

## L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni

Alessandro Petretto\*

Il fisco locale, dovendo affrontare una spesa di fatto rigida, se non in espansione nelle fasi recessive, necessita di una adeguata manovrabilità e, nello stesso tempo, stabilità dei gettiti, indipendentemente cioè dal ciclo e agli accadimenti non prevedibili. La pandemia da Covid-19 e il conseguente rallentamento dell'attività economica hanno messo in risalto la vulnerabilità della finanza comunale, stretta tra un aumento delle spese per servizi alla persona e una falciatura delle entrate tributarie, tariffarie e dei proventi. L'IMU rimane l'unico tributo sostenibile, ma ampiamente utilizzato con svariate agevolazioni per sostenere le attività in crisi. D'altra parte, il fisco locale è stato, a seguito della crisi finanziaria 2008-2014, del tutto depotenziato in quanto ad autonomia e confinato in una struttura di finanza sostanzialmente derivata. Sotto il profilo strutturale questa è una situazione dalla quale, come insegna la storia, non c'è da attendersi niente di buono. Occorre prima o poi invertire la rotta.

Un'autentica *benefit tax* potrebbe svolgere il ruolo di tributo locale per eccellenza, discrezionale nell'applicazione e, quando applicata, in linea con il principio del beneficio. La sua assenza, dopo l'abolizione della TASI per semplificare il quadro, costituisce una perdita di flessibilità del sistema. Si dimentica però che la semplificazione per i contribuenti non deriva tanto dalla riduzione tout court del numero di tributi (uno invece di due), quanto dalla riduzione dei *compliance costs* relativi alla definizione del debito di imposta e alle pratiche per la sua liquidazione.

Una nuova *Service tax* (ST) dovrebbe distinguersi dalla TASI e quindi dall'IMU per base imponibile e soggetti passivi. Dovrebbe sempre ricollegarsi al patrimonio immobiliare, come proxy della fruizione dei beni pubblici locali, cioè i servizi indivisibili, ma dovrebbe ricadere anche sulle abitazioni principali e in una certa misura sugli altri utilizzatori degli immobili come gli affittuari. Questi soggetti passivi, come cittadini, usufruiscono infatti dei servizi indivisibili per cui sono tenuti tutti a contribuire al corrispettivo dei costi di fornitura.

La motivazione principale della scelta di abolire la tassazione per l'IMU sulle abitazioni principali è da ricercarsi nell'intento di riconoscere nella casa di residenza un *bene primario*, come l'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione nel nostro paese dimostra, il cui diritto va salvaguardato per tutti i cittadini. Si basa anche sulla constatazione che il costo dell'abitazione è molto alto per le famiglie, tanto che siano in affitto, quanto che si trovino nella necessità di sostenere un mutuo per l'acquisto poiché in entrambi i casi le famiglie impegnano mediamente un quinto del proprio reddito nell'abitazione. Il fatto di ricomprendere nella base imponibile dell'IMU le unità abitative "di lusso", classificate nelle categorie catastali A/1, A/8, A/9, indica un intento redistributivo del carico fiscale. Queste motivazioni (tutela di un bene primario e redistribuzione della ricchezza), se coerenti con la forma di *tassazione su base patrimoniale* (imposta), sembrano deboli nel caso di una ST. Il principio del beneficio identifica la tassazione come "prezzo" dei servizi (tassa) e lascia ad altre forme di prelievo

il perseguimento di finalità di politica economica e sociale. La ST, quale imposta-prezzo, deve essere quindi generale in quanto tutti usufruiscono dei servizi comunali indivisibili per cui non è giustificata la sua applicazione solo per alcune categorie di immobili e fabbricati (secondo case e fabbricati strumentali). In tal senso la ST dovrebbe tendere verso la tipologia di una tassazione di scopo. I comuni dovrebbero infatti indicare i servizi e i costi della relativa fornitura al cui finanziamento è destinata la ST.

Su queste basi si prospettano per l'ordinamento tributario italiano due ipotesi di ST, a parità di pressione fiscale.

La prima ipotesi è più lineare, ma forse troppo dirimpante rispetto allo status quo. Si tratterebbe di ridefinire la struttura dell'attuale IMU affinché diventi una ST vera e propria. Questo imporrebbe un allontanamento dal presupposto di imposta patrimoniale sul valore immobiliare, per fare del tributo un'imposta-prezzo coerente con il principio del beneficio, senza alcun riferimento alla capacità contributiva e quindi non ammettendo gradazione delle aliquote, detrazioni, esenzioni per categorie di immobili (a partire dalle abitazioni principali). In tal modo la finanza comunale impiegherebbe un solo tributo legato al patrimonio immobiliare, la *Service-tax/IMU*. Non vi è dubbio che questa soluzione avrebbe il pregio della coerenza e della semplicità, anche se priverebbe l'ordinamento italiano dell'unica forma di tassazione sul patrimonio, per quanto speciale e imperfetta.

La seconda ipotesi prefigura un modello di ST più graduale e conservativo, e perciò allo stato dei fatti il più praticabile; si tratterebbe di affiancare all'attuale IMU una ST, ma non riconducibile alla TASI abolita dalla legge di bilancio 27.12.2019, n.160. L'IMU si caratterizzerebbe ancor più come imposta patrimoniale reale ma graduabile ad opera dello stato centrale e anche in una certa misura dei comuni. La base imponibile rimarrebbe il valore catastale ad esclusione delle abitazioni principali. Sarebbe auspicabile fosse restituito ai comuni il gettito della categoria catastale D (i "capannoni" industriali), attualmente incassato dai comuni ma compartecipato dallo stato. L'IMU così potenziata potrebbe anche rientrare in un progetto più ampio di tassazione patrimoniale a livello erariale che preveda di attribuire una compartecipazione ai comuni. Come tributo proprio comunale si avrebbe la ST con le caratteristiche precisate in precedenza, cioè gravante sugli utilizzatori dei servizi indivisibili. La base imponibile dovrebbe essere congegnata in modo da comprendere una combinazione tra dimensione del fabbricato, dimensioni del nucleo familiare e altri indicatori di utilizzo dei servizi indivisibili.

Rimane fuori dal disegno di entrambe le ipotesi la TARI, per la quale, è in corso un'evoluzione tendente a divenire una vera e propria tariffa puntuale sui rifiuti prodotti, per le utenze domestiche e non, cioè una vera PAYT. L'entrata comunale da reperire con la tariffa dovrà essere commisurata ai costi di produzione del servizio rifiuti del gestore riconosciuti da ARERA (costi standard), ma la tariffa individuale dovrà essere rapportata alla quantità misurata, con tecnologie adeguate,



di rifiuti prodotti. Per la verità sono poco più di un centinaio i comuni con sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti. E laddove impiegati si realizza un significativo risparmio di costi rispetto al criterio di misurazione tradizionale del metodo normalizzato. Criteri ancora poco sofisticati ma nella stessa direzione della misurazione quantitativa dei conferiti sono però applicati anche in comuni più grandi. Attualmente il metodo normalizzato prevede una tariffa composta di due parti: una parte fissa, in base alla superficie e alla composizione del nucleo familiare, e una parte variabile rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza.

