel 2007, non si discosta molto dalla media dell'insieme dei comuni lombardi (calcolata sui dati aggregati forniti dall'ISTAT), per i quali il rapporto fra tributi propri ed entrate correnti è pari al 44,7%. Per alcuni comuni, la riduzione del peso dei tributi propri si giustifica (come è stato argomentato ampiamente nella prima parte del lavoro) con la scelta di passare dalla TARSU alla TIA e di non introdurre l'addizionale all'IRPEF.



**Tabella 1 – Tributi propri (in % delle entrate correnti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	52,6	47,5	47,6	40,0	42,9	44,0	41,8	44,4
<b>BRESCIA</b>	42,1	37,2	30,8	31,8	35,9	35,3	34,9	35,0
<b>COMO</b>	51,4	43,9	44,1	46,3	48,6	48,5	47,4	47,6
<b>CREMONA</b>	39,2	36,2	38,7	41,0	41,4	44,8	42,8	42,4
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	53,6	50,0	47,6	45,5	50,0	53,9	46,9	45,8
<b>LECCO</b>	60,4	51,0	52,3	53,1	53,2	54,8	48,3	46,1
<b>LEGNANO</b>	52,4	47,6	46,1	47,0	51,3	57,8	48,5	42,0
<b>LODI</b>	50,5	48,1	47,4	45,7	45,5	49,5	43,5	47,1
<b>MANTOVA</b>	49,4	49,2	47,2	39,1	37,1	37,7	42,6	39,1
<b>MILANO</b>	42,3	38,1	37,1	38,1	39,8	44,4	42,3	41,8
<b>MONZA</b>	61,6	56,9	54,5	56,1	57,6	59,3	55,4	48,8
<b>PAVIA</b>	48,6	44,0	46,4	45,4	45,9	46,1	45,9	47,2
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	47,3	44,9	46,7	47,9	48,5	46,6	49,0	50,8
<b>SONDRIO</b>	52,0	45,6	46,3	46,1	50,0	49,0	52,9	58,1
<b>VARESE</b>	53,0	48,4	48,8	48,8	52,2	42,1	42,7	45,8
<b>MEDIA</b>	50,4	45,9	47,5	44,8	48,1	47,6	45,7	45,5
<b>CV</b>	12,2	12,1	19,7	13,6	13,0	14,3	11,0	11,7

Tuttavia, la riduzione si manifesta anche se si prescinde dalla considerazione di questi due tributi, come illustra la Tabella 2, in misura preponderante tra il 2000 e il 2001, ed è accompagnata da un aumento del peso dei trasferimenti correnti e della compartecipazione all'IRPEF (Tabella 3). Appaiono in controtendenza i comuni di Cremona, Sondrio e Sesto San Giovanni, per i quali la quota dei tributi propri nel 2007 risulta superiore a quella del 2000.

**Tabella 2 – Tributi propri al netto TARSU e addizionale IRPEF  
(in % delle entrate correnti al netto TARSU e addizionale IRPEF)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	44,4	37,3	36,0	34,1	36,5	37,5	35,9	36,9
<b>BRESCIA</b>	35,2	29,9	30,6	31,6	35,8	35,3	34,9	35,0
<b>COMO</b>	50,0	34,6	35,1	37,4	38,9	38,0	36,6	37,4
<b>CREMONA</b>	32,9	29,4	30,7	32,8	32,8	36,3	33,7	33,0
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	46,1	40,6	37,9	36,2	39,3	42,9	41,4	39,9
<b>LECCO</b>	54,4	44,9	46,3	47,5	46,6	47,2	41,3	39,3
<b>LEGNANO</b>	44,5	39,0	37,6	39,2	43,7	51,9	48,5	41,9
<b>LODI</b>	41,8	38,1	36,9	35,1	34,0	38,5	33,3	34,2
<b>MANTOVA</b>	42,0	39,2	37,4	35,6	33,8	34,6	39,2	35,8
<b>MILANO</b>	34,5	29,7	29,0	29,8	30,9	36,6	32,2	32,5
<b>MONZA</b>	50,4	43,7	41,7	45,0	46,0	47,7	46,4	42,8
<b>PAVIA</b>	38,4	31,7	32,4	31,8	32,0	32,9	32,3	32,6
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	38,0	34,9	36,6	38,5	39,1	37,8	39,8	42,1
<b>SONDRIO</b>	38,7	31,2	31,2	31,7	35,0	35,2	36,6	41,5
<b>VARESE</b>	45,0	38,4	36,6	35,9	38,2	36,8	37,2	37,8
<b>MEDIA</b>	42,4	36,2	35,7	36,1	37,5	39,3	38,0	37,5
<b>CV</b>	14,7	13,9	12,8	13,6	13,1	14,1	12,9	9,7

**Tabella 3 – Trasferimenti e compartecipazione all'IRPEF (in % delle entrate correnti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	25,4	30,5	30,3	36,0	33,2	33,5	41,6	40,0
<b>BRESCIA</b>	24,1	27,1	35,2	36,9	31,8	32,6	33,9	27,9
<b>COMO</b>	20,1	25,3	27,2	26,4	24,7	26,5	26,9	25,6
<b>CREMONA</b>	30,4	33,3	32,1	31,9	29,4	32,1	34,8	36,3
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	24,1	27,1	29,1	31,8	25,4	27,5	28,8	28,0
<b>LECCO</b>	25,1	31,1	31,7	29,9	30,1	25,2	37,3	38,1
<b>LEGNANO</b>	20,0	23,9	26,8	27,1	25,3	23,4	29,9	33,9
<b>LODI</b>	21,0	24,9	27,4	29,2	28,8	23,6	35,2	28,9
<b>MANTOVA</b>	25,2	27,6	27,8	32,6	34,9	33,9	33,8	35,8
<b>MILANO</b>	32,7	35,2	36,6	33,5	31,8	31,6	31,4	30,6
<b>MONZA</b>	19,2	23,3	27,0	26,0	25,0	24,2	27,3	25,0
<b>PAVIA</b>	28,6	33,2	32,1	31,0	31,2	33,1	33,6	31,9
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	27,1	31,9	35,0	32,9	28,8	26,7	27,7	25,4
<b>SONDRIO</b>	27,7	30,9	31,1	30,2	24,4	24,8	25,1	24,7
<b>VARESE</b>	24,4	28,3	28,2	29,6	26,6	33,0	29,2	30,4
<b>MEDIA</b>	25,0	28,9	28,5	31,0	28,8	28,8	31,8	30,8

Tra il 2000 e il 2007, è diminuito in media leggermente anche il peso dei proventi (Tabella 4), che è sceso dal 24,5% al 23,7% delle entrate correnti.

**Tabella 4 – Proventi (in % delle entrate correnti)**

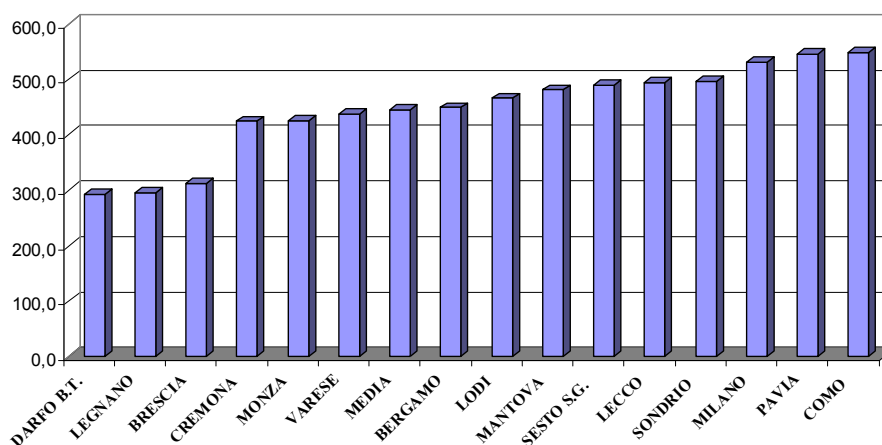
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	22,0	22,0	22,1	24,1	23,9	22,5	16,6	15,7
<b>BRESCIA</b>	33,8	35,7	34,1	31,3	32,3	32,0	31,2	37,2
<b>COMO</b>	28,5	30,8	28,7	27,4	26,8	25,0	25,7	26,8
<b>CREMONA</b>	30,4	30,5	29,2	27,1	29,2	23,1	22,4	21,3
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	22,3	22,9	23,3	22,6	24,6	18,6	24,2	26,1
<b>LECCO</b>	14,4	17,9	16,0	17,0	16,7	20,0	14,5	15,7
<b>LEGNANO</b>	27,6	28,5	27,2	25,8	23,3	18,8	21,6	24,1
<b>LODI</b>	28,5	26,9	25,3	25,1	25,8	26,9	21,3	24,0
<b>MANTOVA</b>	25,3	23,3	24,9	28,3	28,0	28,4	23,6	25,1
<b>MILANO</b>	25,0	26,7	26,3	28,4	28,4	24,0	26,3	27,5
<b>MONZA</b>	19,2	19,8	18,5	17,9	17,4	16,6	17,2	26,2
<b>PAVIA</b>	22,8	22,8	21,5	23,6	22,9	20,7	20,5	20,9
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	25,6	23,2	18,3	19,2	22,7	26,7	23,3	23,7
<b>SONDRIO</b>	20,3	23,5	22,7	23,8	25,6	26,3	22,1	17,3
<b>VARESE</b>	22,6	23,2	22,9	21,5	21,2	25,0	28,1	23,8
<b>MEDIA</b>	24,5	25,2	24,1	24,2	24,6	23,6	22,6	23,7
<b>CV</b>	22,0	22,0	22,1	24,1	23,9	22,5	16,6	15,7

Per completezza di informazione, la Tabella 5 riporta i tributi propri pro capite, che nel 2007 oscillano tra i 291,6 euro di Darfo Boario Terme e i 547,3 euro di Como. Si veda anche la Figura 1.

**Tabella 5 – Tributi proprii pro capite (euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	454,6	433,6	461,4	350,3	362,7	364,6	394,7	448,7
<b>BRESCIA</b>	418,2	379,9	263,5	263,0	301,0	303,6	300,5	312,6
<b>COMO</b>	496,2	441,9	452,2	477,6	512,6	520,2	529,1	547,3
<b>CREMONA</b>	349,4	331,0	372,3	387,8	372,7	429,2	420,8	423,9
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	368,4	360,1	344,7	354,3	370,0	378,1	298,0	291,6
<b>LECCO</b>	480,1	422,4	434,7	471,3	475,4	521,1	484,7	493,6
<b>LEGNANO</b>	413,3	382,8	378,4	405,3	412,1	531,3	385,1	294,0
<b>LODI</b>	388,2	389,9	392,3	402,5	405,4	447,6	447,3	465,7
<b>MANTOVA</b>	485,4	509,7	573,7	405,4	418,3	467,1	464,0	480,5
<b>MILANO</b>	537,9	502,5	510,3	529,6	536,9	601,9	527,2	530,5
<b>MONZA</b>	489,4	466,0	478,9	523,5	543,8	569,6	514,1	425,0
<b>PAVIA</b>	484,7	451,5	471,9	476,0	482,1	489,1	507,7	545,6
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	395,1	373,5	371,9	397,6	417,5	419,5	431,5	489,7
<b>SONDRIO</b>	439,5	395,3	407,7	426,6	454,8	450,4	464,7	497,5
<b>VARESE</b>	439,0	442,3	464,5	481,3	529,9	355,2	359,7	438,0
<b>MEDIA</b>	442,6	418,8	425,2	423,5	439,7	456,6	435,3	445,6
<b>CV</b>	12,1	12,3	17,8	16,9	16,6	18,5	17,4	19,1

**Figura 1 – Tributi proprii (euro pro capite, 2007)**



## 1.2 L'autonomia finanziaria

Sulla base dei dati appena discussi, è possibile calcolare qualche indicatore di autonomia finanziaria, facendo riferimento al concetto, spesso utilizzato dagli studiosi del federalismo fiscale, di "vertical imbalance", che indica lo squilibrio tra risorse proprie (tributarie e non tributarie) e spese da finanziare. Maggiore è questo squilibrio, ovvero minori sono le risorse proprie rispetto alle spese da finanziare, minore è anche il grado di autonomia finanziaria degli enti locali.

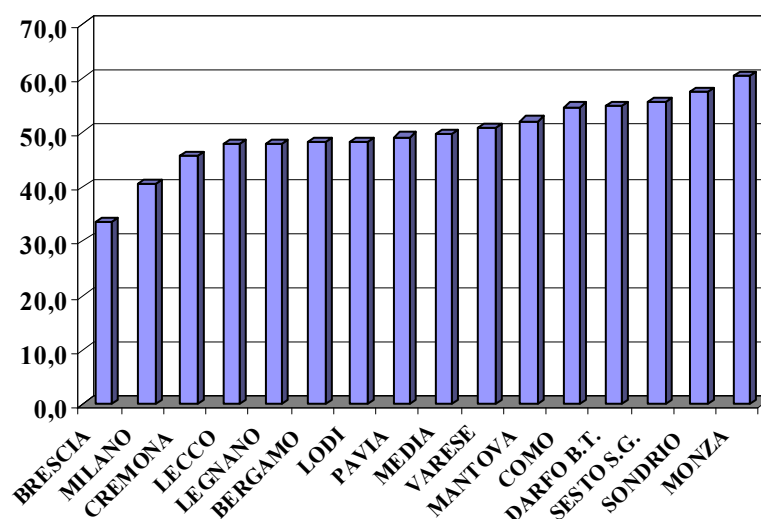
Il primo indicatore è relativo alla sola autonomia tributaria, calcolata come quota dei tributi propri sulle spese correnti (considerando tutte le categorie di spesa) e sulle spese totali (Tabelle 6, 7a e 7b; Figure 2 e 3). La quota di spese correnti finanziata da entrate tributarie proprie è mediamente diminuita tra il 2000 e il 2007, dal 54,1% al 49,8%. C'è anche una certa variabilità tra i diversi comuni, con il coefficiente di variazione superiore al 12% in tutto il

periodo considerato. Nel 2007, il valore più elevato dell'indicatore è appannaggio del comune di Monza; il comune di Milano si colloca molto al di sotto della media, con il 40,4%; il valore più basso si registra nel comune di Brescia.

**Tabella 6 – Quota dei tributi propri sulle spese correnti**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	52,3	47,4	49,2	41,8	43,4	46,8	42,9	48,2
<b>BRESCIA</b>	50,1	34,4	30,8	26,4	31,3	33,2	32,4	33,6
<b>COMO</b>	56,0	49,6	50,5	47,5	51,0	56,0	51,6	54,7
<b>CREMONA</b>	38,8	38,4	46,0	46,6	38,4	45,7	43,8	45,7
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	60,4	57,0	55,2	50,2	55,5	56,2	47,9	54,7
<b>LECCO</b>	63,1	56,4	56,0	57,5	61,6	50,8	58,3	47,8
<b>LEGNANO</b>	52,2	50,3	45,5	50,0	52,2	71,9	55,6	48,0
<b>LODI</b>	51,9	48,8	51,4	50,9	44,8	57,5	45,5	48,3
<b>MANTOVA</b>	51,7	52,9	53,9	46,0	39,6	44,6	43,5	52,1
<b>MILANO</b>	46,5	39,3	39,1	40,7	42,5	46,6	41,5	40,4
<b>MONZA</b>	67,1	50,0	62,4	56,4	59,9	65,5	59,1	60,4
<b>PAVIA</b>	55,0	46,7	51,3	45,7	48,2	46,7	47,6	49,2
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	52,6	49,1	48,9	53,2	55,9	48,4	54,0	55,5
<b>SONDRIO</b>	59,9	46,4	53,8	43,3	51,9	49,0	54,5	57,4
<b>VARESE</b>	54,0	52,7	54,2	55,1	54,0	42,6	43,7	50,7
<b>MEDIA</b>	54,1	48,0	49,9	47,4	48,7	50,8	48,1	49,8
<b>CV</b>	12,7	13,3	15,1	16,4	17,5	18,7	15,3	13,5

**Figura 2 – Tributi propri in % delle spese correnti, 2007**



La quota dei tributi propri sulle spese totali è ovviamente più bassa. È stata calcolata considerando due aggregati di spese totali, le spese totali al lordo degli oneri per il rimborso di prestiti e le spese totali al netto di tali oneri (Tabelle 7a e 7b). È opportuno ribadire ancora una volta che le spese totali (e le entrate totali) sono sempre considerate al netto delle spese

per conto terzi, che rappresentano delle partite di giro. Inoltre, le spese in conto capitale sono (come nella prima parte della ricerca) considerate al netto di partecipazioni azionarie e conferimenti e anticipazioni di cassa.

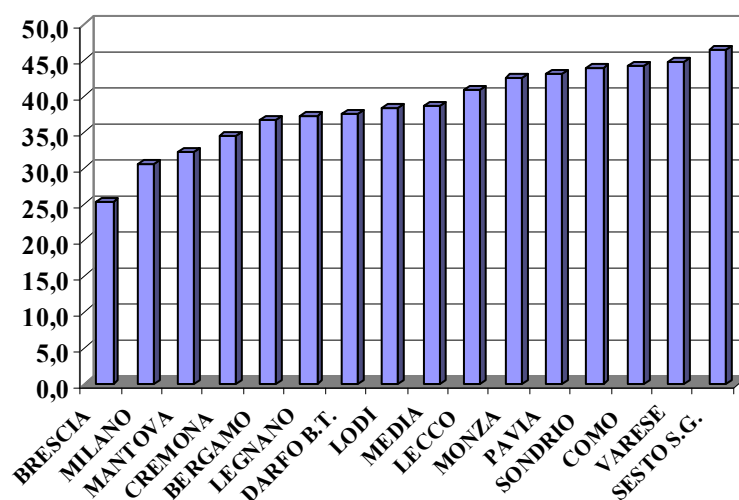
**Tabella 7a – Quota dei tributi propri sulle spese totali (al lordo rimborso di prestiti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	43,1	36,2	35,1	25,8	27,0	32,7	30,3	34,3
<b>BRESCIA</b>	37,1	27,0	18,7	17,3	23,8	24,2	25,1	21,4
<b>COMO</b>	34,5	33,9	33,7	32,6	35,7	33,4	36,5	39,1
<b>CREMONA</b>	25,8	27,8	37,7	36,2	30,3	36,9	30,7	34,0
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	44,3	43,0	43,3	36,2	40,0	42,4	33,9	35,9
<b>LECCO</b>	49,9	46,3	45,2	40,6	46,2	39,6	25,8	38,5
<b>LEGNANO</b>	40,8	37,2	32,8	35,9	38,4	54,3	40,2	36,2
<b>LODI</b>	38,2	39,8	39,2	39,6	32,9	43,0	37,3	37,3
<b>MANTOVA</b>	40,7	42,9	42,5	33,7	28,7	27,9	31,7	31,3
<b>MILANO</b>	32,4	27,6	27,7	28,5	28,3	20,3	32,2	29,0
<b>MONZA</b>	41,6	32,6	43,6	44,3	48,6	46,8	44,2	38,8
<b>PAVIA</b>	44,5	36,2	41,8	36,2	39,7	37,7	39,9	41,5
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	36,3	34,8	36,9	36,0	39,8	38,7	44,9	44,9
<b>SONDRIO</b>	37,1	34,1	32,4	33,2	39,6	36,7	40,7	42,1
<b>VARESE</b>	43,7	40,4	43,8	42,8	44,7	34,9	35,7	43,4
<b>MEDIA</b>	39,3	36,0	37,0	34,6	36,3	36,6	35,3	36,5
<b>CV</b>	14,9	16,2	19,5	19,8	20,6	23,4	17,2	16,6

**Tabella 7b – Quota dei tributi propri sulle spese totali (al netto rimborso di prestiti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	44,3	37,8	36,6	27,0	28,4	35,0	32,3	36,6
<b>BRESCIA</b>	38,9	28,1	21,8	18,8	24,3	24,7	25,7	25,2
<b>COMO</b>	42,2	35,9	36,1	35,1	38,5	41,3	39,6	44,2
<b>CREMONA</b>	31,3	30,9	38,8	37,2	31,1	37,8	35,3	34,6
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	47,3	45,7	46,3	38,1	42,3	44,9	35,7	37,6
<b>LECCO</b>	52,6	49,2	48,0	42,9	49,3	41,6	46,2	40,8
<b>LEGNANO</b>	42,3	38,7	34,1	37,4	40,1	56,3	41,3	37,2
<b>LODI</b>	39,3	41,1	40,6	40,7	35,3	43,9	37,9	38,4
<b>MANTOVA</b>	42,3	45,2	44,3	35,5	29,8	28,8	32,5	32,1
<b>MILANO</b>	37,6	31,5	30,6	30,9	30,9	37,6	34,1	30,6
<b>MONZA</b>	44,0	34,1	46,4	47,0	51,7	49,9	48,0	42,6
<b>PAVIA</b>	46,4	37,2	43,4	37,5	41,4	39,0	41,2	43,0
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	37,5	35,7	38,0	37,0	41,0	39,9	46,3	46,3
<b>SONDRIO</b>	38,4	35,5	33,4	34,7	41,0	38,0	42,4	43,9
<b>VARESE</b>	45,2	41,6	45,1	44,1	46,5	36,0	37,0	44,9
<b>MEDIA</b>	42,0	37,9	38,9	36,3	38,1	39,6	38,4	38,5
<b>CV</b>	12,1	15,5	18,3	19,1	20,9	19,3	15,9	15,6

**Figura 3 – Tributi propri in % delle spese totali, 2007  
(al netto del rimborso di prestiti)**

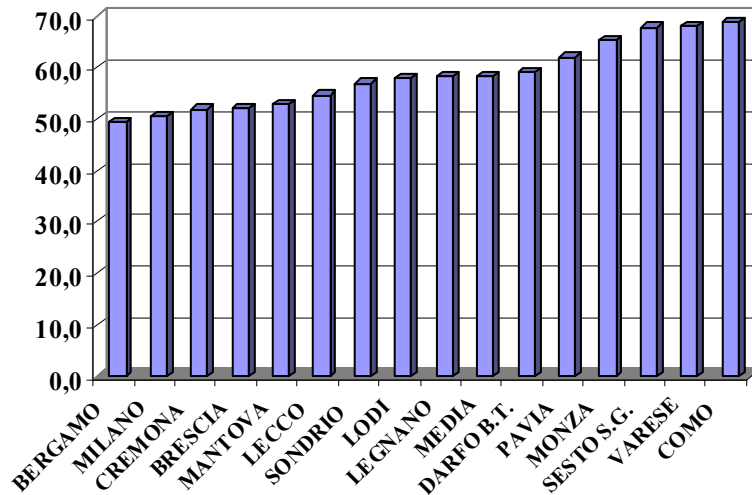


Un indicatore più ampio di autonomia finanziaria può essere calcolato come quota di tributi propri e proventi sulle spese totali (Tabella 8 e Figura 4). Anche in questo caso, si osserva una riduzione della quota di spesa complessiva finanziata con risorse proprie, tributi e proventi dei servizi pubblici. Mediamente, essa diminuisce dal 62,5% nel 2000 al 58,5% nel 2007.

**Tabella 8 – Quota di tributi propri e proventi sulle spese totali  
(al netto del rimborso prestiti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BERGAMO	62,8	55,4	53,7	43,3	44,2	52,9	45,0	49,5
BRESCIA	70,1	55,0	46,0	37,4	46,2	47,0	48,6	52,1
COMO	65,6	61,2	59,5	55,8	59,7	62,6	61,0	69,0
CREMONA	55,6	57,0	68,2	61,8	53,1	57,3	53,8	52,0
DARFO BOARIO TERME	66,9	66,6	68,9	57,0	63,1	60,4	54,1	59,1
LECCO	65,2	66,4	62,7	56,6	64,7	56,8	60,0	54,7
LEGNANO	64,5	61,9	54,2	58,0	58,3	74,7	59,7	58,5
LODI	61,5	64,2	62,2	63,0	55,3	67,7	56,4	57,9
MANTOVA	63,9	66,6	67,7	61,1	52,4	50,6	50,6	52,8
MILANO	59,7	53,6	52,3	53,9	53,0	58,0	55,4	50,7
MONZA	57,8	45,9	62,2	62,0	67,3	63,8	62,9	65,4
PAVIA	68,1	56,6	63,5	56,9	62,0	56,6	59,6	62,1
SESTO SAN GIOVANNI	57,8	54,2	52,9	51,8	60,1	62,7	68,3	67,9
SONDRIO	53,4	53,8	49,9	52,5	62,0	58,4	60,1	57,0
VARESE	64,5	61,6	66,3	63,6	65,4	57,4	61,4	68,2
MEDIA	62,5	58,7	59,3	55,7	57,8	59,1	57,1	58,5
CV	7,6	10,2	12,3	13,1	12,0	11,5	10,5	11,5

**Figura 4 – Tributi propri e proventi in % delle spese totali, 2007  
(al netto del rimborso di prestiti)**



La Tabella 9 mostra infatti che nel periodo considerato è aumentata la quota di spese complessive finanziata attraverso i trasferimenti correnti (da Stato, Regione e altri soggetti), compresa la compartecipazione all'IRPEF. Essa è passata dal 21% nel 2000 al 26,1% nel 2007.

La quota dei trasferimenti sulle spese da finanziare rappresenta un diverso modo di calcolare il "vertical imbalance"; maggiore è questa quota, minore è il grado di autonomia finanziaria dei governi locali.

