

TARIFFE E TRIBUTI LOCALI:
UNA VERIFICA EMPIRICA DELLA VARIABILITÀ TERRITORIALE E DEGLI
EFFETTI SULLA SPESA DELLE FAMIGLIE APPLICATA AL CASO DELL'UMBRIA

LAURA PELLICCIA, MERI RIPALVELLA, ELISABETTA TONDINI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

TARIFFE E TRIBUTI LOCALI:
UNA VERIFICA EMPIRICA DELLA VARIABILITÀ TERRITORIALE
E DEGLI EFFETTI SULLA SPESA DELLE FAMIGLIE APPLICATA AL CASO DELL'UMBRIA

a cura di

Laura Pelliccia*, Meri Ripalvella**, Elisabetta Tondini**¹

Scenari e metodologie

Dando continuità al progetto *Osservatorio tariffe e tributi locali*², l'Agenzia Umbria Ricerche (AUR), quale soggetto attuatore incaricato dalla Regione Umbria, ha proseguito l'opera di aggiornamento e analisi all'anno 2006 del sistema di imposte e tasse comunali e dei principali servizi, individuali e a rete, erogati a livello locale. L'obiettivo che ha ispirato l'intero progetto e che ha mosso e muove gli sforzi ricognitivi ed analitici è pervenire alla conoscenza delle politiche tariffarie e fiscali dei comuni umbri, utilizzando una chiave di lettura ispirata al principio di trasparenza e di informazione del rapporto tra Cittadino e Pubblica Amministrazione (il percorso di lavoro è stato peraltro condiviso con le Associazioni dei Consumatori operanti nel territorio).

Nello specifico, l'analisi ha considerato, per l'arco temporale 2004-2006, un universo molto ampio di imposte, tasse e tariffe per servizi locali: gli ambiti della fiscalità municipale indagati sono stati l'addizionale comunale Irpef, l'Ici, la Tarsu e la Tosap (o, eventualmente Cosap), mentre, per ciò che attiene le tariffe applicate dai comuni il lavoro ha considerato l'igiene urbana, gli asili nido, le mense e i trasporti scolastici, il trasporto pubblico locale; oltretutto, si è ritenuto utile estendere la ricognizione anche al Servizio Idrico Integrato (SII), considerando i sistemi tariffari in uso negli ATO che insistono in questo territorio.

¹ *Collaboratrice Agenzia Umbria Ricerche**Ricercatrici Agenzia Umbria Ricerche

² Afferente alle Iniziative della Regione Umbria a vantaggio dei consumatori - Programma generale d'intervento 2005 denominato "Strumenti d'informazione e comunicazione appropriata ai cittadini consumatori e utenti". Il progetto è stato realizzato anche grazie al co-finanziamento del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il lavoro si basa su una rilevazione che l'Aur ha condotto somministrando un questionario a tutti i comuni umbri e un altro specifico a tutti gli Ato, attraverso un'apposita piattaforma digitale; la copertura dell'universo ottenuta è stata, anche se non globale, comunque soddisfacente (una percentuale di popolazione coperta dai comuni che hanno partecipato alla rilevazione oscillante, a seconda degli anni rilevati, tra il 96 al 98%)³.

Le informazioni ricavate sono state elaborate in modo da far emergere gli oneri effettivamente a carico degli utenti in ogni contesto locale e le relative dinamiche evolutive, cercando peraltro di fornire interpretazioni dei risultati riconducibili ai processi di riforma e alle novità legislative che hanno interessato tali settori; l'elaborazione dei risultati ha richiesto un particolare sforzo analitico per arrivare ad effettuare confronti territoriali tra grandezze non sempre facilmente confrontabili.

Una materia nella quale questo obiettivo si è rivelato particolarmente arduo è stata la tariffazione del SII (a cui nell'analisi dei risultati è stata riservata una particolare attenzione): l'utilizzo di tariffari differentemente concepiti, ha richiesto la ricostruzione di funzioni di spesa per evidenziare la relazione funzionale tra il volume di acqua e la spesa a carico dell'utente nei diversi Ato e per fattispecie diverse.

Un altro ambito che ha meritato un approfondimento specifico di lavoro è stato il servizio di nettezza urbana, anche in relazione al fatto che il 2006 per alcuni comuni umbri è stato l'anno di introduzione della Tariffa di Igiene Ambientale. E' stato pertanto interessante vedere come è cambiata, per i comuni interessati dal passaggio dalla Tarsu alla Tia, la spesa a carico dell'utente ma anche, in generale, evidenziare differenze territoriali riscontrate su ipotesi particolari in riferimento alle quali sono state fatte simulazioni di spesa.

E ancora, in relazione all'Ici, lo studio ha cercato di far emergere non solo le scelte operate dai municipi (livelli di aliquote e detrazioni), ma ha realizzato una simulazione per stimare, per un caso specifico di cespite, l'imposta netta dovuta nei vari comuni umbri.

Il lavoro ha individuato, dapprima, per ciascuna imposta/tassa/tariffa, le differenze esistenti tra i diversi territori della regione; successivamente è stata realizzata una stima della spesa che una famiglia affronterebbe in ogni comune della regione per un paniere di imposte-tariffe-tributi costruito in costanza di alcune ipotesi.

In questa sede si presenta un estratto dello stesso rapporto, riportando, in particolare l'analisi dei soli *items* che compongono il paniere finale, anche al fine di evidenziare il percorso metodologico seguito; nell'esposizione si privilegiano i dati relativi all'anno più recente (il 2006), le elaborazioni

³ In nessun anno si è potuta avere la risposta di tutti i 92 comuni umbri (nel 2004 hanno aderito 81 comuni, nel 2005 82, nel 2006 ancora 81); il fatto che alcuni comuni abbiano aderito per alcuni anni ma non per altri ha comportato una disomogeneità interna che, sotto un profilo metodologico, ha reso molto più complicata la trattazione dei dati oltre che reso inopportuno effettuare confronti temporali sulla media regionale del fenomeno.

relative alle utenze domestiche (perché di maggior interesse per l'opinione pubblica), e una lettura generale dei fenomeni (senza scendere a livello di dettaglio comunale), rimandando alla versione integrale del rapporto (AUR, 2008) per un approfondimento degli altri risultati.

Il lavoro si conclude con l'esposizione dei risultati della simulazione di spesa sostenuta da due famiglie tipo (una mediamente agiata e una con un reddito medio-basso) per il paniere finale. Si tenterà di far emergere, oltre che l'incidenza di detta spesa sui bilanci delle famiglie medesime, la relativa variabilità territoriale, per capire quanto vivere in un luogo piuttosto che in un altro può avere conseguenze specifiche in termini di impatto sulla spesa dell'utente- contribuente che fruisce di determinati servizi ed è soggetto all'onere di tributi comunali.

Ci si soffermerà, peraltro, sugli effetti distributivi dell'impatto del paniere sulla spesa delle famiglie regionali, evidenziando le eventuali discriminazioni positive (in termini di riduzione di carico tributario o tariffario) a favore della famiglia con minori disponibilità economiche.

L'addizionale comunale Irpef

A partire dal 2000, i comuni hanno avuto la facoltà di introdurre una propria addizionale Irpef con un'aliquota che poteva essere aumentata annualmente al massimo di 0,2 punti percentuali, fino al tetto complessivo massimo del 5%.

Nel 2002 già 78 comuni umbri avevano fatto ricorso a questo strumento, applicando un'aliquota positiva. Negli anni successivi i margini di autonomia tributaria si sono notevolmente ridotti, dopo che la legge finanziaria per il 2003 ha impedito che entrassero in vigore nuovi aumenti (a meno che non fossero stati deliberati prima del 29 settembre 2002), blocco che è stato rinnovato anche per il 2004. Pertanto, nel contesto regionale, nel periodo 2003-2004 le variazioni di aliquote sono state alquanto rare: tre aumenti nel 2003⁴ e nessuno nel 2004⁵.

La legge finanziaria per il 2005 ha aperto solo un piccolo spiraglio alla possibilità di ritocco delle aliquote, concedendo la possibilità di un aumento dello 0,1%, (complessivamente per il triennio 2005-2007) agli enti che fino a quel momento non si erano avvalsi della facoltà di introdurre la suddetta addizionale; nel panorama umbro tre comuni che fino a quel momento non avevano esercitato la propria autonomia impositiva, hanno scelto di utilizzare questa finestra, passando da un'aliquota nulla ad una dell'1%⁶. Non c'è stata invece possibilità di aumento della pressione fiscale per quei comuni le cui delibere di aumento erano state precedentemente sospese⁷.

Non essendo stata introdotta nessuna novità normativa per il 2006, la situazione delle aliquote applicate in Umbria in quest'ultimo anno è sostanzialmente identica a quella del 2005. Di fatto, l'addizionale comunale Irpef si applica in 81 comuni umbri, mentre le realtà municipali senza questo tributo sono 11: si tratta in prevalenza di centri demograficamente molto piccoli, con 8 casi al di sotto dei 2.500 abitanti⁸; tuttavia, l'assenza di addizionale Irpef non è certo una prerogativa dei comuni minori, perché, in ogni caso, tra i comuni al di sotto dei 2.500 abitanti è molto diffusa l'applicazione del tributo (32 casi su 40), anche ricorrendo ad aliquote relativamente alte (quasi la metà dei comuni minori applica coefficienti del 4% e del 5%). Anche tra i comuni con 2.500-20.000 abitanti prevale la scelta delle aliquote più elevate e lo stesso dicasi per i comuni della quarta

⁴ Nel 2003 si è assistito ad un inasprimento delle aliquote solo a Deruta, Piegaro e Todi, comuni che avevano deliberato entro il termine oltre il quale è entrato in vigore il blocco.

⁵ Nonostante due municipi avessero emesso delibere di aumento delle aliquote (Cannara dal 2 al 4% e Cascia di introduzione dell'addizionale nella misura del 2%), le stesse, a causa del blocco disposto a livello centrale, sono rimaste inefficaci.

⁶ Si tratta di Preci, Valtopina e Perugia (tra i pochi comuni dove fino al 2004 l'addizionale Irpef non veniva applicata vi era anche il capoluogo di regione, mentre Terni già dal 2001 applicava lo 0,2%)

⁷ Si sottolinea che, come precisato dalla Circolare n. 1 del 2005 del Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia, lo sblocco previsto dalla legge finanziaria per il 2005 ha riguardato solo i comuni che fino a fine 2004 non avevano mai disposto aumenti di addizionale e che, paradossalmente, ne sono rimasti esclusi quei comuni che avevano deliberato aumenti dopo il 20/9/2002 che, tuttavia, erano stati sospesi: pertanto la delibera di Cascia continua ad essere inefficace per il 2005, mentre Cannara ha di fatto, con una nuova delibera, rinunciato all'intento di aumentare l'aliquota.

⁸ Fa eccezione Assisi, l'unico comune oltre i 20.000 abitanti dove non si applica l'addizionale.

fascia dimensionale (tab. 1); nei due capoluoghi di provincia (con popolazione oltre i 100.000 abitanti), invece, le aliquote in essere sono relativamente basse rispetto al resto della regione.

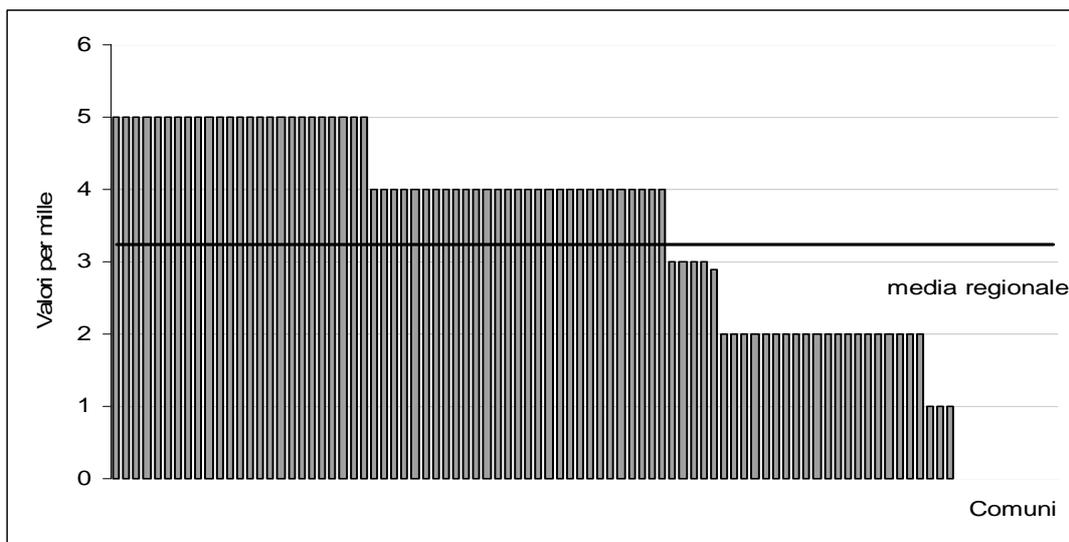
Tab. 1 – Addizionale comunale Irpef nei comuni umbri per classe dimensionale (2006) – valori assoluti

		Aliquote (valori ‰)							Totale
		0	1,0	2,0	2,9	3,0	4,0	5,0	
classe ampiezza comuni 2006	fino 2.500 ab.	8	2	7	1	3	11	9	41
	2.500-7.500	2	0	7	0	0	10	10	29
	7.500-20.000	0	0	4	0	0	4	4	12
	20.000-100.000	1	0	0	0	1	4	2	8
	oltre 100.000	0	1	1	0	0	0	0	2
Totale		11	3	19	1	4	29	25	92

Fonte: elaborazioni Aur su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Istat

Nel complesso, per il 2006, la situazione circa le addizionali applicate in ambito locale è abbastanza differenziata: a fronte di una media regionale del 3,2‰, l'aliquota maggiormente applicata è il 4‰ (presente in 29 comuni), seguita dal 5‰ (con 25 casi) e, a ruota, dal 2‰ (19 casi).

Graf. 1 – Aliquota addizionale comunale Irpef applicata nei comuni umbri (2006)*



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

L'Imposta Comunale sugli Immobili

Nonostante dal punto di vista scientifico l'Ici continui ad essere ritenuta un'imposta adatta alla fiscalità locale, sia dal punto di vista dell'efficienza che dell'equità (per una discussione a tal riguardo si rimanda a Acoff, 2006, Muraro, 2007 e Sciclone, 2006), il panorama politico degli ultimi anni ha da più fronti tentato di delegittimare il cardine della fiscalità immobiliare e quella che fino ad oggi era una delle principali fonte di finanziamento dei comuni.

Nella convinzione che accrescere il livello conoscitivo sull'impatto di questo prelievo sui bilanci delle famiglie umbre possa contribuire a maturare nell'opinione pubblica una corretta percezione e valutazione di questo fenomeno, l'osservatorio ha realizzato una ricognizione delle principali variabili oggetto delle scelte comunali (aliquote e detrazioni), per poi quantificarne l'impatto in termini di spesa per una situazione familiare tipo.

L'aliquota e le detrazioni

La tipologia di imposizione che desta maggior interesse da parte dell'opinione pubblica è senza dubbio quella rivolta agli immobili destinati ad uso abitazione principale. Nonostante il presente lavoro abbia indagato anche la consistenza delle aliquote applicate ad altre tipologie di immobili (aliquota ordinaria per le abitazioni, aliquota sui terreni agricoli, sulle aree edificabili e sugli altri fabbricati) si ritiene utile limitare l'esposizione al trattamento riservato alle prime case (tranne una breve digressione sul rapporto tra aliquota ordinaria e aliquota per abitazione principale), rimandando alla versione integrale del rapporto per un eventuale approfondimento delle altre fattispecie.

Per questa tipologia di immobili, in Umbria il *range* di coefficiente maggiormente applicato nel 2006 va dal 5 al 5,5‰ (28 comuni, pari al 34,6%), seguito dalla fascia immediatamente successiva (5,5-6‰) con 25 casi (il 30,9%) e da quella tra il 4,5 e il 5‰ (18 casi, pari al 22,2%). Pochi i casi di comuni che si collocano nelle fasce estreme: solo il 4,9% dei comuni adotta un coefficiente minore o uguale al 4,5‰, mentre si va oltre il 6‰ solo nel 7,4% degli enti (tab. 2). Il campo di variazione va dal 4 al 7‰, con la media della regione che si attesta a 5,53‰.

Per quanto questi dati non siano immediatamente paragonabili a quelli raccolti per gli anni precedenti perché relativi ad una popolazione differente⁹, dal confronto tra le aliquote applicate a livello di singolo comune nel 2004 e quelle del 2005-2006 è emerso che i casi rialzi sono stati

⁹ Ciò è dovuto al fatto che alcuni comuni hanno aderito alla rilevazione solo per alcuni anni, impedendo di ottenere un universo di riferimento uniforme per tutto l'arco 2004-2006.

abbastanza limitati¹⁰, ovvero che la pressione fiscale sulla prima casa, in generale, nella regione non ha subito pesanti inasprimenti.

Tab. 2 - Distribuzione dei comuni umbri per classe dimensionale e fasce di aliquota per abitazione principale (2006)

classi di aliquota (valori %)*	classi dimensionali										totale	
	fino 2.500		2.500 - 7.500		7.500 - 20.000		20.000 - 100.000		oltre 100.000		v. ass.	(%)
	v. ass.	(%)	v. ass.	(%)	v. ass.	(%)	v. ass.	(%)	v. ass.	(%)	v. ass.	(%)
fino a 4,00	1	3,0	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1,2
da 4,00 a 4,50	–	–	2	7,7	–	–	1	12,5	–	–	3	3,7
da 4,50 a 5,00	6	18,2	3	11,5	4	33,3	4	50,0	1	50,0	18	22,2
da 5,00 a 5,50	10	30,3	11	42,3	5	41,7	1	12,5	1	50,0	28	34,6
da 5,50 a 6,00	12	36,4	8	30,8	3	25,0	2	25,0	–	–	25	30,9
da 6,00 a 6,50	2	6,1	2	7,7	–	–	–	–	–	–	4	4,9
oltre 6,50	2	6,1	–	–	–	–	–	–	–	–	2	2,5
Totale comuni	33	100	26	100	12	100	8	100	2	100	81	100
Aliquota media	5,65‰		5,57‰		5,41‰		5,16‰		5,26‰		5,53‰	

* ciascuna delle classi individuate include il margine superiore.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Osservatorio Tariffe e Tributi ed ISTAT

Analizzando l'influenza della dimensione dei comuni sulla scelta delle aliquote per il 2006, emerge che i centri meno popolosi tendono ad applicare aliquote più alte rispetto a quelli maggiori: l'aliquota media ha infatti il valore massimo nei comuni al di sotto dei 2.500 abitanti (5,65‰) e decresce costantemente verso le classi di ampiezza maggiore, fino al 5,16‰ nei comuni da 20 a 100.000 abitanti, per poi leggermente risalire nei due capoluoghi (una media di 5,25‰ data dal 5,0‰ di Perugia e il 5,5‰ di Terni (tab. 2).

Inoltre, l'aliquota modale per i comuni sotto i 2.500 abitanti è la fascia 5,5-6,0‰ (con il 36,4% dei casi), per i centri con una popolazione da 7.500 a 20.000 è la fascia direttamente più bassa, da 5 a 5,5‰ (con circa il 42% dei casi) e per i centri medio-grandi la fascia ancora più bassa, dal 4,5 al 5,0‰ (che raccoglie la metà dei comuni) (tab. 2).