Analizzando le esperienze nazionali di tassazione degli immobili a livello locale, si rileva come il modello di *Property tax nordamericano*, con gli esempi degli Stati Uniti e del Canada, sia quello che più si avvicina ad una *Service-tax* come quella delineata in precedenza, in particolare secondo la prima ipotesi. L'imposta nordamericana è di natura prettamente reale nel senso che si escludono quasi totalmente i trattamenti speciali per tenere conto di particolari circostanze di natura soggettiva o oggettiva, che possano limitare la capacità del proprietario/ utilizzatore dell'immobile di far fronte al tributo. In definitiva, il modello nordamericano è quello che meglio interpreta la filosofia dell'imposta immobiliare come "prezzo" per i servizi pubblici locali (principio del beneficio), vale a dire come strumento per far pagare il costo dei servizi ai residenti, in quanto principali destinatari delle politiche del governo locale. La convinzione del legislatore tributario americano è che sia significativa la capitalizzazione nel valore dell'immobile dei benefici dei servizi, da una parte, e l'ammortamento dell'imposta stessa, dall'altra.

A differenza però di quanto delineato nel precedente paragrafo, nel modello nordamericano il soggetto passivo è sempre ed esclusivamente il proprietario, indipendentemente dal fatto che l'immobile sia a sua disposizione oppure dato in locazione. Non ci si pone cioè il problema dei residenti affittuari, ritenendo che essi risultino comunque colpiti dal tributo, perché questo sarebbe trasferito nei canoni di locazione: l'incidenza economica dell'imposta ricadrebbe sulla persona che utilizza l'immobile e non sarebbe dunque necessario considerare l'affittuario come soggetto passivo nel caso di immobili affittati. Questo assunto dipende dalle caratteristiche del mercato immobiliare americano più flessibile molto meno vincolato di quello europeo, e soprattutto italiano, dove l'ipotesi di trasla-

zione è molto remota. La difficile applicazione nel contesto italiano dello schema nordamericano ci induce a ritenere più praticabile la seconda, rispetto alla prima, delle ipotesi di ST. Entrambe le ipotesi di ST non possono in ogni caso prescindere da una riforma dei valori catastali, il cui mantenimento secondo lo schema attuale è assolutamente inammissibile. Bisogna quindi attuare la riforma del sistema estimativo catastale, avviata con la legge 23/2014, il cui obiettivo fondamentale era ed è quello di ridurre l'attuale incongruità tra le rendite catastali e i valori di mercato ai fini dell'IMU.

In merito alla base imponibile, ai fini della *Service-tax*, nella prima ipotesi (IMU/ST), mq di superficie dei fabbricati e aree per prezzi medi di mercato, può costituire il riferimento della base imponibile dell'imposta; nella seconda ipotesi (IMU+ST), per la ST, mq di superficie del fabbricato utilizzato dai cittadini/utenti potrebbe fornire il riferimento dell'imposta, tenendo conto delle dimensioni del nucleo familiare, in analogia con la quota fissa della TARI secondo il metodo normalizzato. L'ammontare da ripartire tra i cittadini/utenti potrebbe essere associato ai valori della spesa standard (fabbisogno finanziario) dei servizi indivisibili individuati dai comuni. Al riguardo, il comune in sede di bilancio triennale potrebbe fissare la quota dei i servizi indivisibili finanziabili dalla ST, utilizzando le stime effettuate dalla Commissione per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali ai fini del meccanismo perequativo del Fondo di solidarietà comunale.

L'idea di una *Service-tax* comunale risale alle grandi tradizioni della Scienza delle Finanze essendo coerente con i canoni della responsabilità di bilancio legata al principio del beneficio. Nella proposta (IMU+ST) si persegue questo obiettivo, ma si tende anche ad allargare le potenzialità di entrata dei comuni, ampliando la base imponibile dell'IMU con il ripristino del gettito comunale della cat.D, riformando i valori catastali, e introducendo, a parità di pressione fiscale complessiva, un nuovo tributo discrezionale, la *Service-tax*. Con l'IMU, come imposta patrimoniale, si potrebbe esercitare una politica tributaria settoriale, con agevolazioni per attività economiche, esenzioni (in particolare l'abitazione principale), riduzioni delle aliquote; con la ST, una volta attivata, si assicurerebbe invece un gettito stabile non soggetto a manovre di politica fiscale dei comuni.

\*Università degli studi di Firenze

## Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES

Claudia Ferretti\*, Patrizia Lattarulo\* e Maria Grazia Pazienza\*\*

### Premessa

Nel dibattito attualmente in corso sulla semplificazione in ambito fiscale molta attenzione viene dedicata a proposte di soppressione dell'Irap, una imposta che è stata più volte oggetto di ripensamenti e revisioni che, di fatto, ne hanno depotenziato la portata. Uno degli ultimi interventi normativi è stato attuato con la legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014) che, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, ha reso interamente deducibile dalla base imponibile Irap il costo per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato.

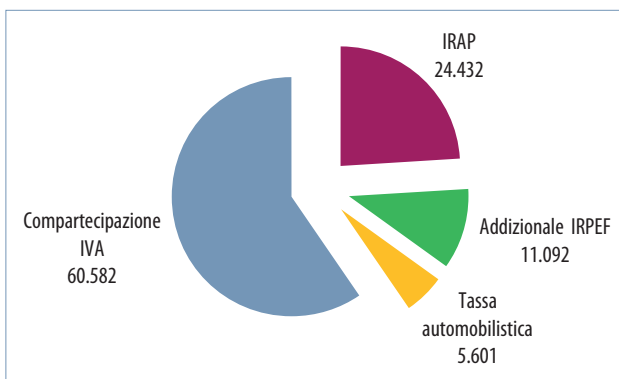
D'altra parte l'Europa ha spesso sollecitato iniziative di riordino e semplificazione fiscale basate sull'alleggerimento del costo del lavoro a favore di prelievi sui consumi e sul patrimonio, tanto è che tale indirizzo viene ribadito anche all'interno del PNRR (Piano nazionale ripresa e resilienza).

Tra le diverse ipotesi proposte, una delle più dibattute in questi giorni riguarda il recupero del gettito Irap attraverso un maggior prelievo Ires. L'Irap e l'Ires sono fiscalità entrambe a carico delle imprese, nonostante le differenze nei soggetti passivi e nella base imponibile, e questo suggerisce una prima ipotesi, cioè quella di verificare l'opportunità di recuperare il gettito dell'Irap modificando il disegno dell'Ires. Si tratterebbe di agire attraverso un innalzamento dell'aliquota Ires e prevedere che la parte di Ires aggiuntiva sia riversata alle Regioni sotto forma di trasferimento o, meglio, gestita come compartecipazione.

### 1. La fiscalità regionale, i gettiti e il finanziamento della sanità

In contraddizione con i principi generali del federalismo, che vedono nell'autonomia impositiva il cardine dell'efficienza della gestione degli enti decentrati, la principale entrata tributaria a sostegno dei bilanci regionali e del sistema sanitario è una compartecipazione. La compartecipazione all'Iva delle Regioni a statuto ordinario è nel 2018 di importo pari a 60 miliardi di euro, sui 122 di prelievo Iva totale.