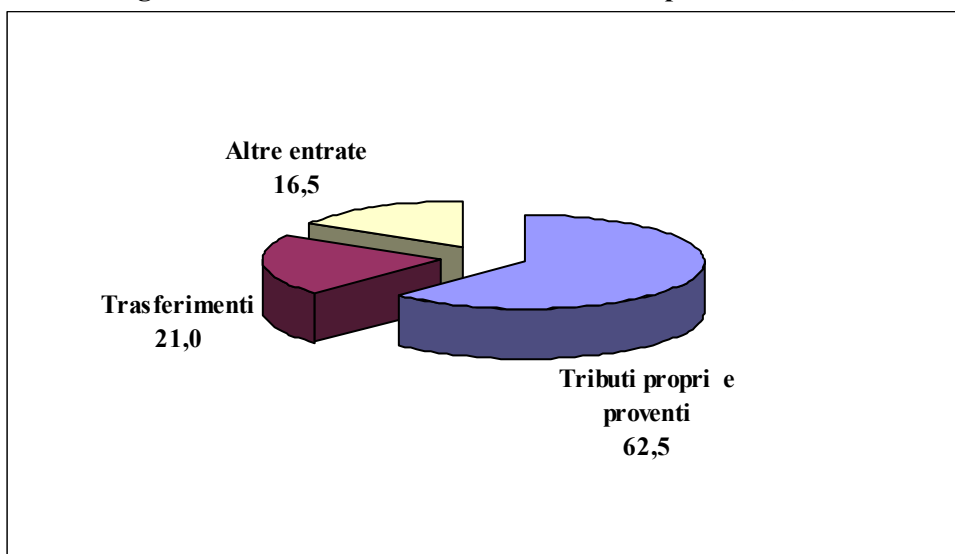
**Tabella 9 – Quota di trasferimenti e compartecipazione all'IRPEF sulle spese totali**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BERGAMO	21,4	24,3	23,4	24,3	21,9	26,6	32,1	33,0
BRESCIA	22,3	20,5	25,0	21,9	21,6	22,8	24,9	20,1
COMO	16,5	20,7	22,3	20,0	19,6	22,5	22,5	23,8
CREMONA	24,3	28,5	32,2	29,0	22,1	27,1	28,7	29,6
DARFO BOARIO TERME	21,3	24,8	28,3	26,6	21,5	22,9	21,9	23,0
LECCO	21,9	30,0	29,1	24,1	27,9	19,1	35,6	33,7
LEGNANO	16,1	19,5	19,8	21,6	19,8	22,8	25,4	30,0
LODI	16,3	21,3	23,4	26,0	22,3	20,9	30,7	23,5
MANTOVA	21,5	25,4	26,1	29,6	28,1	26,0	25,8	29,4
MILANO	29,0	29,1	30,1	27,2	24,7	26,8	25,4	22,4
MONZA	13,7	14,0	23,0	21,8	22,4	20,4	23,6	21,8
PAVIA	27,2	28,1	30,0	25,6	28,1	28,0	30,2	29,1
SESTO SAN GIOVANNI	21,5	25,4	28,5	25,4	24,4	22,8	26,1	23,2
SONDRIO	20,5	24,0	22,5	22,7	20,0	19,2	20,1	18,7
VARESE	20,8	24,3	26,1	26,8	23,7	28,2	25,3	29,8
MEDIA	21,0	24,0	26,0	24,8	23,2	23,7	26,6	26,1
CV	19,6	17,8	13,9	11,4	12,6	13,2	15,7	18,3

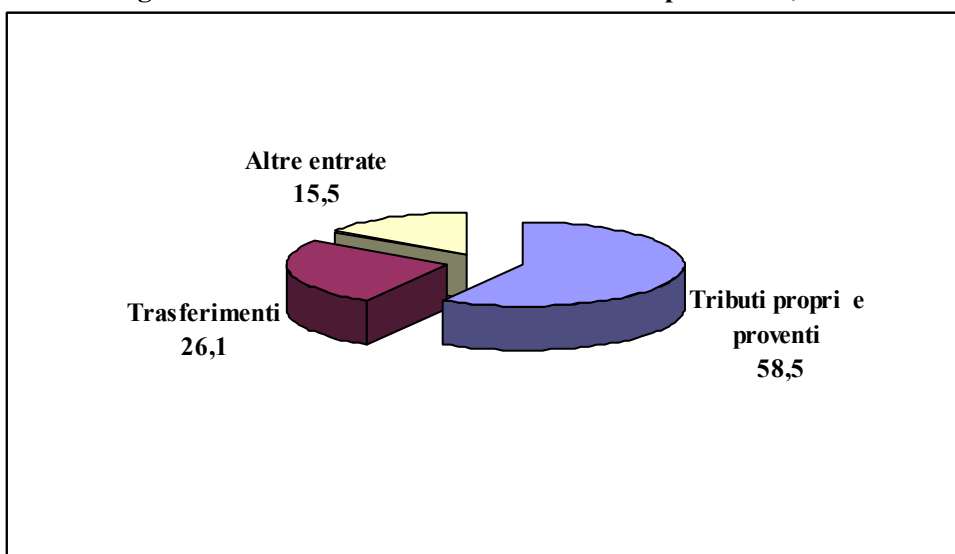
In conclusione, gli indicatori sopra discussi suggeriscono che, tra il 2000 e il 2007, si è ridotto il grado di autonomia finanziaria dei comuni considerati. È opportuno anche sottolineare che il grado di autonomia finanziaria non è indipendente dalle decisioni politiche dei governi locali, in merito all'utilizzo dei margini di autonomia tributaria concessi dal legislatore centrale e alla fissazione delle tariffe dei servizi pubblici locali.

Quali considerazioni quindi sulle modalità di finanziamento della spesa complessiva?

**Figura 5 – Modalità di finanziamento delle spese totali, 2000**



**Figura 6 – Modalità di finanziamento delle spese totali, 2007**





Con riferimento al 2007, le Tabelle 8 e 9 indicano che mediamente il 58,5 % delle spese totali è finanziato attraverso i tributi propri ed i proventi e il 26,1% attraverso trasferimenti correnti e compartecipazione all'IRPEF. Il restante 15,5% viene pertanto finanziato con altre entrate, trasferimenti in conto capitale, mutui, oneri di urbanizzazione e, per alcuni comuni, utili e proventi da partecipazioni. Le Figure 5 e 6 illustrano la situazione, per la media dei comuni considerati, nel 2000 e nel 2007.

Un'ultima considerazione sembra opportuna. I risultati ottenuti, che mostrano una riduzione del grado di autonomia finanziaria per i comuni considerati, non sono immediatamente confrontabili con i risultati proposti in altri studi o banche dati. Di solito, infatti, il grado di autonomia tributaria viene calcolato rapportando l'ammontare delle entrate tributarie al totale delle entrate; di solito, inoltre, le entrate tributarie includono anche la compartecipazione all'IRPEF che qui è stata assimilata opportunamente ad un trasferimento.

## CAPITOLO 2

### LE POLITICHE TRIBUTARIE

Questo secondo capitolo è incentrato sulle politiche tributarie poste in essere dai comuni considerati, con riferimento all'ICI e all'addizionale all'IRPEF, due tributi propri che rientrano nell'ambito della cosiddetta "fiscalità generale", ovvero di quei tributi per i quali non esiste una diretta corrispondenza tra pagamento dell'imposta e benefici ricevuti sotto forma di beni e servizi pubblici.

Per entrambe le imposte, viene in primo luogo integrato e completato il quadro informativo fornito nella prima parte della ricerca, basato essenzialmente sui dati contenuti nei certificati del conto consuntivo. Per esempio vengono ricostruite e sintetizzate tutte le norme contenute nei regolamenti comunali, laddove prevedono trattamenti agevolativi in favore di particolari categorie di contribuenti. Per quanto riguarda l'ICI, con riferimento al 2007, sono state ricostruite (dati di fonte CGIL e rendiconti consuntivi) anche le informazioni relative allo stock di abitazioni per destinazione d'uso e alla composizione del gettito, in modo da approfondire le ragioni che spiegano le differenze di gettito nei diversi comuni esaminati. In relazione all'addizionale all'IRPEF, sono state raccolte tutte le informazioni messe a disposizione dal Ministero delle Finanze sulle basi imponibili e sulla distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito nel 2000 e nel 2006, ultimo anno per il quale i dati sono stati forniti, al fine di trarre qualche indicazione sulla situazione economica dei cittadini, residenti in ciascun comune, che presentano la dichiarazione dei redditi.

Per quanto concerne l'ICI, è stato anche condotto un esercizio di simulazione per dare un'idea, sia pure approssimativa, del carico che grava su un'abitazione tipo in ciascun comune.

Sia per l'ICI sia per l'addizionale all'IRPEF si è infine cercato di capire se il colore politico dei governi locali o un eventuale mutamento della maggioranza del governo locale abbiano in qualche misura avuto effetti sulle scelte di natura tributaria, in particolare sulla determinazione delle aliquote e delle detrazioni, entro i limiti stabiliti dal legislatore centrale.

#### **2.1 Le politiche tributarie: l'ICI**

L'ICI, come è noto, è il principale tributo proprio delle amministrazioni comunali, dei quali rappresenta nel 2007, nella media dei comuni considerati, circa il 64%, a fronte di una media regionale del 60,5% (Tabella 10; il dato medio regionale è stato calcolato rielaborando i dati aggregati forniti dall'ISTAT per le venti regioni). Tra il 2000 e il 2007 si osserva anche un aumento abbastanza marcato della quota dell'ICI sui tributi propri. Questo aumento è particolarmente rilevante nei comuni che hanno adottato la decisione di passare dalla TARSU alla TIA; si tratta dell'effetto "denominatore", derivante dalla riduzione dei tributi propri complessivi.

**Tabella 10 – Gettito dell'ICI  
(% dei tributi propri)**

	2000	2007
<b>BERGAMO</b>	53,8	62,1
<b>BRESCIA</b>	54,7	89,7
<b>COMO</b>	53,9	61,7
<b>CREMONA</b>	55,0	59,2
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	56,4	72,1
<b>LECCO</b>	58,7	67,2
<b>LEGNANO</b>	52,4	85,7
<b>LODI</b>	49,9	51,2
<b>MANTOVA</b>	57,6	80,5
<b>MILANO</b>	55,5	60,6
<b>MONZA</b>	46,6	68,8
<b>PAVIA</b>	47,5	46,7
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	42,7	46,1
<b>SONDRIO</b>	35,9	41,2
<b>VARESE</b>	50,3	62,8
<b>MEDIA</b>	51,4	63,7
<b>MEDIA REGIONE</b>		60,5
<b>CV</b>	11,9	22,4

L'aumento dell'importanza dell'ICI è dipeso in alcuni casi anche dall'aumento delle aliquote, come è avvenuto, ad esempio, nei comuni di Bergamo, Brescia e Sondrio (si rimanda, per i dettagli, alle Tabelle 9, 10 e 11 del Capitolo 2 della prima parte del lavoro). Si può infatti osservare che l'aliquota ordinaria, ad eccezione del comune di Milano, è sempre superiore al 5%, e nel tempo si è verificata una sorta di convergenza verso il livello massimo consentito dal governo centrale. Appaiono invece stabili le detrazioni per l'abitazione principale, mentre l'aliquota agevolata si è mediamente ridotta tra il 2000 e il 2007. La Tabella 11 illustra il quadro relativo al 2007.

**Tabella 11 – ICI: Situazione al 2007**

	Aliquota ordinaria	Aliquota ridotta	Detrazione
<b>BERGAMO</b>	7,0	5,1	140,00
<b>BRESCIA</b>	6,5	4,25	139,50
<b>COMO</b>	6,6	4,0	103,29
<b>CREMONA</b>	7,0	5,0	103,29
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	7,0	4,5	104,00
<b>LECCO</b>	6,9	4,0	104,00
<b>LEGNANO</b>	5,5	4,9	103,29
<b>LODI</b>	6,5	5,0	154,94
<b>MANTOVA</b>	7,0	4,0	103,29
<b>MILANO</b>	5,0	4,7	104,00
<b>MONZA</b>	7,0	4,0	125,00
<b>PAVIA</b>	7,0	4,9	103,30
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	7,0	5,0	118,79
<b>SONDRIO</b>	6,8	4,5	103,29
<b>VARESE</b>	6,5	4,0	104,00

## Ulteriori agevolazioni

La Tavola 1 illustra invece le norme sull'ICI, contenute nei regolamenti dei diversi comuni.

**Tavola 1 – Riduzioni di aliquota, ulteriori detrazioni ed altre norme relative all'ICI**

	Ulteriore aliquota ridotta	Ulteriore detrazione e altre disposizioni
<b>BERGAMO</b>	4‰ per immobili locati a titolo di abitazione principale alle condizioni definite dagli accordi di cui al c.3, art.2 della L. 431/1998	100 €, per soggetti con ISEE<8.000 € (e non superiore a 15.000 € per famiglie con almeno 5 componenti), in possesso della sola unità immobiliare abitata, ad esclusione delle abitazioni con rendita catastale superiore a 826 € e delle categorie A/1-A/7-A/8-A/9
<b>BRESCIA</b>		104 € per l'abitazione principale; 160 € per gli immobili locati a canone concordato; 250 € per l'abitazione principale di famiglie con almeno 6 persone, o con un minore in affidamento, o con ISEE non superiore a 12.000 € ed un componente non autosufficiente. Riduzione d'imposta del 50% per immobili inagibili
<b>COMO</b>	4‰ per immobili locati a titolo di abitazione principale alle condizioni definite dagli accordi di cui al c.3, art.2 della L. 431/1998; 1‰ per i proprietari che eseguano interventi di recupero di immobili inagibili o inabitabili	260 € per famiglie con reddito nel 2006 non superiore a 15.494 €, aumentabile di 1.808 € per il capo famiglia non autosufficiente e per ogni familiare a carico; e di ulteriori 1.808 € per ogni familiare a carico non autosufficiente. In alternativa, la maggiore detrazione spetta alle famiglie di 5 persone con reddito non superiore a 38.735 € annui; per ogni componente in più il reddito è aumentabile di 7.747 €
<b>CREMONA</b>	2,5‰ per le abitazioni locare in base all'accordo del Comune con le rappresentanze di inquilini e proprietari; 4,5‰ per ONLUS ed Enti non commerciali; 5‰ per abitazioni date in uso gratuito a parenti in linea retta e collaterale fino al secondo grado e per le Botteghe storiche riconosciute dalla Regione Lombardia	Riduzione d'imposta del 50% per immobili inagibili. Aumento dell'aliquota al 9‰ per le abitazioni non locare da almeno due anni
<b>DARFO B.T.</b>		155 € per abitazione principale di anziani ultrasessantenni con reddito imponibile fino a 10.330 €
<b>LECCO</b>	4‰ per stabili ALER, cooperative a proprietà indivisa, appartamenti recuperati da inagibilità ed inabitabilità	
<b>LEGNANO</b>	4‰ per immobili locati con affitti convenzionati ex art.2, c. 3 e 4, della L. 431/1998, stipulati anteriormente al 31.12.2005; 3‰ per immobili locati con affitti convenzionati ai sensi dell'art.2, commi 3 e 4, della L. 431/1998, stipulati dall'1/1/2006	258,23 € per le abitazioni principali, per famiglie con minori con difficoltà a svolgere le funzioni della propria età, con permanente invalidità lavorativa al 100% e l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o con necessità di assistenza continua
<b>LODI</b>	2 ‰ per immobili locati a canone concordato per sei anni prorogabili di altri 2	Aumento al 7‰ per le aree edificabili
<b>MANTOVA</b>	5,5 ‰ per le abitazioni locare a titolo di abitazione principale secondo l'accordo territoriale del Comune e a canone moderato secondo il Regolamento della Regione Lombardia n. 1/2004; 4‰ per le abitazioni concesse in uso gratuito a parenti in linea retta di primo grado, abitazioni dei soci delle cooperative edilizie a proprietà indivisa, abitazioni di anziani o disabili che risiedono in istituti di ricovero, in via permanente, a condizione che non risultino locare, alloggi assegnati dall'ALER a soggetti che li utilizzano come abitazione principale	Aumento all'8‰ per le abitazioni per cui non risultino contratti di locazione da almeno due anni
<b>MILANO</b>	4,4 ‰ per abitazioni concesse in uso gratuito a parenti ed affini, ovvero possedute da cittadini italiani non residenti in Italia e non locare; 4 ‰ per abitazioni oggetto di recuperi d'interesse artistico ed architettonico, vincolate, collocate nel centro storico; per le case ALER; per abitazioni locare a canone concordato. Esenzione totale per i proprietari d'immobili per i quali non è stato possibile eseguire sfratti	150 € per abitazione principale di anziani, disabili, soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa e abitazioni date in uso gratuito a parenti (in linea retta fino al secondo grado) con ISEE<30.000 €; 200 € per abitazione principale dei soci di cooperativa edilizia a proprietà indivisa, con ISEE<17.000 €; 258 € per contribuenti con famiglie di 6 o più persone con ISEE<30.000 € e per pensionati, coniugi a carico di pensionati, portatori di handicap, disoccupati, lavoratori in cassa integrazione o mobilità, lavoratori atipici, con ISEE<17.000 €. Sono escluse le abitazioni delle categorie A/1, A/7, A/8, A/9.

<b>MONZA</b>	4 ‰ per l'abitazione principale dei soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa	258 € per l'abitazione principale di soggetti con reddito non superiore a 11.000 € (1 persona), 15.000 € (2 persone), 16.000 € (3 persone), 17.600 € (4 persone), 20.200 € (5 persone), 22.700 € (6 persone), 25.300 € (oltre 6 persone), che non possiedono abitazione principale di categoria A/1, A/8, A/9 né altri immobili su tutto il territorio nazionale; per l'abitazione principale di soggetti con grado di inabilità pari o superiore al 70%. Aumento all'8‰ per le abitazioni per cui non risultino contratti di locazione da almeno due anni
<b>PAVIA</b>	2 ‰ per i nuovi fabbricati per attività artigianali, industriali e commerciali di vicinato; alloggi locati ex art. 2, c. 3, della L. 431/1998; interventi di edilizia residenziale sociale attuati dall'ALER; 3 ‰ per interventi di edilizia a canone moderato (E.C.M.) attuati dall'ALER; 4,9 ‰ per gli immobili locati a studenti iscritti all'Università di Pavia; per l'abitazione principale dei soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa; per gli immobili posseduti da anziani o disabili che risiedono in istituti di ricovero a seguito di ricovero permanente, a condizione che le stesse non risultino locate; immobili concessi in uso gratuito ai parenti di primo grado in linea retta che li utilizzino come abitazione principale; 5,7 ‰ per gli immobili dell'ALER; 6,75 ‰ per le abitazioni classificate nelle categorie catastali A/10; gruppo B; gruppo C (con esclusione della categoria C/6) e gruppo D	155 € per i contribuenti di famiglie con più di 4 componenti all'1/1/2007 con reddito ai fini IRPEF nel 2006 fino a 52.787 €; 258,22 € per pensionati, coniugi a carico di pensionati, portatori di handicap, anziani non autosufficienti, disoccupati per almeno 6 mesi nel 2006 iscritti nelle liste di collocamento, lavoratori in cassa integrazione o in mobilità per almeno 6 mesi nel 2006, il cui reddito (del nucleo familiare) ai fini IRPEF non superi 15.836 €, aumentati di 1.900 € per ogni familiare a carico e di 3.800 € se portatore di handicap; per i contribuenti di famiglie (almeno due persone) con reddito da lavoro dipendente fino a 22.170 €, aumentati di 1.900 € per ogni familiare a carico, e di 3.800 € se si tratta di portatore di handicap; per i contribuenti appartenenti a famiglie costituite a decorrere dal 1° gennaio 2005, di età media fino a 35 anni, con reddito ai fini IRPEF fino a 36.951€. Sono escluse le abitazioni delle categorie A/1, A/7, A/8, A/9. Aumento al 9‰ per le abitazioni per cui non risultino registrati contratti da almeno due anni all'1/1/2007.
<b>SESTO S.G.</b>	5‰ per abitazioni principali di soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa; immobili locati a titolo di abitazione principale secondo gli accordi sindacali stipulati ex art.2, c.3, L. 431/1998; immobili locati all'Amministrazione Comunale e da questa a sua volta locati a titolo di abitazione principale; abitazioni di anziani o disabili che risiedono in via permanente in istituti di ricovero, a condizione che non risultino locate. 5,5‰ per l'unica abitazione posseduta sul territorio comunale, non utilizzata direttamente dal contribuente ma locata o utilizzata da parenti in linea retta entro il 2° grado o affini entro il 1° grado ivi residenti	154,94 € per le abitazioni dell'ALER; 258,23 € per pensionati, lavoratori dipendenti o con reddito da collaborazione coordinata e continuativa, in mobilità o in cassa integrazione; disoccupati iscritti al Centro per l'impiego; lavoratori autonomi occasionali con reddito del nucleo familiare ai fini IRPEF 2006 inferiore a 16.526,62 €, elevato di 929,62 € per ogni familiare a carico, in possesso della sola abitazione principale; portatori di handicap, anziani non autosufficienti o contribuenti conviventi con essi; contribuenti affidatari di minori. Aumento al 9‰ per le abitazioni non locate per le quali non risultino registrati contratti di locazione da almeno due anni alla data del 1° gennaio 2007
<b>SONDRIO</b>	4,5‰ per abitazioni di soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa; per appartamenti concessi in locazione ad uso abitativo, secondo l'accordo territoriale tra i rappresentanti della proprietà edilizia e quelli degli inquilini	258,23 € per soggetti in situazioni di particolare disagio economico e sociale; 154,94 € per l'abitazione principale di pensionati, portatori di handicap, disoccupati, lavoratori in cassa integrazione, se il valore catastale della prima casa non supera i 51.645,69 € e il reddito del nucleo familiare ai fini IRPEF non è superiore a 10.845,59 € più 826,33 € per ogni persona a carico; l'aumento della quota di reddito passa a 1291,14 € se nei nuclei suddetti convivono soggetti portatori di handicap o persone anziane non autosufficienti; sono escluse le abitazioni di categoria A/1, A/8, A/9
<b>VARESE</b>	4‰ per gli alloggi concessi in locazione ai sensi dell'art. 2, c.3, della L. 431/1998; alloggi concessi in comodato o in uso gratuito, a parenti in linea retta o collaterale; abitazioni di anziani e disabili i quali, a seguito di ricovero permanente, acquisiscano la residenza in istituti di ricovero o sanitari, a condizione che dette unità immobiliari risultino non locate a terzi	

Si può osservare che la maggior parte degli enti considerati accorda ulteriori agevolazioni, sotto forma di maggiori detrazioni o riduzioni di aliquota, a particolari categorie di contribuenti, in special modo ai soggetti economicamente più deboli. Queste ulteriori agevolazioni sono infatti strettamente collegate alla condizione economica dei nuclei familiari in possesso della sola abitazione principale; esse tengono però conto anche di altri fattori, che contribuiscono a indebolire lo stato di benessere, quali la numerosità del nucleo familiare, la presenza di portatori di handicap o di anziani non autosufficienti. Nella maggior parte dei casi, si tratta inoltre di agevolazioni strutturate secondo qualche criterio, in senso lato, di progressività.

Cinque comuni, Cremona, Mantova, Monza, Pavia e Sesto San Giovanni, prevedono inoltre inasprimenti di aliquota per le abitazioni non locate da almeno due anni (8‰ a Monza e Mantova, 9‰ negli altri comuni).

### *La composizione del gettito*

Per il 2007 (e solo a partire dal 2006, dunque non è possibile un confronto con il 2000) sono disponibili i dati relativi alla composizione del gettito dell'ICI (Tabella 12), come rilevata dai certificati di conto consuntivo. Per la media dei comuni considerati, il gettito derivante dalle abitazioni principali (per abitazione principale si intende quella di residenza anagrafica del soggetto passivo o quella ad essa assimilata) rappresenta circa il 24% del gettito totale; il gettito dagli altri fabbricati rappresenta quasi il 71%; il restante 5% deriva dalla tassazione delle aree fabbricabili e dei terreni agricoli.

**Tabella 12 – Composizione del gettito ICI nel 2007**

	<b>Abitazione principale</b>	<b>Altri fabbricati</b>	<b>Aree fabbricabili</b>	<b>Terreni agricoli</b>
<b>BERGAMO</b>	23,45	71,15	5,24	0,16
<b>BRESCIA</b>	20,09	73,90	5,73	0,28
<b>COMO</b>	25,89	71,66	2,45	0,00
<b>CREMONA</b>	22,31	73,90	2,53	1,27
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	17,06	78,08	4,83	0,03
<b>LECCO</b>	21,56	75,34	3,08	0,02
<b>LEGNANO</b>	31,40	60,30	8,00	0,30
<b>LODI</b>	24,23	71,42	1,35	3,00
<b>MANTOVA</b>	27,50	68,74	3,67	0,09
<b>MILANO</b>	34,81	63,74	1,38	0,07
<b>MONZA</b>	27,50	68,74	3,67	0,09
<b>PAVIA</b>	26,14	67,96	4,48	1,42
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	26,77	67,07	6,13	0,02
<b>SONDRIO</b>	17,70	71,84	10,43	0,02
<b>VARESE</b>	19,08	79,11	1,66	0,16
<b>MEDIA</b>	24,37	70,86	4,31	0,46
<b>MEDIA COMUNI LOMBARDI</b>	26,50	63,40	8,20	1,90

Rispetto alla media di tutti i comuni lombardi, appare più elevata la quota di gettito derivante dai fabbricati diversi dalle abitazioni principali, probabilmente per la presenza nel campione considerato dei comuni capoluogo e di grandi comuni (Milano, Brescia) con una maggiore numerosità di edifici adibiti ad usi diversi dall'abitazione principale. Appare d'altra parte legato alle caratteristiche economico-territoriali, il maggiore peso dell'ICI da terreni agricoli nei comuni di Cremona, Lodi e Pavia.

### *L'ICI sull'abitazione principale*

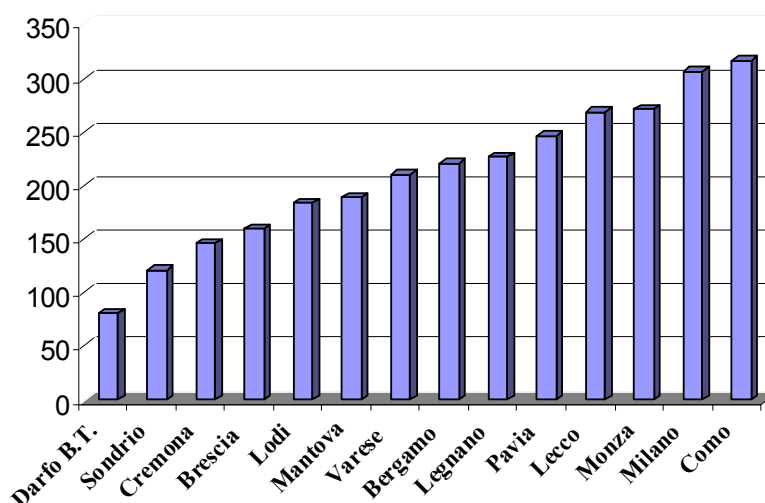
Dopo aver tracciato il quadro generale, è ora opportuno soffermarsi sulla tassazione dell'abitazione principale nei diversi comuni oggetto di analisi. Vengono presentate anche alcune simulazioni, che consentono di cogliere meglio le differenze tra gli enti considerati.

Innanzitutto la Tabella 13 e le Figure 7 e 8 illustrano il gettito dell'ICI per abitazione principale, al lordo e al netto della detrazione. Il gettito più basso si registra nel comune di Darfo Boario Terme, il gettito più elevato nel comune di Como. Si può inoltre osservare che la detrazione riduce l'imposta lorda di una percentuale compresa tra il 25% e il 55%.