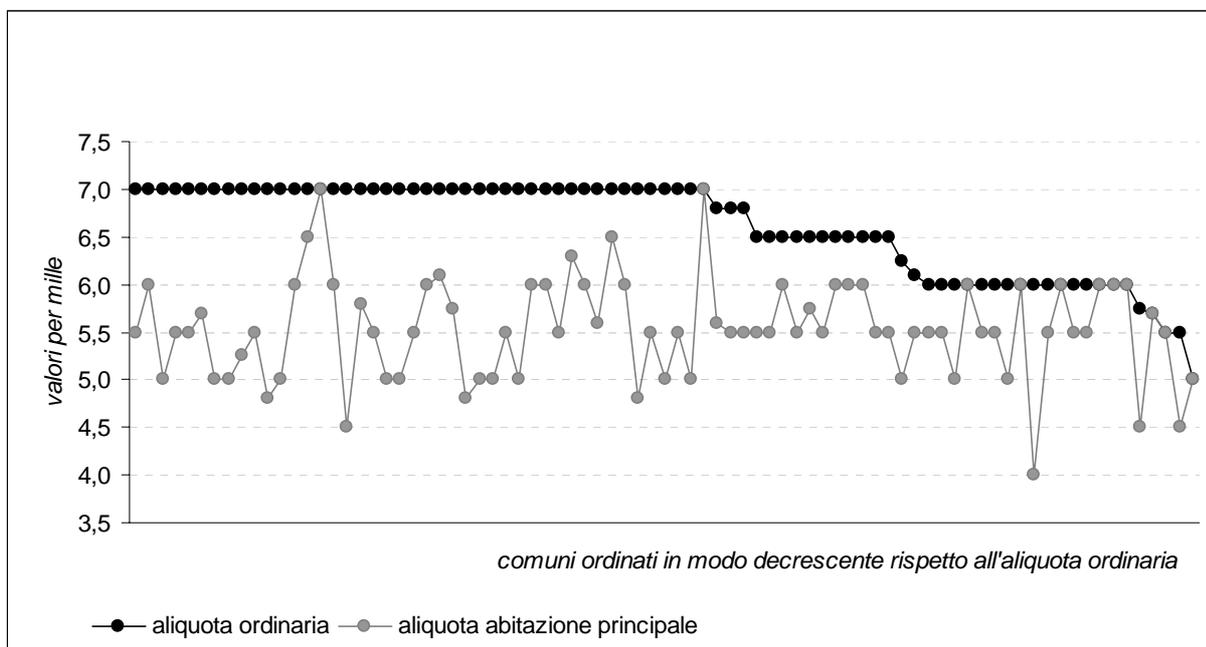
Per completare la ricognizione sulle aliquote si ritiene utile proporre qualche evidenza emersa confrontando i coefficienti per le abitazioni principali con le aliquote ordinarie, per verificare il grado di discriminazione realizzata dai municipi tra questi due tipi di immobili. A livello complessivo, nel 2006, nella regione l'aliquota per le abitazioni diverse dalla prima casa è risultata in media più elevata rispetto alle abitazioni principali (6,61 contro 5,53‰).

¹⁰ Di fatto, nel 2005, per i comuni confrontabili con il 2004, si sono verificati: 3 casi di aumento di 0,5 punti (Parrano, Calvi dell'Umbria e Fratta Todina, che si sono spostate all'interno delle classi centrali di aliquota), un caso di aumento di 0,8 punti (Pietralunga, con un passaggio dalla prima fascia di aliquota alla seconda) e un caso di un punto (a Paciano, il cui coefficiente è passato dal 6 al 7‰, il valore massimo). Nel 2006 soltanto Spello ha aumentato la propria aliquota (dal 5 al 5,5‰), mentre a San Giustino, Baschi, Cascia e Fossato di Vico si è assistito ad una riduzione di 0,5 punti.

Osservando congiuntamente le scelte operate dai singoli comuni in merito alle aliquote ordinarie e a quelle per l'abitazione principale emerge un comportamento piuttosto diffuso, che vede i municipi che applicano le aliquote ordinarie più alte scegliere aliquote per la prima casa abbastanza contenute. Questa tendenza è visibile nel grafico che riporta la coppia di aliquote (ordinaria e per abitazione principale) dei comuni ordinati rispetto al livello di quella ordinaria (graf. 2): ciò che appare è un *gap* abbastanza pronunciato tra i due coefficienti nei casi di alta aliquota ordinaria e, al decrescere dell'aliquota ordinaria, tale forbice si riduce fino ad annullarsi. Questo fenomeno sottende un'evidente strategia politica: in molti casi, laddove si evita di sottoporre la prima casa ad una eccessiva pressione fiscale, si sceglie contestualmente di colpire di più gli altri tipi di abitazioni, perseguendo evidentemente finalità di natura distributiva.

Si segnala inoltre che dall'analisi dell'evoluzione delle aliquote ordinarie nell'arco 2004-2006 (per la quale, come premesso si rimanda alla versione integrale del rapporto) era emersa una tendenza molto diffusa a spostarsi verso l'aliquota più alta tra quelle possibili (7%), che significa una volontà molto diffusa di sfruttare al massimo la leva fiscale per i casi di abitazione non destinate a prima casa. Lo stesso fenomeno non si è invece ripetuto per le aliquote dell'abitazione principale, per le quali, come appena discusso, nello stesso arco temporale i rialzi sono stati molto più limitati.

Graf. 2 - Aliquota ordinaria e aliquota abitazione principale nei comuni umbri (2006)



Fonte: elaborazioni AUR su dati Osservatorio Tariffe e Tributi ed ANCI-CNC

Tutti i comuni prevedono per l'abitazione principale detrazioni che vanno a ridurre direttamente l'importo dell'imposta lorda. Rimandando, per i dati di dettaglio comunale, alla versione integrale

del rapporto, si ritiene utile, come indicazione di sintesi, sottolineare che per il 2006¹¹ quasi tutti i municipi hanno scelto una detrazione che si aggira intorno a quella stabilita dal provvedimento istitutivo dell'Ici (103,29 eur): sono infatti 67 i comuni il cui sconto per la prima casa è compreso tra 102,29 e 104 euro; nel resto della regione sono state effettuate scelte più singolari da 8 comuni che hanno deliberato detrazioni tra i 104 e i 125 eur; in 5 casi si arriva addirittura intorno a i130 eur, mentre il massimo assoluto si registra in un comune dove la detrazione è ben 155 eur.

Oltre alle detrazioni per la prima casa, diversi comuni hanno segnalato di prevedere altri criteri che danno diritto ad abbattimenti dell'imposta, come:

- la concessione dell'immobile in uso gratuito a parenti o il comodato (in due comuni queste riduzioni superano addirittura i 100 eur);
- la titolarità di un reddito o di un punteggio Isee inferiore a soglie prefissate;
- l'essere pensionati con, in alcuni casi, tetti di limiti di importo di pensione;

Queste ultime agevolazioni, che ricercano evidentemente intenti distributivi, sono estremamente variabili da comune a comune sia in quanto a definizione delle soglie di accesso sia per quel che riguarda l'importo delle agevolazioni (dai 26 ai 155 eur).

L'Ici pagata da una situazione tipo

Dopo aver esaminato le scelte operate dai singoli comuni, abbiamo voluto verificare l'impatto di queste decisioni sui cittadini dei vari centri umbri, cercando di calcolare la cifra annualmente spesa per l'Ici in ciascuna realtà territoriale da parte di una situazione rappresentativa.

A tale scopo si è cercato di individuare un "immobile tipo", detenuto a titolo di abitazione principale, rispetto al quale simulare il procedimento di calcolo dell'Ici, in modo da evidenziare l'effettivo carico fiscale che ricade sulla famiglia, a parità di condizioni, nei singoli comuni.

Per effettuare questa simulazione si è tenuto conto non solo delle differenti aliquote deliberate dai municipi, ma anche delle relative detrazioni e dei parametri specifici in vigore in ogni territorio per individuare la base imponibile dell'Ici.

La base imponibile Ici è definita dal prodotto tra le tariffe catastali per il numero di vani che compongono l'immobile, ovvero dalla rendita catastale, che viene moltiplicata per 100: è su questo valore che si applica l'aliquota, ottenendo l'imposta lorda; per passare dall'imposta lorda all'imposta netta occorre decurtare le detrazioni.

¹¹ L'importo delle detrazioni per abitazione principale è rimasto pressoché invariato a livello comunale nell'arco 2004-2006, tranne alcuni rari adeguamenti: pertanto l'analisi dei dati del 2006 è sufficiente per descrivere le sfumature esistenti all'interno della regione.

Mentre i valori dell'aliquota e delle detrazioni sono frutto delle scelte discrezionali dei comuni, le tariffe catastali vengono determinate dal Ministro dell'Economia (Agenzia del Territorio) sulla base di una classificazione del territorio e dei cespiti che cerca di individuare categorie omogenee di pregio e di valore¹².

I parametri in vigore oggi sono stati fissati con il Dm 11/8/92 e, nel 1997, per rimediare al fatto che per mancanza di aggiornamenti del nomenclatore le tariffe non rispecchiavano più il reale valore degli immobili, si è proceduto ad una rivalutazione generalizzata del 5% di tutte le rendite¹³; da allora non sono state realizzate ulteriori revisioni.

Ciò premesso, il nostro esercizio di simulazione ha tenuto conto delle specifiche tariffe di ogni comune (e, dove esistenti, delle sue varie zone censuarie).

Per quel che attiene le caratteristiche dell'“immobile tipo”:

- si è immaginato che la famiglia rappresentativa umbra detenesse un immobile di categoria A/2, composto da cinque vani (senza considerare, nel calcolo dell'imposta, l'eventuale presenza di *garages*);
- si è cercato di individuare per ogni comune un livello medio di pregio e di qualità¹⁴.

In funzione di ciò sono state ricavate le relative rendite (tenendo anche conto della rivalutazione del 1997) e la conseguente imposta lorda. Una volta sottratta la detrazione per abitazione principale¹⁵, si è ottenuto il valore dell'Ici pagata dalla famiglia rappresentativa nel 2004, nel 2005 e nel 2006; si riportano alcuni dati di sintesi dei risultati della simulazione relativi al 2006, rinviando, ancora una volta al rapporto finale per i valori comunali (tab. 3).

¹² Il Decr. Ministero delle Finanze 11/8/1992, prevede la possibilità che il territorio del comune sia diviso in sottoaree (denominate zone censuarie) che presentano “caratteristiche uniformi per tipo di costruzione e per prevalente destinazione socio-economica”: in Umbria, ad esempio, Assisi, Foligno, Perugia, Spoleto, Narni e Terni sono divisi in due differenti zone censuarie, che a livello tariffario sono trattate distintamente. All'interno delle zone censuarie, gli immobili si differenziano anzitutto in categorie, a seconda della destinazione d'uso, ad esempio a seconda dell'uso abitativo o degli altri usi speciali (fabbriche, alberghi, ospedali, ecc.); per ogni categoria esistono varie tariffe in base al “grado di pregio e di qualità dell'immobile” (nel caso degli immobili abitativi si distinguono quelli di tipo signorile, da quelli di tipo civile, da quelli di tipo economico ecc.): con questa ulteriore distinzione, ovvero quella per “classi” (così sono denominati i sottogruppi), si tenta di individuare “il diverso livello di capacità di reddito nell'ambito di una categoria”; va da sé che gli immobili di maggior pregio sono inseriti nelle classi superiori.

¹³ Art. 3 c. 48, L. 662/1996.

¹⁴ Questa scelta è stata complicata dal fatto che, a seconda dei comuni, il numero di classi (e di relative tariffe) in cui è articolata la categoria A/2 (abitazioni di tipo civile) non è costante ma cambia, perché in alcune aree sono presenti immobili di pregio molto differente, mentre in altre aree insistono abitazioni più uniformi; ciò impediva di scegliere un numero di classe da tenere costante in tutte le simulazioni. Per ovviare a questo ostacolo, attenendoci alle indicazioni e ai suggerimenti fornitici dall'Agenzia del Territorio, per ciascun comune umbro e per ogni zona censuaria è stata scelta la classe di mezzo tra quelle previste (ad esempio, in presenza di tre classi è stata scelta la seconda, o la terza in presenza di cinque classi), in modo da considerare sempre il grado di pregio medio tra quelli esistenti nel comune; per i comuni con un numero di classi pari è stata calcolata la media delle tariffe delle due classi centrali (ad esempio, in presenza di quattro classi è stata utilizzata la media tra la tariffa della seconda e della terza classe).

¹⁵ Sono state tralasciate le eventuali detrazioni rivolte a situazioni di disagio economico sociale, ipotizzando che la famiglia tipo non riuscisse ad accedere a queste agevolazioni.

Si precisa che le rendite hanno una variabilità molto forte all'interno della regione (da 246,74 eur a 691,41 eur) e che tali differenze sembrano fortemente legate alla dimensione dei comuni: mentre nei comuni minori la rendita media è 344,43 eur, in quelli con 2.500-20.000 abitanti il valore oscilla intorno ai 360 eur (tab. 28); passando ai centri medio grandi, la media si amplifica ulteriormente (423,54 eur), per poi raggiungere il livello massimo nei due capoluoghi (482,97 eur).

Tab. 3 - Stima dell'Ici dovuta per abitazione principale nei comuni umbri calcolata su un'abitazione "tipo": valori medi per fasce dimensionali (2006)

classe dimensionale comune	rendita (€)	base imponibile (€)	aliquota abitazione principale (%)	imposta lorda (€)	detrazione (€)	imposta netta (€)	detrazione/imposta lorda (%)
fino 2.500	344,43	34.442,98	5,65	193,81	105,20	88,61	55,97
2.500 - 7.500	362,13	36.212,82	5,57	201,04	108,68	92,36	54,63
7.500 - 20.000	357,45	35.745,27	5,41	193,48	106,23	87,25	56,25
20.000 - 100.000	423,54	42.354,31	5,15	216,41	110,31	106,10	53,56
oltre 100.000	482,97	48.296,79	5,25	252,33	103,29	149,04	45,87
media umbra	368,80	36.879,70	5,51	201,73	107,00	94,73	54,81

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi e Agenzia del Territorio

L'imposta lorda, ovvero il dato ottenuto applicando l'aliquota in vigore alla base imponibile, nel 2006 oscilla tra i 132,75 e i 345,7 e sembra anch'essa dipendere positivamente dalla dimensione dei comuni. L'imposta netta, ottenuta una volta applicate le detrazioni per l'abitazione principale, si muove entro un campo di variazione particolarmente ampio: la famiglia tipo pagherebbe da un minimo di 18,93 eur (se visse in un ad Avigliano Umbro, un comune minore) ad un massimo di 242,41 eur (nel caso di residenza a Perugia)¹⁶ (graf. 3).

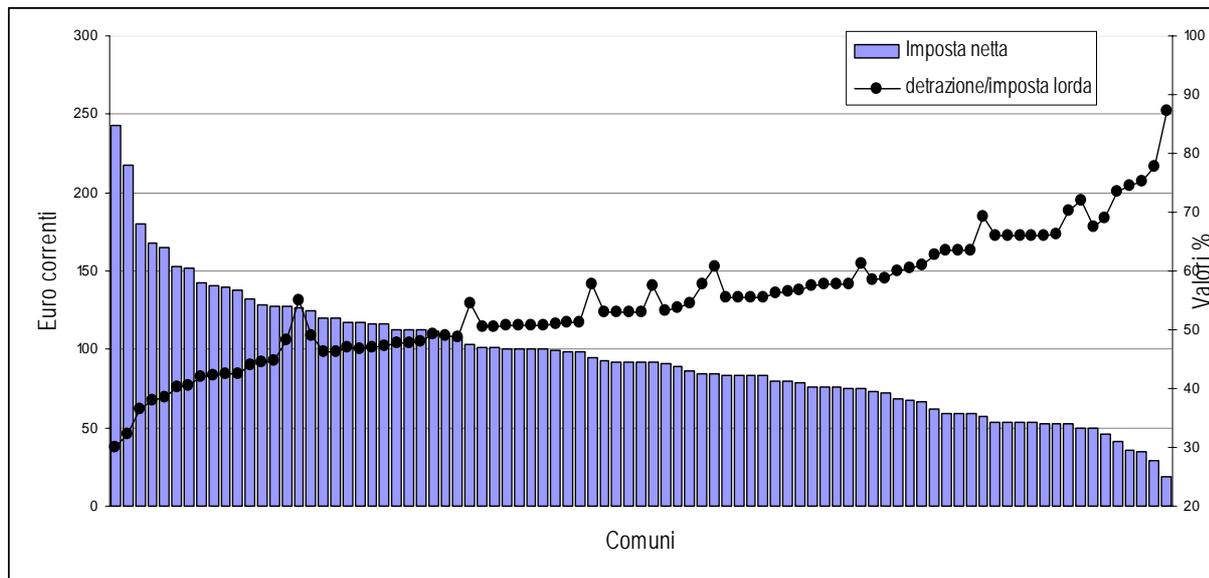
Rispetto ad una media regionale (pari a 94,73 eur), per il 2006 i comuni fino a 20.000 abitanti avrebbero pagato intorno ai 90 eur (con il massimo nella seconda fascia dimensionale con 92,36 eur), mentre per i comuni medio grandi la media sarebbe balzata a 106,10 eur, ed addirittura 149,04 eur per le due città capoluogo (tab. 3).

Tra il 2004 e il 2006 sono limitati i casi di variazione dell'imposta netta per singolo comune dato che nella regione, nella maggior parte dei casi, la famiglia avrebbe pagato dal 2004 al 2006 la stessa cifra sull'abitazione tipo¹⁷.

¹⁶ Tra le aree con una maggiore pressione fiscale per l'Ici, oltre Perugia, si ritrovano la prima zona censuaria di Terni (217,33 eur) ed Assisi (con 180,39 eur per la prima zona censuaria e 168,19 per la seconda)

¹⁷ Considerando la costanza delle rendite (base imponibile), i cambiamenti di imposta netta possono essere stati generati soltanto da variazioni dei livelli delle aliquote per l'abitazione principale o da aggiustamenti delle detrazioni. Dal confronto con i dati del 2004 sono emersi 6 soli casi di aumento dell'imposta netta, di cui 5 determinati da incrementi dell'aliquota. Il massimo rincaro (36,6 eur) ha interessato Paciano, in conseguenza dell'inasprimento dell'aliquota dell'1%, mentre un altro importante rialzo si è verificato a Pietralunga (29,3 eur). A Gualdo Tadino invece, pur essendo rimasta invariata l'aliquota, è stata la riduzione della detrazione a comportare un aumento netto per i cittadini di 26 eur.

Graf. 3 – Campo di variabilità dell'imposta netta e dell'abbattimento della detrazione sull'imposta lorda nel territorio regionale al 2006 (simulazione per una situazione tipo)



Fonti: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi e Agenzia del Territorio

Qualche considerazione, inoltre, sul ruolo delle detrazioni: esse permettono di abbattere fortemente l'imposta lorda: nel 2006, tale decurtazione rappresenta mediamente nella regione il 54,8% dell'imponibile e, siccome l'importo della detrazione è abbastanza simile in tutti i comuni, il suo peso si fa sentire in maniera accentuata sui comuni con un'imposta lorda più bassa (graf. 3)¹⁸.

E' interessante riflettere, infine, sulle variabili che nel complesso incidono maggiormente sull'imposta netta. Sebbene sia prassi diffusa valutare la pressione fiscale Ici facendo riferimento all'aliquota per abitazione principale deliberata dal comune (per cui a livelli di aliquota maggiori si presume sia associato un maggior carico fiscale), di fatto tale variabile non è sufficiente, da sola, a spiegare l'onere per il cittadino. Occorre considerare infatti l'interazione tra i fattori (rendita, aliquota, detrazione) che determinano la cifra pagata effettivamente dalle famiglie e, di fatto, i risultati della simulazione appena fatta danno conto della limitatezza dell'analisi di una sola grandezza.

Una visualizzazione del posizionamento dei comuni umbri sulla base di tre informazioni (aliquota per abitazione principale, rendita, imposta netta) è stata costruita sui dati restituiti dall'esercizio di simulazione sulla situazione-tipo (graf. 4): i punti del piano, corrispondenti ai comuni umbri,

I quattro casi di riduzione dell'imposta dovuta (Baschi, Cascia, Fossato di Vico e San Giustino) sono stati tutti originati da diminuzioni dell'aliquota, con un beneficio per le famiglie dai 16,9 ai 18,3 eur.