Figura 1  
PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME. 2018  
Milioni di euro

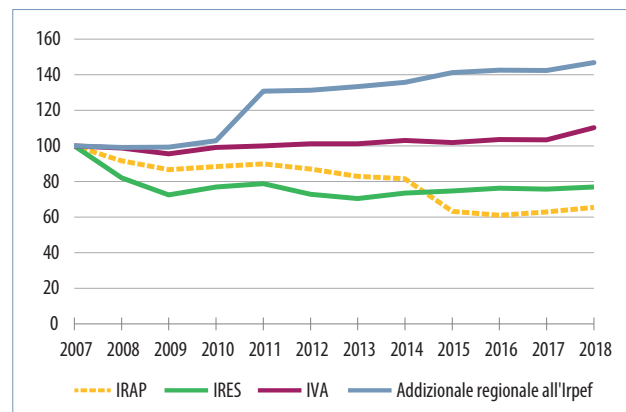


(\*) Il valore della compartecipazione IVA si riferisce alle sole RSO  
Fonte: ISTAT

Come noto, la riforma federalista (D.Lgs 446/1997) aveva individuato nell'Irap il principale tributo a sostegno del sistema sanitario; un tributo allora introdotto i cui soggetti passivi sono rappresentati da tutti gli esercenti una attività produttiva e dalla

pubblica amministrazione. A partire dal 2014 (L.B 2015) diversi interventi hanno via via compresso la base imponibile nella componente lavoro determinando effetti molto importanti sul gettito complessivo. Infatti, unitamente agli effetti della crisi economica, gli interventi di sterilizzazione del costo del lavoro hanno generato una perdita di gettito del 30% tra il 2008 e il 2018. Successivamente è intervenuto l'art. 24 del D.L. 34/20 che di fronte all'emergenza Covid ha previsto, per le imprese con ricavi o compensi non superiori ai 250 milioni di euro, la soppressione del versamento del saldo 2019 e della prima rata dell'acconto 2020. Tale disposizione ha determinato una perdita di gettito di oltre 5 miliardi di euro (-20,8%) (Mef, 2020). Questa tendenza generale alla diminuzione del gettito è evidente anche per l'Ires, strutturalmente più sensibile all'andamento del ciclo economico e agli effetti della crisi che ha colpito il sistema produttivo a partire dal 2008. A questo proposito occorre ricordare come, nel periodo considerato, anche le aliquote si siano modificate: nel 2007, l'aliquota Ires era del 33%, dal 2008 al 2016 era del 27,5% e poi nel 2017 è passata al 24%, anche se tale riduzione è stata accompagnata da un aumento della base imponibile. Al contrario l'addizionale all'Irpef e l'Iva presentano un andamento più costante nel tempo con una crescita nell'ultimo anno di osservazione (2018).

Figura 2  
PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER ANNO DI IMPOSTA E IRES  
Numeri indice 2007=100



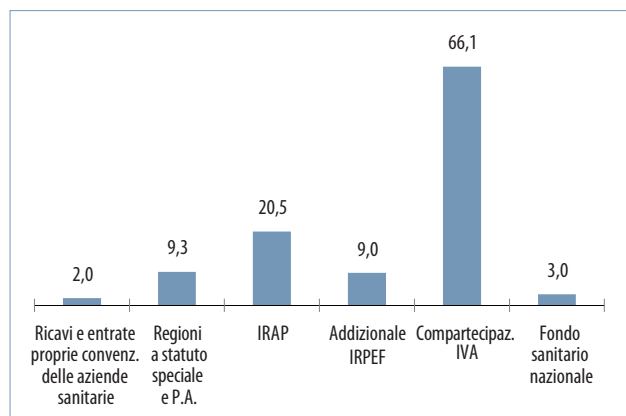
Fonte: MEF, dichiarazioni fiscali

Per quanto riguarda il servizio sanitario nazionale, nel 2018 questo viene finanziato per il 60% dalla compartecipazione all'Iva delle RSO, essendo questa la voce di entrata più significativa nel bilancio del sistema regionale. L'Irap contribuisce, invece, con circa 20 miliardi di euro (cioè alla sanità viene destinato l'83% del gettito complessivo), coprendo quasi il 19% delle risorse ripartite tra le regioni per il servizio sanitario nazionale.

In Toscana le entrate derivanti dalla compartecipazione all'Iva e dall'Irap concorrono al bilancio regionale, rispettivamente, per 5 miliardi di euro e per 1,5 miliardi (anno 2018). Inoltre, se si confronta il gettito Irap con quello dell'Ires, cioè l'imposta sul reddito delle imprese societarie, si osserva come il secondo sia più alto del primo a scala nazionale, mentre, per la Toscana, la differenza quasi si annulla e le due voci assumono valori analoghi. La causa di questa minore differenza tra Irap e Ires in Toscana va naturalmente ricercata nella struttura economica del sistema produttivo della regione, caratterizzata da una prevalenza di piccole e medie imprese.

# Federalismo in Toscana

Figura 3  
**LE DISPONIBILITÀ FINANZIARIE PER IL SSN. 2018**  
Finanziamento indistinto e finalizzato sanità. Valori assoluti miliardi di euro



Fonte: CIPE

Tabella 4  
**PRINCIPALI ENTRATE TRIBUTARIE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME E GETTITO IRES E IVA**  
Miliardi di euro e percentuali

	Entrate di natura tributaria, contributiva	IRAP	Addizionale IRPEF	Tassa automobilistica	Compartecipazione IVA (*)	IRES	IVA
Toscana	8,7	1,6	0,7	0,4	5,2	1,7	5,7
ITALIA	145,1	24,4	11,1	5,6	60,6	33,6	122,0
Toscana/Italia (%)	6,0	6,5	6,0	6,8	8,6	5,0	4,6

(\*) Per quanto riguarda la compartecipazione all'IVA, il confronto è tra la Toscana e le RSO  
Fonte: ISTAT (IRAP, addirpef, tassa automobilistica, comp. IVA) e MEF (IRES e IVA), dichiarazioni fiscali presentate nel 2019 sul 2018

## 2. La sostituzione dell'IRAP con una nuova IRES. Quali territori ci guadagnano e quali ci perdono

Consideriamo per ora la possibilità di sostituire il gettito Irap con un maggior prelievo sull'Ires. Consideriamo l'Irap al netto dell'importo pagato dalla Pubblica Amministrazione (in quanto questo rappresenta un giroconto interno alla pubblica amministrazione, quindi un pagamento fiscale, quando la PA paga l'imposta, e una entrata della PA, quando entra nei bilanci<sup>1</sup>) e calcolato ad aliquota standard, e quindi al netto dell'extragettito proveniente dall'utilizzo degli spazi di manovra regionali sulle singole aliquote. La simulazione mira ad individuare la redistribuzione del gettito tra regioni conseguente alla soppressione dell'Irap e alla sua sostituzione con l'Ires, a parità di gettito a livello nazionale. Sotto questa ipotesi, l'abolizione dell'Irap a carico di un'altra fiscalità porterà inevitabilmente un maggior prelievo in corrispondenza di alcune regioni rispetto ad altre a seconda della diversa composizione territoriale della base imponibile. Infatti, in generale l'Irap insiste sulle attività di produzione e di scambio di beni nonché sulla PA (che però viene esclusa nell'esercizio di simulazione sottostante), mentre l'Ires agisce sulle imprese con personalità giuridica. Tutte e due le fiscalità hanno una distribuzione concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del paese o più popolate o dove risiedono le sedi fiscali delle imprese, in particolare Lombardia e Lazio. Ma l'Ires accentua tale concentrazione territoriale rispetto all'Irap, che per la natura della base imponibile è distribuita in modo più omogeneo sul territorio nazionale. Guardando alla tabella sottostante, relativa alla ripartizione dei due gettiti per regione si vede che l'abolizione dell'Irap a carico

<sup>1</sup> La ratio di una tale imposta relativamente all'Irap era legata alla proprietà di tributo sul fattore lavoro, che invece è venuta meno.

dell'Ires aumenterebbe soprattutto le entrate di Lombardia e Lazio e penalizzerebbe molte regioni meridionali quali la Campania, la Puglia e la Sicilia. L'Emilia Romagna si troverebbe in una situazione di sostanziale neutralità nel passaggio all'Ires, mentre la Toscana perderebbe una parte delle proprie entrate.