**Tabella 13 – ICI per abitazione principale (euro, 2007)**

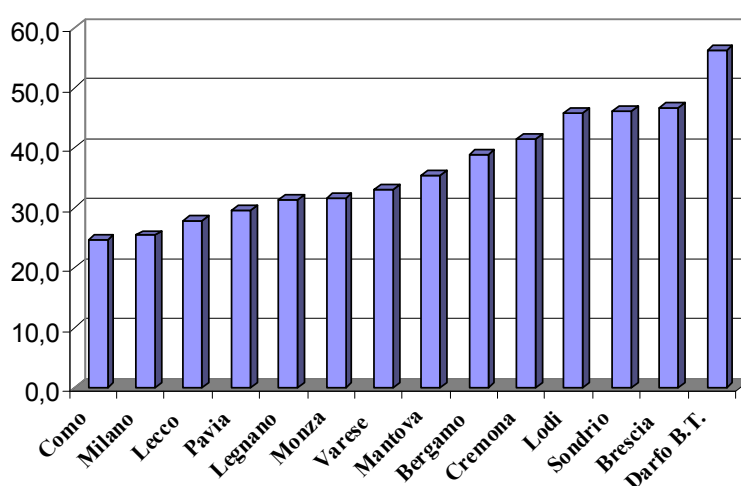
	<b>Al netto detrazione</b>	<b>Al lordo detrazione</b>
<b>BERGAMO</b>	220,8	360,8
<b>BRESCIA</b>	159,7	299,2
<b>COMO</b>	316,6	419,9
<b>CREMONA</b>	145,8	249,1
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	80,9	184,9
<b>LECCO</b>	268,7	372,7
<b>LEGNANO</b>	226,3	329,6
<b>LODI</b>	183,6	338,5
<b>MANTOVA</b>	188,9	292,2
<b>MILANO</b>	305,8	409,8
<b>MONZA</b>	270,8	395,8
<b>PAVIA</b>	245,8	349,1
<b>SONDRIO</b>	121,1	224,4
<b>VARESE</b>	210,5	314,5
<b>MEDIA</b>	210,4	324,3
<b>CV</b>	32,7	21,4
<b>MEDIA DELLA REGIONE</b>	196,7	

**Figura 7 – ICI per abitazione principale nel 2007 (euro)**



Che cosa spiega le differenze di gettito? La Tabella 14 ordina i comuni, per aliquota ICI crescente e, a parità di aliquota, per detrazione crescente. È facile capire che, a parità di aliquota e di detrazione, le differenze di gettito sono spiegate dall'applicazione di ulteriori agevolazioni, come stabilite nei regolamenti (descritte nella precedente Tavola 1), e dalla diversa ampiezza della base imponibile (diversità dei valori catastali). Ad esempio, a parità di aliquota del 4‰ e di detrazione di € 103,3, il comune di Como ottiene un gettito per abitazione principale ben più elevato del comune di Mantova.

**Figura 8 – Quota della detrazione ICI sul gettito lordo per abitazione**





**Tabella 14 – ICI: aliquota, detrazione, gettito (2007)**

	Aliquota	Detrazione	Gettito per abitazione principale
<b>MANTOVA</b>	4,0	103,3	188,9
<b>COMO</b>	4,0	103,3	316,6
<b>VARESE</b>	4,0	104,0	210,5
<b>LECCO</b>	4,0	104,0	268,7
<b>MONZA</b>	4,0	125,0	270,8
<b>BRESCIA</b>	4,3	139,5	159,7
<b>SONDRIO</b>	4,5	103,3	121,1
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	4,5	104,0	80,9
<b>MILANO</b>	4,7	104,0	305,8
<b>LEGNANO</b>	4,9	103,3	226,3
<b>PAVIA</b>	4,9	103,3	245,8
<b>CREMONA</b>	5,0	103,3	145,8
<b>LODI</b>	5,0	154,9	183,6
<b>BERGAMO</b>	5,1	140,0	220,8

### *Un esercizio di simulazione*

Una domanda molto interessante è la seguente: qual è il carico d'imposta che grava su un'abitazione tipo nei diversi comuni? Ovvero, ceteris paribus, chi ha pagato nel 2007 l'ICI più elevata? Per poter rispondere in modo plausibile sarebbe necessario conoscere i valori catastali medi in ciascun comune. Tali informazioni non sono disponibili, ma sono disponibili informazioni sulle quotazioni di mercato, elaborate per i comuni italiani dall'Agenzia del Territorio, Osservatorio del Mercato Immobiliare, con riferimento alle diverse tipologie di zona (centrale, semicentrale, periferica) e di abitazione (edilizia economica, civili abitazioni e così via). Tali informazioni possono essere utilizzate per "calcolare le rendite catastali equivalenti", ovvero le rendite catastali che corrispondono allo stesso tipo di abitazione nei diversi comuni.

L'esercizio che si propone di seguito è stato effettuato considerando la quotazione massima di mercato di una "civile abitazione" in stato normale di conservazione in zona semicentrale. Tali quotazioni sono riportate nella Tabella 15, che illustra anche gli indici (pesi) utilizzati per calcolare le rendite catastali equivalenti (RCE). In pratica, si è preso come punto di riferimento il comune di Milano, e rispetto ad esso è stato graduato il valore medio di una "civile abitazione" in zona semicentrale negli altri comuni. Ad esempio, un appartamento con rendita catastale pari a 1000 a Milano corrisponde, secondo i nostri calcoli, ad un appartamento con rendita catastale pari a 300 a Darfo Boario Terme, 650 a Brescia e 625 a Monza.

Inoltre è opportuno chiarire che la simulazione si basa sull'ipotesi che il rapporto tra valore catastale e valore di mercato sia lo stesso in tutti i comuni considerati.

L'esercizio è stato ripetuto per le abitazioni diverse da quelle adibite ad uso principale.

**Tabella 15 – ICI: indici di rendita catastale equivalente, 2007**

	€ mq	RCE
<b>BERGAMO</b>	2400	600
<b>BRESCIA</b>	2600	650
<b>COMO</b>	2200	550
<b>CREMONA</b>	1700	425
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	1200	300
<b>LECCO</b>	1800	450
<b>LEGNANO</b>	1500	375
<b>LODI</b>	2400	600
<b>MANTOVA</b>	1800	450
<b>MILANO</b>	4000	1000
<b>MONZA</b>	2500	625
<b>PAVIA</b>	2100	525
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	2300	575
<b>SONDRIO</b>	1700	425
<b>VARESE</b>	1800	450

La Tabella 16 illustra i risultati ottenuti e mette in evidenza che la differenza nel carico d'imposta rispecchia non solo le differenti scelte di politica tributaria, aliquote ridotte e detrazioni, ma anche il diverso valore di mercato delle abitazioni, a parità di condizioni dell'abitazione. Le differenze sono particolarmente marcate per la prima casa, in quanto maggiore è la variabilità delle aliquote (ridotte) e delle detrazioni; sono meno marcate per le altre abitazioni, a causa della maggiore omogeneità delle aliquote (ordinarie) e dell'assenza di detrazioni. È opportuno sottolineare che l'esercizio non tiene conto delle ulteriori agevolazioni che i comuni applicano alle categorie di contribuenti particolarmente deboli sotto il profilo economico.

**Tabella 16 – ICI: simulazioni, 2007**

	Prima casa	Altre abitazioni
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	31,0	210,0
<b>LECCO</b>	76,0	310,5
<b>VARESE</b>	76,0	292,5
<b>MANTOVA</b>	76,7	315,0
<b>LEGNANO</b>	80,5	206,3
<b>SONDRIO</b>	88,0	289,0
<b>CREMONA</b>	109,2	297,5
<b>COMO</b>	116,7	363,0
<b>MONZA</b>	125,0	437,5
<b>BRESCIA</b>	136,8	422,5
<b>LODI</b>	145,1	390,0
<b>PAVIA</b>	154,0	367,5
<b>BERGAMO</b>	166,0	420,0
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	168,7	402,5
<b>MILANO</b>	366,0	500,0

## ICI e colore politico

Un'ultima osservazione riguarda l'eventuale effetto del colore politico delle maggioranze di governo sulle scelte di politica tributaria degli enti locali esaminati. In particolare, nel ristretto campione dei comuni selezionati (limitatamente a quei comuni per cui sono disponibili informazioni per l'intero periodo di riferimento), non emerge alcuna regolarità nella relazione tra maggioranza politica e scelte in materia di ICI (cioè aliquote ordinarie, detrazioni e aliquote ridotte).

La Tabella 17 presenta le variazioni nella maggioranza di governo dei comuni rispetto all'anno precedente (sono quindi considerati i soli anni dal 2001 al 2007). I numeri negativi indicano spostamenti "verso sinistra" nel colore dei governi locali; i numeri positivi spostamenti verso destra. Il quadro politico si presenta abbastanza stabile, senza grandi sconvolgimenti.

**Tabella 17 – Maggioranze di governo**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	CD	CD	CD	CD	CS	CS	CS	CS
<b>BRESCIA</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>COMO</b>	CD	CD	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L
<b>CREMONA</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	CD	CD	CD
<b>LECCO</b>	LEGA	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L
<b>LEGNANO</b>	CD	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L
<b>LODI</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>MANTOVA</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>MILANO</b>	CD	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L
<b>MONZA</b>	CD	CD	CS	CS	CS	CS	CS	CD+L
<b>PAVIA</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS
<b>SONDRIO</b>	CS	CS	CS	CD	CD+L	CD+L	CD+L	
<b>VARESE</b>	LEGA	LEGA	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L	CD+L

Legenda: CD = Centro-Destra; CS = Centro – Sinistra; CD+L = Centro-Destra + Lega

Nelle Tabelle 18 e 19, sono invece riportate le variazioni nelle detrazioni e nelle aliquote ridotte negli stessi comuni. Anche sotto questo profilo, emerge un quadro di sostanziale stabilità.

L'unico comune che presenta una variazione significativa nell'ammontare delle detrazioni è il comune di Monza nel 2003, e in questo caso la decisione ha fatto effettivamente seguito ad un cambiamento nella maggioranza di governo: un governo di Centro-Sinistra si è sostituito a uno di Centro-Destra nel 2001 (ma come si vedrà di seguito, aumenta l'aliquota ridotta).

D'altra parte, a tutti gli altri cambiamenti nel colore politico dei governi locali non è corrisposta alcuna variazione di rilievo nell'ammontare delle detrazioni.

**Tabella 18 – Variazioni nella detrazione ICI sull’abitazione principale (in euro)**

	Detrazione 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	139,00	0	1	0	0	0	0	0
<b>BRESCIA</b>	139,00	0	0,5	0	0	0	0	0
<b>COMO</b>	103,00	0	0,29	0	0	0	0	0
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	103,00	0	1	0	0	0	0	0
<b>LEGNANO</b>	103,00	0	0,29	0	0	0	0	0
<b>LODI</b>	103,00	0	0,29	0	0	0	0	0
<b>MILANO</b>	103,00	0	1	0	0	0	0	0
<b>MONZA</b>	103,00	0	0,25	21,75	0	0	0	0
<b>PAVIA</b>	103,00	0	0,3	0	0	0	0	0
<b>SONDRIO</b>	103,00	0	0,29	0	0	0	0	0

**Tabella 19 – Variazioni nelle aliquote ridotte (abitazione principale)**

	Aliquota ridotta 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	5,9	-0,6	0	0	0	0	0	-0,2
<b>BRESCIA</b>	4,5	0	0	0	0,5	0	0	-0,75
<b>COMO</b>	4,4	-0,2	0	0	0	0	0	-0,2
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	5,0	0	0	0	0	0	0	-0,5
<b>LEGNANO</b>	4,9	0	0	0	0	0	0	0
<b>LODI</b>	5,5	0	0	0	0,5	0	0	0
<b>MILANO</b>	5,0	0	0	0	0	0	0	-0,3
<b>MONZA</b>	4,0	0	0	1	0	0	0	-1
<b>PAVIA</b>	5,25	0	0	0	-0,35	0	0	0
<b>SONDRIO</b>	5,0	0	0	0	0	-0,5	0	0

L’aliquota ridotta, quando varia, varia quasi sempre in diminuzione, sia nei comuni governati dal Centro-Destra sia nei comuni governati dal Centro-Sinistra. Nel periodo considerato, essa cresce solo a Lodi (nel 2004); a Monza cresce nel 2003, ma diminuisce dello stesso ammontare nel 2007; a Brescia cresce nel 2004 e tale aumento è più che compensato dalla riduzione del 2007. Nel 2007 quasi tutti i comuni abbassano l’aliquota ridotta: in via puramente intuitiva, questa scelta potrebbe essere in parte motivata dalla possibilità di sostituire parte del minor gettito dell’ICI con il ricorso all’addizionale all’IRPEF, per la quale nel 2003 viene eliminato (temporaneamente) il blocco delle aliquote. Tuttavia, da un’analisi comparata delle informazioni contenute nelle Tabelle 19 e 21, anche questa spiegazione trova debole sostegno nei dati.

**Tabella 20 – Variazioni nelle aliquote ordinarie**

	Aliquota ordinaria 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	5,9	0	0	0	0	0	1,1	0
<b>BRESCIA</b>	5,8	0	0	0	0,7	0	0	0
<b>COMO</b>	5,6	0	0	1	0	0	0	0
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	7,0	0	0	0	0	0	0	0
<b>LEGNANO</b>	5,5	0	0	0	0	0	0	0
<b>LODI</b>	6,5	0	0	0	0,5	0	0	0
<b>MILANO</b>	5,0	0	0	0	0	0	0	0
<b>MONZA</b>	5,5	0	0	1,5	0	0	0	0
<b>PAVIA</b>	6,5	0	0	0	0,25	0	0	0,25
<b>SONDRIO</b>	5,8	0	0	0	0	1	0	0

In parte, la diminuzione delle aliquote ridotte potrebbe essere stata compensata dall'aumento delle aliquote ordinarie, che si verifica in quasi tutti i comuni considerati (fanno eccezione solo Darfo Boario Terme, Legnano e Milano, Tabella 20). Gli aumenti delle aliquote ordinarie si registrano per lo più nei comuni di Centro-Sinistra (Bergamo, Brescia, Pavia, Monza e Lodi) ma anche nei comuni di Centro-Destra (Como e Sondrio).

Sembra quindi di poter affermare, in conclusione, che non esiste alcuna evidenza forte che nel campione di comuni considerato il cambiamento della maggioranza di governo locale abbia prodotto effetti rilevanti sulle scelte di politica in materia di ICI.

## **2.2 Le politiche tributarie: l'addizionale all'IRPEF**

L'addizionale comunale all'IRPEF, come è stato ampiamente discusso nella prima parte del lavoro, è un tributo proprio, che i comuni hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di imporre ai propri residenti, con aliquota massima dello 0,5% fino al 2006 e successivamente dello 0,8%, con aumento annuo non superiore allo 0,2%, fino al 2006<sup>1</sup>. I comuni di Brescia, Milano, Lecco e Legnano hanno deciso di non ricorrere a questa fonte di finanziamento; i comuni di Cremona, Mantova e Varese l'hanno introdotta nel 2001.

La Tabella 21 illustra l'evoluzione dell'aliquota dell'addizionale, tra il 2000 e il 2009, che è stata influenzata anche dai vincoli posti dal governo centrale, attraverso le disposizioni contenute di anno in anno nelle leggi finanziarie.

È opportuno ricordare infatti che la legge finanziaria per il 2003 (Governo Berlusconi) aveva disposto la sospensione degli aumenti dell'aliquota deliberati dai comuni dopo il 29 settembre

<sup>1</sup> Si ricorda che l'addizionale comunale è determinata applicando al reddito complessivo determinato ai fini dell'IRPEF, al netto degli oneri deducibili, l'aliquota stabilita dal Comune. Le modifiche introdotte dalla legge finanziaria per il 2007- trasformazione delle deduzioni dall'imponibile in detrazioni dall'imposta – hanno ampliato la base imponibile dell'addizionale comunale; ma il conseguente maggiore gettito è stato neutralizzato dalla corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni (art. 1, comma 10, L. 296/2006).

2002<sup>2</sup>, prorogata di anno in anno (ad eccezione della deroga concessa dalla legge finanziaria per il 2005 ai comuni che non si erano mai avvalsi della facoltà di aumentare l'aliquota) fino all'approvazione della legge finanziaria per il 2007 (Governo Prodi), che elimina il blocco delle aliquote. Nel 2007 infatti i comuni di Bergamo, Pavia, Sondrio e Varese, seguiti da Sesto San Giovanni nel 2008, deliberano un aumento dell'aliquota.

La legge finanziaria per il 2009 (Governo Berlusconi) ha ripristinato il blocco delle aliquote, nell'attesa che vengano attuate le disposizioni della legge delega in materia di federalismo fiscale.

**Tabella 21 – Aliquote addizionale IRPEF**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>BERGAMO</b>	0,20	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,50	0,70	0,60	0,60
<b>COMO</b>	0,20	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,20	0,20	0,20	0,20
<b>CREMONA</b>	0,00	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	0,40	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,50	0,50	0,50	0,50
<b>LODI</b>	0,20	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,20	0,20	0,20	0,20
<b>MANTOVA</b>	0,00	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,40	0,40	0,40	0,40
<b>MONZA</b>	0,40	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,50	0,50	0,50	0,50
<b>PAVIA</b>	0,20	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,40	0,58	0,58	0,58
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	0,20	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,20	0,20	0,60	0,60
<b>SONDRIO</b>	0,40	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,40	0,61	0,80	0,80
<b>VARESE</b>	0,00	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,40	0,70	0,70	0,70

Anche per quanto riguarda le scelte sull'addizionale all'IRPEF, il profilo delle aliquote appare indipendente dal colore politico dei governi comunali. I comuni che non hanno introdotto l'addizionale sono stati infatti governati da maggioranze sia di Centro-Destra (Milano, Lecco e Legnano) sia di Sinistra (Brescia). Le stesse considerazioni valgono per quanto riguarda i livelli delle aliquote.

È interessante osservare, invece, che, diversamente da quanto si è visto per l'ICI, le aliquote dell'addizionale all'IRPEF presentano un'elevata variabilità tra i diversi comuni; nel 2009, Cremona si colloca sul livello più basso (0,15%) e Sondrio su quello più elevato (0,8%).

La Tabella 22 illustra il gettito dell'addizionale e la quota sui tributi propri. Questa è significativamente aumentata tra il 2000 e il 2007 per la maggior parte dei comuni considerati; in media è passata dal 6,2% nel 2000 al 15% nel 2007, in seguito all'introduzione nei comuni di Cremona, Mantova e Varese e all'aumento dell'aliquota in alcuni dei comuni considerati. A titolo informativo, la media per l'insieme dei comuni lombardi nel 2007 è pari 9% circa.

<sup>2</sup> L'art.3, comma 1, lett. A, della L. 289/2002 così recita: *gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive ... deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ... in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.*

**Tabella 22 – Addizionale IRPEF  
(gettito e quota sui tributi propri)**

	Gettito (milioni di euro)			In % dei tributi propri		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	3,6	9,8	13,7	6,9	21,4	26,4
<b>COMO</b>	2,2	2,6	2,6	5,6	5,9	5,7
<b>CREMONA</b>	0,0	1,6	1,6	0,0	5,3	5,3
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	0,5	0,9	0,9	10,1	20,7	20,9
<b>LODI</b>	1,0	1,1	1,4	6,3	5,8	7,0
<b>MANTOVA</b>	0,0	2,9	3,0	0,0	13,1	13,1
<b>MONZA</b>	6,7	10,0	11,1	11,6	15,9	21,5
<b>PAVIA</b>	2,2	4,6	6,5	6,4	12,7	16,9
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	2,0	2,0	2,3	6,4	5,5	5,8
<b>SONDRIO</b>	1,4	1,3	1,8	14,8	12,8	16,5
<b>VARESE</b>	0,0	5,2	9,5	0,0	17,5	26,4
<b>MEDIA</b>				6,2	12,4	15,0
<b>CV</b>				78,2	49,2	54,6

### *Le differenze di gettito*

Le differenze di gettito che si osservano tra i comuni considerati (si rimanda all'analisi effettuata nella prima parte della ricerca) non dipendono ovviamente solo dal livello delle aliquote, ma anche dall'ampiezza della base imponibile; a partire dal 2007 esse riflettono anche eventuali ulteriori agevolazioni, sulla base della legge finanziaria, che, come si è accennato nella prima parte del lavoro, ha introdotto la possibilità per i comuni di individuare nel proprio regolamento casistiche di esenzione del versamento in base a determinati requisiti reddituali. La Tavola 2 sintetizza il tipo di agevolazioni che alcuni comuni hanno ritenuto di introdurre.

**Tavola 2 – Agevolazioni per l'addizionale all'IRPEF**

<b>BERGAMO</b>	Erogazione di un contributo economico pari a 70 Euro a tutti i cittadini il cui indicatore ISEE non ecceda i 15.000 Euro e che abbiano versato l'addizionale comunale IRPEF al Comune di Bergamo nell'anno 2008. Il contributo non potrà essere assegnato a più di un soggetto per nucleo familiare, prendendo a riferimento la composizione che è riportata nel modello ISEE o quella che risulta all'anagrafe del Comune in caso di incongruenza.
<b>MANTOVA</b>	Esenzione per i soggetti con un reddito imponibile complessivo, determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non superiore a 13.500 euro, che salgono a 15.000 a partire dal 2009.
<b>PAVIA</b>	Esenzione per i soggetti con un reddito imponibile complessivo, determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non superiore a 12500 euro.
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Esenzione per i soggetti con un reddito imponibile complessivo, determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non superiore a 17500 euro.
<b>SONDRIO</b>	Esenzione per i soggetti con un reddito imponibile complessivo, determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non superiore a 10000 euro.

Per quanto riguarda la base imponibile, occorre tenere conto essenzialmente di due elementi, il numero di contribuenti residenti in ciascun comune e il reddito medio di questi contribuenti.

La Tabella 23 contiene i dati relativi ai contribuenti nel 2000 e nel 2006 (non sono infatti disponibili informazioni per il 2007), ricostruiti dal sito del Ministero delle Finanze.

Tra il 2000 e il 2006, il numero di contribuenti (ovvero di soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi) è diminuito nei comuni di Como, Cremona, Mantova, Pavia e Varese; è aumentato in tutti gli altri comuni.

I “contribuenti con imposta netta” sono coloro per i quali il debito d’imposta IRPEF nei confronti dello Stato è positivo (coloro che rientrano nella soglia di esenzione dell’IRPEF erariale non sono tenuti al pagamento dell’addizionale comunale). Maggiore è la quota di contribuenti netti, minore è il numero di contribuenti che rientrano nella soglia di esenzione. È interessante osservare che tra il 2000 e il 2006 nella maggior parte dei comuni considerati si è ridotta la quota dei contribuenti netti sul totale dei contribuenti; in media essa è scesa dall’84,4% nel 2000 all’81,9% nel 2006. Si è ridotta anche la quota dei contribuenti sulla popolazione residente, scendendo in media dal 64,7% al 61,8%.

**Tabella 23 – Contribuenti addizionale IRPEF**

	N. contribuenti		N. contribuenti con imposta netta		Quota dei contribuenti netti sui contribuenti		Quota dei contribuenti netti sulla popolazione	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
<b>BERGAMO</b>	86.245	87.949	72.952	70.588	84,6	80,3	63,9	60,7
<b>BRESCIA</b>	143.210	143.662	121.634	115.417	84,9	80,3	64,8	60,4
<b>COMO</b>	62.384	62.374	53.173	49.627	85,2	79,6	66,8	59,8
<b>CREMONA</b>	55.911	55.271	45.941	45.831	82,2	82,9	64,9	64,3
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	9.305	10.511	7.737	8.408	83,1	80,0	57,4	57,8
<b>LECCO</b>	35.251	35.522	29.235	28.993	82,9	81,6	64,8	61,9
<b>LEGNANO</b>	39.080	42.017	33.956	35.227	86,9	83,8	63,4	62,2
<b>LODI</b>	31.001	32.392	25.426	27.125	82,0	83,7	62,4	63,5
<b>MANTOVA</b>	38.488	37.251	32.020	30.766	83,2	82,6	66,9	64,5
<b>MILANO</b>	986.595	993.888	839.530	806.752	85,1	81,2	66,2	61,6
<b>MONZA</b>	90.350	90.984	78.346	75.575	86,7	83,1	66,4	62,0
<b>PAVIA</b>	55.547	55.205	46.140	46.137	83,1	83,6	65,2	64,9
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	60.677	61.280	51.897	51.184	85,5	83,5	65,4	61,3
<b>SONDRIO</b>	16.536	16.844	14.315	13.680	86,6	81,2	66,4	62,5
<b>VARESE</b>	63.193	61.225	52.765	49.292	83,5	80,5	65,1	59,5
<b>MEDIA</b>					84,4	81,9	64,7	61,8

La Tabella 24 fornisce invece le informazioni relative alla base imponibile, all’imponibile medio (riferito ai contribuenti con imposta netta) e al debito d’imposta medio. La base imponibile aumenta in tutti i comuni considerati, anche in quelli dove è diminuito il numero di contribuenti, per effetto dell’aumento del reddito medio. Tra il 2000 e il 2006 il reddito medio aumenta infatti, nella media dei comuni considerati, da 20.782 a 25.241 euro. Aumenta anche il debito d’imposta medio, da circa 56 a 89 euro.



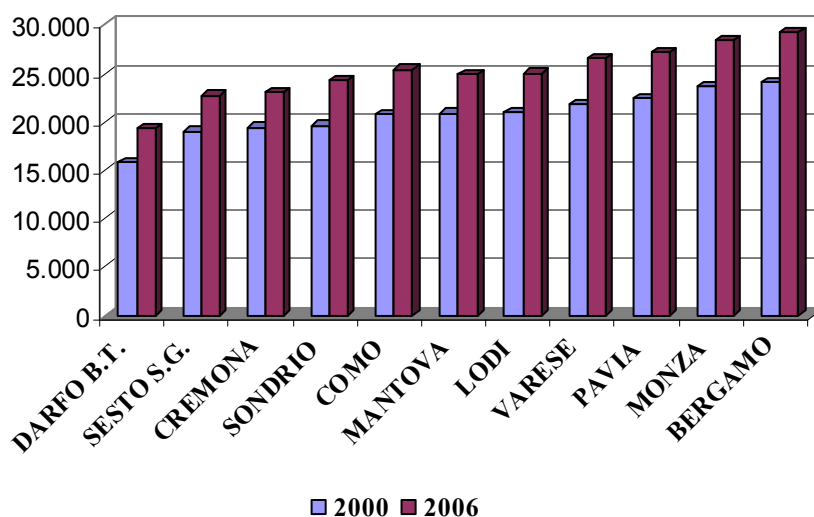
**Tabella 24 – Base imponibile e gettito aggiuntivo IRPEF**

	Imponibile IRPEF (milioni di euro)		Imponibile per contribuente (euro)		Imposta per contribuente (euro)	
	2000	2006	2000	2006	2000*	2006
<b>BERGAMO</b>	1.758	2.062	24.103	29.348	48	146
<b>COMO</b>	1.105	1.263	20.782	25.572	42	51
<b>CREMONA</b>	892	1.060	19.419	23.221	0	35
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	122	163	15.809	19.551	63	97
<b>LODI</b>	534	679	21.020	25.115	42	50
<b>MANTOVA</b>	670	768	20.927	25.051	0	100
<b>MONZA</b>	1.855	2.154	23.680	28.593	95	143
<b>PAVIA</b>	1.033	1.256	22.394	27.307	45	109
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	987	1.165	19.011	22.840	38	46
<b>SONDRIO</b>	282	333	19.667	24.431	79	97
<b>VARESE</b>	1.150	1.307	21.794	26.618	0	106
<b>MEDIA</b>	944	1.110	20.782	25.241	56,5	89,1

Dalla media sono esclusi Cremona, Mantova e Varese, che nel 2000 non avevano l'addizionale

La Figura 9 ordina per reddito imponibile medio i comuni che applicano l'addizionale all'IRPEF; Darfo Boario Terme si caratterizza per l'imponibile medio più basso, sia nel 2000 sia nel 2006; i livelli più elevati si registrano a Monza e Bergamo.