¹⁸ In ogni caso, l'ampiezza dell'effetto della detrazione dipende anche dal livello della detrazione stessa: ad Avigliano Umbro, un comune che ha scelto una detrazione particolarmente elevata (129,11 eur) si arriva a pagare un'imposta netta ridotta dell'87,2% (non a caso si tratta del comune ove l'Ici per tale situazione tipo risulta essere la meno onerosa).

risultano posizionati secondo la coppia di valori aliquota-rendita, e assumono un aspetto diverso a seconda del quartile di appartenenza della distribuzione dei comuni suddivisi secondo il livello di imposta netta. Il piano è distinto in quadranti, tracciati in corrispondenza dell'aliquota media e della rendita media della regione, per facilitare il confronto rispetto alla situazione media umbra di ciascuna realtà municipale.

Muovendoci dal basso verso l'alto si incontrano prima i comuni del primo e del secondo quartile, poi quelli con imposta netta più elevata, segno del fatto che il livello della rendita ha un effetto positivo sull'imposta netta. Se ci spostiamo invece da sinistra a destra, ovvero nel senso di un aumento dell'aliquota, non si assiste in modo altrettanto evidente ad una variazione del livello dell'imposta netta, ovvero sembrerebbe che il livello dell'aliquota non incida in modo particolare sull'entità dell'imposta. Invece, a parità di aliquota (e a dimostrazione del fatto che da sola quest'ultima non spiega l'onere dell'Ici), si hanno livelli molto diversi di imposta netta: ad esempio, in corrispondenza dell'aliquota media si posizionano comuni appartenenti a tutti i quartili¹⁹.

Da notare che la realtà con la maggior rendita (la prima zona censuaria di Perugia) presenta un'aliquota addirittura più bassa di quella media regionale ma, nonostante ciò, riesce comunque a produrre il livello più elevato di imposta nella (quarto quartile).

I comuni del terzo quartile (quelli con imposta medio-alta) si posizionano quasi tutti nel quadrante in alto a destra, ovvero hanno un'aliquota e una rendita medio alta; tuttavia, ci sono due punti (che corrispondono alle due zone di Assisi), la cui aliquota, pur essendo piuttosto contenuta rispetto al resto della regione, non impedisce il verificarsi di un'imposta netta elevata: evidentemente, la bassa aliquota è compensata dalla consistente rendita.

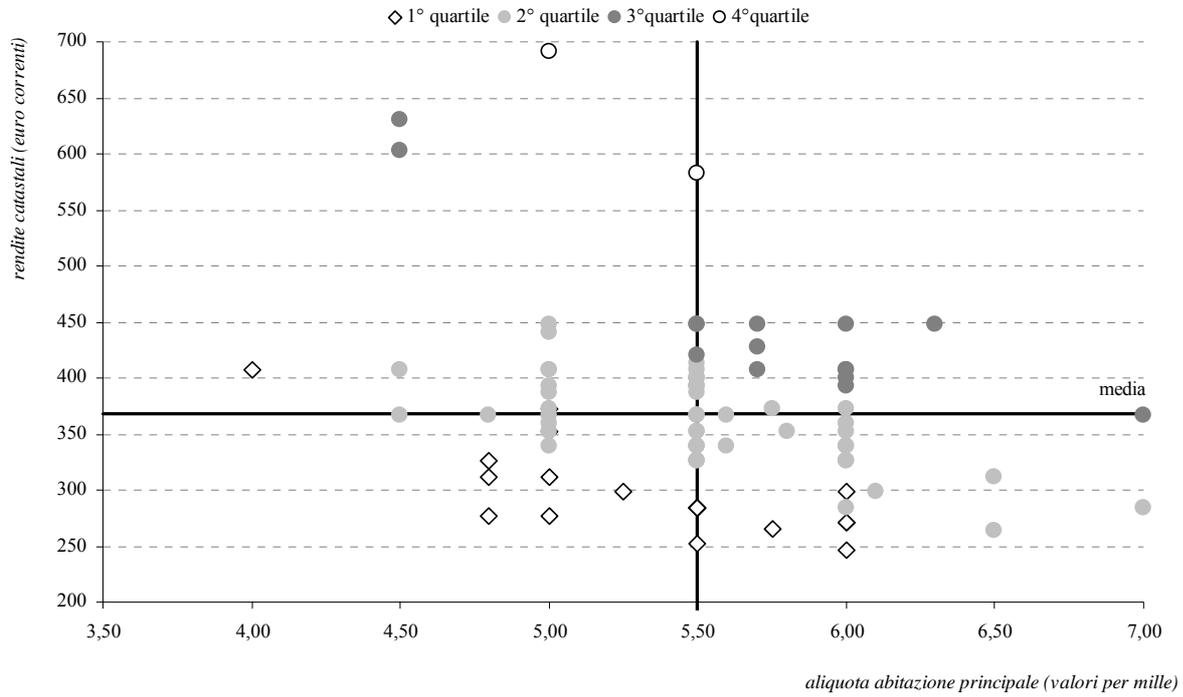
Questa tendenza a ritrovare maggiormente aliquote basse nei comuni con alte rendite e, viceversa, sembra abbastanza diffusa nella regione, segnale del fatto che i comuni che possono contare su una minore base imponibile tendono a recuperare gettito con l'innalzamento dell'aliquota.

I casi di imposta medio bassa (secondo quartile) sono il risultato di bassi livelli di aliquota, ma più spesso di bassi livelli di rendita; i punti appartengono al primo quartile, ovvero quelli dove l'imposta è nei minimi assoluti della regione, hanno tutti una rendita bassa (sotto la media)²⁰.

¹⁹ Il punto più alto è quello relativo a Terni, il comune dove si paga di più tra quelli con aliquota 5,5, perché quello con la maggiore rendita.

²⁰ Fa eccezione Gualdo Cattaneo, il punto più a sinistra nel piano, un comune che pur avendo una rendita medio-alta ha scelto l'aliquota più bassa della regione e, per di più, una detrazione decisamente consistente (130 eur).

Graf. 4 - Imposta netta per abitazione principale dovuta nei comuni umbri secondo il livello dell'aliquota ed il valore della rendita catastale di una abitazione "tipo" (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi e Agenzia del Territorio

Le tariffe del Servizio Idrico Integrato

Il settore idrico italiano è stato profondamente riorganizzato dopo il 1996, ovvero dopo l'emanazione della legge Galli (L. 36/1994), il provvedimento che ha ridisegnato le regole e le competenze per la gestione del ciclo idrico.

Prima di questa riforma il servizio veniva gestito da parte dei singoli comuni che, attraverso proprie società municipalizzate, provvedevano alla fornitura dell'acqua, del servizio di fognatura e a quello di depurazione: una produzione che, evidentemente, avveniva in modo frammentario, in un ambito in cui invece si sarebbero potute realizzare economie di scala e di scopo (quelle derivanti dalla produzione congiunta di più servizi).

La novità principale introdotta dalla riforma Galli è stata pertanto l'istituzione degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), enti sovracomunali che permettono l'aggregazione della gestione tra molteplici municipi. Gli ATO, peraltro, non sono i soggetti che producono il servizio, in virtù del fatto che la riforma prevede che un soggetto terzo, detto "gestore", venga incaricato della produzione del servizio e della riscossione degli introiti pagati dai cittadini. Gli ATO hanno il ruolo di enti "regolatori", ovvero sono coloro che stabiliscono le regole che dovrà seguire il gestore, in primis la definizione delle tariffe da applicare agli utenti.

Il secondo pilastro della riforma consiste nell'aggregazione funzionale, attraverso una produzione e una regolazione congiunta dei servizi di fornitura dell'acqua, di quello della depurazione e di quello della fognatura, in modo da dare vita al cosiddetto *Servizio Idrico Integrato* (SII).

La legge Galli, oltre ad aver operato una riorganizzazione del settore idrico, ha anche predisposto un sistema di regole per la determinazione delle relative tariffe.

Prima di questa riforma, nella fissazione dei livelli delle tariffe, in ragione della rilevanza sociale del servizio, prevaleva la volontà di contenimento degli oneri per l'utenza, a discapito dell'esigenza di realizzare con le tariffe la copertura dei costi. I costi di produzione, tuttavia, continuavano a crescere, dal momento che i produttori non avevano alcun incentivo al miglioramento dell'efficienza operativa; le gestioni deficitarie venivano comunque sussidiate con altre fonti di finanziamento con oneri a carico della finanza pubblica.

La legge Galli, invece, in un contesto in cui la crisi della finanza pubblica aveva raggiunto una situazione insostenibile, ha posto l'obiettivo di una gestione del servizio economicamente in equilibrio, stimolando il soggetto gestore a ricercare una continua riduzione dei costi operativi ed a incrementare gli investimenti.

Questo obiettivo viene raggiunto attraverso il cosiddetto “metodo normalizzato”, una formula che pone un vincolo alle entrate complessive del gestore, a partire dal quale gli ATO stabiliscono l’effettiva articolazione tariffaria dei vari servizi (acqua, fognatura e depurazione)²¹.

La legge Galli prevede la possibilità di modulare le tariffe in funzione dell’uso cui il servizio è destinato (ad esempio inserendo agevolazioni per i consumi domestici essenziali o maggiorazioni per le residenze secondarie), oppure di offrire agevolazioni tariffarie per gli utenti delle classi di reddito più basse; un’altra opzione concessa è quella di applicare tariffe differenti a livello territoriale, all’interno dello stesso ATO, in modo da tener conto degli investimenti realizzati dai singoli comuni per l’organizzazione del servizio idrico integrato.

L’insediamento degli ATO e il conferimento delle funzioni di gestione del settore idrico da parte dei comuni è avvenuto a velocità molto diverse all’interno del Paese: nel 2005, al livello nazionale, rispetto ai 91 ATO individuati dalle Regioni, ne risultavano insediati 88 e, tra questi, solo 54 avevano provveduto all’affidamento del servizio al gestore²².

In ogni caso, occorre ribadire la rilevanza del ruolo degli ATO, predominante nella regolazione: di fatto, la politica tariffaria viene ad essere marcatamente decentrata e affidata al governo locale.

In Umbria la legge regionale 43 del 1997 ha individuato una suddivisione del territorio in tre ATO:

- ATO 1, per i comuni dell’Alto Tevere, dell’Alto Chiascio e del Perugino-Trasimeno;
- ATO 2, per i comuni del Ternano, dell’Amerino, dell’Orvietano e del Narnese;
- ATO 3, per i comuni del Folignate, dello Spoletino e della Valnerina.

Essi di fatto, essi hanno cominciato ad operare nei primi anni del nuovo secolo, scegliendo il proprio soggetto gestore²³ e cominciando ad esercitare le proprie funzioni di soggetto regolatore, in particolar modo quella di determinazione delle tariffe per il relativo SII.

Per questa analisi, che si propone una lettura a livello regionale delle tariffe applicate localmente, l’ATO diventa la principale unità di riferimento.

²¹ Di fatto l’ATO, secondo una particolare formula definita “metodo normalizzato”, determina una “tariffa di riferimento” che sintetizza le entrate complessive che potranno afferire al gestore in un determinato anno. Questo importo viene determinato a partire dai costi dei fattori produttivi verificatisi nell’anno precedente (tra cui si includono, oltre ai costi operativi, anche gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito): rispetto a questi costi “storici”, nell’anno effettivo si consente alla tariffa di aumentare solo del tasso di inflazione programmato, più un tetto prefissato (*cap*). Se il gestore riportasse aumenti dei costi di produzione oltre questa misura, essi non potranno essere coperti dall’incremento della tariffa, fatto che dovrebbe stimolarlo a migliorare l’efficienza, ottimizzando i processi produttivi.

Questo metodo ha lo scopo di regolare l’andamento delle entrate complessive del gestore, misurate attraverso la tariffa di riferimento. Le tariffe effettivamente sostenute dagli utenti sono un’entità diversa dalla tariffa di riferimento e i loro singoli andamenti non devono necessariamente seguire il metodo normalizzato; tuttavia, l’evoluzione delle entrate totali del gestore (su cui evidentemente incidono le tariffe effettive), deve essere tale da rispettare il vincolo di crescita dell’inflazione più il *cap*.

²² Fonte: Istat, Indagine sui servizi idrici.

²³ L’ ATO 1 ha affidato la gestione del servizio a Umbra Acque, società per azioni, l’ATO 2 a Servizio Idrico Integrato, società consortile per azioni e l’ATO 3 a Valle Umbra Servizi, società consortile per azioni.

In questa sede saranno presentati i risultati relativi al solo consumo domestico dei residenti di acqua e del servizio di fognatura e depurazione (sebbene l'indagine abbia considerato anche altre tipologie di utenza), descrivendo le tariffe in uso al 2006 e le relative funzioni di spesa; in conclusione saranno presentate con alcune simulazioni circa la spesa per il SII di una famiglia rappresentativa, con alcuni accenni all'evoluzione temporale della stessa nell'ultimo triennio.

Le tariffe per l'acqua

L'osservatorio ha raccolto dati sulla struttura tariffaria (canone fisso, tariffe variabili a consumo e relativi scaglioni tariffari) in essere nei tre Ato nel periodo 2004-2006 (i valori di dettaglio sono riportati e commentati nella versione integrale del rapporto) e ne sono state ricavate le relative funzioni di spesa, ovvero l'entità degli oneri complessivi per gli utenti in corrispondenza di ogni potenziale livello di consumo (tenendo anche conto del canone fisso).

Per quantificare la parte della bolletta idrica dipendente dal consumo effettivo, tutti gli ATO umbri utilizzano un sistema a scaglioni, ovvero un'articolazione tariffaria che associa a maggiori livelli di consumo tariffe più alte (*tariffe non lineari a blocchi crescenti*)^{7,24} al consumo che rientra nel primo scaglione è applicata la tariffa più bassa, mentre l'eccedenza rispetto al limite superiore della prima fascia è moltiplicata per la tariffa del secondo scaglione; all'eventuale ulteriore eccedenza rispetto al tetto del secondo scaglione viene applicata la tariffa dello scaglione successivo, e così via in caso di successivi superamenti, fino al numero di scaglioni previsti (come vedremo, ogni ATO utilizza un numero diverso di scaglioni).

I sistemi a scaglioni in uso nell'ATO 1 e nell'ATO 3 si fondano su un'unità di misura comune, ovvero i mc utilizzati da ciascuna utenza nell'arco di un anno. L'ATO 2 ha invece scelto di applicare una tariffazione che prende a riferimento i litri consumati al giorno da ciascun abitante. E l'aspetto più interessante consiste nella variabilità dell'ampiezza degli scaglioni a seconda della numerosità del nucleo familiare.

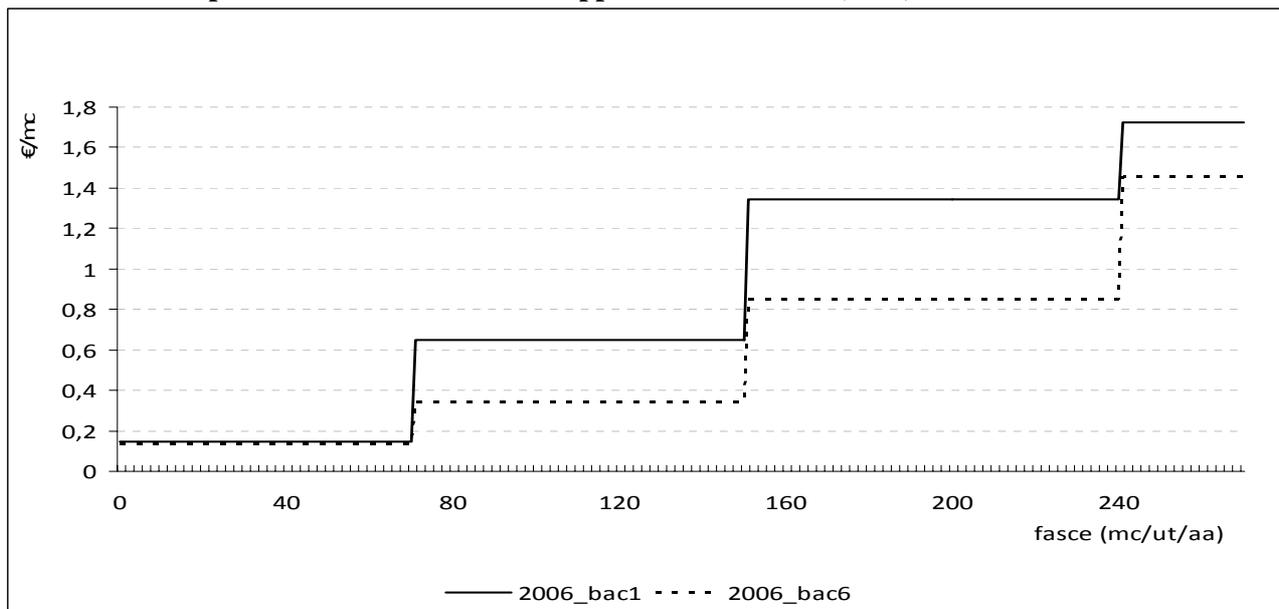
Questi differenti criteri di misurazione impediscono di confrontare direttamente le tariffe in uso nei tre ATO e richiedono, almeno in una prima fase, un'analisi dei sistemi in uso separatamente per ciascun territorio.

La particolarità dell'ATO 1, per i consumi dei residenti, è quella di non aver ancora ottenuto un'uniformità tariffaria al proprio interno, un fenomeno particolarmente accentuato fino al 2004,

⁷ Questa tipologia di articolazione tariffaria viene generalmente usata per scoraggiare gli eccessi di consumo di una risorsa scarsa come l'acqua e anche per ragioni distributive: così facendo si garantisce l'accesso ad un livello di consumo considerato essenziale a prezzi ridotti rispetto ai consumi superiori. Tuttavia, esistono dei limiti alla capacità da parte delle tariffe non lineari a blocchi crescenti di raggiungere questi obiettivi, in particolare legati al fatto che il fabbisogno essenziale di acqua può variare in funzione della numerosità della famiglia, un fattore di cui le tariffe a blocchi crescenti possono non tener conto (per una discussione in merito si rimanda a Irpet, 2007).

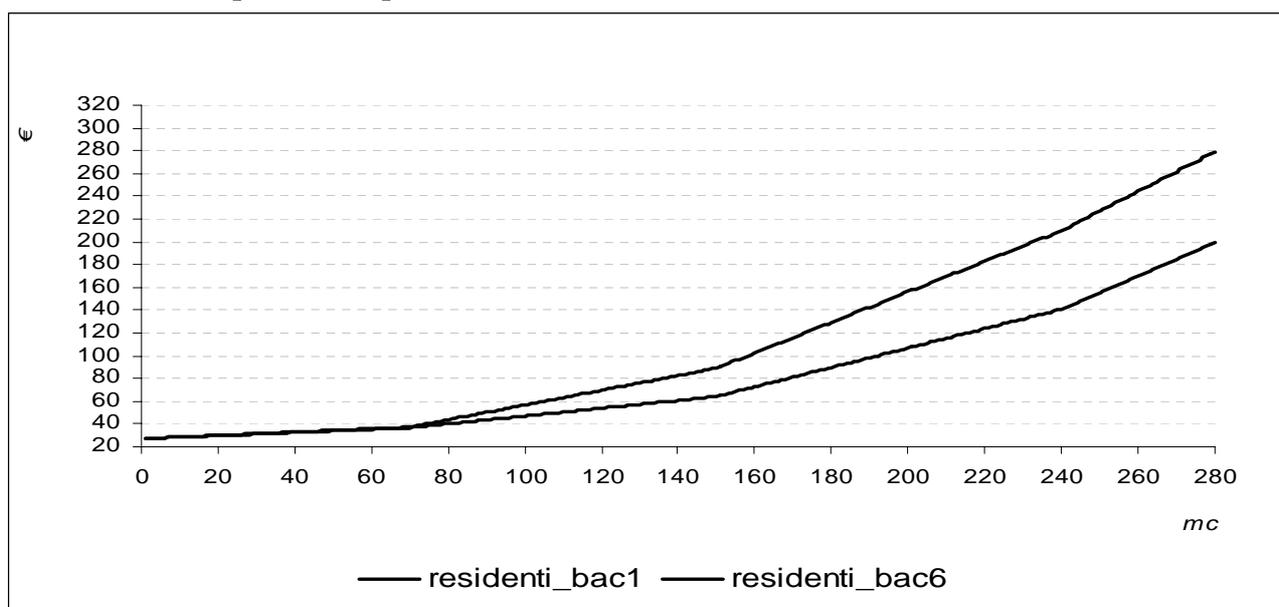
quando l'ambito era diviso in sei sottobacini che avevano tariffe differenti uno dall'altro; dal 2005 viene utilizzato un piano tariffario unico per i primi 5 bacini (che confluiscono nel bacino 1), cui fa eccezione il bacino 6, che continua a beneficiare anche nel 2006 di tariffe notevolmente ridotte rispetto al resto dell'ambito, come osservabile anche graficamente (graf. 5). Ne consegue che gli utenti dell'ATO 1, a seconda della residenza, affrontano funzioni di spesa diverse (graf. 6).