Tabella 5  
**GETTITO DELLE DUE IMPOSTE MESSE A CONFRONTO**  
Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Valori assoluti in milioni di euro (sinistra) e composizione percentuale (destra)

Milioni di euro	IRAP (standard senza PA)	IRES	Composizione % (standard senza PA)	IRES
Piemonte	1.019	2.166	Piemonte	7
Valle d'Aosta	31	75	Valle d'Aosta	0
Lombardia	4.068	12.299	Lombardia	30
Liguria	377	428	Liguria	3
P.A. Trento	152	342	P.A. Trento	1
P.A. Bolzano	204	476	P.A. Bolzano	1
Veneto	1.441	3.021	Veneto	11
Friuli V.G.	357	703	Friuli V.G.	3
Emilia R.	1.363	3.310	Emilia R.	10
Toscana	949	1.686	Toscana	7
Umbria	156	246	Umbria	1
Marche	320	525	Marche	2
Lazio	820	5.112	Lazio	6
Abruzzo	205	302	Abruzzo	1
Molise	34	36	Molise	0
Campania	866	1.163	Campania	6
Puglia	349	637	Puglia	3
Basilicata	70	73	Basilicata	1
Calabria	195	170	Calabria	1
Sicilia	494	550	Sicilia	4
Sardegna	234	256	Sardegna	2
ITALIA	13.702	33.574	ITALIA	100

Irap standard stime Irap su dichiarazioni fiscali MEF

Fonte: ISTAT e MEF, dichiarazioni fiscali

Tabella 6  
**PERDITA (-) O GUADAGNO (+) DI GETTITO NEL PASSAGGIO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IRES**

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Valori assoluti in milioni di euro

	IRAP (standard senza PA)	Passaggio da IRAP a maggiore IRES	Var. % su IRAP
Piemonte	1.019	-135	-13,2
Valle d'Aosta	31	-1	-3,2
Lombardia	4.068	952	23,4
Liguria	377	-202	-53,6
P.A. Trento	152	-12	-7,9
P.A. Bolzano	204	-10	-4,9
Veneto	1.441	-208	-14,4
Friuli V.G.	357	-70	-19,6
Emilia R.	1.363	-12	-0,9
Toscana	949	-261	-27,5
Umbria	156	-56	-35,9
Marche	320	-105	-32,8
Lazio	820	1,267	0,2
Abruzzo	205	-82	-40,0
Molise	34	-19	-55,9
Campania	866	-392	-45,3
Puglia	349	-89	-25,5
Basilicata	70	-41	-58,6
Calabria	195	-126	-64,6
Sicilia	494	-270	-54,7
Sardegna	234	-130	-55,6
ITALIA	13.702	0	0,0

(\*) nel caso della compartecipazione all'IVA si distribuisce l'IRAP delle sole Regioni a statuto ordinario (12,3 miliardi di euro)

Fonte: nostre stime su dati ISTAT e MEF, dichiarazioni fiscali

Come già anticipato, l'ipotesi appena evidenziata si riferisce al gettito **Irap calcolato ad aliquota standard**, cioè al netto delle politiche fiscali regionali. A questo proposito occorre ricordare come l'aliquota ordinaria definita a livello nazionale sia pari al 3,9%, anche se alcuni particolari settori di attività sono tassati con aliquote diverse, e che ogni singola Regione ha la possibilità di utilizzare spazi di manovra piuttosto limitati (dell'ordine dell'1% circa su ciascuna aliquota).

### 3. La sostituzione dell'Irap, la pressione fiscale

Per valutare le conseguenze che potrebbero derivare dalle ipotesi sopra delineate, si considera nuovamente il gettito Irap standard al netto di quello versato dalla pubblica amministrazione.

Tale prelievo, così decurtato, ammonta a 13,7 miliardi di euro, contro i 33,5 miliardi dell'Ires. I soggetti che presentano una base imponibile positiva e che, quindi, pagano effettivamente l'imposta sono per l'Irap 2,2 milioni di imprese, mentre per l'Ires 734mila<sup>2</sup>. Dei 13,7 miliardi di Irap, 10,9 sono comunque già pagati dai soggetti passivi Ires, e per loro si tratterebbe di un trasferimento di imposta; rimarrebbe quindi da finanziare la parte rimanente pari a 2,8 miliardi.

Sulla base dei risultati della simulazione, circa 1,5 milioni di soggetti giuridici (cioè tutte le imprese con natura giuridica diversa dalle società di capitale che nel 2018 pagavano l'Irap) si troverebbero a risparmiare mediamente 1,8mila euro, cioè il valore corrispondente al gettito Irap pagato da questa tipologia di impresa. Queste imprese, infatti, non pagheranno più l'Irap e non hanno mai versato l'Ires. Dall'altro lato, invece, 734mila soggetti giuridici che pagano ora sia Irap (15,6mila euro) che Ires (45,7mila euro) si troveranno a versare, nello scenario post riforma, una Ires aggiuntiva di quasi 3mila euro media.

<sup>2</sup> Si considerano le imprese con base imponibile Ires positiva, cioè che hanno pagato l'imposta nel 2018, e non i potenziali contribuenti che presentano dichiarazione fiscale.