**Figura 9 – Reddito imponibile medio**



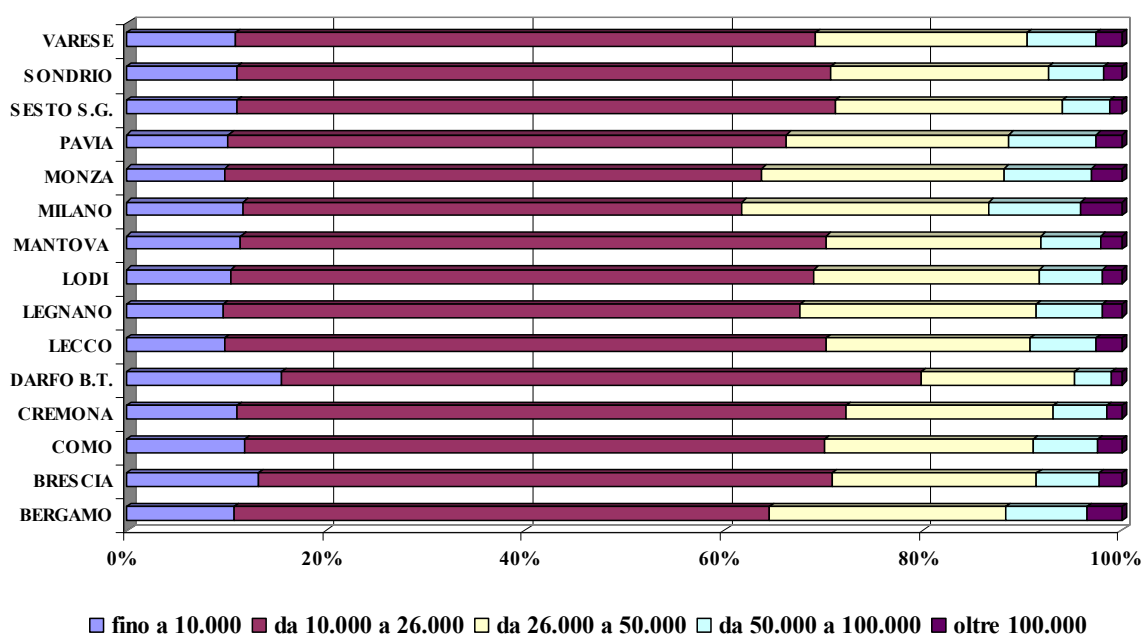
Ulteriori indicazioni interessanti si traggono dai dati contenuti nella Tabella 25 (e Figura 10), relativa alla distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito imponibile (dati disponibili solo per il 2006). La quota di contribuenti con reddito imponibile inferiore ai 10.000 euro assume i valori più elevati nei comuni di Darfo Boario Terme e Brescia, il valore più basso a Legnano. La maggior parte dei contribuenti si concentra nella fascia tra 10.000 e 26.000 euro, dal 53,8% di Bergamo al 64,3% di Darfo Boario Terme. La quota più elevata di contribuenti con

reddito imponibile superiore a 100.000 euro si registra, come c'era da aspettarsi, nel comune di Milano, il 4%, seguito da Bergamo e Monza.

**Tabella 25 – Distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito imponibile, 2006**

	BG	BS	CO	CR	DBT	LC	LEG	LO	MN	MI	MB	PV	SSG	SO	VA
<b>Fino a 10.000</b>	10,7	13,3	11,9	11,1	15,6	9,8	9,6	10,5	11,4	11,7	9,9	10,2	11,1	11,0	10,9
<b>da 10.000 a 26.000</b>	53,8	57,6	58,2	61,2	64,3	60,6	58,1	58,5	58,8	50,1	53,9	56,1	60,1	59,7	58,3
<b>da 26.000 a 50.000</b>	23,7	20,6	21,0	20,9	15,4	20,5	23,7	22,8	21,5	24,8	24,4	22,3	22,8	21,9	21,3
<b>da 50.000 a 100.000</b>	8,2	6,2	6,6	5,3	3,6	6,7	6,7	6,3	6,1	9,3	8,6	8,8	4,9	5,5	6,9
<b>oltre 100.000</b>	3,5	2,3	2,4	1,6	1,0	2,5	1,9	2,0	2,1	4,0	3,1	2,6	1,1	1,9	2,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Figura 10 – Distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito imponibile, 2006**



Sulla base delle informazioni precedenti, è possibile calcolare, sia pure in modo approssimativo, il gettito a cui hanno rinunciato i comuni che hanno deciso di non introdurre l'addizionale. L'esercizio è stato condotto applicando le aliquote modali (ovvero quelle applicate nella maggior parte dei comuni considerati) nel 2000 (pari allo 0,2%) e nel 2006 (pari allo 0,4%). I risultati sono esposti nella Tabella 26. Per il 2000, la potenziale perdita di

gettito equivale per tutti e quattro i comuni ad una quota intorno al 6% del gettito dei tributi propri; per il 2006, si va dal 12,8% di Lecco al 20,2 di Brescia.

**Tabella 26 – Perdita di gettito potenziale da addizionale IRPEF**

	2000		2006	
	Gettito (milioni di euro)	Imposta per contribuente (euro)	Gettito (milioni di euro)	Imposta per contribuente (euro)
<b>BRESCIA</b>	5,0	42,0	11,6	101,0
<b>LECCO</b>	1,3	44,0	2,9	102,0
<b>LEGNANO</b>	1,4	42,0	3,6	101,0
<b>MILANO</b>	43,1	51,0	106,1	132,0

Infine, la Tabella 27 ordina i comuni per aliquota dell'addizionale crescente, a parità di aliquota per numero crescente di contribuenti e quindi per reddito imponibile medio crescente, in modo da rendere nel modo più chiaro possibile le ragioni che producono differenze di gettito. Ad esempio, Lodi e Como hanno la stessa aliquota e in pratica la stessa base imponibile media, ma il gettito del comune di Como è molto più elevato perché è molto più elevato il numero dei contribuenti; analoghe considerazioni valgono per i comuni di Mantova e Sondrio.

**Tabella 27 – Addizionale IRPEF: aliquota, contribuenti, imponibile e gettito (2006)**

	Aliquote	Contribuenti con imposta netta	Reddito imponibile medio	Gettito
<b>CREMONA</b>	0,0015	45831	23221	1,6
<b>LODI</b>	0,002	27125	25115	1,4
<b>COMO</b>	0,002	49627	25572	2,5
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	0,002	51184	22840	2,3
<b>SONDRIO</b>	0,004	13680	24431	1,3
<b>MANTOVA</b>	0,004	30766	25051	3,1
<b>PAVIA</b>	0,004	46137	27307	5,0
<b>VARESE</b>	0,004	49292	26618	5,2
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	0,005	8408	19551	0,8
<b>BERGAMO</b>	0,005	70588	29348	10,3
<b>MONZA</b>	0,005	75575	28593	10,8

Infine, sembra opportuno segnalare che i dati di bilancio relativi all'addizionale all'IRPEF soffrono dei limiti del sistema di erogazione di tali risorse alle amministrazioni comunali da parte del Ministero dell'Interno. La procedura in vigore fino al 2007 prevedeva diverse erogazioni a titolo di acconto nel corso dell'anno successivo a quello di riferimento dell'imposta, con la corresponsione del saldo solo nel momento in cui il Ministero dell'economia e delle finanze rendeva disponibili i dati definitivi sulle basi imponibili IRPEF, a livello comunale e per anno di competenza. Al di là degli aspetti contabili, ciò ha sollevato, in linea di principio, problemi di certezza delle risorse disponibili.

La Legge finanziaria per il 2007 ha eliminato questo sistema e introdotto il versamento diretto dell'addizionale alle amministrazioni comunali, contestualmente al versamento in acconto e a saldo dell'IRPEF erariale. La misura dell'acconto è pari al 30% dell'addizionale ottenuta applicando al reddito imponibile dell'anno precedente l'aliquota deliberata per l'anno di riferimento.

## CAPITOLO 3

### LE POLITICHE DEI SERVIZI: LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI

Questo capitolo è dedicato all'analisi del comportamento dei comuni in un settore di grande rilevanza, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Viene innanzitutto presentato un quadro di riferimento, che illustra le modalità di gestione del servizio in ciascun comune e alcune caratteristiche tecniche, come i sistemi di raccolta, la frequenza della raccolta e il valore della raccolta differenziata. In secondo luogo, sulla base dei conti consuntivi, vengono ricostruiti i dati di spesa, in modo da individuare le risorse destinate alla gestione del servizio. Particolare attenzione viene poi dedicata ai sistemi di finanziamento del servizio, con un'analisi dettagliata dei costi che gravano sui contribuenti (utenze domestiche), sia sotto il regime della TAR SU sia sotto il regime della TIA. Infine, viene proposto un esercizio di simulazione, con l'obiettivo di valutare in modo più approfondito le differenze del carico tributario sui residenti nei diversi comuni.

#### 3.1 Il quadro di riferimento

Lo smaltimento dei rifiuti è un servizio indispensabile di competenza comunale, che può essere gestito con modalità differenti.

**Tavola 3 – Forme di gestione del servizio smaltimento rifiuti, 2007**

	<b>Forma di gestione</b>	<b>Soggetto gestore</b>
<b>BERGAMO</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	Aprica Spa (Gruppo A2A) per l'erogazione del servizio; BAS Omniservizi Srl (Gruppo A2A) per la fatturazione e i pagamenti
<b>BRESCIA</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	Aprica Spa (Gruppo A2A)
<b>COMO</b>	Concessione ad azienda privata	A.T.I. (costituita da Econord Spa e ACSM ambiente Srl) per raccolta e trasporto; ACSM Spa per lo smaltimento
<b>CREMONA</b>	Affidamento ad azienda partecipata	Aem Cremona
<b>DARFO BOARIO TERME</b>		Vallecamonica Servizi Spa
<b>LECCO</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	SILEA Spa
<b>LEGNANO</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	AMGA Legnano Spa
<b>LODI</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	ASTEM Gestioni Srl (di ASTEM Spa, LINEA GROUP)
<b>MANTOVA</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	Mantova Ambiente Srl (controllata da TEA Spa e partecipata da SISAM e Lombardi Ambiente srl)
<b>MILANO</b>	Concessione ad azienda privata	A2A Spa
<b>MONZA</b>	Gestione consortile	Sangalli Giancarlo e c. Srl per la raccolta, Consorzio Provinciale Brianza Milanese per lo smaltimento
<b>PAVIA</b>	Azienda municipalizzata	ASM Spa
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Concessione ad azienda privata	Consorzio Recupero Energetici Spa (CORE)
<b>SONDRIO</b>	Affidamento ad azienda partecipata	Azienda Sondriese Multiservizi
<b>VARESE</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	ASPEM Spa ( fa parte di A2A)

La Tavola 3 illustra le forme di gestione adottate dai comuni considerati, che hanno scelto per la maggior parte di dare il servizio in concessione ad aziende pubbliche e private.

In alcuni casi, Como e Monza, si osserva una distinzione tra il soggetto che gestisce la raccolta dei rifiuti e il soggetto che si occupa dello smaltimento; nel comune di Bergamo, il soggetto che eroga il servizio è diverso dalla società che gestisce fatturazione e pagamenti.

La Tavola 4 fornisce invece qualche indicazione sui sistemi di raccolta dei rifiuti urbani e mostra che tutti i comuni, sia pure con modalità diverse, adottano il sistema della raccolta differenziata.

**Tavola 4 - Servizio smaltimento rifiuti, sistemi di raccolta**

<b>BERGAMO</b>	Piattaforma ecologica; porta a porta per carta, cartone, vetro, tetrapak, lattine
<b>BRESCIA</b>	Porta a porta per carta, cartone, vetro, tetrapak, lattine
<b>COMO</b>	Campane per vetro e carta; isole ecologiche per i rifiuti differenziati; piattaforma ecologica
<b>CREMONA</b>	Rifiuti indifferenziati con cassonetti stradali nelle zone periferiche della città; raccolta domiciliare "porta a porta"; cassonetti e campane mono-rifiuto
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	Campane per vetro e carta, plastica, lattine; cassonetti per rifiuti solidi; verde e legno in specifico sito temporaneo
<b>LECCO</b>	Porta a porta per umido, tetrapak, campane per il vetro, cassonetti per carta e plastica, stracci e indumenti, pile e farmaci
<b>LEGNANO</b>	Porta a porta per umido organico carta e cartone, vetro e lattine, plastica e indifferenziato, contenitori per pile e piattaforme ecologiche
<b>LODI</b>	Porta a porta per i rifiuti organici in centro città, cassonetti altrove; porta a porta per carta ed imballaggi in plastica, sfalci e potature; campane per vetro, alluminio, metalli
<b>MANTOVA</b>	Campane e bidoni per vetro/lattine, carta/cartoni bevande, cartoni / plastica/rifiuti non riciclabili; bidoni per organico; contenitori per pile
<b>MILANO</b>	Cassonetti e campane (sia condominiali che in 250 punti sul territorio comunale) per carta e cartone/vetro /plastica e metalli; contenitori per pile (anche nei negozi), indumenti (anche cassonetti sul territorio), rifiuti ingombranti (anche ritiro a domicilio); contenitori presso le farmacie per farmaci scaduti; sacco nero per rifiuti indifferenziati
<b>MONZA</b>	Porta a porta per umido, frazione secca, carta, plastica; cassonetti per il vetro
<b>PAVIA</b>	Campane per carta, vetro, lattine, alluminio; cassonetti per plastica e liquidi
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Cassonetti per vetro, carta, alluminio; sacchi per plastica; sacchi per frazione indifferenziata; bidoni per rifiuti organici
<b>SONDRIO</b>	20 isole ecologiche (carta, plastica, vetro, lattine); nelle frazioni raccolta porta a porta con il sistema "multisacco"; centro di raccolta rifiuti ingombranti
<b>VARESE</b>	Porta a porta con bidoncini o sacchi per secco, carta, plastica, vetro, umido organico

Ulteriori informazioni sono contenute nella Tavola 5, anche se i dati provenienti dai bilanci comunali sulla frequenza settimanale della raccolta sono lacunosi; alcuni comuni, come Brescia, Cremona, Darfo Boario Terme e Sesto San Giovanni non forniscono le opportune informazioni.

Sembrano soddisfacenti le percentuali di incidenza della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani prodotti, per la maggior parte superiori all'obiettivo del 35%, stabilito dal Decreto Ronchi.

**Tavola 5 - Servizio smaltimento rifiuti, dati tecnici**

	Frequenza settimanale della raccolta	Valore della raccolta Differenziata (in %)
<b>BERGAMO</b>	4	50,5 (dati aziendali); 41,6 nel 2005
<b>BRESCIA</b>	n.d.	41 nel 2005
<b>COMO</b>	4	30,8 (2005)
<b>CREMONA</b>	n.d.	44 (2007), dati comunali
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	n.d.	28,7
<b>LECCO</b>	3	53,8
<b>LEGNANO</b>	3	60% (2007 e 2008), dati comunali
<b>LODI</b>	3	39,1% nel 2005 secondo il rapporto di Legambiente, 70-80% secondo l'opuscolo ASTEM
<b>MANTOVA</b>	6	35% nel 2007 ( dati aziendali); 35% nel 2005 (dati Legambiente)
<b>MILANO</b>	2	Nel 2005, 29,8% (dati Legambiente) ; nel 2006, 30,03% (fonte AMSA)
<b>MONZA</b>	3	52
<b>PAVIA</b>	3	28 (2008)
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	n.d.	40,3
<b>SONDRIO</b>	3	46,9
<b>VARESE</b>	3	43,91 (2006)

### 3.2 La spesa per il Servizio smaltimento rifiuti

Indicazioni sui costi del servizio si ottengono dai dati di bilancio, illustrati in termini pro capite nella Tabella 28 (e Figura 11). I dati di spesa (spese correnti, impegni) sono disponibili solo per i comuni che hanno deciso di mantenere la TARSU; i comuni che hanno scelto di passare alla TIA, non gestiscono direttamente né la spesa per l'erogazione del servizio né l'incasso della tariffa da parte degli utenti.

**Tabella 28 - Spese per il Servizio smaltimento rifiuti (euro pro capite)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	132,9	130,8	125,9					
<b>BRESCIA</b>	122,8	124,2						
<b>COMO</b>	126,2	132,6	129,9	135,1	140,2	139,5	145,2	148,8
<b>CREMONA</b>	84,4	91,2	87,6	93,5	93,7	103,5	98,6	102,4
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	87,6	94,3	95,4	100,4	91,2	108,3		
<b>LECCO</b>	126,6	109,6	104,0	102,2	106,7	108,1	109,4	111,3
<b>LEGNANO</b>	134,1	130,7	118,6	123,6	124,0	130,0		
<b>LODI</b>	108,9	116,2	119,6	132,3	142,3	145,9	147,0	149,9
<b>MANTOVA</b>	146,5	152,2	154,6					
<b>MILANO</b>	186,7	184,6	187,0	183,6	174,2	161,9	154,6	155,3
<b>MONZA</b>	124,4	122,8	124,1	124,4	123,3	124,9		
<b>PAVIA</b>	146,1	140,2	141,4	151,4	155,9	149,5	153,5	159,1
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	117,2	106,8	98,5	100,6	99,4	95,7	94,0	129,7
<b>SONDRIO</b>	139,0	145,9	150,4	161,7	165,6	154,8	147,3	163,4
<b>VARESE</b>	137,0	144,6	147,4	155,4	162,3			
<b>MEDIA</b>	128,0	128,4	127,4	130,4	131,6	129,3	125,0	140,0
<b>CV</b>	19,2	18,6	21,3	21,9	22,4	17,6	19,7	16,3

La spesa pro capite media (per i comuni con la TARSU) è aumentata da 128 euro nel 2000 a 140 euro nel 2007, ma si riscontra una variabilità piuttosto elevata tra gli enti considerati. Nel 2007, Cremona è il comune che spende di meno, circa 102 euro; Sondrio è il comune che spende di più, oltre 160 euro.

Le differenze nella spesa pro capite possono essere spiegate da una molteplicità di fattori.

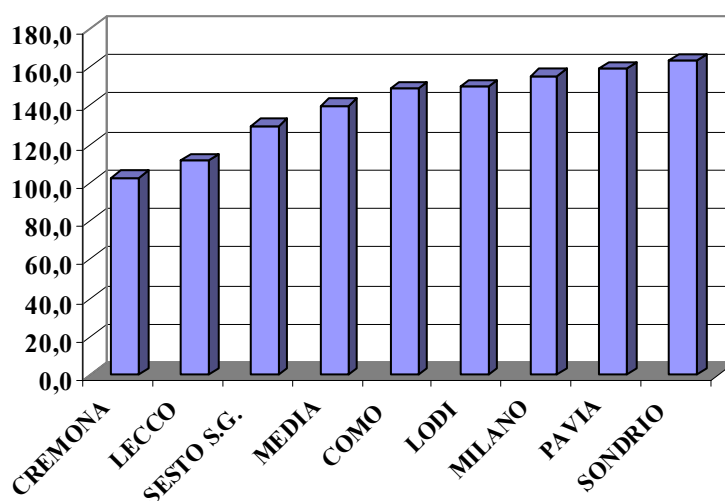
La spesa dipende infatti innanzitutto dalle diverse modalità di raccolta: differenziata o indifferenziata, domiciliare o in strada, differenziata mono-materiale o multi-materiale, e così via.

Maggiore è il grado di differenziazione della raccolta minori sono i costi di smaltimento; in particolare, la raccolta differenziata mono-materiale risulta essere la meno costosa e può addirittura produrre ricavi dal recupero dei materiali riciclabili (ad esempio, il progetto CONAI).

Inoltre, alcuni studi hanno messo in evidenza che il sistema di raccolta differenziata domiciliare risulta meno costoso del sistema di raccolta stradale, perché minimizza i costi di smaltimento (maggiore controllo sulla raccolta differenziata), sia pure in presenza di maggiori costi di raccolta. In secondo luogo, occorre considerare l'interazione tra modalità di raccolta e dimensione del comune; ad esempio, il costo della raccolta in strada aumenta all'aumentare della popolazione residente e dell'estensione territoriale del comune.

Infine, differenze nella spesa pro capite potrebbero essere in parte anche ricondotte ai diversi gradi di efficienza nella gestione del servizio nei diversi comuni.

**Figura 11 – Spesa per lo smaltimento dei rifiuti urbani  
(euro pro capite, 2007)**





Un aspetto interessante concerne il grado di copertura del costo del servizio, sempre per i comuni che hanno mantenuto la TARSU; infatti per i comuni che hanno adottato la TIA, il costo del servizio deve essere interamente coperto dalla corrispondente tariffa. Il grado di copertura è stato calcolato come rapporto tra il gettito della TARSU e il costo complessivo del servizio (anche se, come sarà specificato di seguito, la normativa vigente consente di escludere alcune componenti di costo dal calcolo del grado di copertura).

**Tabella 29 - Grado di copertura del costo del Servizio smaltimento rifiuti**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	72,5	69,5	78,1					
<b>BRESCIA</b>	85,5	85,1						
<b>COMO</b>	99,5	85,9	87,2	87,1	96,6	107,9	109,5	104,9
<b>CREMONA</b>	100,4	95,9	106,2	102,6	103,1	104,0	115,2	114,4
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	67,8	70,4	69,3	65,0	84,9	70,2		
<b>LECCO</b>	82,4	84,2	88,8	93,9	101,4	127,4	109,2	108,9
<b>LEGNANO</b>	83,6	87,0	94,0	89,8	88,2	86,3		
<b>LODI</b>	81,1	90,7	92,0	90,2	89,6	91,5	89,1	107,7
<b>MANTOVA</b>	85,5	92,1	88,0					
<b>MILANO</b>	81,6	85,4	84,1	89,6	100,0	102,9	119,6	113,4
<b>MONZA</b>	98,8	95,9	96,0	90,2	98,0	95,6	97,5	
<b>PAVIA</b>	91,9	109,2	105,0	97,9	98,5	98,2	102,7	99,6
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	86,0	95,9	103,1	101,1	108,1	109,0	118,5	90,4
<b>SONDRIO</b>	83,4	88,7	92,4	88,9	92,2	86,0	111,7	100,3
<b>VARESE</b>	87,3	84,8	88,5	91,8	99,2			
<b>MEDIA</b>	85,8	88,0	90,9	90,7	96,6	98,1	108,1	93,3
<b>CV</b>	10,7	11,2	11,1	10,5	7,0	15,3	9,3	7,6

Sorge qualche perplessità sui risultati ottenuti, illustrati nella Tabella 29, in quanto il gettito della TARSU non dovrebbe, per legge, essere superiore alla spesa sostenuta per l'erogazione del servizio. Tali risultati, anche se imprecisi, stanno tuttavia ad indicare che tutti i comuni considerati fanno registrare un ottimo grado di copertura dei costi del servizio.

### 3.3 Il finanziamento del Servizio di smaltimento dei rifiuti

Esistono due modalità di finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, l'applicazione della TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) o della TIA (Tariffa di igiene ambientale).

La TARSU, istituita nel 1993, avrebbe dovuto essere sostituita dalla TIA, durante un periodo transitorio modulato in funzione del grado di copertura del costo del servizio nel 1999 e del numero di abitanti dei comuni. Come si è già ricordato, diversi provvedimenti hanno prorogato di volta in volta l'entrata in vigore della nuova disciplina e, attualmente, vige un regime misto. Le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 hanno disposto il mantenimento dello status quo (ovvero ciascun ente conserva il regime vigente, TARSU o TIA) fino a tutto il 2009; ma il cosiddetto "Decreto "ambiente" (D.L. 208/08) ha dato ai comuni la facoltà di

adottare la TIA, nella nuova forma di Tariffa Integrata Ambientale, a partire dal 30 giugno 2009.

La Tabella 30 illustra la situazione nell'intero periodo di tempo considerato. Bergamo, Brescia, Darfo Boario Terme, Legnano, Mantova, Monza e Varese hanno, in tempi diversi, deciso di optare per il sistema della tariffa.

**Tabella 30 - TARSU e TIA**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BERGAMO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TIA	TIA	TIA	TIA	TIA
<b>BRESCIA</b>	TARSU	TARSU	TIA	TIA	TIA	TIA	TIA	TIA
<b>COMO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>CREMONA</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TIA	TIA
<b>LECCO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>LEGNANO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TIA	TIA
<b>LODI</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>MANTOVA</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TIA	TIA	TIA	TIA	TIA
<b>MILANO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>MONZA</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TIA
<b>PAVIA</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>SONDRIO</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU
<b>VARESE</b>	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TARSU	TIA	TIA	TIA

### **La TARSU**

Il principio di applicazione e calcolo della TARSU, per le utenze domestiche, è quello della sola metratura dell'alloggio e delle sue pertinenze, indipendentemente dal numero dei componenti il nucleo familiare. Il suo presupposto è dunque la presunzione di produzione di rifiuti, determinata dall'occupazione o dalla detenzione di locali o aree scoperte; i soggetti passivi della tassa, infatti, sono tutti coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte rientranti nel territorio comunale.

La legge istitutiva della tassa (D.Lgs. 507/1993) stabilisce che il gettito complessivo della TARSU non può superare il costo di esercizio del servizio, né può essere inferiore al 50%. Sono i dati del conto consuntivo quelli che devono essere utilizzati come base di riferimento per il calcolo dei limiti minimo e massimo di copertura dei costi. Il costo del servizio comprende tutti gli oneri diretti e indiretti, anche se ai fini della copertura, non vengono considerati tutti i costi del servizio, ad esempio i costi di accertamento, riscossione e contenzioso o una quota di costi relativi al servizio di spazzamento delle strade.

La base imponibile della TARSU dipende dalla dimensione demografica del comune; in particolare, per i comuni con popolazione superiore ai 35.000 abitanti, essa è commisurata alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi

urbani ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, a cui essi sono destinati e al costo dello smaltimento; per i comuni più piccoli, con popolazione inferiore ai 35.000 abitanti, la base imponibile è commisurata alla qualità e quantità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento.

Le aliquote per ogni categoria o sottocategoria omogenea di utenza sono determinate dal Comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescritto dalla legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

### ***La TIA***

A differenza della TARSU, la TIA tiene conto non soltanto della metratura dell'abitazione e delle sue pertinenze, ma anche del numero dei componenti il nucleo familiare. Inoltre, a differenza della TARSU, la legge stabilisce che il gettito della TIA deve assicurare la copertura integrale di tutti i costi di gestione dei rifiuti sostenuti dal Comune.

Le tariffe applicate all'utenza sono determinate dalla Giunta Comunale, sulla base degli indirizzi e delle linee guida fissate dal Consiglio Comunale in sede di approvazione del piano finanziario.