Graf. 5 - Tariffe per uso domestico residente applicate nell'ATO 1 (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Graf. 6 - ATO 1: spesa annua per servizio idrico uso domestico residente (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Nell' ATO 2 l'ampiezza degli scaglioni tariffari non è fissa, ma è modulata in funzione della numerosità del nucleo familiare, allo scopo di permettere alle famiglie più numerose - che, a parità di consumi unitari, necessitano di quantitativi complessivi d'acqua maggiore - di consumare di più senza dover subire per questo aggravii tariffari.

Questo obiettivo viene raggiunto attraverso un metodo di definizione delle fasce del tutto particolare che fa riferimento non al consumo familiare, ma al consumo espresso in litri giornalieri per abitante. Una prima conversione è quindi la trasformazione in mc annui per abitante¹⁰(tab. 4) che determina 5 scaglioni di consumo , detti “dotazione” che, di fatto, corrispondono ai limiti superiori delle fasce tariffarie applicate agli utenti singoli che vivono in nuclei familiari di 3 persone. E, infatti, i fattori di conversione dei limiti superiori delle 5 fasce (nel passare dagli utenti singolarmente considerati agli utenti quali componenti di nuclei familiari) è pari all'unità per le famiglie con 3 persone, è superiore ad uno per le famiglie meno numerose e inferiore all'unità per quelle con più di tre persone¹¹; il quinto scaglione scatta per i consumi oltre il limite superiore della II eccedenza. ²⁶Questo sistema sottende l'idea che al crescere della numerosità della famiglia il fabbisogno di acqua cresca meno che proporzionalmente, supponendo che esista una sorta di economia di scala del consumo domestico. Pertanto, considerando l'anno 2006, passando da un nucleo di 3 persone ad un nucleo di 4, dunque per una persona in più, si ha diritto ad un ampliamento della fascia agevolata (da 88 a 113 mc/annui) pari ad un po' meno di un terzo dell'estensione assegnata ad un nucleo di 3 persone.

Tab. 4 - Tabella di conversione delle fasce tariffarie per uso domestico residente dell'ATO 2 (2006)

Fasce	Limite superiore fascia		Limiti superiori fasce individuali convertiti in base ai fattori di conversione* (mc/ab/aa)					Limite superiore per utenza nelle tre ipotesi di famiglia		
	litri /ab*gg	mc/ ab*aa	1	2	3	4	5	hp 4 persone	hp 3 persone	hp 1 persona
Agevolata	80	29,2	36,5	31,0	29,2	28,3	28,0	113	88	37
Base	120	43,8	54,8	46,4	43,8	42,5	42,0	170	131	55
I eccedenza	180	65,7	82,1	69,6	65,7	63,7	63,1	255	197	82
II eccedenza	240	87,6	109,5	92,9	87,6	85,0	84,1	340	263	110

*Fattori di conversione in base al nucleo familiare: 1,25 per una persona, 1,06 per due persone, 1,00 per tre persone, 0,97 per quattro persone 0,96 per cinque persone.

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Tenendo conto di questa particolarità, ai fini della presente analisi, sono state realizzate elaborazioni differenziate ipotizzando una composizione dell'utenza di 1, 3 o 4 componenti, sia per quel che riguarda la struttura tariffaria (graf. 7), sia per le relative funzioni di spesa: a proposito di

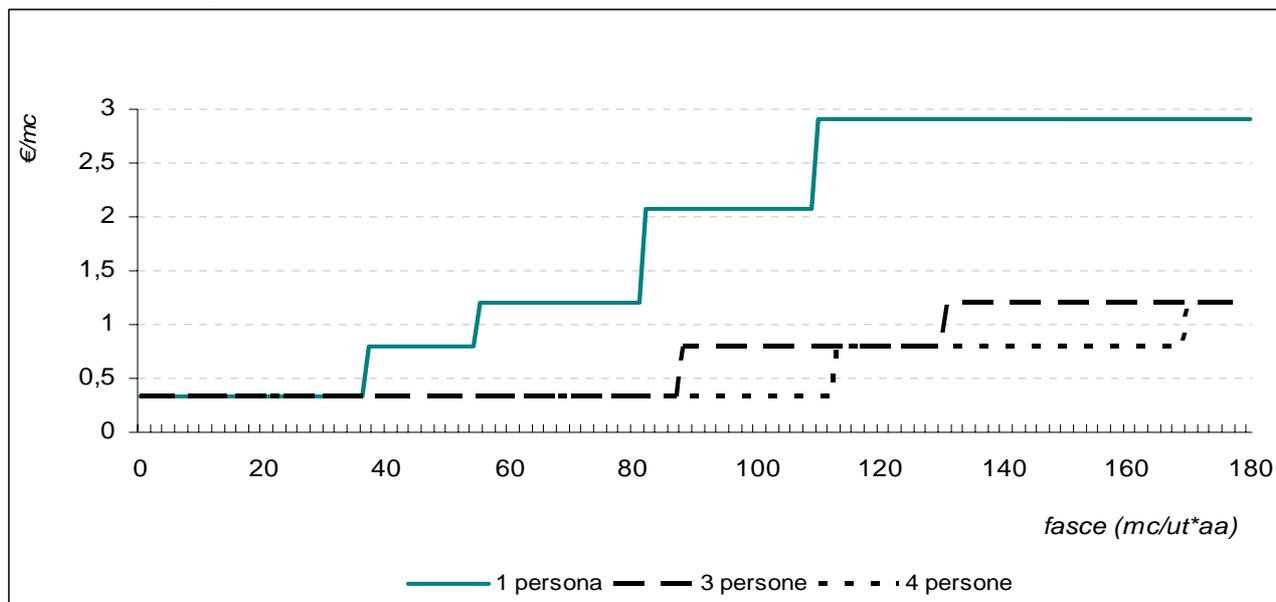
¹⁰ Tale conversione è stata ottenuta dividendo per 1.000 e moltiplicando per 365 i litri giornalieri per abitante.

¹¹ I parametri moltiplicativi che tengono conto della numerosità della famiglia sono definiti come segue: 1,25 per una persona, 1,06 per due persone, 1,00 per tre persone, 0,97 per quattro persone 0,96 per cinque persone.

quest'ultime, è utile sottolineare che l'attenzione alla numerosità del nucleo familiare fa sì che in corrispondenza dello stesso livello di consumo le utenze composte da un numero più basso di componenti paghino più rispetto a quelle più numerose (graf. 8).

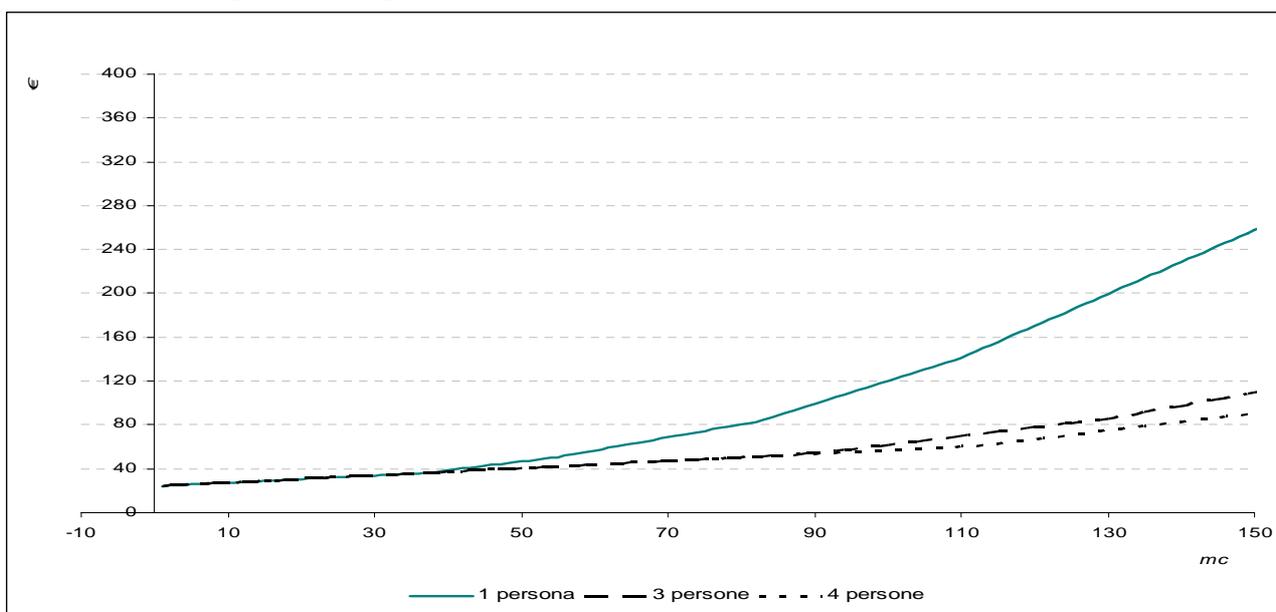
Si precisa infine che l'Ato 2 prevede una "tariffa sociale", ovvero un piano tariffario destinato a situazioni di particolare bisogno con alcune quote variabili ridotte²⁷.

Graf. 7 - Tariffe per uso domestico residente applicate nell'ATO 2 (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Graf. 8 – ATO 2: spesa annua per servizio idrico uso domestico residente (2006)

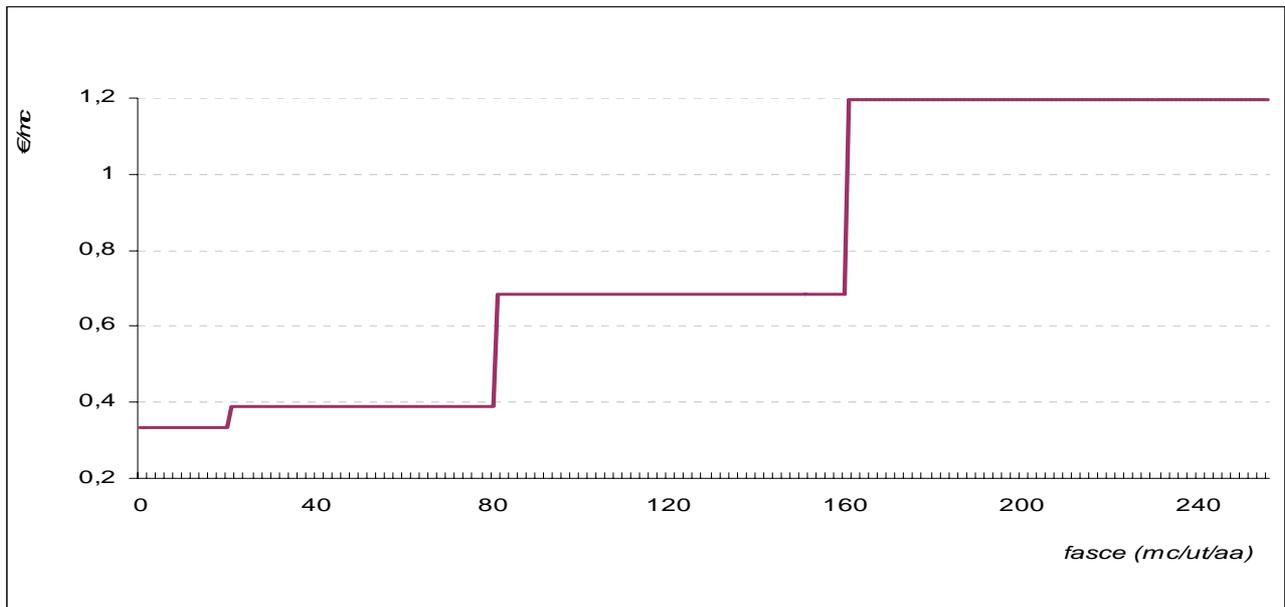


Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

²⁷ Di fatto, la tariffa agevolata di 0,33 eur/mc, che per i generici residenti è applicata fino ad una dotazione (mc/ab/aa) di 29,2 mc, per le utenze sociali è estesa fino a 43,8 mc. Purtroppo, nella rilevazione non sono stati comunicati i criteri per accedere a detta agevolazione

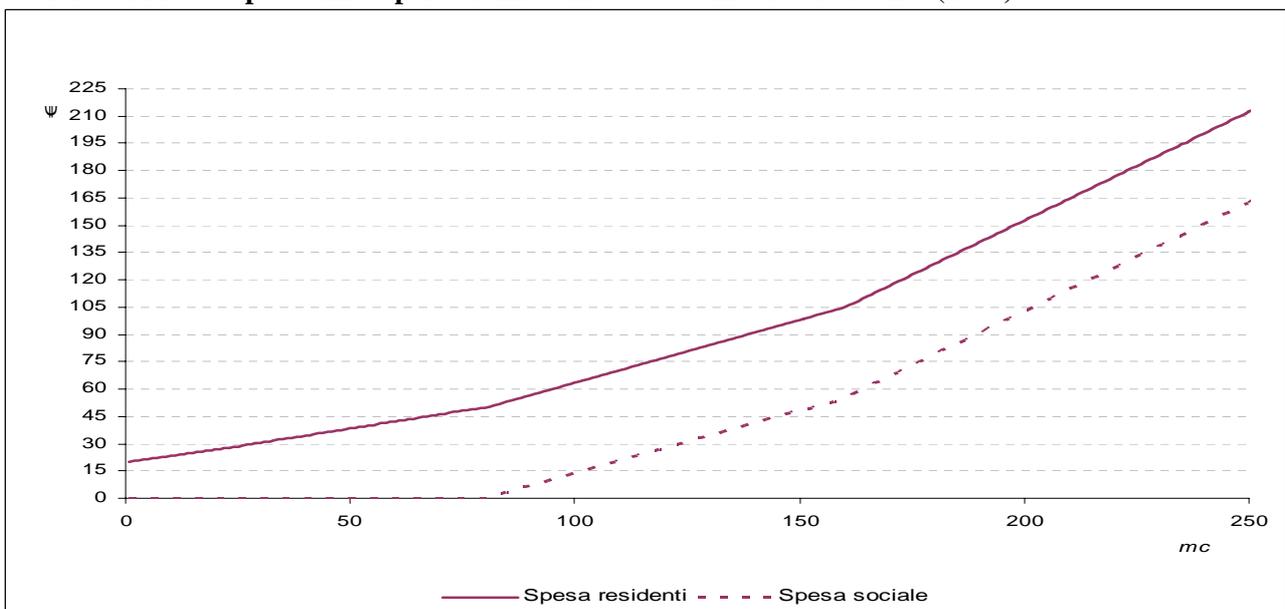
Nell'ATO 3 la struttura tariffaria è uniforme per tutto l'ambito (graf. 9) e, per di più, a partire dal 2006, si applicano riduzioni fisse della bolletta idrica per gli utenti che versano in condizioni economiche disagiate: chi dichiara di avere un valore ISEE inferiore a 7.000 accede a uno sconto di ben 50 euro, che significa un'importante traslazione verso il basso della relativa funzione di spesa (graf. 10).

Graf. 9– ATO 3: Tariffe per uso domestico residente (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

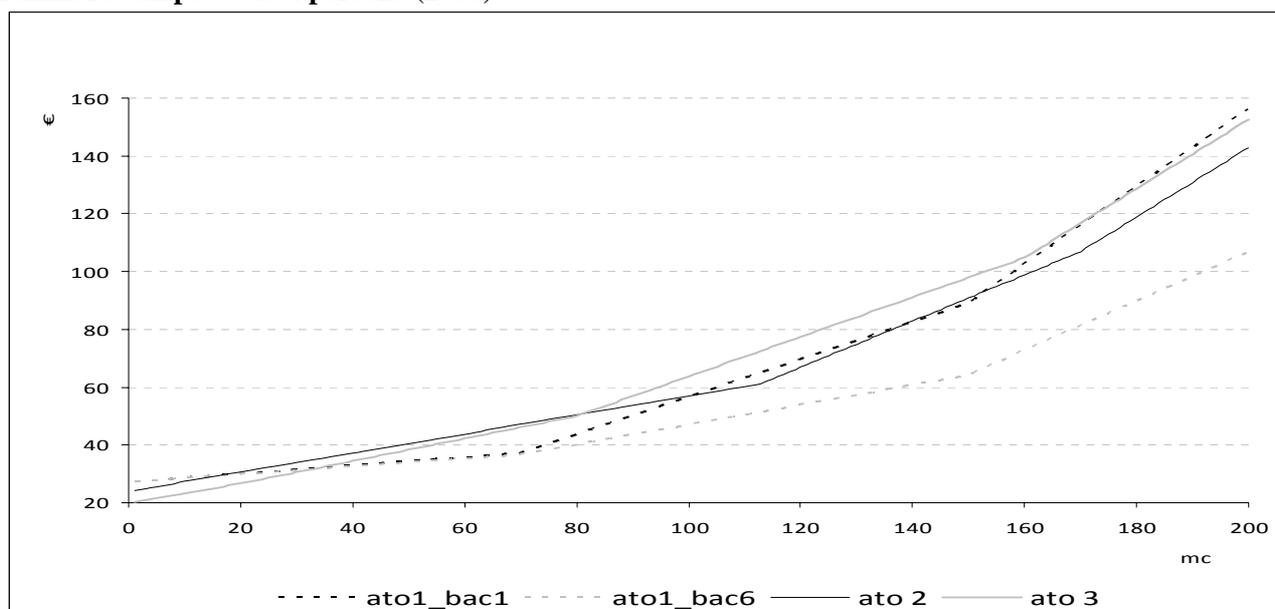
Graf. 10 – ATO 3: spesa annua per servizio idrico uso domestico residente (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Considerando l'insieme degli ATO umbri, i confronti tra le funzioni di spesa per l'acqua risultano particolarmente complessi, soprattutto dal momento che l'ATO 2 presenta funzioni di spesa differenti a seconda della numerosità del nucleo familiare. A titolo dimostrativo riportiamo il confronto relativo ad un'utenza composta da 4 persone (graf. 10), rinviando alla versione integrale del rapporto per i confronti sulle altre ipotesi di numerosità della famiglia: è difficile stabilire quale sia l'ATO più o meno conveniente, perché i risultati variano in funzione del livello di consumo. Oltre i 70 mc, i residenti del bacino 6 dell'ATO 1, in virtù del regime speciale loro riconosciuto, sono quelli che affrontano oneri minori; si noti inoltre che per livelli abbastanza alti di consumo (oltre i 160 mc) generato da un'utenza abbastanza numerosa come quella di questo esempio, l'ATO 2 riporta una spesa più contenuta dell'ATO 1 e dell'ATO 3, evidentemente per effetto della modulazione delle tariffe in funzione della numerosità della famiglia.