Tabella 9

#### CONTRIBUENTI IRAP (SENZA LA PA) E IRES PER NATURA GIURIDICA

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Valori assoluti (numero) e %

	IRAP	%
Persone fisiche	992.588	45,0
Società di persone	487.525	22,1
Società di capitali ed enti commerciali	697.479	31,6
Enti non commerciali	29.954	1,4
Amministrazioni pubbliche	545	0,0
TOTALE	2.208.091	100,0

Fonte: dati MEF, dichiarazioni fiscali

Tabella 10

#### CONTRIBUENTI IRAP (SENZA LA PA) E IRES PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E ALIQUOTA IMPLICITA IRAP

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Valori assoluti (numero) e %, ordinamento decrescente sul numero di contribuenti

Settori	IRAP	IRAP %	IRAP Aliquota implicita (*)	Settori	IRES	IRES %
Commercio	545.244	24,7	4,1	Commercio	144.909	19,8
Costruzioni	325.286	14,7	4,1	Costruzioni	108.589	14,8
Manifattura	263.203	11,9	4,0	Manifattura	91.906	12,5
Alberghi e ristoranti	205.021	9,3	4,0	Attività immobiliari	88.360	12,0
Attività professionali	204.514	9,3	4,1	Alberghi e ristoranti	53.532	7,3
Attività immobiliari	151.234	6,8	4,1	Attività professionali	48.375	6,6
Noleggio, agenzie di viaggio	83.270	3,8	4,1	Noleggio, agenzie di viaggio	42.131	5,7
Trasporto e magazzinaggio	82.447	3,7	4,2	Informazione	35.245	4,8
Sanità	73.629	3,3	3,4	Trasporto e magazzinaggio	24.459	3,3
Informazione	54.177	2,5	4,3	Finanza e assicurazioni	16.744	2,3
Finanza e assicurazioni	35.590	1,6	5,5	Sanità	16.112	2,2
Intrattenimento	31.698	1,4	4,2	Intrattenimento	15.146	2,1
Agricoltura e pesca	28.515	1,3	3,7	Agricoltura e pesca	15.064	2,1
Istruzione	16.746	0,8	3,8	Altre attività di servizi	12.067	1,6
Altre attività di servizi	15.393	0,7	4,4	Energia, gas	12.212	1,7
Altro	92.124	4,2	4,1	Altro	8.858	1,2
TOTALE	2.208.091	100,0		TOTALE	733.709	100,0

(\*) stima IRPET su dati MEF (l'aliquota implicita viene calcolata dal rapporto tra gettito standard e extrastandard e base imponibile)

Fonte: dati MEF, dichiarazioni fiscali

Tabella 7

#### DATI RIASSUNTIVI IRAP STANDARD AL NETTO DELLA PA E IRES

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

	IRAP	IRES
Gettito totale (.000 euro)	24,4 mld	33,6 mld
Numero contribuenti che pagano l'imposta	2.208.091	733.709
Prelievo medio totale (euro)	6.205	45.759
Gettito delle società di capitale che pagano l'imposta (.000 euro)	10.936.015	30.907.555
Numero di società di capitale che pagano l'imposta	697.479	675.453
Prelievo medio delle società di capitale che pagano l'imposta (euro)	15.679	45.758
Prelievo medio post riforma (euro)	0	64.434

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e MEF, dichiarazioni fiscali

Tabella 8

#### MINORE/MAGGIOR PRELIEVO PER CONTRIBUENTE 2018

Numero e importi in euro

	Pagano solo IRAP (imprese non soc. di capitale)	Pagheranno l'Ires rimodulata (imprese soc. di cap. e altri soggetti passivi Ires)
Numero di imprese	1.510.612	733.709
Maggiore /minor prelievo a seguito accorpamento	-1.831	+2.995

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e MEF, dichiarazioni fiscali

Il trasferimento da Irap a Ires graverebbe sulle società di capitali a favore di persone fisiche e società di persone e non modificherebbe sensibilmente i settori economici colpiti (Tabb. 9 e 10).

### 4. L'autonomia fiscale delle regioni sull'Irap

Nonostante l'architettura istituzionale decentrata del nostro paese, gli spazi di effettiva autonomia fiscale locale sono in generale molto contenuti. In particolare, le Regioni dispongono di margini di manovra sull'Irap, potendo intervenire attraverso le esenzioni e attraverso piccoli spazi sulle aliquote. Come noto,

esercitare una troppo alta autonomia fiscale locale (soprattutto da parte di Regioni piccole e economicamente deboli) comporta il rischio di instaurare processi di competizione fiscale. Ciononostante la Toscana esercita in modo significativo questa autonomia traendone un extra gettito del 7%<sup>3</sup>. Guardando invece alle altre Regioni, si osserva come in generale siano quelle meridionali, dotate in media di basi imponibili più modeste, ad esercitare politiche fiscali in aumento mentre, al contrario, l'entità del gettito extra-standard delle Regioni del nord ha dimensioni inferiori. La più elevata pressione fiscale da parte degli enti meridionali non è però da leggere necessariamente come l'esercizio di una propria autonomia fiscale, dal momento che le regioni in disavanzo sono tenute ad intervenire sull'Irap portando le aliquote ai livelli massimi.

A questo proposito, per l'Ires possono essere immaginate aliquote differenziate per alcuni specifici settori o imprese e quindi spazi di manovra analoghi all'Irap. D'altro canto, come già considerato, un diverso trattamento fiscale delle imprese soggette all'Ires sul territorio lascia spazio all'instaurarsi di meccanismi di competizione fiscale, legati alla mobilità della base imponibile (Tab. 11 e Fig. 12).

<sup>3</sup> Il gettito standard per regione viene stimato applicando l'aliquota ordinaria di ciascun settore economico al gettito proveniente dalle dichiarazioni fiscali (Mef) classificato per tipologia di attività economica. La stima può essere imprecisa laddove i due sistemi di classificazione, quello legato alle aliquote e quello delle attività economiche, non sia omogeneo.

## 5. Sintesi

Le caratteristiche che facevano dell'Irap un valido prelievo – a giudizio di molti – per il finanziamento delle autonomie regionali e del sistema sanitario regionale attecchivano soprattutto alla ampia base imponibile, alla distribuzione territoriale relativamente omogenea rispetto ad altri prelievi e ad una certa stabilità rispetto all'andamento del ciclo economico. L'intervento di esenzione del costo del lavoro dalla base imponibile indeboliscono la ratio di risorsa a sostegno del sistema sanitario, impoveriscono il gettito e riducono gli spazi di autonomia regionale.

Si tratta, dunque, di 13,7 miliardi complessivi (al netto della PA), di cui abbiamo ipotizzato la riallocazione a carico dell'Ires (che fornisce un gettito di 33 miliardi). Pur trattandosi sempre di una imposta sulle imprese, questa ha caratteristiche molto diverse per soggetti passivi e base imponibile. L'aliquota implicita già molto alta, pari al 24%, passerebbe al 34% subendo un significativo incremento. D'altro canto solo parte di questo importo è aggiuntivo sulle imprese societarie, perché per un'altra parte si tratterebbe di una semplice sostituzione tra Irap (che già le imprese pagavano) e Ires. Questa imposta si presterebbe potenzialmente all'adozione di margini di autonomia fiscale analoghi all'Irap, ma a rischio di innescare processi di competizione fiscale.