La TIA si compone di due parti. Una parte fissa e una parte variabile. La componente fissa deve coprire i costi di spazzamento e lavaggio delle strade, i costi di accertamento, contenzioso e riscossione, i costi generali di gestione, il costo d'uso del capitale e una categoria residuale di altri costi; la componente variabile è, invece, commisurata alla quantità di rifiuti prodotti dalla singola utenza e deve coprire i costi di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, i costi di trattamento e smaltimento, i costi della raccolta differenziata e i costi di trattamento e riciclo dei rifiuti stessi.

Anche il calcolo della TIA (parte fissa e parte variabile) avviene con modalità diverse per le utenze domestiche e per le utenze non domestiche (che vengono trascurate in questo lavoro).

La parte fissa della tariffa per un'utenza domestica con n componenti il nucleo familiare ed una superficie pari ad S, come si è detto, dipende dai costi fissi attribuibili alla singola utenza ed è calcolata nel modo seguente:

$$QF * S * Ka(n)$$

dove QF è la quota unitaria (euro/m<sup>2</sup>), determinata dal rapporto tra il totale dei costi fissi attribuiti alle utenze domestiche e la superficie totale delle utenze domestiche con n componenti del nucleo familiare, e Ka(n) è un coefficiente di adattamento che tiene conto della reale distribuzione delle superfici degli immobili in funzione del numero di componenti del nucleo familiare (n) costituente la singola utenza. I valori di tali coefficienti sono fissati dalla legge e dipendono sia dall'area geografica di appartenenza sia dal numero di abitanti del comune (valori diversi a seconda che il comune abbia una popolazione inferiore o superiore a 5.000 abitanti).

La parte variabile della tariffa per un'utenza domestica con n componenti il nucleo familiare dipende dalla quantità di rifiuti prodotti dalla singola utenza e si ottiene come il seguente prodotto:

$$QV * Kb(n) * Cu$$

dove QV è la quota unitaria (euro/m<sup>2</sup>), determinata dal rapporto fra la quantità totale di rifiuti prodotta dalle utenze domestiche ed il numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare delle utenze medesime, e Kb(n) è un coefficiente proporzionale di produttività, scelto dal comune all'interno di un intervallo di valori stabiliti dalla legge (Tabella 31); infine, Cu è il costo unitario (euro/Kg), determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze domestiche.

**Tabella 31 – Coefficienti di produttività TIA utenze domestiche**

Nucleo familiare	Coefficienti di produttività Kb		
	Minimo	Medio	Massimo
1	0,6	0,8	1,0
2	1,4	1,6	1,8
3	1,8	2,0	2,3
4	2,2	2,6	3,0
5	2,9	3,2	3,6
6 o più	3,4	3,7	4,1

### 3.4 TIA e TARSU per le utenze domestiche

A questo punto è possibile valutare il carico che grava sulle utenze domestiche nei comuni che hanno mantenuto la TARSU e nei comuni che sono passati alla TIA entro il 2007.

Per quanto riguarda la TIA, poiché il coefficiente di adattamento Ka è identico per tutti i comuni considerati, le differenze riscontrabili nella parte fissa delle tariffe rappresentano prevalentemente una differenza nel livello dei costi fissi di gestione del servizio nei diversi comuni. Al contrario, è invece possibile che le differenze che emergono tra le parti variabili delle tariffe dipendano, oltre che dal diverso livello di costi, anche da scelte discrezionali dei governi locali. La Tabella 32 illustra le tariffe per le utenze domestiche nel 2007, in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare.

**Tabella 32 - TIA: tariffe utenze domestiche, 2007**

	<b>Componenti nucleo familiare</b>	<b>Quota fissa</b>	<b>Quota variabile</b>
<b>BERGAMO</b>	1	0,62487	45,77110
	2	0,73423	82,38795
	3	0,82015	96,11927
	4	0,89045	109,85062
	5	0,96074	132,73615
	6 e oltre	1,01542	155,62169
<b>BRESCIA</b>	1	0,37718	29,21423
	2	0,44319	52,58560
	3	0,49505	61,34987
	4	0,53748	70,11414
	5	0,57991	84,72126
	6 e oltre	0,61292	99,32837
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	1	0,408	47,00
	2	0,479	80,00
	3	0,535	89,10
	4	0,581	103,28
	5	0,627	136,14
	6 e oltre	0,663	159,61
<b>LEGNANO</b>	1	0,771523	37,056933
	2	0,906540	66,702479
	3	1,012624	79,672406
	4	1,099420	88,936639
	5	1,186216	107,465105
	6 e oltre	1,253724	125,993572
<b>MANTOVA</b>	1		
	2		
	3		
	4		
	5		
	6 e oltre		
<b>VARESE</b>	1	0,69900	43,60699
	2	0,82133	78,49258
	3	0,91744	91,57468
	4	0,99608	104,65678
	5	1,07472	126,46028
	6 e oltre	1,13588	148,26377

La Tabella 33 riporta invece l'ammontare della TARSU per i comuni che non erano ancora passati alla TIA nel 2007. I livelli della tassa, espressi in euro per metro quadro, sono molto variabili, e raggiungono un valore minimo a Cremona (1,1 €/mq) e un valore massimo più che doppio a Milano (2,28 €/mq).

Infine, una corretta valutazione dell'onere del servizio non può prescindere dall'esistenza di ulteriori agevolazioni, previste dai singoli regolamenti comunali e dunque frutto di scelte discrezionali da parte dei Comuni. Queste sono riassunte nella Tavola 6.

**Tabella 33 – TARSU  
tariffe utenze domestiche, 2007**

	<b>€ per metro quadro</b>
<b>COMO</b>	1,5282
<b>CREMONA</b>	1,1000
<b>LECCO</b>	1,4100
<b>LODI</b>	1,7300
<b>MILANO</b>	2,2800
<b>PAVIA</b>	1,8500
<b>SESTO S.G.</b>	1,7000
<b>SONDRIO</b>	1,4400

**Tavola 6 - TIA e TARSU – Agevolazioni**

	<b>Tariffe agevolate</b>
<b>BRESCIA</b>	Riduzione del 50% per alloggi ad uso discontinuo; agli alloggi sfitti si applica solo la quota fissa corrispondente a 80 mq
<b>COMO</b>	Esenzione per indigenti (soggetti con reddito inferiore alla pensione minima INPS moltiplicata per il numero dei componenti il nucleo familiare); riduzione del 40% per le aree fuori raccolta; riduzione per alloggi con un solo occupante e ad uso discontinuo
<b>CREMONA</b>	Agevolazioni per ONLUS e soggetti non profit
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	Riduzione del 30% per alloggi ad uso discontinuo; riduzione del 50% per utenze distanti oltre 700 metri dal punto di raccolta
<b>LECCO</b>	Esenzioni per soggetti con disagio socio-economico; riduzione del 30% per alloggi con un solo occupante e ad uso discontinuo
<b>LEGNANO</b>	Esenzioni per i soggetti con grave disagio socio-economico, per le famiglie over 65 (con ISEE < €8000 per 1 persona, ISEE < €12000 per 2 persone); riduzione del 20% per famiglie di 4 persone e reddito ISEE < €13000; del 50% per alloggi ad uso discontinuo
<b>LODI</b>	Riduzione di 1/3 per le abitazioni con un solo occupante; riduzioni legate alla distanza per gli immobili esterni all'area di raccolta
<b>MANTOVA</b>	Esenzione per i nuclei familiari assistiti economicamente in forma continuativa dal comune e per le famiglie con ISEE fino ad €5500; riduzione del 70% per le famiglie con ISEE da € 5501 a € 6500
<b>MILANO</b>	Riduzione di 1/3 per alloggi ad uso stagionale e/o discontinuo e per abitazioni con un solo occupante; esenzione o sgravio per soggetti in condizioni di disagio socio economico
<b>PAVIA</b>	Esenzione per locali comunali, di ONLUS, di famiglie con quattro o più figli minori, di famiglie assistite dal comune o con disoccupati a reddito zero e nessun familiare occupato
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Riduzione di 1/3 per alloggi con un solo occupante e per alloggi ad uso discontinuo; sgravi per indigenti segnalati dai servizi sociali
<b>SONDRIO</b>	Riduzioni per abitazioni con un solo occupante, per abitazioni ad uso discontinuo, per immobili distanti dai punti di raccolta

### 3.5 Alcune simulazioni

Per meglio valutare le differenze tra i comuni considerati, nell'applicazione della TARSU e della TIA, viene presentato un esercizio di simulazione, riferito, per semplicità di calcolo, ad un appartamento di 100 mq, con un numero di occupanti che varia tra 1 e 6, nel 2007.

In particolare, utilizzando i dati sull'ammontare della TARSU per metro quadro e sull'ammontare della TIA, parte fissa e parte variabile, è stato calcolato il debito d'imposta per occupante, in modo da ottenere un confronto omogeneo.

Per i comuni di Milano, Lodi, Sondrio e Sesto San Giovanni, si è tenuto conto della riduzione d'imposta concessa per le abitazioni occupate da una sola persona, pari ad un terzo dell'imposta dovuta. Non si è invece potuto tenere conto di altri tipi di agevolazioni, ad esempio quelle per i nuclei familiari in condizioni di disagio economico, per la mancanza delle informazioni necessarie.

I comuni sono stati ordinati per debito d'imposta crescente, in riferimento ad 1 solo occupante, all'interno di ciascuno dei due gruppi, i comuni che applicano la TIA e i comuni che hanno mantenuto la TARSU.

La Tabella 34 illustra i risultati ottenuti.

**Tabella 34 – TARSU e TIA (per occupante, 100 mq, 2007)**

	<b>1 occupante</b>	<b>2 occupanti</b>	<b>3 occupanti</b>	<b>4 occupanti</b>	<b>5 occupanti</b>	<b>6 occupanti</b>
<b>Comuni con il regime TIA</b>						
<b>BRESCIA</b>	66,9	48,5	37,0	31,0	28,5	26,8
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	87,8	64,0	47,5	40,3	39,8	37,7
<b>BERGAMO</b>	108,3	77,9	59,4	49,7	45,8	42,9
<b>VARESE</b>	113,5	80,3	61,1	51,1	46,8	43,6
<b>LEGNANO</b>	114,2	78,7	60,3	49,7	45,2	41,9
<b>MEDIA</b>	98,1	69,9	53,1	44,4	41,2	38,6
<b>CV</b>	20,9	19,5	19,9	19,4	18,5	18,1
<b>Comuni con il regime TARSU</b>						
<b>LECCO</b>	94,0	70,5	47,0	35,3	28,2	23,5
<b>SONDRIO</b>	96,0	72,0	48,0	36,0	28,8	24,0
<b>COMO</b>	101,9	76,4	50,9	38,2	30,6	25,5
<b>CREMONA</b>	110,0	55,0	36,7	27,5	22,0	18,3
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	113,3	85,0	56,7	42,5	34,0	28,3
<b>LODI</b>	115,3	86,5	57,7	43,3	34,6	28,8
<b>MILANO</b>	152,0	114,0	76,0	57,0	45,6	38,0
<b>PAVIA</b>	185,0	92,5	61,7	46,3	37,0	30,8
<b>MEDIA</b>	120,9	81,5	54,3	40,8	32,6	27,2
<b>CV</b>	26,1	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
<b>Tutti i comuni</b>						
<b>MEDIA</b>	112,2	77,0	53,8	42,1	35,9	31,5
<b>CV</b>	26,1	21,6	20,1	20,3	22,8	26,4

Com'era ovvio aspettarsi, l'onere per occupante si riduce all'aumentare del numero degli occupanti, sia sotto il regime della TARSU sia sotto il regime della TIA. In media, considerando tutti i comuni, si passa da 112,2 a 31,5 euro.

Per i nuclei familiari fino a 3 componenti, la TIA risulta mediamente più conveniente della TARSU. Infatti per i nuclei con un solo componente a fronte di una TARSU media pari a 120,9 euro la TIA ammonta a 98,1 euro; i nuclei con due componenti pagano rispettivamente 81,5 e 69,9 euro in media, i nuclei con tre componenti 54,3 e 53,1 euro. In linea generale, infatti, la TARSU penalizza, a parità di superficie abitativa, i nuclei familiari con un minor

numero di componenti, ma questa penalizzazione è spesso limitata dalle agevolazioni per le abitazioni occupate da un unico individuo. All'aumentare del numero degli occupanti, la TIA (per occupante) diventa invece mediamente sempre meno conveniente.

Tra i comuni che hanno optato per il regime della tariffa, Brescia sembra quello che accorda il trattamento più favorevole; Varese, il trattamento meno favorevole, a partire da 2 componenti.

Tra i comuni che adottano ancora la TARSU, il comune di Cremona sembra essere il "meno caro", per le famiglie con più di 2 componenti; i comuni di Milano e Pavia sono decisamente "più costosi".

Si osserva comunque una variabilità abbastanza elevata all'interno di ciascun gruppo di comuni, con coefficienti di variazione vicini o superiori al 20%.

### **3.6 Riepilogo: dalla TARSU alla TIA**

È opportuno in conclusione sintetizzare aspetti comuni e differenze tra la TARSU e la TIA.

La principale differenza riguarda il metodo di calcolo, che, per la TIA, oltre alla superficie dell'immobile, tiene conto anche di variabili di natura soggettiva, quali il numero degli occupanti l'immobile e l'effettiva produzione di rifiuti, in termini sia quantitativi che qualitativi. Da questo punto di vista, la TIA sembra più equa della TARSU.

Le tariffe e le agevolazioni continuano ad essere determinate dai Comuni, nel rispetto delle regole e dei metodi di calcolo fissati dalla legge. Cambia invece il sistema della gestione del servizio, che diventa totalmente esterna e può essere affidata a società private. Inoltre, il gettito della TIA deve necessariamente coprire l'intero costo del servizio, mentre per la TARSU è, in parte, possibile fare ricorso alla fiscalità generale.

Per ciò che concerne eventuali esenzioni o agevolazioni, la TARSU non si applica a locali e aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultano in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno. La TARSU può inoltre essere ridotta di un importo non superiore ad un terzo nei casi di abitazioni con un unico occupante, adibite ad uso discontinuo da soggetti che risiedono all'estero per più di sei mesi. La TIA non si applica di solito ai locali dello stesso comune, ai luoghi di culto, a locali ed aree dove non possono essere prodotti rifiuti o perché palesemente inutilizzabili. La normativa prevede inoltre che i comuni debbano avviare servizi di raccolta differenziata e concedere agevolazioni agli utenti che aderiscono a specifiche iniziative, agevolazioni che si concretizzano in riduzioni della quota variabile della tariffa. Altre agevolazioni, a discrezione dei singoli enti, possono riguardare soggetti con redditi inferiori ad una determinata soglia, che risiedono all'estero, che risiedono in immobili distanti dai punti di raccolta, e così via.

Per ciò che riguarda la riscossione, nel caso della TARSU essa avviene tramite iscrizione a ruolo, con emissione delle relative cartelle; nel caso della TIA, l'ente che gestisce la tariffa per



conto del comune emette delle fatture con cadenza annuale o inferiore all'anno (comprehensive di IVA al 10%)<sup>3</sup>.

Infine, sotto il profilo sanzionatorio, le conseguenze di mancati o ritardati pagamenti non sono molto diverse; anche per la TIA, è infatti prevista la possibilità di avviare procedimenti ingiuntivi simili a quelli per la TARSU. Ciascun comune è comunque libero di stabilire le proprie regole in materia.

---

<sup>3</sup> Il problema dell'applicazione dell'IVA sulla TIA (che equivale a chiedersi se la TIA sia una tassa o una tariffa) ha suscitato un ampio dibattito, che sembra essersi concluso con la recente sentenza della Corte Costituzionale, che ha sancito la natura tributaria della TIA e la conseguente inapplicabilità dell'IVA.

## CAPITOLO 4

### LE POLITICHE DEI SERVIZI: GLI ASILI NIDO

Questo capitolo è dedicato all'analisi del comportamento dei comuni in relazione all'offerta del servizio di asili nido e mantiene, per quanto possibile, la struttura del capitolo precedente. Anche in questo caso, viene in primo luogo fornito un quadro generale di riferimento, ricostruito essenzialmente sulla base delle informazioni contenute nei bilanci dei comuni. In secondo luogo, viene affrontato il tema dei costi e delle modalità di finanziamento del servizio, sempre utilizzando i dati dei rendiconti consuntivi. In terzo luogo, viene analizzata e discussa la politica seguita da ciascun comune nella determinazione delle rette di frequenza, che si configura come politica di redistribuzione, sotto un duplice profilo, redistribuzione tra utenti e non utenti del servizio e redistribuzione all'interno della fascia degli utenti del servizio. Infine, viene presentato un esercizio di simulazione, per cercare di individuare quali sono i comuni che offrono il servizio alle "condizioni migliori".

#### 4.1 Il quadro generale

Il servizio di asilo nido è presente in tutti i comuni considerati, rientra nelle funzioni del settore sociale e si tratta di un servizio a domanda individuale, che rientra quindi tra le attività, gestite dai Comuni, utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale. Per i servizi a domanda individuale, gli enti erogatori sono di norma tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti anche a carattere non generalizzato, ovvero con applicazione del principio del beneficio.

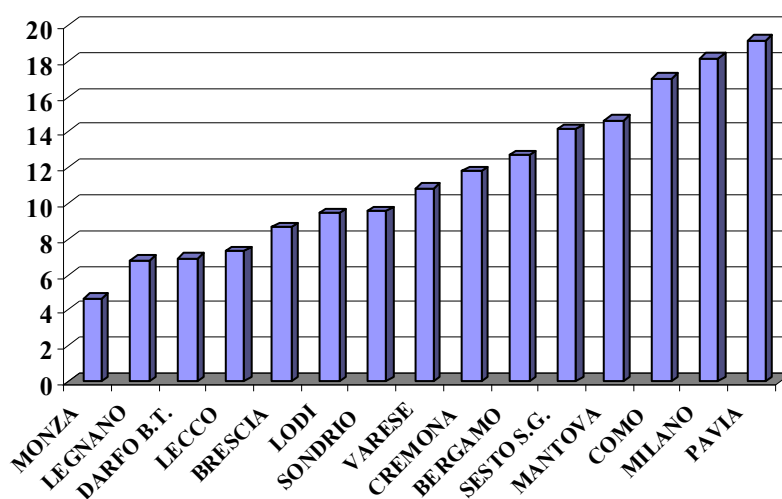
La Tabella 35 illustra la situazione relativa alla domanda e offerta di posti in ciascun comune, sulla base delle informazioni contenute nel Quadro 14 dei certificati di conto consuntivo.

**Tabella 35 – Asili nido: quadro generale, 2007**

	<b>Numero di posti</b>	<b>Domande presentate</b>	<b>Domande soddisfatte</b>	<b>Frequentanti</b>	<b>Forma di gestione</b>
<b>BERGAMO</b>	520	600	520	520	Istituzione comunale
<b>BRESCIA</b>	611	912	610	610	In economia
<b>COMO</b>	477	394	293	749	In economia
<b>CREMONA</b>	250	150	114	250	In economia
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	40	64	64	64	Altro
<b>LECCO</b>	120	109	77	134	In economia
<b>LEGNANO</b>	143	216	173	143	In economia
<b>LODI</b>	134	82	133	134	In economia
<b>MANTOVA</b>	217	187	173	170	In economia
<b>MILANO</b>	8.624	6.633	6.268	8.338	In economia
<b>MONZA</b>	213	514	235	669	In economia
<b>PAVIA</b>	399	585	390	390	In economia
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	422	391	240	422	In economia
<b>SONDRIO</b>	70	100	70	70	In economia
<b>VARESE</b>	297	483	289	289	In economia

Ipotizzando che queste siano corrette, si può calcolare una sorta di grado di copertura della domanda potenziale, costituita da tutti i bambini fino ai 3 anni di età residenti in ciascun comune (Figura 12).

**Figura 12**  
**Quota dei posti di asilo nido sulla popolazione inferiore ai 3 anni, 2007**



Como, Milano e Pavia raggiungono le percentuali più elevate, tra il 17% e il 19%; ben 7 comuni non raggiungono il 10%. Il comune di Monza è il fanalino di coda.

Occorre comunque sottolineare che in quasi tutti i comuni considerati l'offerta del servizio di asilo nido proviene anche dal settore privato, con un numero di strutture e posti disponibili spesso molto simile al servizio pubblico (Tabella 36, dati di fonte CGIL). Ad esempio, a Milano ai 170 nidi pubblici si affiancano ben 101 asili nido privati. A Monza, forse per colmare le lacune del servizio pubblico, si registrano 20 nidi privati a fronte di 7 nidi comunali (43 posti disponibili in più). Analoghe considerazioni valgono per i comuni di Lecco, Legnano e Lodi.

Altre informazioni interessanti sono contenute nella Tabella 37, che illustra, sempre con riferimento al 2007, il rapporto bambini/educatori (a volte considerato un segnale della qualità del servizio) nella media dei nidi di ciascun comune. Se si trascurano i comuni di Darfo Boario Terme e Cremona, per i quali il numero di bambini per educatore è troppo elevato per essere credibile, negli altri enti considerati questo oscilla tra 4 e 7, il che appare del tutto ragionevole.

**Tabella 36 – Asili nido pubblici e privati, 2007**

	Nidi pubblici		Nidi privati	
	Numero di strutture	Numero di posti	Numero di strutture	Numero di posti
<b>BERGAMO</b>	13	520	15	315
<b>COMO</b>	9	477	7	N.D.
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	1	40	2	16
<b>LECCO</b>	2	120	8	171
<b>LEGNANO</b>	3	143	9	110
<b>LODI</b>	2	134	7	154
<b>MANTOVA</b>	4	217	2	N.D.
<b>MILANO</b>	170	8624	101	N.D.
<b>MONZA</b>	7	213	20	250
<b>PAVIA</b>	8	399	11	269
<b>SONDRIO</b>	1	70	1	27
<b>VARESE</b>	6	297	2	N.D.

**Tabella 37 – Asili nido pubblici: addetti, educatori e frequentanti, 2007**

	Addetti	di cui : educatori	Bambini frequentanti	Bambini per educatore
<b>BERGAMO</b>	108	84	520	6,2
<b>BRESCIA</b>	189	133	610	4,6
<b>COMO</b>	188	115	749	6,5
<b>CREMONA</b>	35	20	250	12,5
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	2	2	64	32,0
<b>LECCO</b>	31	25	134	5,4
<b>LEGNANO</b>	37	26	143	5,5
<b>LODI</b>	41	28	134	4,8
<b>MANTOVA</b>	64	42	170	4,0
<b>MILANO</b>	1.597	1.271	8.338	6,6
<b>MONZA</b>	128	111	669	6,0
<b>PAVIA</b>	75	66	390	5,9
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	129	109	422	3,9
<b>SONDRIO</b>	13	11	70	6,4
<b>VARESE</b>	91	74	289	3,9

Per quanto riguarda, infine, le forme di gestione, prevale la gestione diretta, cosiddetta in economia.

#### **4.2 Costi e finanziamento del servizio di asili nido**

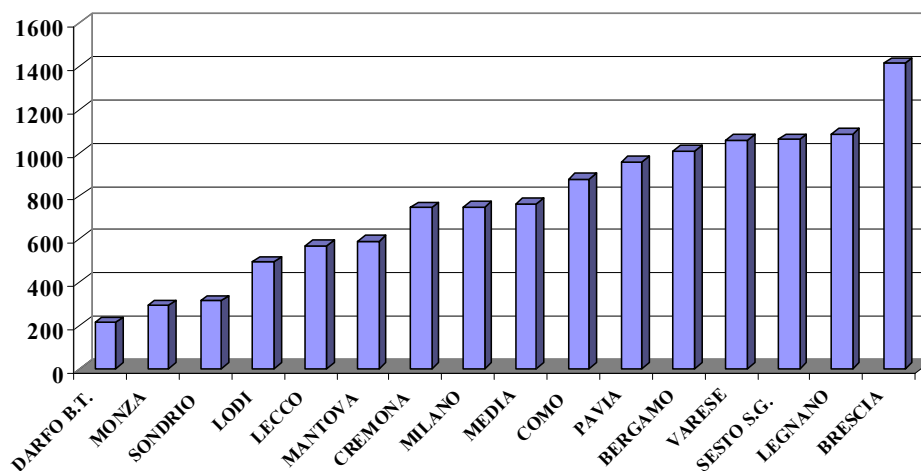
Sulla base delle informazioni contenute nel Quadro 14 del certificato del conto consuntivo, è possibile, con tutti i limiti del caso, calcolare il costo medio (per frequentante) in ciascun comune (Tabella 38 e Figura 12).

Lo scenario è estremamente variegato. Per i comuni di Darfo Boario Terme, Monza e Sondrio, il costo mensile per frequentante appare troppo basso (i dati esposti in bilancio potrebbero non essere corretti); per gli altri comuni, esso varia tra un minimo di 571,3 euro a Lecco ed un massimo di 1415,5 euro a Brescia. La variabilità è molto elevata, con il coefficiente di variazione pari al 45,4%.

**Tabella 38 – Costi dal servizio di asilo nido, 2007**

	Costi (migliaia di euro)	Frequentanti	Costi per frequentante per mese (euro)
<b>BERGAMO</b>	5244,0	520	1008,5
<b>BRESCIA</b>	8634,8	610	1415,5
<b>COMO</b>	6578,1	749	878,3
<b>CREMONA</b>	1867,7	250	747,1
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	136,7	64	213,7
<b>LECCO</b>	765,5	134	571,3
<b>LEGNANO</b>	1557,3	143	1089,0
<b>LODI</b>	664,4	134	495,8
<b>MANTOVA</b>	1006,8	170	592,3
<b>MILANO</b>	62361,9	8.338	747,9
<b>MONZA</b>	1956,2	669	292,4
<b>PAVIA</b>	3734,7	390	957,6
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	4488,9	422	1063,7
<b>SONDRIO</b>	220,4	70	314,9
<b>VARESE</b>	3065,4	289	1060,7
<b>MEDIA</b>			763,2
<b>CV</b>			45,4

**Figura 13 – Costo mensile per frequentante**



Questa rilevante variabilità potrebbe dipendere in parte dalla diversità delle caratteristiche che il servizio assume in ciascun comune, ad esempio in relazione alla lunghezza del cosiddetto “tempo normale” e alla modalità di gestione dei pasti; in parte potrebbe essere spiegata dal diverso grado di efficienza nella gestione del servizio.