Graf. 10 - Spesa annua per consumo idrico domestico residente nei tre ATO nell'ipotesi di nucleo familiare composto da 4 persone (2006)

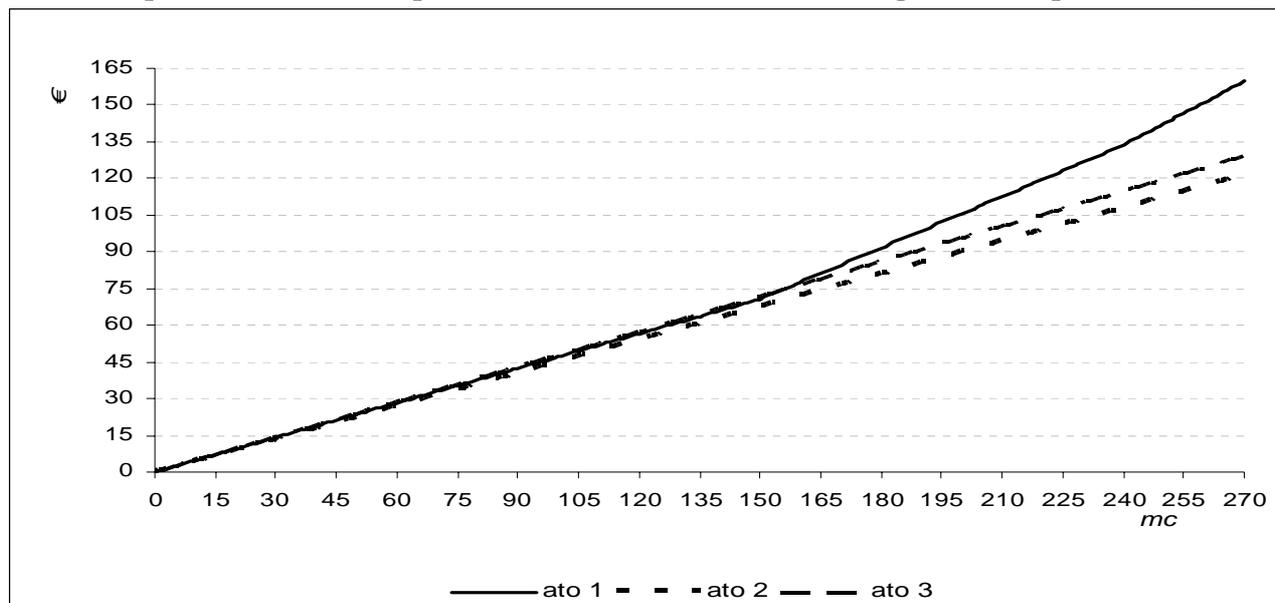


Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Circa il servizio di fognatura e depurazione, l'Ato 2 e 3 applicano tariffe a consumo uniformi, indipendentemente dal livello di utilizzo, mentre l'Ato 1 prevede due scaglioni, con un importo unitario più elevato per i consumi oltre i 150 mc: le funzioni di spesa che ne derivano sono, per gli ambiti 2 e 3 delle rette, e per il primo ambito una spezzata²⁸. Se, per livelli bassi di consumo, le differenze nella spesa dei tre Ato sono trascurabili, oltre i 150 mc, quando nell'Ato 1 scatta la tariffa superiore, quest'ultimo ambito diventa relativamente il più costoso (graf. 11).

²⁸ Il canone fisso per il SII è, in tutti gli ambiti una cifra unica (senza distinzione tra acqua e fognatura e depurazione) che, nelle nostre elaborazioni è già stata inserita nelle funzioni di spesa del servizio idrico. Pertanto, non se ne tiene conto nelle funzioni di fognatura e depurazione.

Graf. 11 - Spesa annua variabile per consumo domestico residente di fognatura e depurazione (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

La spesa per il servizio idrico integrato di un'utenza rappresentativa

Una volta ricavate le funzioni di spesa delle varie componenti del servizio idrico integrato, l'analisi è proseguita con una simulazione con la quale si è cercato di fare emergere quale fosse la spesa di un'utenza rappresentativa nei tre ambiti, a parità di consumo.

Sono state pertanto quantificate le funzioni della spesa in corrispondenza di uno specifico livello di consumo e, nella fattispecie, è stato scelto di utilizzare il consumo medio regionale per utenza residente, un dato desumibile dalla rilevazione effettuata²⁹. Dopo aver stimato separatamente la spesa per il servizio idrico e quella per fognatura e depurazione in ciascun ATO, nei tre anni considerati, sommando i due importi ottenuti è stata ricavata la spesa sul consumo medio regionale per utenza per il SII nel triennio 2004-2006 (tab. 5)³⁰: è evidente che per l'ATO 1 e 2 non si ottengono valori univoci, perché occorre tener conto di tutte le peculiarità sin qui esposte, ovvero le differenziazioni in sottobacini dell'ATO 1 e i diversi livelli di spesa ottenibili nell'ATO 2, a seconda che il consumo sia generato da 1,3 o 4 componenti.

Osservando direttamente la spesa dell'anno più recente tra quelli considerati (il 2006) si nota, che il minor costo (di 94,6 eur) si avrebbe per la famiglia che risiede nel bacino dell'ATO 1 che gode del tariffario speciale (il bacino 6), mentre il valore massimo si otterrebbe se questo livello di consumo

²⁹ Il consumo medio regionale di acqua per utenza da parte dei residenti è stato pari a 132 mc nel 2004, 128 mc nel 2005 e 126 mc nel 2006. Lo stesso dato riferito a fognatura e depurazione è stato pari a 87 mc nel 2004, 83 mc nel 2005 e 82 mc nel 2006.

³⁰ Gli importi sono al netto dell'Iva al 10% a cui sono soggette le bollette del SII.

si verificasse nell'ATO 2 per una famiglia monocomponente (224,7 eur, un valore che, vale è necessario precisarlo, è riferito ad una casistica alquanto remota³¹).

Fatta eccezione per questi due casi estremi, risulta una spesa abbastanza contenuta sia per il caso di una famiglia di 4 componenti che risiede nell'ATO 2 (108,6 eur) sia per la genericità dell'ATO 1 (112,2 eur); il servizio idrico integrato sarebbe invece un po' più costoso nel caso di famiglia di 3 componenti dell'ATO 2 (119,5 eur), mentre la spesa massima della regione si osserva nell'ATO 3 (135,9 eur).

Dopo aver confrontato la spesa di un'utenza in corrispondenza del consumo medio regionale, ci è sembrato utile analizzare anche le tendenze evolutive della stessa voce, in modo da far emergere le dinamiche evolutive degli oneri del SII. Per raggiungere questo obiettivo abbiamo ipotizzato che una stessa famiglia consumasse nei tre anni la stessa quantità di acqua e di fognatura e depurazione (quella corrispondente al consumo medio per utenza del 2004) ed abbiamo simulato la spesa che ne sarebbe derivata nelle varie realtà territoriali, un risultato che abbiamo denominato "spesa a consumo invariato"(tab. 5).

Detta spesa nel triennio oggetto di rilevazione sarebbe diminuita nel solo bacino 5 dell'ATO 1 (-3,3%), mentre nel resto della regione l'aumento dei costi a carico delle famiglie per il SII sembra piuttosto pronunciato. Il caso più colpito dai rialzi è quello della famiglia di una sola persona dell'ATO 2 (+40,9%), ma sono rilevanti anche gli aumenti che si sarebbero verificati nello stesso ambito per un nucleo di 3 o 4 componenti (31,2% e 29,4%); tra i rincari più elevati c'è anche quello dell'ATO 3 (29,5%). I bacini dell'ATO 1 diversi dal sesto fanno rilevare aumenti intermedi ma, comunque, piuttosto sostenuti (dal 13,8% al 22,4%) e, lo stesso dicasi per l'Ato 3 (+14,2%).

In generale sembra utile ribadire che, anche in un'epoca in cui gli Ato risultano ormai entrati a regime, superato l'impatto del passaggio dalla gestione comunale a quella di ambito, sono proseguite le pronunciate dinamiche inflative del settore, con un impatto non certo trascurabile sui bilanci delle famiglie umbre.

³¹ Per quanto per completezza di informazioni è doveroso riportare i risultati anche di questa casistica, si ritiene alquanto improbabile che un *single* possa raggiungere un così alto livello di consumo.

Tab. 5 – Spesa per il servizio idrico integrato per uso domestico residente su consumi medi regionali per utenza nei tre ATO (anni 2004, 2005, 2006)

		Spesa su consumo medio regionale per utenza per SII (domestico residenti) nei tre Ato (euro annui)			Spesa a consumo invariato (su consumo medio, 2004) per SII (domestico residenti) nei tre Ato (euro annui)			Variazione annua della spesa a consumo invariato (%)		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004-2005	2005-2006	2004-2006
ATO 1	bac1	102,03	105,75	112,19	102,03	109,89	118,42	7,7	7,8	16,1
	bac2	96,74			96,74			13,6		22,4
	bac3	104,10			104,10			5,6		13,8
	bac4	103,50			103,50			6,2		14,4
	bac5	122,51			122,51			-10,3		-3,3
	bac6	83,32	88,70	94,61	83,32	91,71	99,02	10,1	8,0	18,8
ATO 2	hp_1comp	173,46	180,88	224,71	173,46	191,28	244,42	10,3	27,8	40,9
	hp_3 comp	96,82	98,66	119,54	96,82	103,05	126,99	6,4	23,2	31,2
	hp_4 comp	89,35	88,41	108,59	89,35	92,53	115,64	3,6	25,0	29,4
ATO 3		111,44	131,14	135,91	111,44	135,63	127,27	21,7	6,4	14,2

(*) Gli importi sono al netto dell'Iva al 10% che grava sull'utente finale.

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Gli oneri per il servizio di nettezza urbana: Tarsu e Tia

La gestione dei rifiuti è una materia che tradizionalmente è stata devoluta ai comuni e che ha costituito una posta molto rilevante nella loro gestione economico-finanziaria. Si tratta di un servizio che storicamente ha conosciuto un forte intervento del settore pubblico e che, in effetti, presenta forti elementi di interesse “collettivo”, pur non essendo totalmente riconducibile alla categoria dei beni pubblici puri³².

Dal 1993 in Italia il finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti assume le vesti di una tassa, la cosiddetta Tarsu (Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), un tributo di competenza municipale, dal momento che proprio ai comuni compete la gestione del servizio di nettezza urbana. Il presupposto che fa sorgere per i cittadini l'obbligo di pagare il tributo è la detenzione di locali nel territorio del comune (sia a titolo di proprietà che di affitto) e si tratta di un tributo pagato in ragione della superficie dell'immobile.

L'onere dovuto per metro quadro è determinato da ogni singolo comune e, peraltro, il costo è differenziato a seconda della destinazione d'uso del cespite, secondo una classificazione in categorie d'uso scelta dai municipi per la quale le attività a maggiore potenzialità di rifiuti dovrebbero pagare coefficienti a metro quadro superiori.

Nel 1997 il Decreto Ronchi ha apportato novità significative alla disciplina di questo settore: il provvedimento, oltre che perseguire il nobile obiettivo di politica ambientale di incrementare la raccolta differenziata, interviene anche a ridisegnare le competenze dei vari livelli di governo.

La competenza della gestione dei rifiuti resta ai comuni, ma si cerca anche di mettere fine ai limiti di una gestione eccessivamente frammentata (specialmente per ciò che riguarda i comuni minori), prevedendo un accorpamento delle funzioni a livello di ambito territoriale, una scala produttiva più ampia rispetto al comune, che dovrebbe coincidere più o meno con le province³³.

Tra le novità più rilevanti del decreto Ronchi c'è la modifica del sistema di finanziamento del servizio di nettezza urbana: da un tributo come la Tarsu i comuni devono passare, dal 1999, ad una tariffa, la “tariffa di igiene ambientale” (Tia).

³² Si tratta di un servizio con forti elementi di esternalità, ad esempio legate al fatto che la pulizia dei luoghi pubblici produce benefici non solo per chi vi provvede ma anche per la collettività, tanto da rendere inefficiente una eventuale produzione individuale. Per un approfondimento relativo alla necessità di intervento pubblico nel settore rifiuti si rimanda a Dexia (2007).

³³ In Umbria la L.R. 14/2002 e il Piano Regionale dei Rifiuti hanno individuato 4 ambiti territoriali ottimali che tuttavia, ad oggi, non risultano ancora essere operativi:

1. Alta Valle del Tevere, Eugubino, Gualdese;
2. Perugino, Trasimeno, Marscianese, Tuderte;
3. Folignate, Spoletino, Valnerina;
4. Ternano, Orvietano

Questo passaggio dovrebbe condurre verso una maggiore corrispondenza tra la quantità di rifiuti prodotti dai cittadini e il relativo onere da sopportare, in un'ottica di internalizzazione e secondo il principio - di derivazione comunitaria - "*chi inquina paga*"³⁴.

Una seconda novità significativa dal punto di vista economico-finanziario è indubbiamente il fatto che si richiede che la tariffa debba tendere alla copertura globale dei costi del servizio, un obiettivo che precedentemente non sussisteva per la Tarsu, un tributo che generalmente permetteva di finanziare solo in parte i costi di produzione, lasciando il *gap* a carico della fiscalità generale dei municipi.

Il decreto Ronchi delinea una tariffa determinata dai comuni e composta da:

- una *quota fissa*, che dovrebbe servire a finanziare i costi comuni del servizio (investimenti e ammortamenti, i costi amministrativi e gli altri costi generali, i costi di spazzamento e lavaggio strade);
- una *quota variabile*, che dovrebbe finanziare i costi variabili di gestione (costi di raccolta, trattamento, smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e che dovrebbe riflettere la quantità di rifiuti effettivamente prodotta da ogni utente, ma anche riconoscere gli sforzi che egli ha compiuto in termini di differenziazione.

Al Decreto Ronchi ha fatto seguito un provvedimento attuativo (Dpr 158/1999) che, attraverso l'individuazione di un apposito "metodo normalizzato"³⁵ ha precisato i termini secondo cui dovrebbero essere fissate le due componenti della tariffa:

- la quota fissa è proporzionale alla superficie abitativa occupata dal nucleo familiare, con una correzione in funzione della reale distribuzione delle superfici degli immobili per numerosità della famiglia (un parametro che, al crescere del nucleo familiare, cresce meno che proporzionalmente);
- la quota variabile, data dal prodotto tra i costi variabili per kg di rifiuti trattati e un coefficiente di produttività di rifiuti in funzione della numerosità del nucleo familiare (un valore che cresce meno che proporzionalmente al crescere del numero dei componenti).

Di fatto quindi, nonostante l'intento iniziale del Decreto Ronchi di far pagare ad ogni utente in funzione della quantità di rifiuti effettivamente prodotta, il Dpr 158/1999 permette il ricorso a

³⁴ Per questo motivo, il Decreto Ronchi prevede abbattimenti della tariffa in funzione della quantità che l'utente è riuscito a riciclare e raccogliere in maniera differenziata.

³⁵ Si tratta di una formula di regolazione della tariffa che dovrebbe avere lo scopo di incentivare il gestore del servizio all'ottimizzazione della produzione e alla minimizzazione dei costi: infatti, dato un tetto massimo alla crescita annuale del flusso tariffario il gestore, per massimizzare i propri profitti, dovrebbe tendere al contenimento dei costi. Il flusso tariffario di un certo anno non poteva superare il volume dei costi fissi e variabili dell'anno precedente aumentato del tasso d'inflazione e diminuito dell'aumento atteso di produttività per il settore, più il costo della remunerazione del capitale investito.

variabili *proxy* che, non necessariamente, sono in grado di stimare l'esatto apporto individuale di rifiuti.

Il processo di trasformazione da tassa a tariffa è stato in generale molto lento e, nonostante la riforma disegnata dal Decreto Ronchi resti ancora incompiuta in molte aree del Paese, di recente nuovi provvedimenti normativi sono intervenuti a regolare la materia³⁶.

Su scala nazionale, i dati più recenti (purtroppo aggiornati solo al 2005), mostrano che solo 930 comuni erano passati alla Tia e che gli stessi erano perlopiù localizzati nel Nord del Paese. L'Umbria era insieme alla Valle d'Aosta e alla Basilicata, tra le realtà dove al 2005 nessun comune aveva abbandonato la Tarsu³⁷; nella regione si è dovuto attendere il 2006 per osservare i primi passaggi da tassa a tariffa. Ne sono stati interessati sette comuni, ovvero i due capoluoghi di provincia, due centri medio grandi (Foligno e Narni) e tre comuni con popolazione da 2.500 a 7.500 abitanti (Bevagna, Montefalco e Passignano sul Trasimeno), mentre i restanti centri, nel 2006, hanno continuato a far riferimento alla Tarsu.

Ai fini della presente analisi, in una prima fase saranno condotti confronti considerando separatamente prima i comuni con la tassa e poi quelli con la tariffa; successivamente si procederà alla simulazione dell'onere per l'igiene urbana sostenuto da una famiglia rappresentativa, a parità di condizioni, in tutti i comuni umbri .

I comuni che applicano la Tarsu

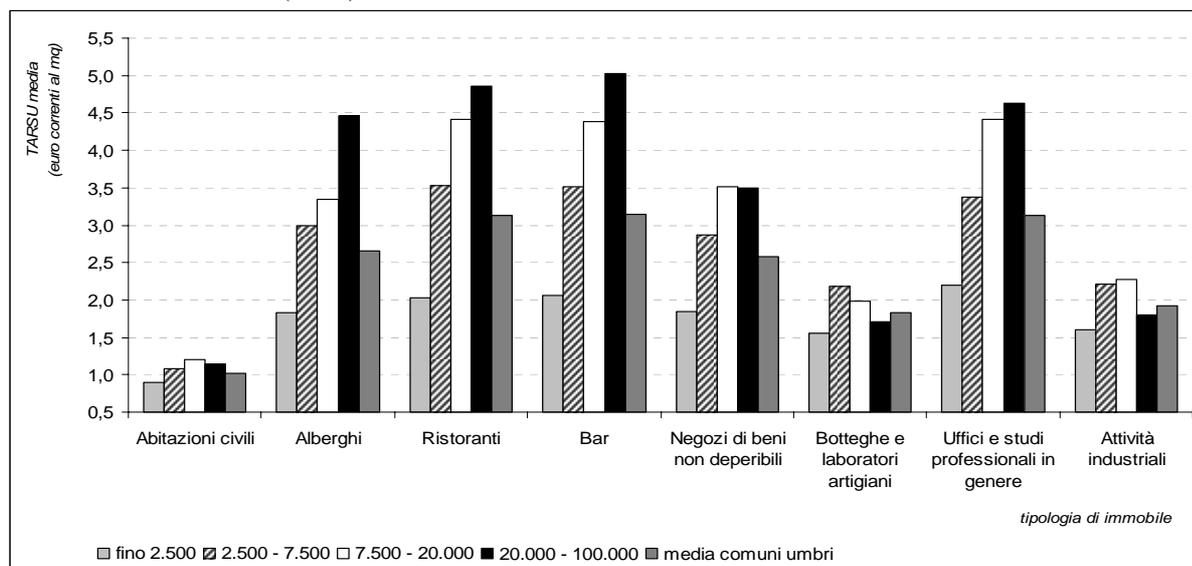
L'applicazione della Tarsu avviene sulla base della superficie degli immobili, con tariffe al metro quadro differenziate a seconda dell'uso a cui sono adibiti i suddetti cespiti, in modo tale da colpire maggiormente le attività che producono più rifiuti.

Dalla presente rilevazione è emerso che in Umbria, in media, il coefficiente più basso in assoluto è quello destinato alle abitazioni civili (mediamente pari, nel 2006, a 1,03 eur (tabb. 2-4); la tariffa media è, in proporzione, quasi doppia per botteghe-laboratori artigiani e per le attività industriali (sempre per il 2006, rispettivamente 1,83 eur e 1,92 eur) e sale ancora per i negozi di beni non deperibili (2,56 eur) e per gli alberghi (2,66 eur). Le attività con un coefficiente medio Tarsu più elevato in assoluto sono i ristoranti (3,13 eur) e gli uffici-studi professionali (3,13 eur) (graf. 11).