\*IRPET

\*\*Università degli studi di Firenze

Tabella 11

### GETTITO COMPLESSIVO, STANDARD E EXTRAGETTITO IRAP

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Milioni di euro e %

	Gettito effettivo totale (MEF)	di cui senza P.A.	di cui standard senza P.A.	Extragettito	% extragettito
Piemonte	1.544	1.058	1.019	29	1,9
Valle d'Aosta	64	30	31	2	2,5
Lombardia	5.306	4.196	4.068	-131	-2,5
Liguria	631	383	377	18	2,9
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	204	94	152	-64	-31,4
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	294	149	204	-57	-19,3
Veneto	2.031	1.451	1.441	-30	-1,5
Friuli Venezia Giulia	559	362	357	-13	-2,3
Emilia Romagna	2.001	1.391	1.363	21	1,0
Toscana	1.581	1.041	949	107	6,8
Umbria	277	159	156	11	3,9
Marche	580	374	320	68	11,8
Lazio	3.699	1.020	820	13	0,4
Abruzzo	418	250	205	49	11,7
Molise	90	40	34	13	14,8
Campania	1.849	1.090	866	255	13,8
Puglia	740	429	349	90	12,1
Basilicata	167	73	70	20	12,2
Calabria	587	244	195	101	17,2
Sicilia	1.320	484	494	112	8,5
Sardegna	490	184	234	-27	-5,4
ITALIA	24.432	14.502	13.702	588	2,4

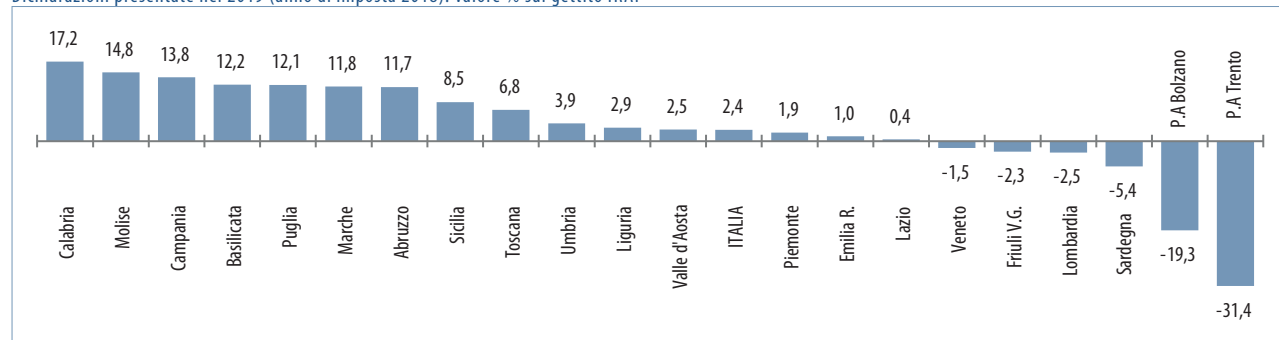
Irap standard stime Irpet su dichiarazioni fiscali MEF

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e MEF, dichiarazioni fiscali

Figura 12

### EXTRAGETTITO IRAP, ORDINAMENTO DECRESCENTE

Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018). Valore % sul gettito IRAP



## PNRR e riforma del Catasto

Claudia Ferretti\*, Patrizia Lattarulo\* e Letizia Ravagli\*

Nell'esperienza di molti paesi europei l'imposta sul patrimonio immobiliare costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, le cui fondamenta economiche trovano piena giustificazione nel principio del beneficio dal momento in cui le politiche fiscali realizzate dall'ente locale che generano un incremento del valore degli immobili rappresentano anche un beneficio per il contribuente.

In Italia, il crescente interesse verso questo strumento fiscale è dovuto anche alla convinzione che, a parità di gettito complessivo, una equilibrata distribuzione dell'onere del prelievo potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale. Non di minore importanza è anche il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Negli ultimi anni, però, l'imposizione immobiliare è stata oggetto di numerosi ripensamenti sotto la spinta da un lato di obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche, dall'altro delle competizioni elettorali. Ad esempio, proprio in Italia, interventi sulla fiscalità sul patrimonio immobiliare sono stati al centro delle politiche messe in atto da più governi anche di diverso orientamento. In pochi anni il prelievo sull'abitazione principale è stato prima tolto, poi reintrodotta e nuovamente eliminato. La legge di stabilità per il 2016 ha previsto l'abolizione dell'imposta sulla proprietà dell'abitazione principale, così oggi la casa di abitazione in Italia è libera da prelievi, sia ai fini IMU/TASI che ai fini dell'imposta sui redditi (IRPEF)<sup>1</sup>. Tutti questi interventi hanno di fatto allontanato il prelievo dal principio del beneficio, avvicinandolo al criterio della capacità fiscale.

Nessun governo, al contrario, è intervenuto a rivedere i valori immobiliari che sono alla base dell'imposta. In Italia, come in altri Paesi dove la patrimoniale è stata introdotta in tempi relativamente recenti, non è previsto un sistema di periodica revisione dei valori catastali. Ed è anche per questo motivo che, nonostante venga da più parti richiesta e sia stata più volte annunciata, la revisione dei valori catastali è oggi sostanzialmente ferma agli anni '80.

Eppure, secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze (2018), il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, ma è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Non solo, dal punto di vista territoriale, il divario esistente tra i valori di mercato e i valori imponibili IMU/TASI non è uniforme, ma si differenzia rispetto all'epoca di costruzione e dunque è maggiore nei comuni ad alta intensità turistica, mentre è minore nelle periferie urbane a causa dell'aumento di abitazioni di nuova costruzione alle quali sono state attribuite rendite catastali spesso superiori a quelle degli immobili in centro, sebbene il valore di mercato di questi ultimi sia superiore (Tab. 1).

Naturalmente una base imponibile che non rispecchia i valori di mercato allontana il prelievo dalla sua *ratio* fiscale rappresentata dal principio del beneficio. Infatti, poiché di fatto non esiste un legame tra la rendita catastale e il valore dell'immobile, l'attuale sistema impositivo sul patrimonio abitativo non riesce a cogliere le eventuali variazioni di valore correlati ad interventi da parte dei Comuni. Ma una vera riforma del catasto, oltre

alla possibilità di aprire la strada ad una riforma della fiscalità comunale, avrebbe anche altri vantaggi. In primo luogo consentirebbe una maggiore equità del carico fiscale: tra l'altro, sulla base delle simulazioni contenute in questo lavoro, sono le abitazioni a minor valore ad essere più gravate dall'imposta rispetto a quelle più costose. Inoltre, per tutti i contribuenti ci sarebbe un beneficio determinato dalla semplificazione normativa per il calcolo dell'imposta e per la misurazione del valore del bene.

Tabella 1  
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE IN ALCUNE LOCALITÀ ITALIANE. 2018

		Rapporto tra valore di mercato e valore catastale
In città	Torino	1,4
	Milano	1,7
	Firenze	2,2
	Roma	1,6
	Napoli	2,2
In periferia	Gallarate (VA)	1,2
	Tivoli (RM)	0,8
	Sesto Fiorentino (FI)	0,9
Per vacanze	Cortina d'Ampezzo (BL)	9,2
	Campo nell'Elba (LI)	2,3
	San Gimignano (SI)	2,0
	Capri (NA)	7,3
	Santa Teresa di Gallura (OT)	1,5

Fonte: elaborazione su dati Omi e Agenzia del Territorio

Le novità proposte dalla legge delega 23/2014 recante la cosiddetta «Delega fiscale», riguardano molti aspetti. In primo luogo la norma prevede che la consistenza di un immobile sia misurata in mq di superficie e non più in vani catastali. In secondo luogo, si prevede che il valore patrimoniale di un immobile sia determinato a partire dai prezzi di mercato al mq, e ottenuto moltiplicando gli stessi prezzi per la superficie dell'immobile, una volta detratti alcuni importi riferiti alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. È vero infatti che il valore commerciale dell'immobile è fortemente determinato anche dalla spesa per la manutenzione di cui il proprietario si è fatto carico.