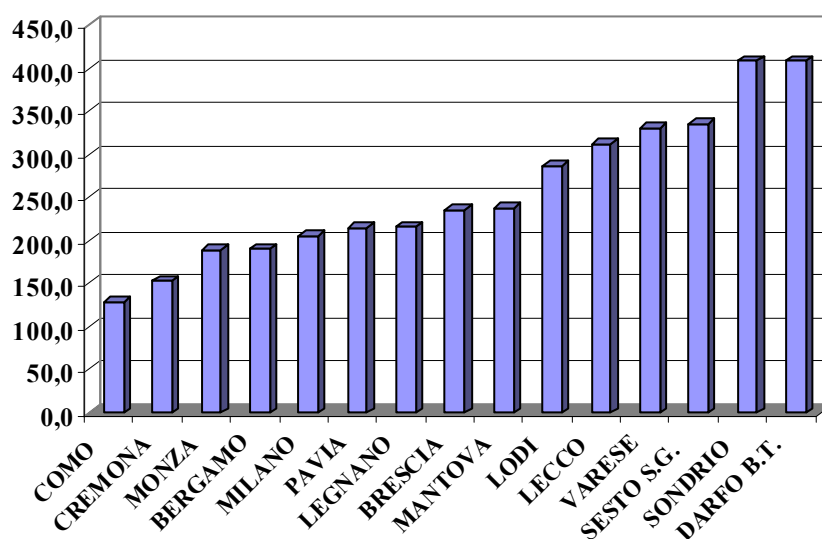
Parte del costo del servizio di asilo nido è finanziato dagli utenti attraverso il pagamento di rette di frequenza. I proventi per bambino frequentante possono essere interpretati come una sorta di “retta media”, calcolata sui dati di bilancio. La Tabella 39 (e la Figura 14) illustra la situazione relativa al 2007 e mette in evidenza che anche in questo caso vi è una variabilità molto elevata tra i comuni considerati (il coefficiente di variazione è superiore al 33%).

Qualche perplessità sorge a proposito del dato di Darfo Boario Terme e Sondrio, che fanno registrare proventi per frequentante esageratamente elevati rispetto alla media (ed anche rispetto al costo per frequentante, il che conferma i dubbi sull’esattezza dei dati di bilancio). Per gli altri comuni, si va dai 128,4 euro di Como ai 330,6 euro di Varese.

**Tabella 39 – Proventi dal servizio di asilo nido, 2007**

	<b>Proventi (migliaia di euro)</b>	<b>Frequentanti</b>	<b>Proventi per frequentante per mese (euro)</b>
<b>BERGAMO</b>	989,1	520	190,2
<b>BRESCIA</b>	1436,7	610	235,5
<b>COMO</b>	962,0	749	128,4
<b>CREMONA</b>	381,2	250	152,5
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	261,8	64	409,0
<b>LECCO</b>	418,2	134	312,1
<b>LEGNANO</b>	308,7	143	215,9
<b>LODI</b>	384,0	134	286,6
<b>MANTOVA</b>	403,7	170	237,4
<b>MILANO</b>	17146,8	8.338	205,6
<b>MONZA</b>	1266,1	669	189,2
<b>PAVIA</b>	834,8	390	214,1
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	1414,0	422	335,1
<b>SONDRIO</b>	285,8	70	408,3
<b>VARESE</b>	955,3	289	330,6
<b>MEDIA</b>			256,7
<b>CV</b>			33,7

Figura 14 – “Retta” media mensile



La considerazione congiunta dei costi e dei proventi consente di calcolare il grado di copertura del costo del servizio, ricordando che secondo la normativa vigente, i costi di gestione possono essere considerati al 50%. La Tabella 40 mostra il quadro relativo al 2007, con due indicatori di copertura, sulla base dei costi complessivi (a) e del 50% dei costi complessivi (b). Anche in questo caso, si osserva una marcata variabilità in corrispondenza di entrambi gli indicatori; il grado di copertura complessivo (a) va da un minimo del 14,6% a Como ad un massimo del 64,7% a Monza.

Tabella 40 – Grado di copertura del costo del servizio di asilo nido, 2007

	Proventi (migliaia di euro)	Costo totale diretto (migliaia di euro)	Grado di copertura (a)	Grado di copertura (b)
BERGAMO	989,1	5244,0	18,9	37,7
BRESCIA	1436,7	8634,8	16,6	33,3
COMO	962,0	6578,1	14,6	29,2
CREMONA	381,2	1867,7	20,4	40,8
DARFO BOARIO TERME	261,8	136,7	191,4	382,8
LECCO	418,2	765,5	54,6	109,3
LEGNANO	308,7	1557,3	19,8	39,6
LODI	384,0	664,4	57,8	115,6
MANTOVA	403,7	1006,8	40,1	80,2
MILANO	17146,8	62361,9	27,5	55,0
MONZA	1266,1	1956,2	64,7	129,4
PAVIA	834,8	3734,7	22,4	44,7
SESTO SAN GIOVANNI	1414,0	4488,9	31,5	63,0
SONDRIO	285,8	220,4	129,7	259,3
VARESE	955,3	3065,4	31,2	62,3

La parte di costo complessivo del servizio che non è finanziata dalle rette, ovvero dal contributo degli utenti, resta a carico della fiscalità generale, ad indicare il contenuto redistributivo insito nell'offerta del servizio di asilo nido.

Poiché si tratta di un servizio a domanda individuale, per il quale sono quindi identificabili i beneficiari, esso si presterebbe all'applicazione di quello che gli economisti definiscono "principio del beneficio", secondo il quale il costo del servizio è sopportato da coloro che ne usufruiscono. Nella realtà, per ragioni di equità, il principio del beneficio viene corretto con il ricorso al principio della capacità contributiva. Innanzitutto, come si è detto, parte del finanziamento resta a carico di tutta la collettività, indipendentemente dalla fruizione del servizio. In secondo luogo, la redistribuzione viene attuata all'interno dell'utenza, attraverso la fissazione di contributi (rette) differenziati a seconda della condizione economica dei soggetti e dunque della loro capacità contributiva.

In conclusione, la variabilità che si osserva nel grado di copertura dei costi del servizio potrebbe in parte essere ricondotta alle scelte politiche dei governi locali.

#### **4.3 La politica di determinazione delle rette**

Come è stato appena sottolineato, in tutti i comuni considerati il contributo al costo del servizio è collegato alla situazione economica delle famiglie, che ne esprimono domanda, misurata dal reddito ISEE e corretta, nella maggior parte dei casi, per il numero di altri figli minori o frequentanti lo stesso asilo nido.

In particolare, la Tabella 41 sintetizza le informazioni (invero a volte molto complesse) contenute nei regolamenti comunali, in relazione alla fissazione delle rette; si è ritenuto opportuno calcolare, per ciascun comune, la retta minima e la retta massima ed indicare il numero di fasce di reddito considerate. Le rette mensili riportate in tabella fanno riferimento a ciò che viene definito "tempo normale", in contrapposizione al part-time o al tempo prolungato. Al tempo parziale sono solitamente associate riduzioni delle rette, mentre per il tempo prolungato si applicano rette maggiorate.

Si osservano enormi differenze tra i comuni considerati. Per quanto riguarda la retta minima, si va dall'esenzione a Milano e Pavia per le famiglie con reddito ISEE inferiore a 6.500 euro, ai 18 euro di Como ai 290 euro di Darfo Boario Terme, che risulta essere il comune "più caro". Le rette mensili massime oscillano tra i 775 euro del comune di Como per redditi superiori ai 131.000 euro ai 284 euro del comune di Pavia per redditi superiori a 17.000 euro.

Alla determinazione delle rette concorre molto spesso (Tavola 7) la presenza di altri figli frequentanti lo stesso asilo nido; la maggior parte dei comuni concede infatti una riduzione della retta compresa fra il 30% e il 50% per il secondo figlio frequentante lo stesso nido. Il comune di Milano concede una riduzione del 50% per i bambini in affido, mentre il comune di Lecco concede una riduzione del 50% per i bambini disabili o su segnalazione dei servizi sociali.



**Tabella 41 – Rette minime e massime per il servizio di asilo nido**

	Retta minima		Retta massima		Numero di fasce di reddito
	Reddito ISEE	€ per mese	Reddito ISEE	€ per mese	
<b>BERGAMO</b>	0 – 9.296	105,36	> 21.691	526,79	8
<b>BRESCIA</b>	0 – 2.745,84	100,00	> 57.600	520,00	13
<b>COMO*</b>	0 – 2.583	18,00	> 131.697	775,00	51
<b>CREMONA</b>	0 – 7.500	50,00	> 60.000	586,56	6
<b>DARFO BOARIO TERME**</b>	0 – 695,13	290,00	> 1390,26	350,00	continue
<b>LECCO***</b>		125,00		565,00	continue
<b>LEGNANO</b>	0 – 4.000	30,00	> 26.000	540,00	23
<b>LODI****</b>		64,00		585,00	6
<b>MANTOVA</b>	0 – 5.164	40,00	> 22.724	491,13	5
<b>MILANO</b>	0 – 6.500	Esenzione	> 27.000	465,00	4
<b>MONZA</b>	0 – 5.692	74,00	> 33.846,15	440,00	continue
<b>PAVIA</b>	0 – 6.197,48	Esenzione	> 17.000	284,00	12
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	0 – 5.558,54	86,61	> 16.027,58	380,18	4
<b>SONDRIO</b>	0 – 5.164,57	33,60	> 18.075	404,00	9
<b>VARESE</b>	0 – 9.341	97,85	> 30.000	564,00	6

\* Forse non si tratta di fasce di reddito ISEE e la retta varia a seconda del numero dei componenti il nucleo familiare; \*\* Reddito ISEE mensile; \*\*\* Si fa riferimento al reddito complessivo lordo, rapportato ai componenti del nucleo familiare; alle rette superiori alla minima va aggiunto il costo dei buoni pasto, pari a 2,58€ per ogni giorno di frequenza; \*\*\*\* Dati di fonte CGIL

**Tavola 7 – Altre disposizioni per gli Asili nido**

	Retta per non residenti	Ulteriori riduzioni	Tempo normale
<b>BERGAMO</b>	526,79	30% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	Fino alle 17.30
<b>BRESCIA</b>	Come per i residenti	30% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido; 5% per altri figli frequentanti la scuola materna; gratuità dal quarto figlio	Fino alle 15.30
<b>CREMONA</b>		20%, a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido; 30%, 50% e 70% per famiglie con 4, 5 e 6 figli; per famiglie con un solo genitore	Fino alle 17.30
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	520,00	40% della quota fissa mensile a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	7.30 -18.00
<b>LECCO</b>		50% per bambino disabile; 40% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido; gratuità per il terzo figlio frequentante il nido; 50% su segnalazione dei servizi sociali	7.30 – 16.30
<b>LODI</b>		50% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	Fino alle 16.30
<b>MANTOVA</b>	800,00	Variabili in funzione della situazione economica del nucleo familiare	7.30 – 16.00
<b>MILANO</b>		30% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido; esenzione dal terzo figlio frequentante il nido; 50% per bambini in affido	Fino alle 16.00
<b>PAVIA</b>	284,00	Riduzione del 50% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	Fino alle 16.30
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>		50% a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	Fino alle 18.00
<b>SONDRIO</b>	404,00	40% circa a partire dalla seconda quota, per altri figli frequentanti il nido	Fino alle 16.30
<b>VARESE</b>		20% e 30% per famiglie con 2 o 3 figli minori, maggiorate di un ulteriore 5% per ogni altro figlio minore; esenzione dalla quota fissa su segnalazione dei servizi sociali	Fino alle 15.30

Tutte le informazioni appena discusse, proprio per il fatto di essere molto dettagliate ed articolate, non consentono di valutare con immediatezza quale sia il comune che accorda il trattamento più favorevole. Viene allora proposto a questo scopo un esercizio di simulazione.

#### 4.4 Un esercizio di simulazione

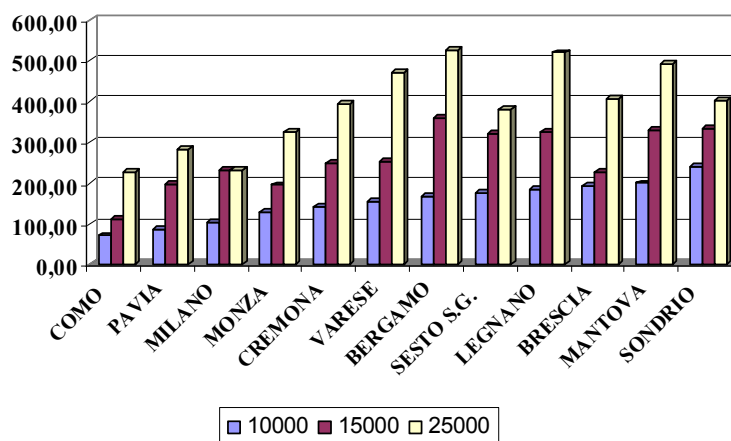
La simulazione è stata effettuata considerando per ciascun comune le rette corrispondenti a tre fasce di reddito ISEE, 10.000, 15.000 e 25.000 euro. Le rette sono state calcolate per una famiglia di 3 persone (genitori più 1 figlio) applicando i criteri risultanti dai regolamenti comunali (sulla base dei quali sono state calcolate anche le rette minima e massima, Tabella 41). Non è stato possibile eseguire i calcoli per i comuni di Darfo Boario Terme, Lecco e Lodi.

I risultati ottenuti sono illustrati nella Tabella 42 e nella Figura 15.

**Tabella 42 – Simulazione delle rette per gli asili nido**

	Retta mensile per reddito ISEE =		
	10.000	15.000	25.000
<b>BERGAMO</b>	168,57	358,21	526,79
<b>BRESCIA</b>	192,30	226,10	406,20
<b>COMO</b>	72,00	112,00	227,00
<b>CREMONA</b>	143,70	250,10	393,90
<b>LEGNANO</b>	185,00	325,00	520,00
<b>MANTOVA</b>	200,00	330,00	491,13
<b>MILANO</b>	103,00	232,00	232,00
<b>MONZA</b>	130,00	195,00	325,00
<b>PAVIA</b>	85,00	199,00	284,00
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	177,72	322,81	380,18
<b>SONDRIO</b>	240,80	334,60	404,00
<b>VARESE</b>	156,03	253,26	469,92

**Figura 15  
Simulazione rette asili nido**



La Tabella 43 contiene le rette simulate in ordine crescente per ciascuna fascia di reddito ISEE considerata. La variabilità è molto elevata per tutte le fasce di reddito e tende a diminuire all'aumentare del reddito.

**Tabella 43 – Rette simulate in ordine crescente**

Retta mensile per reddito ISEE 10.000 euro		Retta mensile per reddito ISEE 15.000 euro		Retta mensile per reddito ISEE 25.000 euro	
COMO	72,0	COMO	112,0	COMO	227,0
PAVIA	85,0	MONZA	195,0	MILANO	232,0
MILANO	103,0	PAVIA	199,0	PAVIA	284,0
MONZA	130,0	BRESCIA	226,1	MONZA	325,0
CREMONA	143,7	MILANO	232,0	SESTO SAN GIOVANNI	380,2
VARESE	156,0	CREMONA	250,1	CREMONA	393,9
BERGAMO	168,6	VARESE	253,3	SONDRIO	404,0
SESTO SAN GIOVANNI	177,7	SESTO SAN GIOVANNI	322,8	BRESCIA	406,2
LEGNANO	185,0	LEGNANO	325,0	VARESE	469,9
BRESCIA	192,3	MANTOVA	330,0	MANTOVA	491,1
MANTOVA	200,0	SONDRIO	334,6	LEGNANO	520,0
SONDRIO	240,8	BERGAMO	358,2	BERGAMO	526,8
CV	32,4	CV	28,3	CV	26,9

In corrispondenza di un reddito ISEE pari a 10.000 euro, Como e Pavia applicano le rette più basse, pari rispettivamente a 72 e 85 euro; Mantova e Sondrio applicano le rette più elevate; sulla base delle informazioni in nostro possesso, non sembra che ci siano differenze di orario (nel senso di tempo normale) tra questi quattro comuni. In altri comuni, che applicano rette più elevate, il tempo normale è più lungo e quindi, sotto questo profilo, il servizio offerto non è proprio identico.

Se si considera un reddito ISEE di 15.000 euro, Como è ancora il comune con la retta più bassa, seguono Monza e Pavia; a Sesto San Giovanni, Legnano, Mantova, Sondrio e Bergamo, la retta supera i 300 euro mensili.

Per un reddito ISEE di 25.000 euro, Como, Milano e Pavia accordano il trattamento più favorevole; Bergamo risulta il comune più "caro".

Si può comunque osservare che tutti i comuni si ispirano nella determinazione delle rette a qualche criterio di progressività, misurata dall'aumento della retta all'aumentare del reddito. Nel passaggio da 10.000 a 15.000 euro di reddito (aumento di reddito del 50%), le rette aumentano infatti mediamente del 75%.

## CAPITOLO 5

### LE POLITICHE DEI SERVIZI: REFEZIONE SCOLASTICA

Questo capitolo è dedicato al servizio della refezione scolastica. Il primo paragrafo offre un quadro generale di riferimento, sulla base delle informazioni qualitative e quantitative contenute nei bilanci dei comuni. Il secondo paragrafo fornisce un'analisi dei costi e delle modalità di finanziamento del servizio, sempre utilizzando i dati dei rendiconti consuntivi. Il quarto paragrafo è invece dedicato all'analisi della politica dei prezzi, ovvero delle tariffe che i diversi comuni applicano agli utenti del servizio, in modo da valutare se e quale tipo di redistribuzione ciascun comune pone in essere, attraverso il trattamento differenziato di diverse tipologie di utenti. Infine, vengono presentati due esercizi di simulazione, per cercare di individuare quali sono i comuni che offrono il servizio alle "condizioni migliori".

#### 5.1 Il quadro generale

Anche il servizio di refezione scolastica è presente in tutti i comuni considerati e si caratterizza come un servizio a domanda individuale (i comuni di Lecco e di Sondrio non riportano alcun dato nel Quadro 14 dei rispettivi bilanci; ciononostante è evidente che anche in questi due comuni il servizio esiste).

La Tabella 44 riporta le informazioni relative a forma di gestione, numero di pasti offerti, numero di addetti, numero di strutture e posti a sedere disponibili.

**Tabella 44 - Refezione scolastica: il quadro generale, 2007**

	Forma di gestione	Pasti offerti	Addetti	Posti a sedere
<b>BERGAMO</b>	Concessione a società pubblica	860.336	90	3.700
<b>BRESCIA</b>	In economia per le scuole materne; in concessione ad aziende private per scuola primarie e secondarie	0	0	0
<b>COMO</b>	In economia	543.638	152	3.829
<b>CREMONA</b>	Concessione ad azienda privata	531.946	16	3.266
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	Altro	12.000	0	223
<b>LECCO</b>	Concessione ad azienda privata			
<b>LEGNANO</b>	Concessione ad azienda privata	439.210	4	4.000
<b>LODI</b>	Concessione ad azienda privata	369.333	6	2.700
<b>MANTOVA</b>	Concessione ad azienda privata	218.359	0	2.223
<b>MILANO</b>	Concessione a imprese ed enti pubblici	15.535.786	905	72.697
<b>MONZA</b>	In economia	1.078.037	31	9.815
<b>PAVIA</b>	In economia	511.272	3	3.028
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Concessione ad azienda privata	792.536	0	0
<b>SONDRIO</b>	In concessione a cooperativa			
<b>VARESE</b>	In economia	351.277	0	0

Le forme di gestione variano molto tra i comuni considerati. I comuni di Como, Monza, Pavia e Varese svolgono il servizio in economia, Brescia svolge il servizio in economia per le

scuole materne e lo dà in concessione ad aziende private per le scuole primarie e secondarie; Bergamo e Milano lo danno in concessione a imprese o enti pubblici, i restanti comuni lo danno in concessione a un'azienda privata.

La numerosità dei pasti dipende dal numero dei rientri settimanali (soprattutto per quanto riguarda le scuole primarie e secondarie) e quindi dall'ampiezza del servizio di tempo pieno.

Le informazioni sugli addetti appaiono molto deficitarie, così come quelle sulle strutture.

La Tabella 45 illustra la situazione relativa alla domanda e all'offerta del servizio in ciascun comune (dal Quadro 14 dei certificati di conto consuntivo). Il grado di copertura delle domande appare – non è necessario calcolarlo – a prima vista molto elevato, spesso pari al 100%.

**Tabella 45 - Refezione scolastica: domanda e offerta del servizio, 2007**

	<b>Domande presentate</b>	<b>Domande soddisfatte</b>
<b>BERGAMO</b>	5.300	5.300
<b>BRESCIA</b>	9.009	8.965
<b>COMO</b>	2.430	2.416
<b>CREMONA</b>	3.266	3.266
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	139	139
<b>LEGNANO</b>	4.506	4.506
<b>LODI</b>	2.750	2.750
<b>MANTOVA</b>	1.984	1.984
<b>MILANO</b>	89.653	89.653
<b>MONZA</b>	9.815	9.815
<b>PAVIA*</b>	511.272	511.272
<b>VARESE</b>	4.505	4.505

\* Pavia indica il numero di pasti offerti al posto delle domande presentate e soddisfatte

## **5.2 Costi e finanziamento della refezione scolastica**

Il Quadro 14 fornisce anche informazioni su costi e proventi del servizio, utilizzate per costruire utili indicatori di confronto (Tabella 46). Innanzitutto, il grado di copertura del costo del servizio è molto variabile tra i comuni considerati e dovrebbe fornire un'indicazione abbastanza precisa della “politica redistributiva” dei governi locali rispetto al servizio di refezione. Un grado di copertura molto elevato dovrebbe indicare la scelta delle amministrazioni locali di far finanziare il servizio in gran parte dagli stessi utenti. Un grado molto basso sarebbe invece indicatore della scelta contraria, ovvero di porre a carico della fiscalità generale buona parte del costo del servizio. Forti perplessità sorgono nel caso dei comuni di Lodi e Milano, che presentano proventi per pasto intorno ai dieci centesimi, un valore evidentemente troppo basso, soprattutto se si considerano i proventi introitati negli anni precedenti al 2007, che dallo stesso Quadro 14, risultano di gran lunga più elevati (ma prima del 2007, il Quadro 14 non fornisce informazioni sul numero dei pasti offerti).

**Tabella 46 – Refezione scolastica: costi e proventi, 2007**

	Proventi totali (migliaia di euro)	Costo totale diretto (migliaia di euro)	Proventi per pasto (euro)	Costo per pasto (euro)	Grado di copertura
<b>BERGAMO</b>	3.841,9	3.855,9	4,5	4,5	99,6
<b>COMO</b>	2.049,5	4.030,7	3,8	7,4	50,8
<b>CREMONA</b>	1.713,4	2.540,2	3,2	4,8	67,4
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	82,6	105,8	6,9	8,8	78,1
<b>LEGNANO</b>	1.205,7	2.075,4	2,7	4,7	58,1
<b>LODI</b>	40,5	677,0	0,1	1,8	6,0
<b>MILANO</b>	1.375,4	43.105,5	0,1	2,8	3,2
<b>MONZA</b>	3.010,7	5.577,9	2,8	5,2	54,0
<b>PAVIA</b>	2.193,4	3.424,9	4,3	6,7	64,0
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	2.464,9	4.193,0	3,1	5,3	58,8
<b>VARESE</b>	1.267,6	2.797,8	3,6	8,0	45,3
<b>MEDIA</b>			3,2	5,4	
<b>CV</b>			59,9	39,1	

Per quanto riguarda il costo dei pasti, sembrerebbe - da un confronto con la Tabella 44, che la gestione in economia comporti generalmente costi per pasto più elevati delle altre. Infatti, dei quattro comuni che gestiscono il servizio in economia, tre si collocano al di sopra della media (Como, Pavia e Varese).

### 5.3 La politica dei prezzi

Il sistema tariffario della refezione scolastica si presenta molto differenziato, sotto diversi profili (Tavola 8).

Molti comuni (Brescia, Como, Cremona, Lodi, Milano, Sondrio, Varese) applicano tariffe differenziate a seconda che si tratti di scuole materne o scuole primarie e secondarie (per queste ultime è infatti rilevante il numero dei rientri). La maggior parte dei comuni utilizza le fasce di reddito ISEE (Brescia, Lecco, legnano, Lodi, Mantova, Milano, Monza, Pavia, Sesto San Giovanni e Varese) per la determinazione delle tariffe, ma il grado di differenziazione si presenta molto diverso. Alcuni comuni (Brescia, Lodi, Milano, Pavia) applicano tariffe differenziate ai residenti e ai non residenti. Alcuni concedono ulteriori agevolazioni sulla base di diversi criteri (principalmente il numero dei componenti il nucleo familiare e la situazione economica). Alcuni comuni, infine, prevedono la gratuità del servizio in casi particolari, segnalati dai Servizi sociali del comune.

## Tavola 8 - Contributo per il servizio di refezione scolastica, 2007

### BERGAMO

10 € l'anno più 4,78 € a pasto, per scuole dell'infanzia, elementari e medie; riduzione del 30% dal secondo figlio frequentante e per gli alunni portatori di handicap. Nei mesi di settembre e dicembre la quota fissa è ridotta del 50%.

Per chi frequenta la mensa un solo giorno a settimana, è prevista una quota annua di € 180 suddivisa in tre rate da 60 €.

Per chi frequenta la mensa due giorni a settimana, è prevista una quota annua di € 360 suddivisa in quattro rate da 90 €

### BRESCIA

#### Scuole primarie: tariffa mensile

Numero di rientri settimanali	Residenti	Non residenti	Quota da scalare per giorno di assenza
5 rientri	90,90	109,00	5,00%
4 rientri	73,00	87,10	6,25%
3 rientri	53,90	64,90	8,33%
2 rientri	35,30	43,30	12,5%
1 rientro	17,30	20,50	25,00%

#### Scuole materne

Fasce di reddito ISEE	Tariffa mensile
Assistiti dal servizio sociale	00,00
Fino a 7.647,00	41,70
7.647,01 - 13.531,00	70,70
Oltre 13.531,01	106,70
Non residenti	142,20

Per le famiglie residenti con più figli, è applicato uno sconto del 25% della retta dal secondo fratello in poi iscritto al servizio di refezione delle scuole dell'infanzia.

### COMO

€ 16,00 a titolo di contributo annuale per nucleo familiare

Per le **scuole materne**, si applicano le seguenti tariffe:

€ 88,00 abbonamento mensile per 5 gg. la settimana

€ 58,00 blocchetto n. 10 buoni pasto alunni appartenenti al plesso

Per le **scuole primarie**, si applicano le seguenti tariffe:

con assistenza statale e solo per i giorni di rientro

€ 88,00 abbonamento mensile 5 gg. rientri obbligatori

€ 70,00 abbonamento mensile 4 gg. rientri obbligatori

€ 53,00 abbonamento mensile 3 gg. rientri obbligatori

€ 35,00 abbonamento mensile 2 gg. rientri obbligatori

€ 18,00 abbonamento mensile 1 giorno rientro obbligatorio

con assistenza statale e comunale nei giorni non di rientro (5 gg.)