³⁶ Il Dlgs 152/2006 (Testo Unico in materia ambientale) ha infatti previsto il rafforzamento delle funzioni delle autorità d'ambito, cui i comuni dovranno trasferire il compito di determinazione delle tariffe. Inoltre si prospetta il superamento della Tariffa di Igiene ambientale prevista dal Decreto Ronchi, (pur conservando la forma tecnica della tariffa quale strumento di finanziamento) con un nuovo sistema di finanziamento in grado di coprire anche i costi relativi alla realizzazione, all'esercizio e alla chiusura degli impianti di discarica e ad altri oneri accessori come, ad esempio, lo spazzamento e il lavaggio delle strade.

³⁷ Fonte: Utilitatis, 2007.

Graf. 11 - Coefficienti Tarsu applicati nei comuni umbri: valori medi per tipologia di immobile e dimensione comunale (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Si sottolinea, peraltro, che nel periodo 2004-2006 le diverse tipologie di cespiti hanno subito aumenti medi delle tariffe, a livello regionale, abbastanza uniformi (sempre compresi tra il 10% e il 12%)³⁸: non c'è stata, evidentemente, volontà di inasprire la tassazione nei confronti di alcune tipologie di contribuenti rispetto ad altre (ad esempio, sono aumentate parallelamente le tariffe per le utenze domestiche rispetto a quelle per le attività produttive).

La dimensione del comune sembra essere piuttosto indicativa del minore livello tariffario, per un fenomeno che – in linea di massima - vede applicare le aliquote più elevate in corrispondenza dei comuni più grandi. Infatti, per tutte le categorie d'immobili, la media riportata nel 2006, più bassa in assoluto in corrispondenza dei comuni minori, sale muovendoci verso le due successive classi dimensionali (tranne che nel caso di botteghe e laboratori artigiani, dove si registra un calo passando dai centri del secondo a quelli del terzo gruppo) (graf. 11). I comuni con popolazione 20.000-100.000 abitanti sono per molte categorie (alberghi, ristoranti, bar, uffici-studi professionali) quelli dove si riscontra il massimo coefficiente Tarsu; per le abitazioni civili, per i negozi di beni non deperibili e per le attività industriali si paga di più in media nei comuni dai 7.500 ai 20.000

³⁸ In particolare, in media nella regione sono stati rilevati i seguenti aumenti per l'arco 2004-2006: +10,3% per le abitazioni civili; +11,2% per gli alberghi; +10,2% per i ristoranti; +11,2% per i bar; +12% per i negozi di beni non deperibili; +10,1% per le botteghe artigiane; + 10,6% per gli uffici e studi professionali; + 10,3% per le attività industriali.

⁴¹ Fanno eccezione Bevagna e Narni, dove c'è una sostanziale costanza della tariffa anche al crescere della numerosità della famiglia. Tuttavia, Bevagna è tra i comuni con la maggiore progressività della parte variabile della tariffa all'aumentare del numero dei componenti.

abitanti, mentre per i laboratori artigiani i comuni più cari sono quelli della seconda classe dimensionale.

Dal confronto fra dati comunali (per i quali si rimanda alla versione integrale del rapporto) è emersa una forte variabilità dei coefficienti applicati a livello infra-regionale. A titolo di esempio, citando la categoria probabilmente di maggiore interesse per l'opinione pubblica, cioè le abitazioni civili, è risultato, rispetto ad una media regionale di 1,03 eur/mq, che il comune con coefficiente massimo (1,87 eur/mq) fa pagare oltre il triplo rispetto alle realtà in cui si riscontra il minimo assoluto (circa 0,60 eur/mq).

I comuni che applicano la Tia

La filosofia che ha ispirato la Tia è quella di commisurare il finanziamento del servizio di nettezza urbana da parte dell'utenza alla quantità di rifiuti prodotti, ritenendo poco appropriata la logica di un pagamento proporzionale esclusivamente alla superficie degli immobili (su cui invece si basa l'applicazione della Tarsu).

Di fatto, il riferimento alla metratura dell'immobile non si è del tutto perso, dal momento che la quantificazione della Tariffa di Igiene Ambientale, in tutti i comuni umbri che adottano questo sistema di finanziamento, risulta dalla somma di due componenti:

- una parte fissa, che dipende dalla superficie dell'immobile;
- una parte variabile, che dipende esclusivamente da parametri che dovrebbero approssimare il reale consumo della famiglia del servizio di nettezza urbana.

Le due parti di cui si compone a Tia applicata alle utenze domestiche risultano - generalmente - entrambe tarate sulla numerosità del nucleo familiare. Cioè anche la parte fissa, quella che dipende esplicitamente dalla superficie degli immobili, risulta modulata a seconda della numerosità del nucleo familiare, per lo più secondo un andamento crescente al crescere del numero di componenti⁴¹.

In ogni caso, esistono differenze molto marcate tra le tariffe applicate da questi 7 comuni (tab. 6): i due capoluoghi di provincia, le realtà con le cifre più sostenute, applicano valori, per tutti i casi di composizione della famiglia, di gran lunga maggiori rispetto al caso di tariffa minima (Terni ha coefficienti pari al doppio di quelli in uso a Bevagna e Perugia, in alcuni casi arriva addirittura al triplo o al quadruplo).

Tab. 6 – Coefficienti della PARTE FISSA e importi della PARTE VARIABILE relative alla Tariffa di Igiene Ambientale (Tia) applicata alle utenze domestiche. Valori in euro correnti (2006)

Comuni che applicano la Tia	Parte fissa (€al mq)						Parte variabile (€)					
	1 comp	2 comp	3 comp	4 comp	5 comp	6 comp	1 comp	2 comp	3 comp	4 comp	5 comp	6 comp
Bevagna	0,46	0,47	0,47	0,47	0,44	0,46	73,79	98,14	115,55	129,87	151,93	175,61
Foligno	0,53	0,58	0,63	0,68	0,72	0,76	41,62	74,92	74,92	91,57	120,71	141,51
Montefalco	0,52	0,57	0,62	0,67	0,71	0,75	31,88	63,75	81,68	103,60	143,44	149,42
Narni	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	10,51	24,52	31,52	38,53	50,78	59,54
Passignano sul Trasimeno	0,57	0,67	0,68	0,70	0,70	0,71	52,73	76,17	79,10	82,03	84,96	87,89
Perugia	1,17	1,57	1,70	1,84	1,95	2,00	23,63	53,17	62,04	70,90	76,81	88,62
Terni	0,85	0,93	1,01	1,09	1,16	1,22	14,63	26,33	33,64	39,06	42,42	49,73
<i>media</i>	<i>0,66</i>	<i>0,75</i>	<i>0,80</i>	<i>0,85</i>	<i>0,88</i>	<i>0,91</i>	<i>35,54</i>	<i>59,57</i>	<i>68,35</i>	<i>79,37</i>	<i>95,86</i>	<i>107,48</i>
<i>deviazione standard</i>	<i>0,261</i>	<i>0,390</i>	<i>0,435</i>	<i>0,481</i>	<i>0,526</i>	<i>0,541</i>	<i>22,415</i>	<i>27,051</i>	<i>29,340</i>	<i>33,312</i>	<i>43,580</i>	<i>48,185</i>

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Per quel che riguarda invece la parte variabile (tab. 6), il tariffario è articolato esclusivamente in base alla numerosità della famiglia secondo la regola, comune a tutti i casi, di aumentare l'onere dovuto al crescere del numero di componenti. Anche sulla parte variabile le scelte dei comuni si sono rivelate molto eterogenee, con distanze molto ampie tra i casi massimi e minimi: indipendentemente dalla numerosità considerata, il centro dove vengono applicati gli importi maggiori di parte variabile (Bevagna), è proprio quello meno costoso in termini di coefficiente fisso, mentre, all'opposto, i due capoluoghi di provincia risultano tra i casi con gli oneri minori in termini di parte variabile.

Si potrebbe pensare ad un bilanciamento delle due componenti, anche se a priori è difficile stabilire, in assoluto, quali formule utilizzate siano più o meno convenienti per i cittadini. Piuttosto, si è preferito fare riferimento a una situazione tipo (un'abitazione di 100 mq) e calcolare, in tutti i comuni considerati, gli oneri complessivi relativi alla Tia⁴² per l'anno 2006.

Così facendo, è stato possibile confrontare il livello della spesa complessiva annuale che l'utente sosterebbe nei sette comuni per le varie casistiche di numerosità del nucleo familiare⁴³.

Ciò che emerge è che, innanzi tutto, la spesa è ovunque crescente all'aumentare del numero dei componenti (tab. 7). Tuttavia, nonostante questo elemento comune, esistono differenze considerevoli nei valori di spesa riportati per ogni numerosità familiare dai due municipi con importi estremi: il capoluogo di regione è quello che spicca sempre per la tariffa più elevata (da un minimo di 161,5 eur per un single ad un massimo di 332,3 eur nel caso di famiglia con 6

⁴² Sui consumatori finali gravano l'Iva al 10% applicata sulla somma tra la parte fissa e quella variabile (di fatto sostituisce l'addizionale ex-Eca e la maggiorazione Eca, pari complessivamente al 10%, in vigore dove ancora si applica la Tarsu) e il tributo ambientale provinciale del 5% (fuori campo applicazione Iva, previsto anche nel caso della Tarsu).

⁴³ E' stato ipotizzato che la famiglia non riesca ad accedere alle agevolazioni eventualmente previste in questi comuni.

componenti); di contro, a Narni, dove si riscontra la spesa minima, le cifre sono di fatto dimezzate (da un minimo di 68,4 eur per un monocomponente, a 124,8 eur per 6 componenti).

Infine, per verificare l'impatto del passaggio da tassa a tariffa, è utile un confronto tra la spesa del 2006 e quella che negli stessi comuni, per le stesse ipotesi, veniva sostenuta nel 2005, quando era ancora in vigore la Tarsu⁴⁴ (tabb. 8 e 9).

Tab. 8 - Spesa per il servizio di nettezza urbana di un'abitazione di 100 mq nei comuni che applicano la Tia. Valori in euro correnti (2005 e 2006)

	2006						2005
	1 comp	2 comp	3 comp	4 comp	5 comp	6 comp	
Bevagna	137,2	167,3	186,9	202,9	225,3	254,4	132,3
Foligno	108,8	152,9	158,6	183,5	221,6	250,1	115,0
Montefalco	96,8	139,1	165,3	196,1	246,8	257,9	112,7
Narni	68,4	84,5	92,6	100,7	114,7	124,8	95,5
Passignano sul Trasimeno	126,5	164,8	169,1	174,3	178,5	183,0	-
Perugia	161,5	241,6	267,1	292,7	312,9	332,3	207,0
Terni	114,6	137,1	154,6	169,9	181,7	197,0	138,0

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Tab. 9 - Spesa per il servizio di nettezza urbana di un'abitazione di 100 mq nei comuni che applicano la Tia. Differenze (%) dal 2005 al 2006

	Variazioni 2005 -2006 (valori %)					
	1 comp	2 comp	3 comp	4 comp	5 comp	6 comp
Bevagna	3,7	26,5	41,3	53,5	70,4	92,4
Foligno	-5,4	32,9	37,9	59,6	92,7	117,5
Montefalco	-14,1	23,4	46,7	74,0	119,0	128,8
Narni	-28,3	-11,4	-3,0	5,5	20,2	30,8
Passignano sul Trasimeno	-	-	-	-	-	-
Perugia	-22,0	16,7	29,0	41,4	51,2	60,5
Terni	-17,0	-0,6	12,0	23,1	31,7	42,8

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Della soppressione della tassa e della modulazione in base al numero di componenti hanno beneficiato i *single*, per i quali, in tutti i comuni (ad eccezione di Bevagna) la spesa è diminuita, secondo la logica sottesa alla Tia di contenimento del contributo per i nuclei più piccoli (che dovrebbero fruire del servizio in maniera ridotta, producendo presumibilmente meno rifiuti) (tabb. 8 e 9).

Invece per le famiglie dai 2 componenti in su tra il 2005 e il 2006 la spesa è aumentata quasi ovunque e con balzi anche piuttosto importanti (ad esempio, per le utenze di 2 persone a Foligno si è raggiunto un +32%).

⁴⁴ Il confronto non è fattibile per Passignano sul Trasimeno, non avendo il comune aderito alla rilevazione per il 2005.

Questa tendenza si amplifica notevolmente considerando i nuclei più numerosi (ad esempio, per 5 componenti i rincari vanno dal 20,2 al 119% e per 6 componenti dal 30,8 al 128,8%), decisamente penalizzati dall'introduzione della Tia.

Tutto ciò è presumibilmente spiegabile con l'esigenza dei municipi di raggiungere un maggior grado di copertura dei costi di produzione del servizio (evidentemente gli introiti della Tarsu erano ben lontani dall'assicurare l'equilibrio economico); tuttavia non si può trascurare che l'introduzione della tariffa abbia comportato aggravii considerevoli sulla spesa delle famiglie.

Le esenzioni e le riduzioni

Numerosi comuni prevedono riduzioni della spesa per il servizio di nettezza urbana quando l'utente presenta requisiti appositamente individuati (il rapporto ne riporta una ricognizione esaustiva): il caso più frequente è quello di riconoscere sconti per le persone che vivono sole⁴⁵; sono numerosi anche i comuni che applicano riduzioni in base al reddito familiare⁴⁶ o in base al punteggio Isee.

Sono presenti altre riduzioni collegate, più che alla condizione economica familiare, ad altre caratteristiche soggettive (ad esempio la presenza di disabili, l'aver superato una certa età, l'essere titolari di pensione minima).

Quanto all'ammontare delle agevolazioni, sono tutte definite in termini percentuali dell'importo dovuto (con la previsione di percentuali differenziate a seconda dei criteri) e, almeno a livello teorico, non sono rari i casi di esenzione totale (100%) ma, per accedervi, i requisiti sono in genere abbastanza severi.

E' stata riscontrata, infine, la presenza di altre agevolazioni legate a condizioni soggettive che presuppongono un beneficio ridotto dell'utilizzo del servizio di nettezza urbana: ad esempio la residenza all'estero o il fatto di risiedere oltre una certa distanza dal cassonetto.

La spesa di una famiglia tipo per l'igiene urbana in tutti i comuni della regione

Se è vero che i coefficienti in vigore nei comuni che adottano la Tarsu non sono confrontabili con quelli dei casi di passaggio alla Tia, è comunque possibile stimare la spesa che un utente con le stesse caratteristiche familiari sosterebbe in tutti i comuni umbri.

Abbiamo considerato una famiglia composta da 4 persone, che vive in un'abitazione di 100 mq ed abbiamo escluso l'ipotesi che la stessa riesca ad accedere alle agevolazioni eventualmente

⁴⁵ Il 72,2% dei comuni ha dichiarato di prevedere questo tipo di agevolazioni. Si tratta sempre di comuni che applicano la Tarsu (tra i casi di passaggio alla Tia solo Montefalco ha dichiarato che, oltre alla modulazione della tariffa in base al numero dei componenti, sono previste ulteriori riduzioni per i *single*)

⁴⁶ Questo accorgimento è diffuso nel 22,2% dei comuni e soprattutto nei centri medio-grandi; viene utilizzato sia dove vige la Tarsu che la Tia.

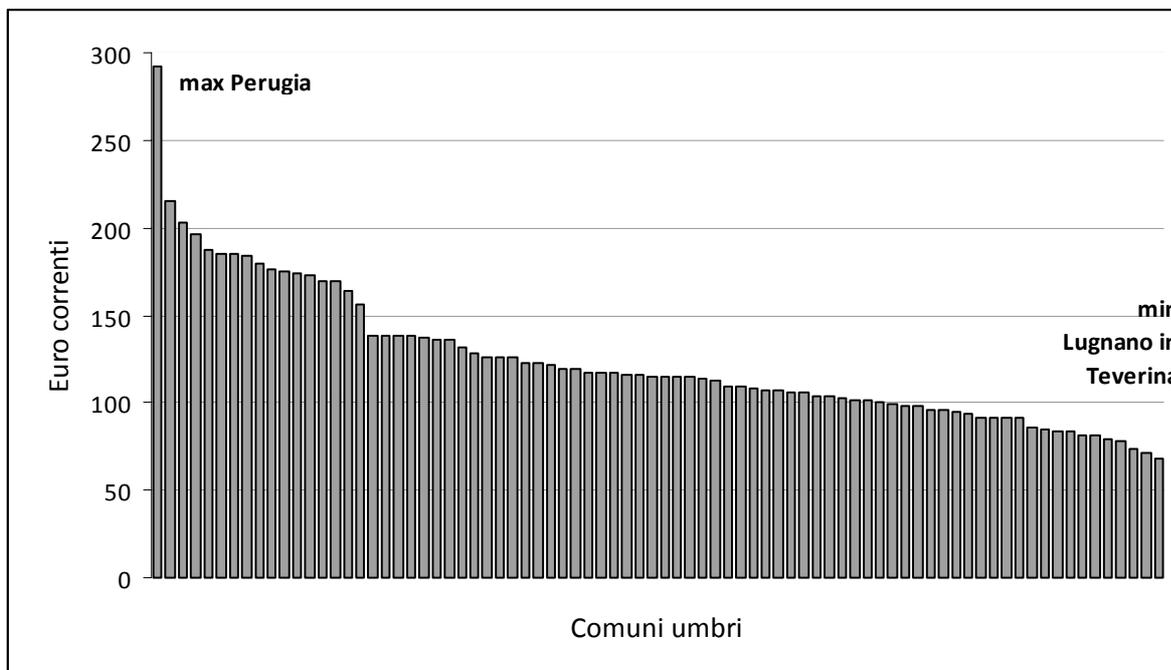
contemplate dai vari comuni. Per i municipi dove ancora viene applicata la Tarsu, la spesa annuale è stata ricavata moltiplicando il coefficiente Tarsu in vigore per la superficie ipotizzata e maggiorandolo del 15% (per addizionale ex-Eca, maggiorazione Eca, tributo ambientale provinciale); per i comuni passati alla Tia il valore è quello stimato nel paragrafo precedente per il caso di nucleo composto da 4 persone.

Nel 2006, nella regione la spesa media per il servizio di igiene ambientale è risultata pari a 124,3 eur. In alcuni comuni, però, si paga circa la metà del valore medio (ad esempio a Lugnano in Teverina, quello meno costoso in assoluto, la spesa è di 67,9 eur), mentre nei casi di onere massimo, la famiglia spende oltre i 200 eur (a Perugia si registra il massimo assoluto con 292,7 eur) (graf. 12).

In generale, comunque nei comuni che applicano la Tarsu la spesa media è notevolmente inferiore (di circa il 60%) rispetto ai municipi passati alla tariffa (118,1 eur contro 188,6 eur) (tab. 10).

Si segnala infine che all'aumentare della dimensione dei comuni, in genere cresce anche la spesa media: se per i comuni minori si supera di poco i 100 eur, passando alle classi dimensionali successive si nota un costante aumento (con l'unica eccezione dei comuni dai 20.000 ai 100.000 abitanti, dove si spende una cifra leggermente inferiore a quella dei comuni di medie dimensioni), fino ai 231,3 eur dei due capoluoghi (tab. 10).

Graf. 12 - Comuni umbri e spesa annua per Tarsu ovvero Tia sostenuta da una famiglia tipo nel 2006



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Tab. 10 - Valore medio della spesa annuale della "famiglia tipo" per il servizio di nettezza urbana nei comuni umbri per dimensione comunale e modalità di finanziamento al 2006

Classe dimensionale	spesa media (€)	numero comuni (v.a.)
fino 2.500	103,9	32
2.500 - 7.500	131,7	26
7.500 - 20.000	137,9	12
20.000 - 100.000	134,1	8
oltre 100.000	231,3	2
<i>Totale</i>	<i>124,3</i>	<i>80</i>
<i>Comuni con Tarsu</i>	<i>188,6</i>	<i>73</i>
<i>Comuni con Tia</i>	<i>118,1</i>	<i>7</i>

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Un paniere di tariffe e tributi

Dopo avere analizzato i livelli delle singole tariffe e dei singoli tributi, si è ritenuto che potesse essere di interesse dell'opinione pubblica non solo conoscere (e confrontare a livello intercomunale) la spesa sostenuta per i singoli servizi o le singole tipologie di prelievo tributario, ma anche pervenire ad un dato sulle risorse complessivamente assorbite dalle tariffe-tributi locali sui bilanci delle famiglie umbre.