Sulla base delle indicazioni riportate dalla norma, anche il confronto tra lo scenario attuale e quello "rivalutato", così come quello tra il valore catastale e di mercato, mette in evidenza alcune differenze territoriali<sup>2</sup>. In questo caso la rendita attuale si ottiene distribuendo per comune, sulla base del numero di abitazioni censite, il valore della rendita provinciale pubblicato da OMI, mentre la rendita futura, così come previsto dalla legge delega, viene individuato dal prezzo di locazione medio (tra massimo e minimo) al mq di OMI<sup>3</sup>.

Proponiamo un confronto tra la rendita catastale attuale e quella a seguito di rivalutazione per alcune città italiane e per diverse tipologie di abitazione assumendo come base una abitazione tipo (categoria catastale A2). Per simulare in modo più efficace le diverse tipologie di abitazione, confrontiamo città con diversi profili economici (Tab. 2).

<sup>2</sup> Per approfondimenti sul metodo di stima utilizzato, si veda Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2020). "The Revaluation of Base Values in Property Tax: Simulations for Tuscany", *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science* 2/2020, pp. 227-248, doi: 10.14650/97087

<sup>3</sup> La rendita così ottenuta è stata decurtata delle spese per manutenzione straordinaria, assicurazione, costi di amministrazione e adeguamenti tecnici che mediamente oscillano tra il 47 e il 52%; ai fini dell'esercizio proposto tali costi sono stati ipotizzati pari al 52%.

<sup>1</sup> La normativa sulla tassazione personale sul reddito prevede, infatti, una deduzione del valore della casa di abitazione dal reddito complessivo.

Tabella 2  
CONFRONTO TRA RENDITA ATTUALE E RIVALUTATA

	Rendita attuale	Rendita rivalutata	Rapporto
<b>Abitazione principale in città (5 vani, 90 mq)</b>			
Torino	1.134	4.594	4
Milano	1.085	5.244	5
Firenze	744	5.413	7
Roma	1.188	6.968	6
Napoli	701	3.223	5
<b>Abitazione principale in periferia (5 vani, 90 mq)</b>			
Alessandria (AL)	508	1.593	3
Gallarate (VA)	523	2.764	5
Tivoli (RM)	813	1.656	2
Ercolano (NA)	324	2.328	7
Sesto Fiorentino (FI)	555	4.982	9

Fonte: elaborazioni su dati Omi e Agenzia del Territorio

L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporta un aumento significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato. Nelle grandi città il rapporto tra le due rendite varia in un intervallo compreso tra 4 e 7, mentre in periferia c'è una maggiore eterogeneità che riflette una più ampia differenziazione delle caratteristiche degli immobili.

È evidente che la riforma è rivolta soprattutto a ristabilire principi di equità fiscale e dal punto di vista della sostenibilità non potrà determinare un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite. Al fine di non incidere sulla pressione fiscale, la revisione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito. Sotto questa condizione, quindi, la riforma genererà una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, rivolta a garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà certamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

Naturalmente l'invarianza di gettito potrebbe trovare una declinazione sia a livello nazionale che locale. Le due ipotesi, infatti, generano implicazioni diverse e l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe compromettere uno degli obiettivi della riforma. Infatti, nel caso fosse perseguita questa ipotesi, la nuova base imponibile permetterebbe senza dubbio di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso comune, ma contemporaneamente non consentirebbe la risoluzione delle disuguaglianze tra i territori. Al contrario, se l'invarianza di gettito venisse declinata a livello nazionale, si ridurrebbero le distanze tra le diverse aree del paese ma ogni contribuente riscontrerebbe una variazione del gettito, positiva o negativa, rispetto alla situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone una simulazione degli effetti che la riforma del catasto determinerebbe sul gettito Imu ad aliquota standard dello 0,76% per le abitazioni diverse dalla principale nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. In continuità con quanto indicato nel paragrafo precedente in merito al calcolo della rendita attuale e futura e tenendo conto solo delle abitazioni non principali, la base imponibile attuale comunale si ottiene rivalutando la rendita del 160% e moltiplicando tale valore al numero di vani totali, mentre per la base imponibile futura si moltiplica la rendita futura alla superficie delle abitazioni, sottraendo poi, da tale valore, la quota del 52% inerente le spese per la manutenzio-

	Rendita attuale	Rendita rivalutata	Rapporto
<b>Casa in affitto a studenti (3 vani, 50 mq)</b>			
Padova	612	1.987	3
Bologna	712	2.818	4
Pisa	487	2.522	5
Bari	502	1.839	4
<b>Casa vacanze (4 vani, 70 mq)</b>			
Cortina d'Ampezzo (BL)	1.229	9.374	8
Campo nell'Elba (LI)	820	5.924	7
San Vincenzo (LI)	624	4,82	8
San Gimignano (SI)	444	3.669	8
Capri (NA)	1.273	7.983	6
Santa Teresa di Gallura (OT)	492	4.435	9

ne straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. La condizione di invarianza di gettito nazionale viene imposta applicando al gettito futuro una nuova aliquota ottenuta riproponendo quella attuale standard (0,76%) sulla base del rapporto tra gettito attuale e futuro. In tal modo, il valore dell'imposta futura si mantiene complessivamente costante anche dopo la rivalutazione della base imponibile.

In termini di gettito complessivo le nuove regole determinano una diversa distribuzione del carico fiscale (Tab. 3). Guardando infatti agli impatti per classe di ampiezza demografica, è possibile mettere in evidenza come solo negli enti piccoli e medio piccoli l'imposta pagata su ciascuna abitazione non principale sarà inferiore al passato.

In questo caso le proprietà maggiormente avvantaggiate dalla rivalutazione della base imponibile saranno quelle collocate in Comuni fino a 3.000 abitanti per le quali il risparmio sarà più o meno pari a 100 euro (fino a 150 euro negli enti piccolissimi). Al contrario nei grandi centri urbani il gettito versato sarà superiore a quello attuale, in misura crescente rispetto alla grandezza del Comune, a ulteriore riprova di come in queste aree il valore delle abitazioni sia molto lontano da quello catastale.

Tabella 3  
IMU STANDARD PER LE ABITAZIONI NON PRINCIPALI NELL'IPOTESI DI INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE

Valori per abitazione non principale in euro

	IMU standard attuale. Valori medi (A)	Imu standard futura. Valori medi (B)	Differenza (C = A-B)
Fino a 1.000 abitanti	546	400	-146
Da 1.001 a 2.000 ab.	539	440	-99
Da 2.001 a 3.000 ab.	553	447	-107
Da 3.001 a 5.000 ab.	560	489	-71
Da 5.001 a 10.000 ab.	580	557	-23
Da 10.001 a 20.000 ab.	619	586	-33
Da 20.001 a 60.000 ab.	624	611	-13
Da 60.001 a 100.000 ab.	589	646	57
Oltre 100.000 ab.	790	974	184
ITALIA	626	626	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

Se poi si considera che, in genere, nei centri più piccoli si collocano le abitazioni a più basso valore e viceversa, la riforma sembra avere effetti redistributivi positivi e significativi poiché i contribuenti con immobili di elevato valore pagheranno una imposta superiore rispetto al passato, mentre a quelli che possiedono abitazioni di minor valore corrisponderà