€ 118,00 abbonamento mensile (1 rientro obbligatorio + 4 gg. comunali)

€ 110,00 abbonamento mensile (2 rientri obbligatori + 3 gg. comunali)

€ 103,00 abbonamento mensile (3 rientri obbligatori + 2 gg. comunali)

€ 96,00 abbonamento mensile (4 rientri obbligatori + 1 g. com.le)

## CREMONA

### Rette mensili per le **scuole materne statali**:

€ 62,10 mensili per il primo figlio

€ 49,65 mensili per il secondo figlio e successivi (riduzione del 20%)

### Rette mensili per le **scuole elementari statali**:

per la frequenza alla mensa di 5 giorni settimanali:

€ 79,25 mensili per il primo figlio

€ 59,45 mensili per il secondo figlio (riduzione del 25%)

€ 42,00 mensili per il terzo figlio e successivi (riduzione del 47%)

per la frequenza alla mensa per 4 giorni settimanali:

€ 62,90 mensili per il primo figlio

€ 47,10 mensili per il secondo figlio (riduzione del 25%)

€ 33,35 mensili per il terzo figlio e successivi (riduzione del 47%)

per la frequenza alla mensa per 3 giorni settimanali:

€ 47,70 mensili per il primo figlio

€ 35,75 mensili per il secondo figlio (riduzione del 25%)

€ 25,30 mensili per il terzo figlio e successivi (riduzione del 47%)

per la frequenza alla mensa per 2 giorni settimanali:

€ 31,40 mensili per il primo figlio

€ 23,55 mensili per il secondo figlio (riduzione del 25%)

€ 16,65 mensili per il terzo figlio e successivi (riduzione del 47%)

Sono previste ulteriori riduzioni per le scuole materne statali:

- del 50% per le famiglie che versano in particolari condizioni economiche
- del 25% per assenze di una settimana consecutive nel mese
- del 50% per assenze di due settimane consecutive nel mese
- del 75% per assenze di tre settimane consecutive nel mese
- del 100% per assenze di quattro settimane consecutive nel mese o di tutto il mese

Sono previste ulteriori riduzioni per le scuole elementari:

- del 50% per le famiglie che versano in particolari condizioni economiche
- del 25% per assenze di una settimana consecutive nel mese
- del 50% per assenze di due settimane consecutive nel mese
- del 75% per assenze di tre settimane consecutive nel mese
- del 100% per assenze di quattro settimane consecutive nel mese o di tutto il mese

Per le Scuole elementari non è dovuta alcuna quota per i mesi di settembre e giugno; per la Scuola materna statale non è dovuta alcuna quota per il mese di settembre.

### Rette mensili per le **scuole materne comunali**

€ 62,10 per la sola frequenza alla mensa

€ 76,80 per la frequenza alla mensa con "tempo anticipato"

€ 84,45 per la frequenza alla mensa con "tempo lungo"

€ 99,20 per la frequenza alla mensa con "tempo anticipato + tempo lungo"

€ 14,70 per il servizio integrativo di "tempo anticipato"

€ 22,35 per il servizio integrativo di "tempo lungo"

€ 37,10 per il servizio integrativo di "tempo anticipato + tempo lungo"

### **Riduzioni**

- del 20% sulla quota complessiva, per altri figli oltre il primo, frequentanti le scuole per l'infanzia comunali
- del 50% sulla quota complessiva per le famiglie che versano in particolari condizioni economiche
- del 25% sulla sola quota relativa alla refezione per assenze di due settimane consecutive nel mese;
- del 50% sulla sola quota relativa alla refezione per assenze di tre settimane consecutive nel mese;
- del 75% sulla sola quota relativa alla refezione per assenze di quattro settimane consecutive nel mese o di tutto il mese.

La condizione economica per la riduzione della quota è un reddito ISEE di € 7.500.



**LECCO**

Componenti il nucleo familiare	Fascia A	Fascia B	Fascia C
2	> 22.053	11.001 – 22.053	< 11.001
3	> 26.184	12.602 – 26.184	< 12.602
4	> 28.818	14.151 – 28.818	< 14.151
5	> 31.504	16.268 – 31.504	< 16.268
6	> 34.086	17.818 – 34.086	< 17.818
Oltre 6	> 36.668	19.367 – 36.668	< 19.367
Buono pasto	3,82	2,37	1,54

**LEGNANO**

Fasce di reddito ISEE	Tariffa per pasto
Fino a 5.000	0,90
5.001 – 8.000	1,40
8.001 – 13.000	2,00
13.001 – 15.000	2,50
15.001 – 18.000	3,00
18.001 – 22.000	3,50
22.001 – 25.000	4,00
25.001 – 30.000	4,50
Oltre 30.000	5,00

**LODI****Residenti**

Fasce di reddito ISEE	Scuola materna	Scuole primarie e secondarie
Fino a 8.000	1,35	1,39
8.000,01 – 11.000	1,93	1,99
11.000,01 – 13.000	2,71	2,79
13.000,01 – 18.500	3,29	3,38
Oltre 18.500	3,87	3,98

**Non residenti**

Fasce di reddito ISEE	Scuola materna	Scuole primarie e secondarie
Fino a 18.500	3,29	3,38
Oltre 18.500	3,87	3,98

Casi particolari dovranno essere segnalati al Servizio Sociale del proprio Comune di residenza

**MANTOVA**

Fasce di reddito ISEE	Scuola materna
Fino a 5.164	1,00
5.164,01 - 10.329,00	2,00
10.329,01 - 15.493,00	3,00
Oltre 15.493,00	4,71

## MILANO

### Residenti, tariffe annuali

Fasce di reddito ISEE	Scuola materna	Scuole primarie e secondarie				
		Tempo pieno	1 rientro	2 rientri	3 rientri	4 rientri
Fino a 2.000	Gratis	Gratis	Gratis	Gratis	Gratis	Gratis
2.001 - 4.000	240	236	46,93	93,86	140,80	189,07
4.001 - 6.500	330	344	68,41	136,82	205,23	275,59
6.501 - 12.500	460	472	93,86	187,73	281,59	378,14
12.501 - 27.000	605	605	120,30	240,63	360,94	484,69
Oltre 27.000	680	680	135,23	270,45	405,68	544,77

### Non residenti, tariffe annuali

Scuole	Tempo pieno	1 rientro	2 rientri	3 rientri	4 rientri
Materne comunali	1.064,07				
Materne, primarie e secondarie statali	779,68	155,05	310,10	465,15	624,63

Le ulteriori agevolazioni comprendono la gratuità del servizio per i casi sociali di particolare disagio economico; per la variazione della quota di contribuzione per gravi e documentate ragioni che abbiano variato la capacità contributiva della famiglia in corso d'anno e per la variazione dei componenti il nucleo familiare; per tutti gli altri casi attestati dai Servizi Socio - Assistenziali.

## MONZA

Fasce di reddito ISEE	Tariffa
Fino a 10.445,00	Riduzione
10.455,00 - 12.000,00	3,20
12.000,00 - 15.000,00	3,50
15.000,00 - 25.000,00	3,90
25.000,00 - 30.000,00	4,20
30.000,00 - 35.000,00	4,50
35.000,00 - 40.000,00	4,90
superiore a 40.000,00	5,20

Sono previste riduzioni per i nuclei familiari con più figli iscritti a mensa:

- del 15% per il secondo figlio iscritto al servizio;
- del 30% per il terzo figlio iscritto al servizio;
- del 50% per il quarto figlio iscritto al servizio e successivi

## PAVIA

### Residenti, Scuole materne

Fasce di reddito ISEE	Pasto	Merenda
Fino a 5.300,00	Esente	Esente
5.301,00 - 9.450,00	1,80	0,10
9.451,00 - 12.600,00	4,50	0,30
Oltre 12.600,00	5,00	0,30

Per i non residenti la tariffa del pasto è di 5,50 €, quella della merenda di 0,50 €.

Le famiglie numerose con 4 o più figli a carico, di età non superiore a 29 anni, hanno diritto all'esenzione per 1 figlio, purché il reddito ISEE non superi i 25.000 euro.

### SESTO SAN GIOVANNI

Fasce ISEE	
Sociale	Fino a 5.956,60
1	5.956,60 – 7.161,54
2	7.161,54 – 9.785,71
3	Oltre 9.875,71

Rientri	Fasce di reddito ISEE	Tariffa annuale
1	Sociale	24,03
	1	96,14
	2	132,19
	3	168,24
2	Sociale	48,06
	1	192,29
	2	252,37
	3	336,50
3	Sociale	72,09
	1	276,41
	2	348,52
	3	468,69
4	Sociale	96,13
	1	348,52
	2	444,66
	3	588,87
5	Sociale	120,18
	1	420,62
	2	540,79
	3	721,07

Riduzione del costo servizio per i casi sociali di particolare disagio economico

### SONDRIO

#### Scuole materne e primarie

Fasce di reddito ISEE	Quota fissa mensile			Tariffa per pasto
	Senza assistenza comunale durante la mensa	Con assistenza comunale durante la mensa	Primarie, senza assistenza comunale durante la mensa con 1 rientro	
Fino a 5.164,57	1,00	1,00	0,00	0,50
5.164,58 - 6.455,71	3,90	14,20	0,78	1,40
6.455,72 - 7.746,85	4,90	16,00	0,97	1,80
7.746,86 - 9.038,00	5,80	17,80	1,17	2,15
9.038,01 - 10.329,14	6,80	19,60	1,36	2,50
10.329,15 - 12.911,42	7,80	21,40	1,55	2,85
12.911,43 - 15.493,71	9,70	24,90	1,94	3,55
15.493,72 - 18.075,99	11,65	28,50	2,33	4,30
>18.075,99	13,60	32,10	2,71	5,00

L'importo della quota fissa si riferisce all'utilizzo della mensa per 5 giorni alla settimana; in caso di utilizzo continuo e prefissato della mensa per tutto l'anno per un numero di giorni alla settimana inferiore a 4, la quota fissa viene riproporzionata.

<b>VARESE</b>		
Fasce di reddito ISEE	Tariffa per pasto	
	Scuole materne comunali e scuole primarie e secondarie	Scuole materne statali
Fino a 30.000	4,30	4,30
Oltre 30.000	4,70	5,00
Non residenti	4,70	5,00

È garantita la gratuità del servizio ai nuclei familiari a carico dei servizi sociali del comune.

La Tavola 8 mostra quanto sia complesso individuare il comune che accorda agli utenti, o ad alcune categorie di utenti, il trattamento più favorevole. Non è infatti possibile riassumere tutte le informazioni in essa contenute in un unico indicatore quantitativo per ciascun comune, in modo da stilare una graduatoria. Qualche maggiore elemento di valutazione si può invece trarre dagli esercizi di simulazione che vengono di seguito proposti, in relazione ad alcune situazioni concrete.

#### 5.4 Alcune simulazioni

Il primo esercizio di simulazione considera una famiglia composta da quattro persone, genitori e due figli frequentanti la scuola materna comunale e viene svolto nell'ipotesi di 20 pasti al mese. Nei comuni dove risulta essere applicata un quota fissa annuale (Como e Bergamo), l'importo mensile è stato calcolato come un decimo di quello annuale.

**Tavola 47 - Refezione scuola materna: spesa mensile, simulazione 1**

	Spesa per il primo figlio		Spesa per il secondo figlio		Spesa totale		Peso % del secondo figlio sulla spesa totale	
	min	max	min	max	min	max	min	max
<b>BERGAMO</b>	96,60	96,60	67,92	67,92	164,52	164,52	41,28	41,28
<b>BRESCIA</b>	0,00	106,70	0,00	80,03	0,00	186,73	0,00	42,86
<b>COMO</b>	89,60	89,60	88,00	88,00	177,60	177,60	49,55	49,55
<b>CREMONA</b>	31,05	62,10	31,05	52,68	62,10	114,78	50,00	45,90
<b>LECCO</b>	30,80	76,40	30,80	76,40	61,60	152,80	50,00	50,00
<b>LEGNANO</b>	18,00	100,00	18,00	100,00	36,00	200,00	50,00	50,00
<b>LODI</b>	27,00	77,40	27,00	77,40	54,00	154,80	50,00	50,00
<b>MANTOVA</b>	20,00	96,20	20,00	94,20	40,00	190,40	50,00	49,47
<b>MILANO</b>	0,00	68,00	0,00	68,00	0,00	136,00	0,00	50,00
<b>MONZA</b>	64,00	104,00	54,40	88,40	118,40	192,40	45,95	45,95
<b>PAVIA</b>	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00	200,00	0,00	50,00
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	12,00	72,10	12,00	72,10	24,00	144,20	50,00	50,00
<b>SONDRIO</b>	11,00	132,10	11,00	132,10	22,00	264,20	50,00	50,00
<b>VARESE</b>	86,00	94,00	86,00	94,00	172,00	188,00	50,00	50,00
<b>MEDIA</b>	34,72	91,09	31,87	85,09	66,59	176,17	47,86	48,30
<b>CV</b>	99,80	20,32	95,83	22,59	97,38	20,62	43,71	6,19

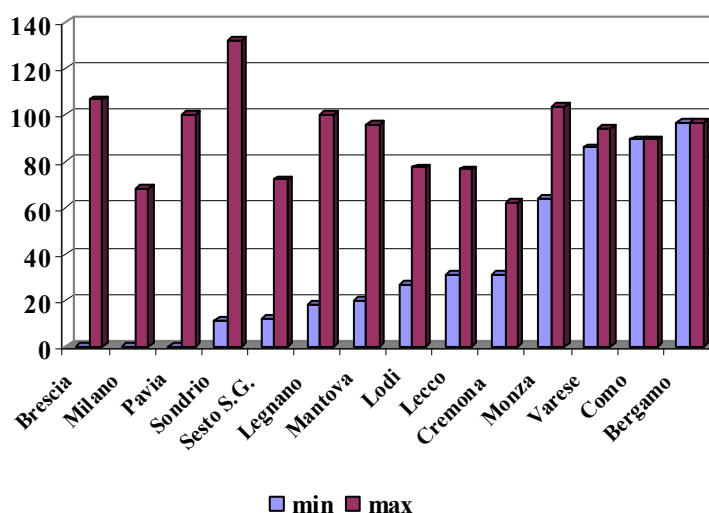
I risultati sono esposti nella Tabella 47.

Le prime due colonne riportano la spesa mensile minima e massima del servizio di refezione scolastica per il primo figlio della famiglia ipotizzata (Figura 16, i comuni sono ordinati per spesa minima crescente).

La spesa minima va da zero (nei comuni di Brescia, Milano e Pavia) a poco meno di 100 euro (Bergamo), rispetto ad una media di 34,72 euro; il coefficiente di variazione risulta elevatissimo, di poco inferiore al 100%. Occorre subito sottolineare che le condizioni per ottenere la tariffa minima non sono le stesse in tutti i comuni, come si può evincere dalla Tavola 8.

La spesa massima è in media pari a 91,09 euro, con un minimo di 62,1 euro a Cremona ed un massimo di 132,1 euro a Sondrio. Per la spesa massima, la variabilità tra i comuni è molto meno elevata, con un coefficiente di variazione pari al 20,32%.

**Figura 16 - Refezione scuola materna: simulazione 1**  
**Spesa mensile minima e massima per il primo figlio**

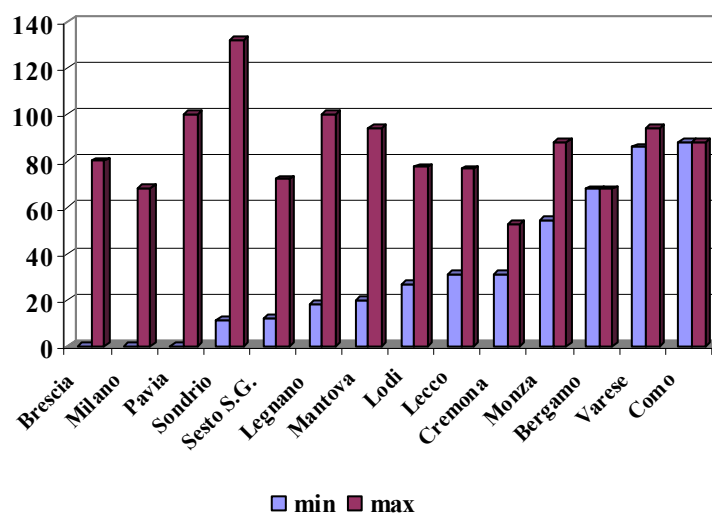


La terza e la quarta colonna riportano la spesa mensile minima e massima del servizio di refezione scolastica per il secondo figlio della famiglia ipotizzata (Figura 17, i comuni sono ordinati per spesa minima crescente).

La spesa minima va da zero (sempre nei comuni di Brescia, Milano e Pavia) a poco meno di 90 euro (Como e Varese), rispetto ad una media di 31,87 euro; il coefficiente di variazione rimane prossimo 100%.

La spesa massima è in media pari a 85,09 euro, con un minimo di 52,68 euro a Cremona ed un massimo di 132,1 euro a Sondrio. Anche in questo caso, la variabilità è molto più bassa, con un coefficiente di variazione pari al 22,59%

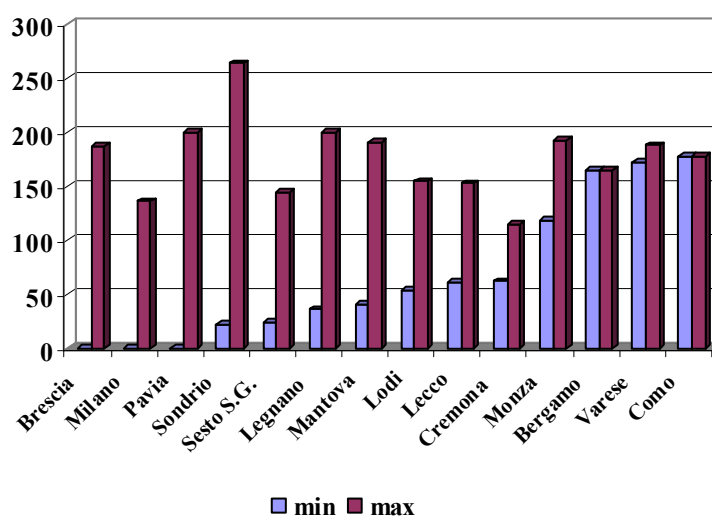
**Figura 17 - Refezione scuola materna: simulazione 1**  
**Spesa mensile minima e massima per il secondo figlio**



La Tabella 47 riporta poi la spesa totale (per due figli) minima e massima (Figura 18, i comuni sono ordinati per spesa minima crescente).

Brescia, Milano e Pavia sono, come c'era da aspettarsi, i comuni con la spesa minima più bassa (pari a zero); Varese, Bergamo e Como i comuni con la spesa minima più elevata. La spesa mensile massima è appannaggio del comune di Sondrio, che si colloca ben al di sopra della media con circa 265 euro.

**Figura 18 - Refezione scuola materna: simulazione 1**  
**Spesa mensile minima e massima per due figli**



Infine, la Tabella 47 illustra il “peso” del secondo figlio sulla spesa totale. Questo è ovviamente pari al 50% nei comuni che non differenziano la tariffa in base al numero di figli frequentanti la scuola materna; è inferiore al 50% nei comuni che accordano una riduzione della tariffa per il secondo figlio frequentante la scuola materna. Il valore pari a zero di Brescia, Milano e Pavia deriva dalla possibilità di ottenere gratuitamente il servizio anche per il secondo figlio.

Il secondo esercizio di simulazione viene invece svolto con riferimento a famiglie di tre persone, con un solo figlio frequentante la scuola materna e che usufruisce di 20 pasti al mese, e diverso ammontare di reddito ISEE (minimo, 10.000 euro, 20.000 euro e massimo). Questo esercizio consente di valutare la rilevanza della situazione economica familiare ai fini della determinazione della retta per la refezione scolastica in ciascun comune (Tabella 48). Consente, in altri termini, di capire in che misura la retta per il servizio di refezione scolastica varia al variare del reddito familiare.

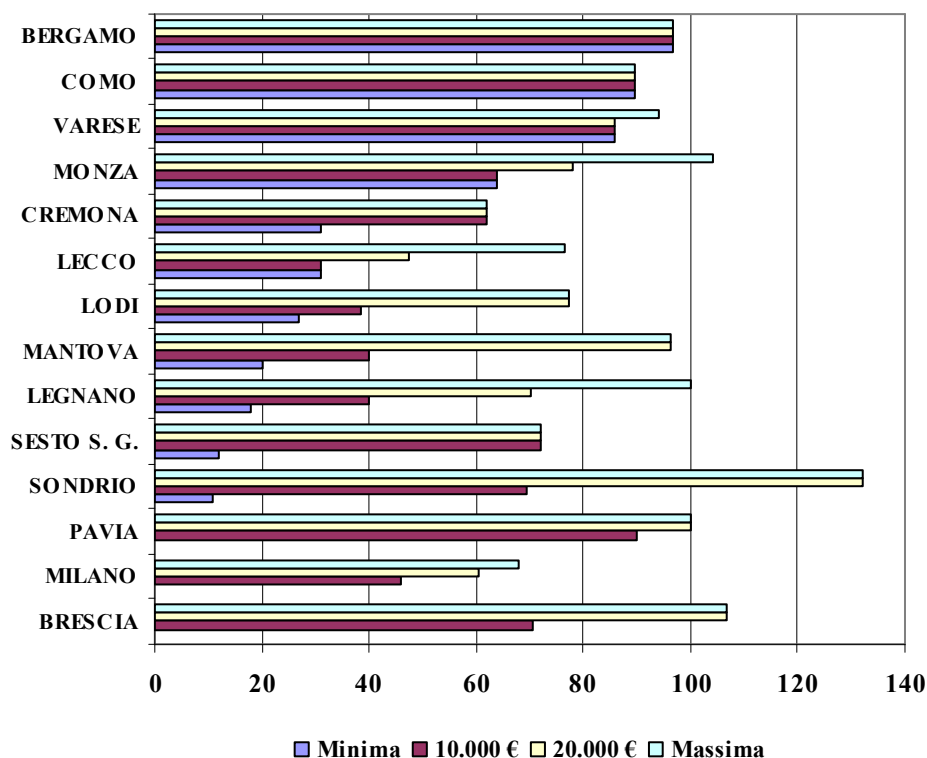
I risultati dell'esercizio sono illustrati nella Tabella 48 e nella Figura 19 (i comuni sono ordinati per spesa minima crescente, dal basso verso l'alto). La spesa mensile minima e la spesa mensile massima coincidono ovviamente con quelle della Tabella 47 per il primo figlio.

**Tabella 48 - Refezione scuola materna:  
spesa mensile, simulazione 2**

	Minimo	Reddito ISEE=10.000	Reddito ISEE=20.000	Massimo
<b>BERGAMO</b>	96,60	96,60	96,60	96,60
<b>BRESCIA</b>	0,00	70,70	106,70	106,70
<b>COMO</b>	89,60	89,60	89,60	89,60
<b>CREMONA</b>	31,05	62,10	62,10	62,10
<b>LECCO</b>	30,80	30,80	47,40	76,40
<b>LEGNANO</b>	18,00	40,00	70,00	100,00
<b>LODI</b>	27,00	38,60	77,40	77,40
<b>MANTOVA</b>	20,00	40,00	96,20	96,20
<b>MILANO</b>	0,00	46,00	60,50	68,00
<b>MONZA</b>	64,00	64,00	78,00	104,00
<b>PAVIA</b>	0,00	90,00	100,00	100,00
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	12,00	72,10	72,10	72,10
<b>SONDRIO</b>	11,00	69,60	132,10	132,10
<b>VARESE</b>	86,00	86,00	86,00	94,00
<b>MEDIA</b>	34,72	64,01	83,91	91,09

Bergamo e Como non differenziano le tariffe applicate, in base alla situazione economica delle famiglie; la spesa mensile per un figlio è infatti invariante all'aumentare del reddito. Lecco e Monza discriminano le tariffe per redditi ISEE superiori ai 10.000 euro; Varese per redditi ISEE superiori a 20.000 euro. I comuni di Sesto San Giovanni e Cremona applicano invece la tariffa massima già a partire da redditi ISEE pari a 10.000 euro. Negli altri comuni, si osserva una maggiore diversificazione delle tariffe applicate rispetto ai livelli di reddito.

**Figura 19 - Refezione scuola materna: simulazione 2**



In conclusione, tutti i comuni considerati attuano forme di redistribuzione, più o meno marcata, attraverso la fissazione delle tariffe per il servizio di refezione scolastica. La maggior parte diversifica le tariffe del servizio sulla base della situazione economica familiare; fanno eccezione Bergamo e Como, che però accordano un trattamento più favorevole per il secondo figlio frequentante la scuola materna; Cremona, Monza e Mantova utilizzano entrambi i criteri.



## CAPITOLO 6

### LE POLITICHE DEI SERVIZI: SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Il Servizio idrico integrato comprende i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e, a partire dal 1994, la cosiddetta Legge Galli (L. n. 36/1994) ha attribuito alle regioni e agli enti locali il compito di coordinare l'azione di riorganizzazione dei tre servizi idrici: acquedotto, fognatura, collettamento/depurazione. L'impostazione del servizio idrico integrato avviene attraverso la delimitazione, per conto della Regione, degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) all'interno dei quali gli enti locali si associano o si consorziano per assicurare un governo unitario del servizio. La Regione Lombardia ha deliberato che la forma di cooperazione tra gli enti locali avvenga attraverso la costituzione di una Conferenza d'Ambito che rappresenta il governo dell'Ambito. Gli ATO nella Regione Lombardia sono 13 di cui 12 coincidenti coi territori delle province ed uno costituito dalla sola Città di Milano. Gli enti locali, attraverso l'Autorità d'Ambito, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio, scelgono la forma di gestione e determinano le tariffe da applicare all'utenza, svolgono la funzione di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni del D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

Il processo di attuazione delle disposizioni introdotte nel 1994 non si è tuttavia ancora concluso. Non tutte le province lombarde hanno già costituito l'ATO e sembra sia in essere anche un forte contenzioso tra le province e la Regione sulle modalità di applicazione delle norme legislative.

Questa situazione così eterogenea non consente di utilizzare i dati contenuti nei bilanci dei comuni, né dal lato delle entrate, né dal lato delle spese. Analogamente, non consente di utilizzare le informazioni provenienti dal Quadro 14, presenti solo per il periodo dal 2000 al 2006.

Questo capitolo pertanto si sofferma esclusivamente sull'analisi delle tariffe applicate nei diversi comuni.

#### 6.1 Tariffe del Servizio idrico integrato

Le tariffe del servizio idrico sono molto articolate. Una prima distinzione fa riferimento al tipo di utenza. Esistono quindi tariffe diverse per uso domestico, uso commerciale-artigianale, uso agricolo-zootecnico, uso industriale.

In questo lavoro vengono prese in considerazione le sole tariffe per uso domestico, nella loro scomposizione tra le diverse voci (acquedotto, canone di depurazione, canone di fognatura e quota fissa). Le tariffe per la voce acquedotto sono inoltre differenziate per fasce di consumo. Più che di fasce sembra più corretto parlare di "scaglioni" di consumo: il costo del servizio è infatti calcolato applicando la tariffa corrispondente alla prima fascia di utilizzo e solo per la quantità di consumo restante si applicano le tariffe delle fasce più elevate.

La Tabella 49 riporta le tariffe relative alla quota variabile della voce acquedotto, per tutti i comuni considerati, ad eccezione di Brescia, Como e Legnano, per i quali non sono disponibili informazioni.