Si è pensato pertanto di ipotizzare un paniere di spesa che includesse tutte le voci oggetto di indagine da parte dell'osservatorio e di stimarne il costo in tutti i comuni della regione, fissando ipotesi comuni e costanti, riferite ad una famiglia che potesse essere considerata rappresentativa. Nello specifico, si è fatto riferimento ad un nucleo composto da due genitori e due figli.

Rispetto all'intento iniziale di includere nel paniere tutti i servizi, compresi quelli a domanda individuale (asili, trasporto scolastico e mense scolastiche), si è dovuto, purtroppo, restringere il campo di osservazione, perché non vi erano sufficienti garanzie di uniformità dei risultati disponibili per tutta la regione⁴⁷, con conseguenti problemi di alterazione della costanza del paniere.

Pertanto, il paniere è risultato essere composto dai seguenti *item*: addizionale Irpef comunale, oneri per il servizio di igiene ambientale (Tarsu o Tia), spesa per il SII e Ici.

Per il calcolo degli oneri dovuti a titolo di Tarsu-Tia è stata utilizzata un'ipotesi riferita ad una famiglia di 4 componenti ed un'abitazione di 100 mq, includendovi l'Iva e il contributo provinciale (nel caso di Tia) e il contributo Eca, la maggiorazione ex- Eca e il contributo provinciale (nel caso di Tarsu); per il SII si è ipotizzato un consumo di 200 mc di acqua e di 200 mc del servizio di fognatura e depurazione, ricavando la relativa spesa dalle funzioni ottenute nell'analisi precedentemente esposta (per l'ATO 2 è stata ovviamente utilizzata la funzione di spesa relativa ad un'utenza di 4 componenti) ed aggiungendovi l'Iva del 10%⁴⁸; per l'Ici si è fatto riferimento alle stime dei valori effettivamente pagati da una famiglia su un immobile tipo, secondo quanto ipotizzato nella ricostruzione dell'Ici per la famiglia rappresentativa umbra nello specifico paragrafo di questo estratto⁴⁹.

Oltre alle ipotesi sulla composizione della famiglia, sul livello dei consumi e sull'ampiezza dell'abitazione, è stato necessario individuare le condizioni reddituali di questo nucleo, innanzi tutto per stabilire la base imponibile cui applicare l'addizionale comunale Irpef; le ipotesi sul reddito

⁴⁷ Per i servizi a domanda individuale, il risultato disponibile era relativo alla tariffa prevalente, ovvero quella maggiormente applicata in ogni comune. Quest'ultima, risultando fortemente influenzata dalle condizioni reddituali di chi richiede il servizio in ogni realtà territoriale, non è stato considerato un dato uniforme per tutti i comuni e, pertanto, si è deciso di escludere i servizi a domanda individuale dalla composizione del paniere.

⁴⁸ Tale spesa, inclusiva di Iva, è risultata pari a: 288 eur nell'ATO 1 (ad eccezione del bacino 6 dove si spendono 233,7 eur), 256,2 eur nell'ATO 2, e 273,1 eur nell'ATO 3.

⁴⁹ La famiglia detiene a titolo di abitazione principale un'abitazione civile di 5 vani (esclusi garages) di categoria A/2 e di classe di pregio media rispetto a quelle esistenti nel comune.

sono peraltro fondamentali anche per stabilire se la famiglia in questione ha diritto all'accesso ad eventuali agevolazioni concesse da comuni e ATO⁵⁰.

L'esercizio di stima è stato ripetuto considerando due differenti ipotesi sulle condizioni economiche della famiglia, ovvero facendo riferimento a due distinte "famiglie tipo", di cui la seconda presenta una situazione più agiata rispetto alla prima:

1. un nucleo con un solo genitore lavoratore e con coniuge e figli a carico, con un reddito lordo annuo pari a 18.605 eur, detto "famiglia tipo 1";
2. un nucleo con due genitori lavoratori con figli a carico, con un reddito lordo annuo pari a 37.210 eur (esattamente il doppio rispetto al caso di famiglia monoreddito), detto "famiglia tipo 2".

Per individuare il reddito rappresentativo di ogni genitore lavoratore, si è fatto riferimento al reddito da lavoro mediamente dichiarato in Umbria dai lavoratori dipendenti (considerando che questa categoria dovrebbe essere, rispetto alle altre, più immune da fenomeni evasivi) nell'anno d'imposta 2004⁵¹, opportunamente rivalutato sulla base dell'incremento delle retribuzioni unitarie da lavoro dipendente dal 2004 al 2006⁵². Considerando le regole in vigore per l'anno 2006 è stato verificato, innanzi tutto, che per entrambe le ipotesi reddituali la famiglia dovesse effettivamente pagare l'addizionale comunale Irpef⁵³.

Dati i redditi ipotizzati per le due famiglie tipo, si è proceduto al calcolo delle rispettive basi imponibili per l'addizionale comunale Irpef⁵⁴, che sono risultate: per l'ipotesi di un solo lavoratore pari a 10.713,27 eur e per l'ipotesi di genitori entrambi lavoratori pari a 32.577,81 eur.

In un secondo momento, abbiamo cercato di far emergere, dato il reddito ipotizzato, quale fosse l'ISEE delle due famiglie tipo: operazione che ha richiesto la stima del patrimonio e del rendimento del patrimonio mobiliare, come da normativa sull'ISEE, di una famiglia rappresentativa umbra.

⁵⁰ Ed infatti, nel caso rientrasse nelle soglie di reddito o di ISEE per le quali sono concesse esenzioni o riduzioni, se ne è tenuto conto per la stima del costo totale del paniere per quel comune.

⁵¹ Il dato sul 2004, ovvero quello più aggiornato tra quelli disponibili, risulta pari a 16.910 eur (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, *Redditi dichiarati dai lavoratori dipendenti per regione*, www.finanze.gov.it).

⁵² Il rapporto tra le retribuzioni unitarie del 2006 e quelle del 2004 (quelle da lavoro dipendente, stimate per il Centro Italia) è pari a 1,10023644 (Banca d'Italia, 2006 e 2008).

⁵³ Sono tenuti a pagare l'addizionale comunale Irpef solo i soggetti che devono pagare anche l'Irpef base nazionale, ovvero i contribuenti con Irpef dovuta maggiore di zero. Per il 2006 sono esonerati dall'imposta nazionale coloro che hanno un reddito complessivo lordo al netto degli oneri deducibili e delle deduzioni per oneri familiari inferiore alla no-tax area (ossia non hanno un reddito imponibile Irpef positivo). Considerando le formule riportate nelle regole per le dichiarazioni dei redditi dell'anno d'imposta 2006, si è proceduto al calcolo delle deduzioni per oneri familiari spettanti alle due diverse famiglie (nel caso di famiglia con due lavoratori si è ipotizzato che ciascun genitore considerasse i due figli per il 50% a proprio carico, mentre nell'altro caso sono stati considerati totalmente a carico dell'unico lavoratore e per di più, si è tenuto conto del fatto che anche il coniuge fosse a carico) come da tab. 1A, tralasciando di fare ipotesi sugli oneri deducibili. Parimenti, abbiamo proceduto al calcolo della deduzione effettiva per no-tax-area. Per entrambe le ipotesi è risultato un reddito imponibile Irpef positivo e, pertanto, è stato accertato l'obbligo di pagare l'addizionale comunale (sul reddito stimato come da tab. 2A, nei due diversi casi).

⁵⁴ La base imponibile per l'addizionale comunale Irpef è data dal reddito complessivo Irpef al netto degli oneri deducibili e delle deduzioni per oneri di famiglia. Per la famiglia con due lavoratori si è proceduto al calcolo della base imponibile individuale dei due coniugi, poi moltiplicata per due (tab. 2A).

Questi valori sono stati mutuati dalle statistiche che il Ministero della Solidarietà Sociale elabora a partire dalle dichiarazioni sostitutive ISEE presentate in tutto il territorio nazionale⁵⁵, considerando i valori specifici dell'Italia Centrale⁵⁶ e sono stati utilizzati per simulare il punteggio ISEE nelle due diverse situazioni reddituali (tabb. 3A e 4A).

Sulla base di questa procedura di stima è risultato un punteggio ISEE di 11.069 per la prima famiglia tipo e di 17.231 per la seconda, e detti valori sono stati di riferimento per valutare se la famiglia riuscisse o meno ad accedere ad eventuali agevolazioni corrisposte da comuni che ricorrono al metodo ISEE.

Il costo del paniere nelle due famiglie tipo

Nel caso di una famiglia di 4 persone (padre, madre, due figli minorenni) in cui lavora un solo genitore, il quale percepisce un reddito pari a 18.605 eur, e che vive in una casa di proprietà, l'onere medio regionale per le singole voci di spesa e per il totale del paniere nel 2006 è sintetizzato nella tab. 10: complessivamente, il paniere assorbe in media 525,8 eur, pari al 2,8% del reddito lordo familiare.

Da notare che, ciò che sembra maggiormente incidere sulla suddetta spesa, è la bolletta del servizio idrico integrato (mediamente, in Umbria incide per oltre la metà della spesa del paniere), seguita dagli oneri per il servizio di igiene ambientale (24%). A confronto, il peso dell'Ici è modesto (17,7%), contrariamente alla convinzione che porta a credere che l'Ici sia un considerevole balzello per le tasche delle famiglie, mentre il ruolo dell'addizionale comunale Irpef è decisamente irrisorio (6,5%).

Tab. 10 – Spesa media annua nei comuni umbri per un paniere di beni al 2006 nel caso di una famiglia di 4 componenti (valori assoluti in euro correnti) e composizione della spesa (valori percentuali)

	Addizionale Irpef comunale	TARSU/TIA	SII	ICI	Totale paniere
Famiglia monoreddito (reddito complessivo lordo 18.605 eur)					
<i>Spesa annua (eur)</i>	34,0	126,1	272,6	93,0	525,8
<i>Composizione spesa (%)</i>	6,5	24	51,8	17,7	100
Famiglia con 2 genitori lavoratori (reddito complessivo lordo 37.210 eur)					
<i>Spesa annua (eur)</i>	103,4	127,0	272,6	94,5	597,5
<i>Composizione spesa (%)</i>	17,3	21,3	45,6	15,8	100

Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

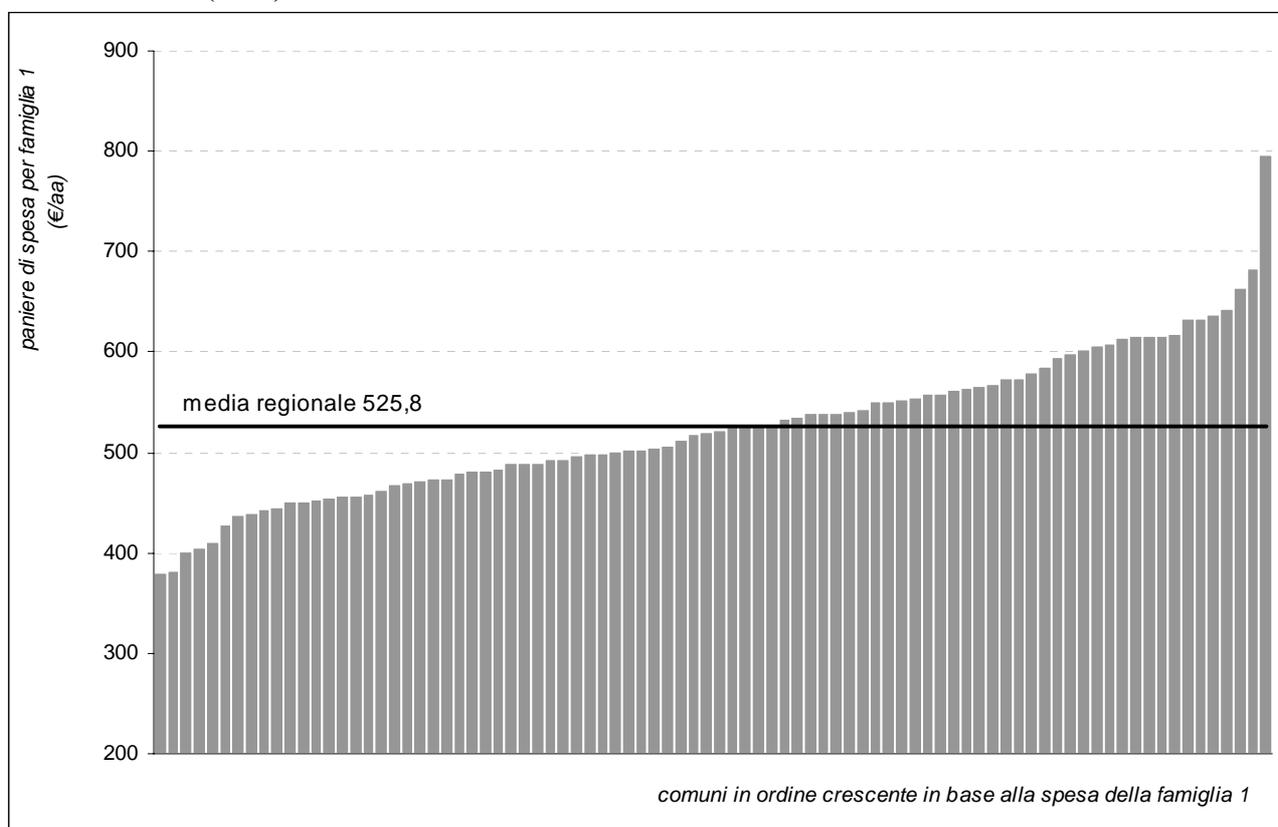
Il costo della vita (relativamente alle voci incluse nel paniere) per questo tipo di famiglia muta pesantemente da un centro all'altro: da un minimo assoluto di 380,9 eur (relativo ad un piccolo

⁵⁵ Ministero della Solidarietà Sociale, 2006.

⁵⁶ Non viene fornito il dettaglio di questo dato per regione, ma solo per ripartizioni territoriali.

comune come Lugnano in Teverina) al massimo di 797,1 eur (per la prima zona censuaria di Perugia) (graf. 13).

Graf. 13 - Comuni umbri e spesa annua della famiglia tipo 1 per il paniere di beni considerato. Valori in euro correnti (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Nel calcolare questi valori si è tenuto conto delle eventuali riduzioni-agevolazioni a cui la famiglia tipo 1 può accedere in virtù del reddito riportato o del corrispondente punteggio Isee, in base ai criteri deliberati dai singoli comuni: nel panorama regionale, una famiglia con queste condizioni economiche (non certo agiate) avrebbe avuto diritto a sconti sulle tariffe e sui tributi soltanto in tre comuni (in un caso relativamente alla Tia e in due casi relativamente all'Ici)⁵⁷, mentre nel resto dei casi avrebbe pagato gli stessi oneri dovuti dalla generalità degli utenti-contribuenti (ad esempio non avrebbe avuto accesso alle speciali tariffe riservate dagli ATO alle situazioni di disagio socio-economico).

Considerando l'ipotesi altrettanto plausibile di una famiglia che, a parità di tutte le altre condizioni, può far conto su un reddito più elevato perché entrambi i genitori lavorano, si ottengono risultati

⁵⁷ In particolare la famiglia avrebbe pagato a Foligno 146,8 eur di Tia (anziché 183,5), a Corciano 57,5 eur di Ici (anziché 108,5), a Perugia 205,7 eur nella prima zona censuaria (anziché 242,2) e 46,4 eur nella seconda zona censuaria (anziché 83,1 eur).

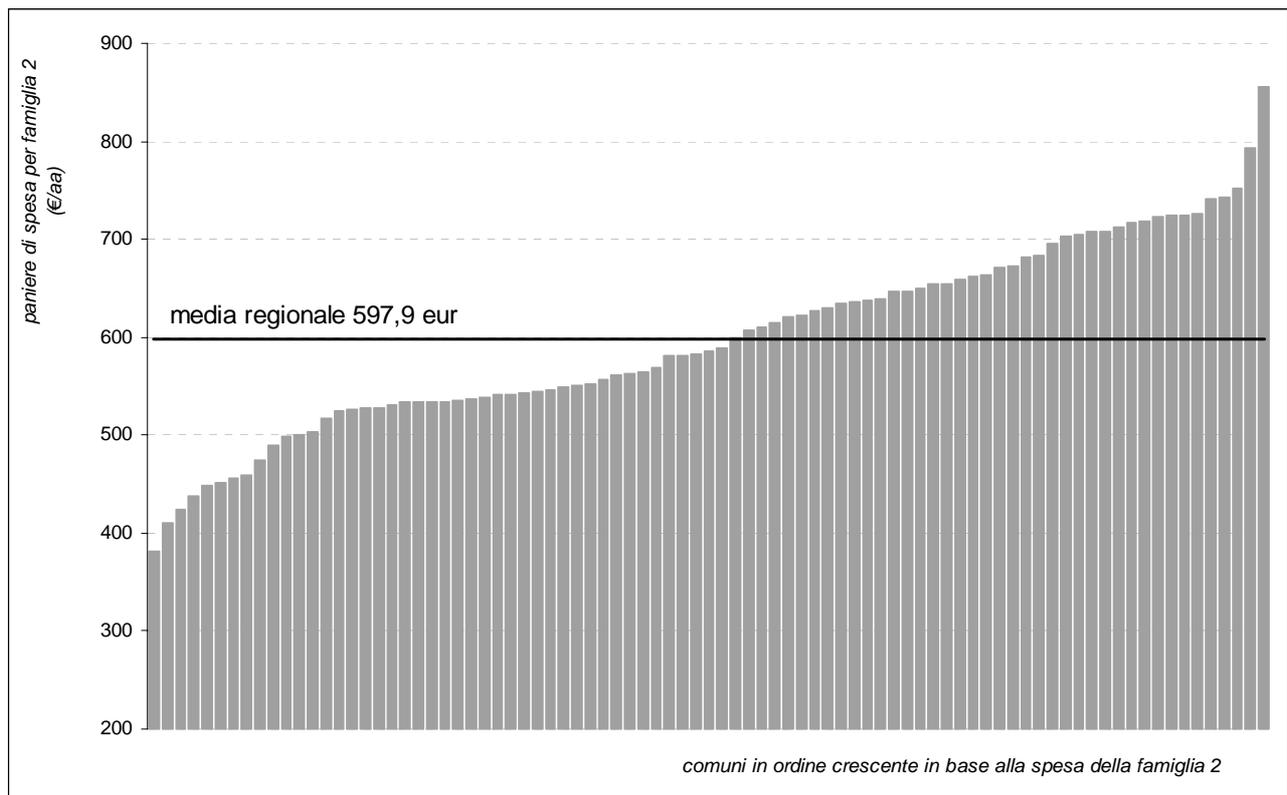
non così diversi da quelli della “famiglia tipo 1” : in media, nella regione, il paniere assorbe 597,5 eur (tab. 10), corrispondenti all’1,6% del reddito familiare.

Le differenze sono quasi esclusivamente dovute alla maggiore base imponibile per l’addizionale comunale Irpef (ove applicata), che genera un aumento proporzionale dell’imposta dovuta. Ad eccezione dei rari casi già citati in cui la famiglia monoreddito riesce ad accedere ad agevolazioni, la spesa per l’igiene urbana, l’Ici e il SII sono identiche per le due famiglie tipo.

Relativamente alla nuova articolazione per voci di spesa, si accresce ovviamente la quota relativa all’addizionale Irpef salendo al 17,3% e diminuiscono quelle relative alle altre voci; anche per la famiglia più agiata tra le due ipotizzate rimane tuttavia molto elevata l’incidenza della spesa per il SII (mediamente pesa per il 45,6%) (tab. 10).