Emergono molte differenze tra le tariffe applicate dai diversi comuni, sia per quanto riguarda il numero e l'ampiezza delle fasce di consumo sia per quanto concerne le relative tariffe (Tabella 49).

**Tabella 49 - Tariffe acquedotto per uso domestico  
quota variabile, 2007**

	<b>Consumo in mc</b>	<b>Euro per mc</b>
<b>BERGAMO</b>	0-80	0,173
	81-120	0,345
	121-180	0,447
	181-240	0,744
	oltre 240	1,048
<b>CREMONA</b>	0-120	0,298354
	121-180	0,604358
	181-240	0,803262
	oltre 240	0,845337
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	0-100	0,08
	101-200	0,16
	201-300	0,23
	oltre 300	0,30
<b>LECCO</b>	0-96	0,113802
	97-240	0,163723
	241-360	0,267863
	361-480	0,319932
	oltre 480	0,372002
<b>LODI</b>	0-100	0,129046
	101-240	0,258093
	oltre 240	0,442138
<b>MILANO</b>	0-350	0,084229
	351-750	0,134206
	oltre 750	0,232406
<b>MONZA</b>	0-275	0,2100
	276-370	0,4350
	371-575	0,5010
	oltre 575	0,5835
<b>PAVIA</b>	0-100	0,2064212
	101-150	0,2779701
	oltre 150	0,6013015
<b>SONDRIO</b>	0-60	0,16
	61-180	0,36
	181-270	0,65
	271-360	1,07
	oltre 360	1,55
<b>VARESE</b>	0-250	0,169982
	251-500	0,434350
	501-750	0,615787
	oltre 750	0,937732
<b>MANTOVA</b>	fascia 1	0,161651
	fascia 2	0,408001
	fascia 3	0,691019
	fascia 4	0,881592
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	fascia 1	0,296
	fascia 2	0,335
	fascia 3	0,441
	fascia 4	0,532

Per dare un'idea più immediata delle differenze tra i comuni considerati, la Tabella 50 riporta la spesa per la quota variabile della voce acquedotto in relazione a diversi livelli di consumo.

**Tabella 50 – Spesa per acquedotto, uso domestico  
quota variabile, 2007**

	Livelli di consumo in metri cubi			
	100	150	200	300
<b>BERGAMO</b>	20,740	41,050	69,340	161,980
<b>CREMONA</b>	29,835	53,933	88,129	170,980
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	8,000	16,000	24,000	47,000
<b>LECCO</b>	11,580	19,766	36,138	62,925
<b>LODI</b>	12,905	25,809	51,619	88,471
<b>MILANO</b>	8,423	12,634	16,846	25,269
<b>MONZA</b>	21,000	31,500	42,000	68,625
<b>PAVIA</b>	20,642	34,541	64,606	124,736
<b>SONDRIO</b>	24,000	42,000	65,800	143,400
<b>VARESE</b>	16,998	25,497	33,996	64,213
<b>MEDIA</b>	17,412	30,273	49,247	95,760
<b>CV</b>	38,8	40,5	43,4	50,5

La spesa media (quota variabile) per un consumo di 100 mc è pari a 38,8 euro, ma c'è una grande variabilità fra i comuni considerati. Si va infatti dagli 8 euro circa di Darfo Boario Terme e Milano ai quasi 30 euro di Cremona. Analoghe considerazioni valgono per i livelli di consumo più elevati. Milano è in assoluto il comune con la tariffa variabile più bassa.

Per quanto riguarda la depurazione e le fognature, le tariffe non sono in genere differenziate per fasce di consumo; fanno eccezione Cremona e Sesto San Giovanni. Le differenze tra i comuni appaiono meno marcate (Tabelle 51 e 52).

**Tabella 51 - Tariffe depurazione, 2007**

	Consumo in mc	Euro per mc
<b>CREMONA</b>	0-120	0,264458
	121-180	0,535696
	181-240	0,712002
	oltre 240	0,749297
<b>DARFO BOARIO TERME</b>		0,250000
<b>LECCO</b>		0,309872
<b>LODI</b>		0,336338
<b>MILANO</b>		0,258228
<b>MONZA</b>		0,317414
<b>PAVIA</b>		0,27775638
<b>SONDRIO</b>		0,052000
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	fascia 1	0,276084
	fascia 2	0,266491
	fascia 3	0,258228

**Tabella 52 - Tariffe fognatura, 2007**

	<b>Consumo in mc</b>	<b>Euro per mc</b>
<b>CREMONA</b>	0-120	0,083424
	121-180	0,168987
	181-240	0,224604
	oltre 240	0,238369
<b>DARFO BOARIO TERME</b>		0,100000
<b>LECCO</b>		0,105358
<b>LODI</b>		0,1055658
<b>MILANO</b>		0,092084
<b>MONZA</b>		0,115788
<b>PAVIA</b>		0,10766267
<b>SONDRIO</b>		0,100000
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	fascia 1	0,110326
	fascia 2	0,095030
	fascia 3	0,092435
	fascia 4	0,091522
	fascia 5	0,089290
	fascia 6	0,087728

## 6.2 Alcune simulazioni

Per avere un'idea più precisa della spesa per il servizio idrico, occorre aggiungere agli importi indicati nella Tabella 50 anche la quota fissa per l'acquedotto e le quote per la depurazione e le fognature (Tabella 53 e Figura 20). Queste ultime informazioni non sono immediatamente disponibili per tutti i comuni considerati.

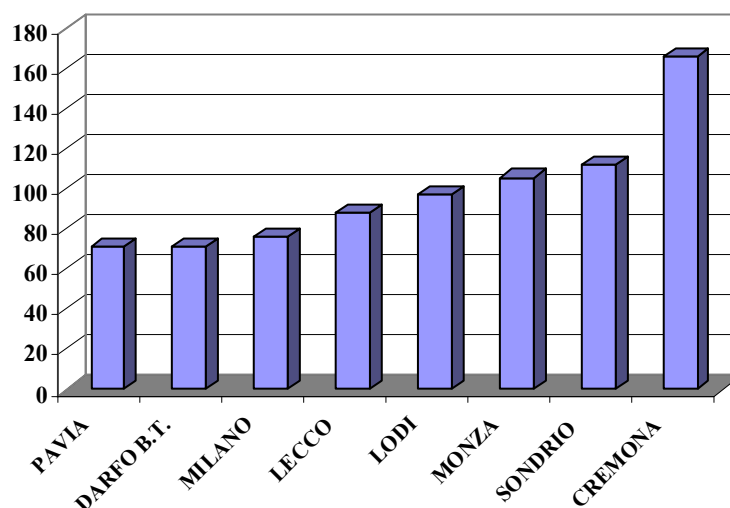
L'esercizio è stato effettuato per un consumo annuo di 150 mc., che è approssimativamente il consumo medio di una famiglia di 3-4 persone (si ricorda che 1 metro cubo equivale a 1000 litri d'acqua).

**Tabella 53 – Costo per utenza di 150 mc/anno (2007)**

	<b>Costo per utenza</b>
<b>CREMONA</b>	165,64
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	71,29
<b>LECCO</b>	88,05
<b>LODI</b>	97,10
<b>MILANO</b>	76,18
<b>MONZA</b>	105,48
<b>PAVIA</b>	70,84
<b>SONDRIO</b>	112,00

Cremona risulta essere il comune “più caro” con oltre 160 euro di spesa annua per un consumo di 150 mc; Pavia il comune con la spesa più bassa.

**Figura 20 – Costo per utenza di 150 mc/anno (2007)**



### 6.3 Modalità di gestione del servizio

Infine, può essere utile qualche informazione sulle modalità di gestione del servizio, illustrate nella Tavola 9.

**Tavola 9 – Modalità di gestione del Servizio idrico integrato, 2007**

	Forma di gestione
<b>BERGAMO</b>	Per le reti, Bergamo Infrastrutture (società pubblica di proprietà al 100% del comune), per la gestione, SII SpA, appartenente al gruppo A2A (holding a prevalente capitale pubblico)
<b>BRESCIA</b>	ASM Brescia SpA, appartenente al gruppo A2A
<b>COMO</b>	ACSM-AGAM SpA, società con partecipazione pubblica maggioritaria
<b>CREMONA</b>	Per le reti e gli impianti, AEM Cremona (società posseduta al 100% dal comune, fa parte dell'holding pubblica Linea Group); per l'erogazione Linea Più, che fa parte di Linea Group
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	In economia
<b>LECCO</b>	Lario Reti Holding SpA (società partecipata dal comune, a totale capitale pubblico)
<b>LEGNANO</b>	AMGA SpA, società con partecipazione pubblica maggioritaria
<b>LODI</b>	ASTEM Gestioni, società a prevalente capitale pubblico, appartenente alla holding Linea Group
<b>MANTOVA</b>	Tea Acque SrL (fa parte di TEA SpA, a proprietà pubblica, partecipata dal comune)
<b>MILANO</b>	Metropolitana Milanese (posseduta al 100% dal comune), divisione servizio idrico integrato
<b>MONZA</b>	ACSM-AGAM SpA, società con partecipazione pubblica maggioritaria
<b>PAVIA</b>	ASM Pavia Spa
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	Per le reti, CAP HOLDING (società interamente pubblica, partecipata dal comune) per l'erogazione AMIACQUE SrL (appartenente a CAP HOLDING)
<b>SONDRIO</b>	Azienda Sondriese Multiservizi a partecipazione maggioritaria del comune
<b>VARESE</b>	Aspem SpA servizio acquedotto (di proprietà del comune, appartenente ad A2A)

Occorre ricordare che la Legge Regionale 26/2003, “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale, norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”, prevede la separazione tra l’attività di gestione delle reti e l’attività di erogazione del servizio (art. 49).

A titolo informativo, la Tavola 10 riporta le principali disposizioni normative in materia.

#### **Tavola 10 – Principali disposizioni normative in materia di Servizio Idrico Integrato**

- Legge 5 gennaio 1994 n. 36, sulla natura pubblica di tutte le acque, come risorse da salvaguardare ed utilizzare secondo criteri di solidarietà in un quadro di risparmio e rinnovo delle risorse e di maggiore efficienza, mediante l’organizzazione dei servizi in ambiti territoriali ottimali
- Legge Regionale 12 dicembre 2003 n. 26 recante “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale, norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”: art. 47 che prevede che il Servizio Idrico Integrato sia organizzato sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.), corrispondenti ai confini amministrativi delle Province Lombarde e della città di Milano; art. 48, secondo il quale “Le Province e i Comuni, per l’Ambito della città di Milano il solo Comune, costituiscono in ciascun ATO un’Autorità d’Ambito
- DGR del 29 dicembre 2004, n. 20121 della Regione Lombardia con D.G.R., con l’approvazione della Convenzione tipo per la costituzione del Consorzio tra Enti locali ricompresi nell’ATO ed il relativo Statuto tipo consortile
- DLgs 3 aprile 2006 n. 152, “Norme in materia ambientale”, che definisce le Autorità d’ambito come segue (art. 148): “1. *L’Autorità d’ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all’articolo 143, comma 1; 2. Le regioni e le province autonome possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d’ambito di cui al comma 1, cui e’ demandata l’organizzazione, l’affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato*”
- DLgs 3 aprile 2006 n. 152, “Norme in materia ambientale”, che definisce le competenze degli enti locali ricompresi nel territorio dell’ambito territoriale ottimale (definito con apposita legge regionale da ogni singola regione), come segue (art. 142): “*Gli enti locali, attraverso l’Autorità d’ambito di cui all’articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto*”

## CAPITOLO 7

### LE POLITICHE DEI SERVIZI: TRASPORTI PUBBLICI

Il servizio di trasporto pubblico è offerto da tutti i comuni, con l'esclusione di Darfo Boario Terme, che ha introdotto però un servizio sperimentale per pochi giorni la settimana.

Va innanzitutto premesso che i certificati di conto consuntivo – negli appositi Quadro 2 e Quadri 4 e 5 - non riportano i dati di entrata e di spesa riferiti al trasporto pubblico locale, che è inglobato nella funzione “viabilità e trasporti”; nessuna informazione è contenuta neanche nel Quadro 14, dedicato ai servizi a domanda individuale.

Sono invece disponibili informazioni, anche dettagliate, sui soggetti gestori del servizio, le tariffe praticate agli utenti e gli orari del servizio (dati di fonte CGIL).

#### 7.1 Caratteristiche del servizio

I soggetti gestori del servizio di trasporto pubblico locale possono essere diversi anche all'interno dello stesso comune (Tavola 11), non perché alcuni rami del servizio siano svolti in concorrenza, ma perché in uno stesso comune possono coesistere diverse modalità di trasporto pubblico, soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni. In altri termini, il gestore può cambiare, a seconda che il trasporto sia urbano o extraurbano, oppure che sia su ruota o su rotaia. Per esempio, il trasporto urbano a Como è gestito da ASF Autolinee srl, mentre la funicolare Como-Brunate è gestita da ATM; infine, nel comune di Como ci sono tre stazioni delle Ferrovie Nord.

**Tavola 11 – Modalità di gestione del servizio Trasporti, 2007**

<b>BERGAMO</b>	ATB Servizi (gruppo ATB Mobilità), controllata dal comune, per le linee urbane e per 27 comuni dell'area urbana; Bergamo Trasporti (consorzio privato con partecipazione di ATB) per le linee interurbane
<b>BRESCIA</b>	Brescia Mobilità SpA (possiede il 100% di Brescia Trasporti) per le linee urbane; ATI, costituito da Brescia Trasporti, Società italiana Autoservizi ed Autoguidovie Italiane per i collegamenti con i comuni confinanti
<b>COMO</b>	ASF Autolinee Srl (costituita da SPT Linea Srl per l'84% e FNM Autoservizi per il 16%; SPT Linea è stata costituita da SPT SpA - a partecipazione comunale non maggioritaria); ATM SpA per la funicolare Como/Brunate
<b>CREMONA</b>	Cremona KM, a partecipazione maggioritaria del comune (51% AEM Trasporti, interamente posseduta dal comune)
<b>LECCO</b>	Linee Lecco SpA per il trasporto urbano (società comunale, che fa parte del consorzio pubblico-privato Lecco Trasporti che gestisce il trasporto extraurbano)
<b>LEGNANO</b>	STIE SpA (società privata)
<b>LODI</b>	LINE SpA (a prevalente capitale pubblico)
<b>MANTOVA</b>	APAM servizi partecipata al 55% da APAM SpA, che è a sua volta di proprietà del Comune di Mantova, della Provincia di Mantova e di altri 67 Comuni
<b>MILANO</b>	ATM SpA (integralmente posseduta dal comune); MM SpA, appartenente ad ATM
<b>MONZA</b>	Consorzio Brianza Trasporti (società pubblica-privata di Autoguidovie, CTNM, TPM)
<b>PAVIA</b>	LINE SpA, alla quale è stato conferito il relativo ramo d'azienda di ASM Pavia
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	CTP SpA (consorzio pubblico partecipato dal comune); MM
<b>SONDRIO</b>	Azienda Sondriese Multiservizi SpA (a partecipazione maggioritaria del comune)
<b>VARESE</b>	SILA Varese Srl (di SILA SpA; fa parte del Consorzio Trasporti Pubblici Insubria, ha ricevuto per scorporo il ramo dell'azienda Varese Trasporti che gestiva le linee urbane); Azienda Varesina Trasporti (interamente posseduta dal comune) per la funicolare

Nessuno dei comuni considerati svolge il servizio in economia (anche se non si hanno informazioni sul caso sperimentale di Darfo), tutti si avvalgono di società di gestione pubbliche o private.

La Tavola 12 riporta le informazioni rilevanti, relative al numero di linee presenti in ciascun comune ed anche le fasce orarie del servizio. È evidente che Milano si distingue per l'ampiezza del servizio offerto, del quale usufruiscono anche tutti gli studenti e i lavoratori pendolari dalle zone limitrofe.

**Tavola 12 – Linee ed orario del servizio, 2007\***

<b>BERGAMO</b>	14 linee urbane, dalle 4.57 all'1.27; funicolare tra Città Alta e Città Bassa, dalle 6.54 alle 23.45 (venerdì e sabato fino all'1.12); funicolare per S. Virgilio, dalle 10.15 alle 20 (venerdì e sabato fino all'1.17); 2 linee per il trasporto scolastico
<b>BRESCIA</b>	18 linee urbane, alcune integrate con i comuni contigui, dalle 5 alle 23.48
<b>COMO</b>	13 linee urbane o suburbane dalle 5.08 alle 0.10; 9 linee extraurbane; funicolare dalle 6 alle 22.30, con prolungamento fino alle 24 il sabato e nel periodo estivo
<b>CREMONA</b>	Dalle 5.30 alle 21.45
<b>DARFO BOARIO TERME</b>	Servizio sperimentale di trasporto urbano, dalle 8.30 alle 12.10, nei giorni di martedì e giovedì non festivi
<b>LECCO</b>	9 linee urbane, dalle 5.05 alle 23.08; 5 linee extraurbane
<b>LODI</b>	5 linee urbane, 5.15 alle 19.55; 4 linee interurbane
<b>MANTOVA</b>	8 linee urbane, dalle 6.27 alle 0.31; 24 linee extraurbane
<b>MILANO</b>	3 linee metropolitane: linea rossa (38 fermate, di cui 4 extraurbane) dalle 6.15 alle 0.14; linea verde (32 fermate, di cui 13 extraurbane) dalle 5.55 alle 0.26; linea gialla (17 fermate urbane) dalle 6.5 alle 0.26; 49 linee di autobus urbani, con orario massimo dalle 4.55 all'1.45 (la maggior parte degli autobus ha un orario dalle 6 alle 24). 3 linee di filobus urbani, dalle 3.15 alle 2.17; 18 linee di tram urbani, con orario massimo dalle 4.45 alle 2.08. Il territorio comunale è servito anche dalle Ferrovie Nord, dal Passante Ferroviario e delle Linee S; ATM spa gestisce anche 2 tramvie interurbane e 30 autobus extraurbani. Vi è anche un metrò leggero da Cascina Gobba all'Ospedale San Raffaele dalle 6.40 alle 20, e nei giorni di venerdì e sabato, il servizio bus by night (dalle 2 alle 5, costo 1 euro); infine il Radiobus a chiamata (dalle 20 alle 2, biglietto ordinario ed un supplemento di euro 1,5/2)
<b>MONZA</b>	6 linee urbane, dalle 6.30 alle 20.30; 9 linee extraurbane
<b>PAVIA</b>	9 linee urbane, dalle 5.10 all'1.00; 11 linee extraurbane
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	4 linee urbane, delle quali 3 collegate con Milano, dalle 6.15 alle 0.14 (poi collegamenti sostitutivi); 4 linee extraurbane; tre fermate di metropolitana sul territorio comunale
<b>SONDRIO</b>	3 linee urbane, 2 delle quali raggiungono anche le frazioni, dalle 7.10 alle 19.58; servizio sperimentale di trasporto a chiamata per anziani over 65, disabili e persone con temporanei problemi di salute
<b>VARESE</b>	12 linee urbane, dalle 5.25 alle 22.30; 1 linea Varese/Angera

\* L'orario di inizio e fine del servizio è riferito ad una o più linee operanti nell'ambito del territorio comunale e non necessariamente a tutte le linee presenti sul territorio.



## 7.2 Le tariffe

La Tavola 13 illustra in dettaglio le tariffe ordinarie applicate per il servizio di trasporto pubblico locale.

**Tavola 13 – Prezzo ordinario del servizio, 2007**

<b>BERGAMO</b>	Euro 1,05 per 75 minuti (biglietto di area urbana per zone tariffarie, euro 1,35-2,35); tesserino 10 corse euro 8,5; abbonamento settimanale euro 8,1, mensile feriale euro 8,5; mensile ordinario euro 29; annuale feriale euro 245; annuale ordinario euro 247; annuale studenti euro 190; annuale studenti convenzionato euro 160
<b>BRESCIA</b>	Euro 1 per 75 minuti; biglietto 24 ore euro 2,8; carnet 10 viaggi euro 9,5
<b>COMO</b>	Euro 1,10 per 75 minuti (biglietto extraurbano euro 1,35, biglietto integrato per 90 minuti euro 1,60)
<b>CREMONA</b>	Tariffa base biglietto da euro 1 con validità per 75 minuti
<b>LECCO</b>	Euro 1,05 per 60 minuti
<b>LEGNANO</b>	Euro 0,90 per 75 minuti; carnet da 10 corse euro 8,5
<b>LODI</b>	Euro 0,80
<b>MANTOVA</b>	Euro 1,05 corsa semplice in ambito comunale, Euro 1,10 in ambito comunale per 60 minuti, Euro 1.10/1.55 in area urbana; carnet 10 corse urbane euro 7,4; biglietto giornaliero euro 2,5; biglietto giornaliero famiglia euro 2,65
<b>MILANO</b>	Euro 1 per 75 minuti; biglietto serale euro 1,8; giornaliero euro 3; bi-giornaliero euro 5,5; carnet da 10 biglietti euro 9,2
<b>MONZA</b>	Euro 0,90 per 60 minuti
<b>PAVIA</b>	Euro 1 per 60 minuti; da euro 1,35 ad euro 1,75 per l'area extraurbana
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>	CTP biglietto urbano euro 1 per sessanta minuti; extraurbano da euro 1,15 a euro 1,90
<b>SONDRIO</b>	Euro 1 per 75 minuti
<b>VARESE</b>	Funicolare euro 1; linee urbane euro 1,05

Per agevolare il confronto, la Tabella 54 riassume le informazioni principali, rispetto al prezzo del singolo biglietto e delle diverse tipologie di abbonamenti.

Il prezzo del singolo biglietto va dagli 80 centesimi di Lodi, per una durata di 75 minuti, agli 1,1 euro di Como e Mantova (in quest'ultimo comune la durata del biglietto è di 60 minuti). Quasi tutti i comuni considerati prevedono il carnet da 10 corse, ad eccezione di Lecco e Pavia, particolarmente conveniente nel comune di Bergamo. In alcuni comuni (Milano, Brescia, Como, Lecco, Mantova e Pavia) è previsto anche il biglietto di durata giornaliera, per un costo compreso tra 2,50 e 3 euro.

**Tabella 54 - Tariffe ordinarie, euro, 2007**

	Prezzo base		Giornaliero	Carnet 10 corse	Settimanale	Mensile	Annuale
	75 min	60 min					
<b>BERGAMO</b>	1,05			8,50	8,10	29,00	247,00
<b>BRESCIA</b>	1,00		2,80	9,50	11,50	27,50	230,00
<b>COMO</b>	1,10		2,60	11,00*	9,90	28,00	250,00
<b>CREMONA</b>	1,00						
<b>LECCO</b>		1,05	2,50		8,60	30,00	281,00
<b>LEGNANO</b>	0,90			8,50	7,50	28,00	215,00
<b>LODI</b>	0,80			7,00	5,00	18,00	178,00
<b>MANTOVA</b>		1,10	2,50	7,40	8,60	30,50	266,00
<b>MILANO</b>	1,00		3,00	9,20	9,00	30,00	300,00
<b>MONZA</b>		0,90		9,20	7,20	27,50	264,00
<b>PAVIA</b>		1,00	3,00		8,00	28,00	269,00
<b>SESTO SAN GIOVANNI</b>		1,00		9,20	9,00	30,00	300,00
<b>SONDRIO</b>	1,00			9,00	6,00	20,00	170,00
<b>VARESE</b>	1,05			9,60	7,90	29,00	277,50

\*11 biglietti

Se si osservano i prezzi degli abbonamenti settimanali, mensili ed annuali, i comuni di Lodi e Sondrio si distinguono per le tariffe più basse, ma anche per il minor numero di linee presenti e le fasce orarie più ristrette. Per gli altri comuni, il prezzo di un abbonamento mensile oscilla tra il 27,50 di Brescia e Monza ed i 30,50 euro di Mantova; il prezzo di un abbonamento annuale varia tra i 215 euro di Legnano e i 300 euro di Milano e Sesto San Giovanni.

**Tavola 14 - Prezzi agevolati, 2007**

<b>BERGAMO</b>	Fino a 14 anni di età e sopra i 65 anni, riduzione del 50% dell'abbonamento annuale; per bambini fino a 12 anni, abbonamento annuale 15 euro; riduzione del 60% per il terzo abbonamento della famiglia, dell'80% per quelli successivi
<b>BRESCIA</b>	Per gli scolari, abbonamento annuale da 120 euro; per gli studenti, 210 euro; per gli anziani over 60, con alcune limitazioni d'uso, abbonamento mensile da 19 euro, bimensile 38, trimestrale 57, semestrale 114 (semestrale 30 euro, secondo fascia ISEE)
<b>COMO</b>	Per gli studenti, abbonamento annuale studenti da 230 euro (di cui euro 30 a carico del comune; per lo stesso nucleo familiare, riduzione del 10% per il secondo abbonamento, del 20% per il terzo, del 30% per il quarto
<b>LECCO</b>	Per gli studenti, abbonamento annuale (9 mesi) da 182 euro; mensile per anziani 21 euro
<b>LEGNANO</b>	Per gli studenti, abbonamento annuale da 150 euro; abbonamento annuale per famiglie da 350 euro (utilizzabile singolarmente o insieme, per un massimo di cinque persone a viaggio); mensile terza età da 15 euro
<b>LODI</b>	Abbonamento mensile per studenti ed anziani da 12 euro
<b>MANTOVA</b>	Abbonamento annuale scolastico sull'intera rete urbana da 216 euro (monolinea 203 euro); annuale over 65, da a 105 euro; mensile over 65 da 5,5 a 10,5 euro
<b>MILANO</b>	Per gli studenti (fino a 26 anni, reddito fino a 7489 euro, rivalutato annualmente; nessun limite di reddito per gli studenti serali), abbonamento annuale da 170 euro e mensile da 17 euro; gratuità per i bambini fino a 10 anni (massimo 2 per accompagnatore) se accompagnati da un adulto; per gli over 65, abbonamento mensile da 16 euro e annuale da 170 euro
<b>MONZA</b>	Abbonamento annuale scolastico da 155 euro
<b>PAVIA</b>	Per gli studenti, abbonamento mensile da 23 euro
<b>VARESE</b>	Per gli studenti, abbonamento mensile da 22 euro

Infine, la maggior parte dei comuni considerati (Tavola 14) prevede agevolazioni per alcune tipologie di utenti, tipicamente studenti e anziani; ma trattamenti agevolati sono talvolta accordati anche a bambini e famiglie. Inoltre, nei comuni di Brescia e Milano, sono presenti agevolazioni basate sull'indicatore di reddito ISEE.

Ad esempio, a Milano l'abbonamento annuale per studenti e gli over 65 costa 170 euro, a fronte dei 300 euro dell'abbonamento ordinario, i bambini sotto i 10 anni non pagano se accompagnati.

In conclusione, anche nel caso del trasporto pubblico locale, sembra che i comuni attuino politiche di redistribuzione a favore degli utenti più giovani o più anziani o più svantaggiati. Ma in assenza di dati di dettaglio sui costi e sui ricavi del servizio, non è possibile dare indicazioni più precise sulle caratteristiche di tale redistribuzione.