Anche per la famiglia tipo 2 si riscontra una forte variabilità, a livello infra-regionale, della spesa per il paniere ipotizzato, con un campo di variazione dai 381,4 (comune di Fossato di Vico) agli 855,7 (prima zona censuaria di Perugia) (graf. 14).

Graf. 14 - Comuni umbri e spesa annua della famiglia tipo 2 per il paniere di beni considerato. Valori in euro correnti (2006)

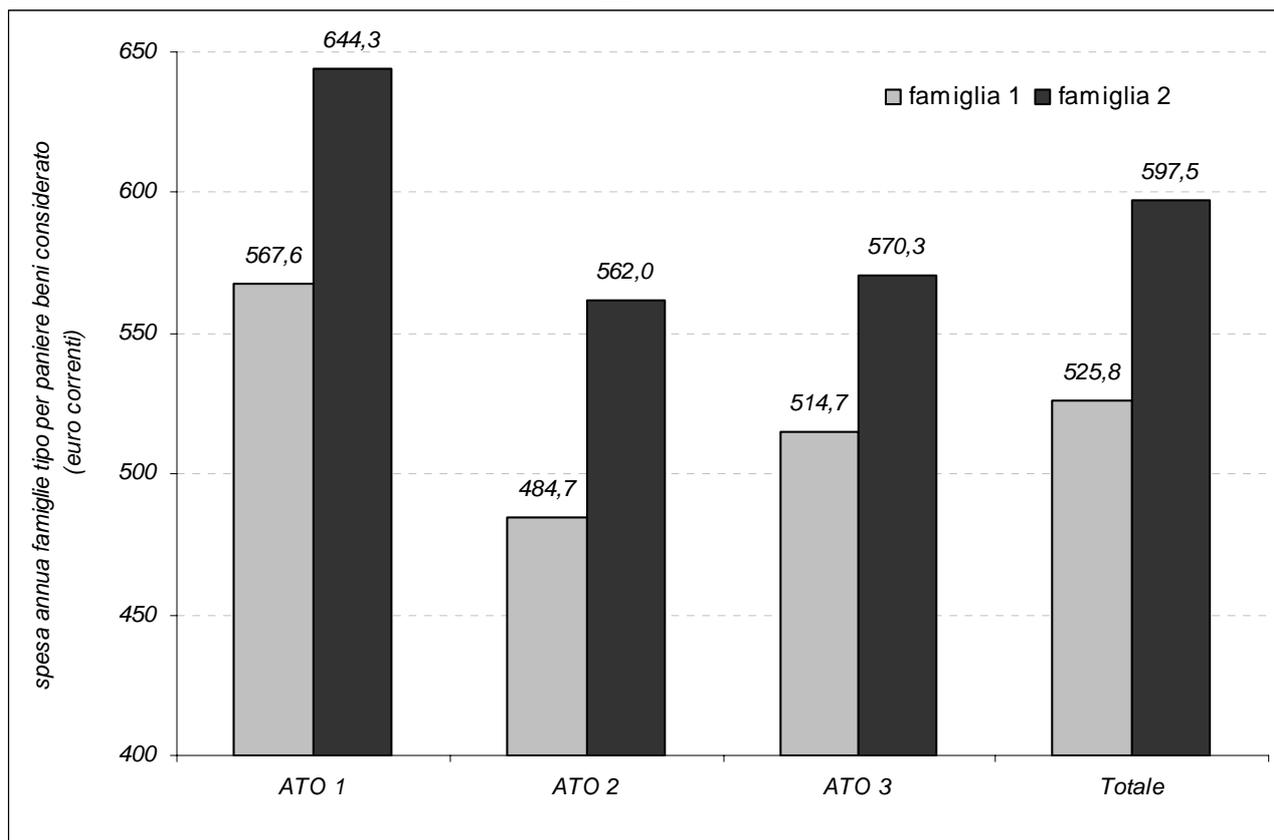


Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Tenendo conto che sul totale della spesa è molto forte l’incidenza degli oneri per il SII, ed in virtù del fatto che tutti i comuni dello stesso ATO sostengono lo stesso costo, può essere utile analizzare il livello medio del costo del paniere a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (graf. 15). Per

entrambe le tipologie familiari, l'appartenenza all'ATO 1 sembra comportare la spesa più consistente (567,6 eur per la famiglia meno agiata e 644,3 eur in quella relativamente più ricca); i comuni dell'ATO 2 sono invece quelli dove i costi per le famiglie sono più contenuti, anche se le differenze rispetto all'ATO 3, che si posiziona su un livello intermedio, non sono particolarmente pronunciate.

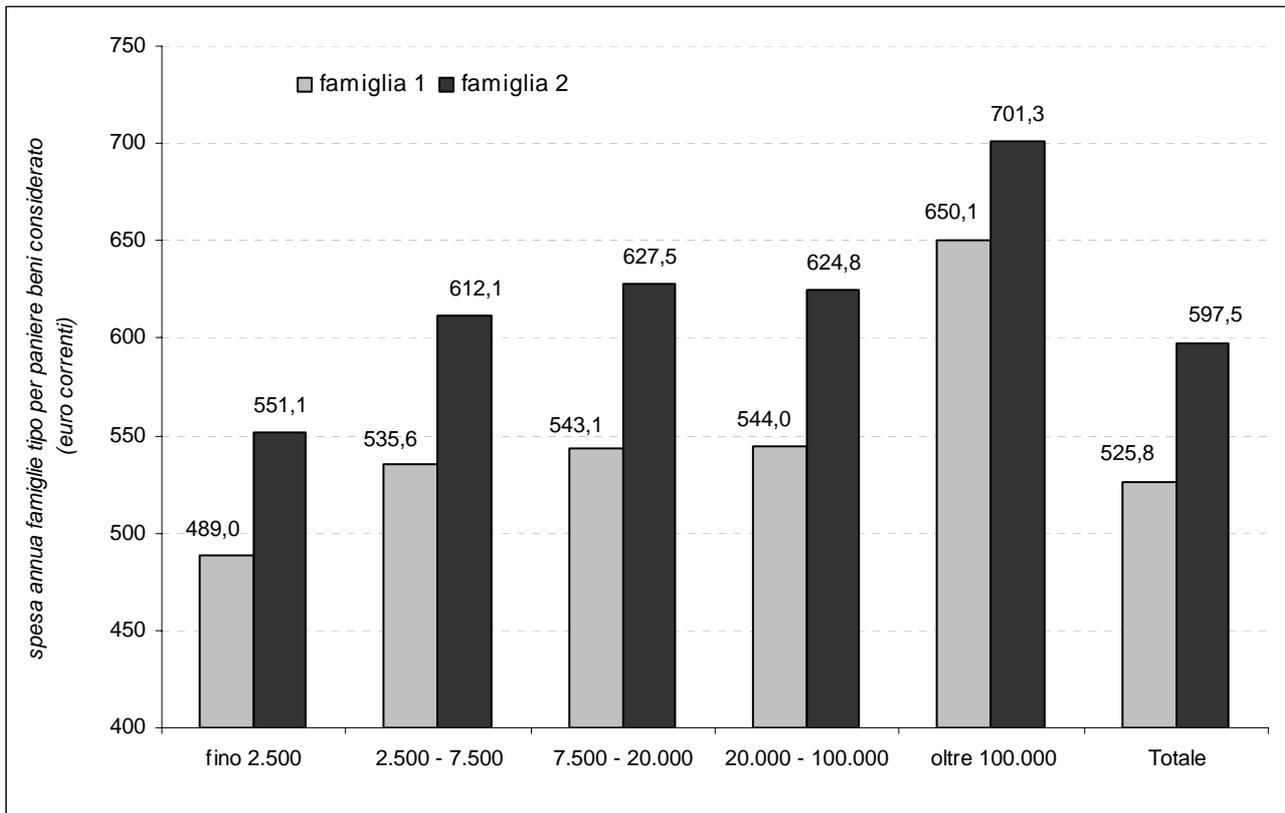
Graf. 15 - Valori medi della spesa sostenuta per il paniere di beni considerato dalle due famiglie ipotizzate nei comuni umbri in base all'ATO d'appartenenza. Valori in euro correnti (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Infine, un accenno al rapporto tra dimensione dei comuni e costo del paniere (graf. 16): per entrambe le famiglie tipo, la spesa nei comuni più piccoli è notevolmente inferiore a quella dei due capoluoghi (ad esempio, se per i comuni al di sotto dei 2.500 abitanti si spendono rispettivamente 489,0 eur e 551,1 eur, tali cifre nei due capoluoghi raggiungono 650,1 eur e 701,3 eur, per un differenziale, rispettivamente, del 33% e del 27% circa). All'aumentare della dimensione dei comuni si assiste dunque ad un aumento del costo del paniere: fanno eccezione i comuni medio-grandi (quelli con 20.000-100.000 abitanti) ove, rispetto ai centri della fascia precedente, gli oneri per la tipologia di famiglie più benestante risultano leggermente inferiori.

Graf. 16- Valori medi della spesa sostenuta per il paniere di beni considerato dalle due famiglie ipotizzate nei comuni umbri in base alla classe dimensionale. Valori in euro correnti (2006)



Fonte: elaborazioni Aur su dati Osservatorio Tariffe e Tributi

Considerazioni conclusive

L'Osservatorio Tariffe e Tributi ha permesso di raccogliere un ampio ventaglio di informazioni sui livelli delle imposte e tasse applicate nella regione e sulla spesa a carico delle famiglie per alcuni servizi pubblici, facendo luce su alcuni aspetti cruciali del *welfare* locale.

In generale è emerso che, anche in una regione così piccola come l'Umbria, a seconda della residenza, la stessa famiglia può trovarsi ad affrontare un costo della vita molto differenziato, sia per le singole voci di spesa analizzate, sia per un ipotetico paniere complessivo, con un notevole vantaggio per le famiglie che risiedono nei centri minori, a discapito dei comuni più popolosi.

Sulle differenze infraregionali incidono notevolmente, oltre che le scelte municipali, le politiche tariffarie degli ATO, dal momento che la spesa per il SII costituisce la voce, tra quelle analizzate ai fini del paniere, con maggior peso sui bilanci delle famiglie.

Le dinamiche degli anni più recenti hanno rivelato tendenze all'aumento delle tariffe più marcate rispetto a quelle delle imposte: in particolare, nella regione si sono verificati importanti rialzi per gli oneri a carico delle famiglie per il SII e di quelli del servizio di igiene urbana. Gli aumenti si sono fatti particolarmente sentire nei comuni che hanno realizzato il passaggio dalla Tarsu alla Tia.

Dal confronto tra la spesa per un paniere di tariffe-tributi di due famiglie tipo, dalle condizioni diversamente agiate è emerso che la spesa per la famiglia più benestante non è poi così diversa da quella con reddito minore: un aumento del 100% del reddito lordo, comporta un aumento medio della spesa per il paniere solo del 13,6%, dovuto quasi esclusivamente ad un aumento dell'addizionale comunale Irpef, un tributo in ogni caso dal carattere proporzionale (e non progressivo) rispetto al reddito.

Nonostante diversi comuni, facendo riferimento al reddito familiare o al punteggio ISEE, prevedano agevolazioni su Ici, Tarsu-Tia per le famiglie che versano in condizioni di povertà, e lo stesso dicasi per alcuni ATO, è risultato che questi benefici sono per lo più destinati a situazioni di disagio estremo, per nuclei con redditi ancora più bassi di quelli percepiti da una famiglia monoreddito con un salario-stipendio medio, proprietaria dell'abitazione dove vive.

Per ciò che riguarda il SII, sono risultate interessanti le attenzioni che un particolare Ato riserva alle famiglie più numerose, riuscendo a modulare le tariffe in funzione del maggior fabbisogno idrico familiare.

In ogni caso, il lavoro svolto ha fatto emergere la complessità dei singoli settori analizzati e la necessità di affinare gli strumenti e le metodologie per realizzare confronti tra i diversi contesti territoriali.

Appendice statistica

Tab. 1A – Calcolo delle deduzioni effettive

Ipotesi A - 1 solo genitore lavoratore con reddito complessivo pari a 18.605 eur					Ipotesi B - 2 genitori entrambi lavoratori con reddito individuale pari a 18.605 eur						
Deduzioni per familiari a carico di ogni genitore lavoratore	(a) Numero figli a carico	(b) Deduzione per ogni figlio a carico > 3 anni	(c) quota a proprio carico	(d) deduzione per coniuge a carico	(e) Deduzione teorica = (a*b*c)+d	Deduzioni per familiari a carico di ogni genitore lavoratore	(a) Numero figli a carico	(b) Deduzione per ogni figlio a carico > 3 anni	(c) quota a proprio carico	(d) deduzione per coniuge a carico	(e) Deduzione teorica = (a*b*c)+d
	2	2.900,00	100%	3.200,00	9.000,00		2	2.900,00	50%		2.900,00
	(f) Quota di deduzione effettiva* = (78.000+e-reddito complessivo)/78.000				0,877		(f) Quota di deduzione effettiva* = (78.000+e-reddito complessivo)/78.000				0,799
	(g) Deduzione effettiva per familiari a carico = e*f				7.891,73		(g) Deduzione effettiva per familiari a carico = e*f				2.316,10
Deduzioni per la progressività d'imposta (no tax area) di ogni genitore lavoratore	(h) Deduzione base		(i) Ulteriore deduzione per lavoro dipendente		(l) Deduzione teorica=h+i	Deduzioni per la progressività d'imposta (no tax area) di ogni genitore lavoratore	(h) Deduzione base		(i) Ulteriore deduzione per lavoro dipendente		(l) Deduzione teorica=h+i
	3.000,00		4.500,00		7.500,00		3.000,00		4.500,00		7.500,00
	(m) Quota di deduzione effettiva = (26.000+l-reddito complessivo)/26.000				0,573		(m) Quota di deduzione effettiva = (26.000+l-reddito complessivo)/26.000				0,573
	(n) Deduzione effettiva per no-tax area = l*m				4.296,63		(n) Deduzione effettiva per no-tax area = l*m				4.296,63

Fonte: elaborazioni sulla base delle istruzioni per il Modello Unico Persone Fisiche per i redditi 2006 (si omettono gli oneri deducibili perché ipotizzati pari a zero)

Tab. 2A - Calcolo reddito imponibile a fini addizionale comunale Irpef

	Ipotesi A - 1 solo genitore lavoratore	Ipotesi B - 2 genitori entrambi lavoratori
Reddito complessivo lordo di ogni genitore lavoratore	18.605,00	18.605,00
- Oneri deducibili*	0,00	0,00
- Deduzione per no tax area	4.296,63	4.296,63
- Deduzione per oneri familiari	7.891,73	2.316,10
= Reddito Imponibile per Irpef base Nazionale per ciascun genitore lavoratore	6.416,63	11.992,27
	Ipotesi 1 solo genitore lavoratore	Ipotesi 2 genitori entrambi lavoratori
Reddito complessivo lordo	18.605,00	18.605,00
- Oneri deducibili*	0,00	0,00
- Deduzione per oneri familiari	7.891,73	2.316,10
= Reddito Imponibile per addizionale comunale Irpef per ciascun genitore lavoratore	10.713,27	16.288,90
Reddito Imponibile della famiglia per addizionale comunale Irpef	10.713,27	32.577,81

*Gli oneri deducibili sono stati ipotizzati pari a zero

Fonte: elaborazioni Aur

Tab. 3A – Conversione reddito lordo in ISEE nel caso di una famiglia di 4 componenti con un solo genitore che lavora

a	reddito lordo di un lavoratore dipendente da dichiarazioni redditi 2004 rivalutato al 2006 (tasso di crescita delle retribuzioni da lavoro dipendente)*	18.605 €
b	reddito lordo familiare	18.605 €
c	indicatore della situazione patrimoniale (consistenza patrimoniale media, nei casi non nulli, del Centro Italia) **	42.420 €
d	rendimento del patrimonio **	140 €
e	indicatore della situazione reddituale = b + d	18.745 p.ti
f	ISE= e+ 0,2 c	27.229 p.ti
g	fattore di conversione (famiglia di 4 persone con 1 genitore lavoratore e 2 figli)	2,46 coeff.
ISEE	ISEE = f/g	11.069 p.ti

* Banca d'Italia, 2006 e 2008

** Rapporto ISEE 2006, p. 47

Fonte: elaborazione Aur su Ministero della solidarietà sociale, Rapporto ISEE 2006 e Banca d'Italia

Tab. 4A – Conversione reddito lordo in ISEE nel caso di una famiglia di 4 componenti con entrambi i genitori che lavorano

a	reddito lordo di un lavoratore dipendente da dichiarazioni redditi 2004 rivalutato al 2006 (tasso di crescita delle retribuzioni da lavoro dipendente) *	18.605 €
b	reddito lordo familiare (a*2)	37.210 €
c	indicatore della situazione patrimoniale (consistenza patrimoniale media, nei casi non nulli, del Centro Italia) **	42.420 €
d	rendimento del patrimonio **	140 €
e	indicatore situazione reddituale = b + d	37.350 p.ti
f	ISE= e+ 0,2 c	45.834 p.ti
g	fattore di conversione (famiglia di 4 persone con 2 genitori lavoratori e 2 figli)	2,66 coeff.
ISEE	ISEE = f/g	17.231 p.ti

* Banca d'Italia, 2006 e 2008

** Rapporto ISEE 2006, p. 47

Fonte: elaborazione Aur su Ministero della solidarietà sociale, Rapporto ISEE 2006 e Banca d'Italia

Bibliografia

- Abrate G. e Buzzo Margari B. (2006), *Standardizzazione dei piani tariffari e ricadute sul consumatore: un'analisi dal caso piemontese*, paper presentato alla XVIII Conferenza Società Italiana di Economia Pubblica, 14-15 settembre 2006, Pavia
- Acoff (2005), *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione
- Agenzia delle Entrate (2007), *Unico Persone Fisiche 2007- Periodo d'imposta 2006 - Istruzioni per la compilazione*, www.agenziaentrate.it
- Agenzia Umbria Ricerche (2008), *Osservatorio Tariffe e Tributi Locali*, Rapporto 2004-2006, a cura di Agenzia Umbria Ricerche, Perugia
- Agenzia Umbria Ricerche (2006), *Osservatorio Tariffe e Tributi Locali*, Rapporto 2002-2004, a cura di Agenzia Umbria Ricerche, Perugia
- Anwandter L. e Rubino P. (2006), *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Materiali UVAL n. 10.
- Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti (2006), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici 2005*
- Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie
- Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie
- Cittadinanzattiva (2007), *Indagine svolta dall'Osservatorio Prezzi e tariffe sulle tariffe idriche in Italia*, http://www.cittadinanzattiva.it/files/consumatori/attivita/acqua/Composizione_spese_servizio_idrico.pdf
- Dexia (2007), *Enti territoriali e servizi pubblici locali: liberalizzazioni, investimenti, gestioni*, www.dexia-crediop.it
- <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>
- I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004*, Nuova serie, Anno XVI Numero 7 - 17 Gennaio 2006, Banca d'Italia - Centro Stampa - Roma – Pubbl. mensile
- I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Nuova serie, Anno XVIII Numero 7 - 28 Gennaio 2008, Banca d'Italia - Centro Stampa - Roma – Pubbl. mensile
- Irpet (2007), *Le tariffe del servizio idrico in Toscana: obiettivi, proposte ed effetti*, www.irpet.it
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, *Redditi dichiarati dai lavoratori dipendenti per regione*, www.finanze.gov.it.
- Ministero della solidarietà sociale (2006), *Rapporto ISEE 2006: Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, www.solidarietasociale.gov.it
- Muraro G. (2007), *Troppa fretta sull'Ici*, www.lavoce.info, 20/3/2007
- Sciclone N. (2006), *Gli effetti redistributivi dei tributi locali*, in “La finanza locale in Toscana”, Rapporto Irpet 2006, www.irpet.it
- Utilitatis e Federambiente (2007), *Green Book – Aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani in Italia*, www.utilitatis.org