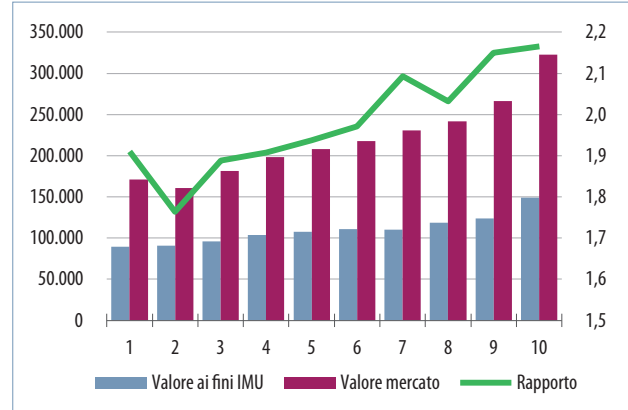


una imposta più bassa. Diversa è invece la situazione se la si esamina dal punto di vista dell'ente. In questo caso, infatti, la riforma garantirà gettiti superiori proprio agli enti con basi imponibili più alte, mentre negli altri comuni il gettito Imu potrebbe essere inferiore a quello riscosso fino ad oggi.

A conferma di come la mancata scelta di riformare il catasto possa avere rilevanti effetti distributivi, si prendono in considerazione i dati dell'indagine EUSILC dell'ISTAT, che richiede alle famiglie di dichiarare il fitto figurativo della casa di abitazione in cui risiedono, cioè quanto secondo loro dovrebbero pagare di affitto se vivessero in locazione anziché in proprietà. A partire dal fitto figurativo dichiarato dalle famiglie è possibile stimare il valore di mercato della casa di abitazione<sup>4</sup> e confrontarlo con il valore dell'abitazione ai fini Imu. La figura 4 mostra il valore di mercato delle abitazioni, quello ai fini della patrimoniale Imu e il relativo rapporto. Il valore di mercato risulta circa il doppio del valore ai fini Imu, e pertanto utilizzare l'una o l'altra base imponibile non è indifferente dal punto di vista distributivo. Come mostra il grafico, infatti, il rapporto tra valore di mercato e valore ai fini Imu è crescente per decili di reddito familiare.

<sup>4</sup> La stima è effettuata ricorrendo all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia che, diversamente da EUSILC, rileva sia il valore di mercato che gli affitti percepiti per gli immobili posseduti dai componenti dei nuclei familiari. Il rapporto tra il valore di mercato e gli affitti effettivi percepiti, pari mediamente a 0.03 nell'indagine della Banca d'Italia, si applica agli affitti figurativi sull'abitazione principale dichiarati in EUSILC per ottenere una stima del valore di mercato.

Figura 4  
**VALORE DI MERCATO E VALORE AI FINI IMU DELLA CASA DI ABITAZIONE E RAPPORTO PER DECILI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE EQUIVALENTE**  
 Valori in euro



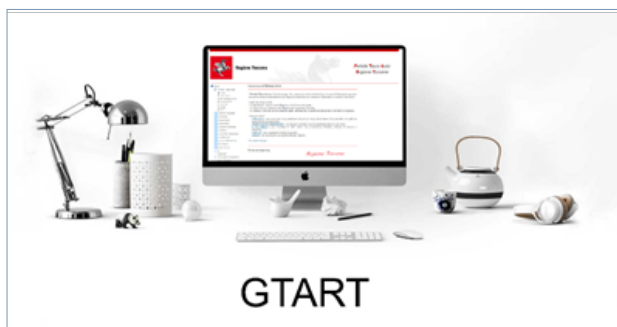
Fonte: nostre elaborazioni su EUSILC 2013

\*IRPET

## Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana

Stefania Vanni\*

L'utilizzo di algoritmi di Intelligenza Artificiale, di metodi di data mining e di statistica analitica e predittiva possono dare oggi un importante contributo al recupero fiscale, sulla spinta della crescente attenzione al tema da parte dell'opinione pubblica e del Governo in carica. Una base dati di qualità e l'applicazione di processi di gestione semplici e immediati, da parte di gruppi di lavoro attenti all'innovazione, sono i fattori al centro della progettazione di un sistema rivolto a dare sempre più spazio al rapporto con i contribuenti e finalizzato a promuovere "un rinnovato modello organizzativo che vada nella direzione di far evolvere ulteriormente il rapporto tra Fisco e Cittadino" (Ernesto Ruffini, Audizione alla camera dei deputati del 22 aprile 2020).



Ad oggi abbiamo maturato, in tutti gli ambiti delle conoscenze, un forte bisogno di disporre di dati, raccogliarli, normalizzarli, interpretarli e diffonderli, coltivandone la qualità. In questo spirito nel 2012 è stato introdotto GTART, (sistema di Gestione della Tassa Auto di Regione Toscana), come effetto della decisa affermazione delle metodologie Lean nelle Pubbliche Amministrazioni. Metodologie che si basano su programmi di ottimizzazione delle prestazioni il cui obiettivo principale è di aumentare la qualità dei servizi erogati, ottimizzando l'uso delle risorse. Si tratta di una nuova impronta nell'organizzazione del lavoro, impostata intorno a cittadini e imprese, aperta alla valorizzazione del territorio attraverso l'erogazione delle prestazioni in prossimità, più efficaci e accessibili. Questo orientamento cambia necessariamente l'ottica con cui sono disegnate le piattaforme gestionali. **Gli applicativi**, da semplici raccoglitori di dati, assimilabili a schedari cartacei, si trasformano in prodotti aperti alla collaborazione di team distribuiti e al dialogo con i contribuenti, modellati intorno al soggetto finale, capaci di controllare, misurare e guidare le scelte degli operatori evidenziando ogni problema e suggerendo soluzioni, in modo da non disperdere risorse e tempo.

GTART ha ereditato ogni possibile buona pratica, massimizzando quanto a disposizione senza ricorrere a tecnologie dispendiose. L'impostazione si fonda su principi di ergonomia, facilità d'uso, utilizzo di pattern ricorrenti intuitivi, segnalazioni visive, trasparenza e affidabilità, tracciamento degli eventi e supporto alla diagnosi dei problemi (Root cause analysis). I contribuenti, attraverso il **fascicolo dei propri veicoli**, sono al centro di una rete di professionisti che collaborano mediante una stretta integrazione multidisciplinare, favorita dalla disponibilità di strumenti pensati per rendere più fluido il passaggio di consegne tra gli attori coinvolti.

La necessità di accelerare le attività ma garantirne la qualità, ha portato alla codifica integrata dei processi, cuciti in

base alle esigenze dell'amministrazione attraverso workflow, a garanzia che le scelte avvengano in aderenza alle norme e al dato. Un'ulteriore ottimizzazione è stata raggiunta grazie all'automazione delle attività standard o ricorrenti.

Il gruppo che, con il tempo, si è costruito intorno alla piattaforma ha favorito l'organizzazione del lavoro e la circolazione delle informazioni. Nel sistema, gradualmente, abbiamo trasferito e capitalizzato le conoscenze funzionali e le buone pratiche operative con l'obiettivo di massimizzarne l'efficacia e di ottenere dei progressi di scala orientando il lavoro umano alla risoluzione di casi complessi.

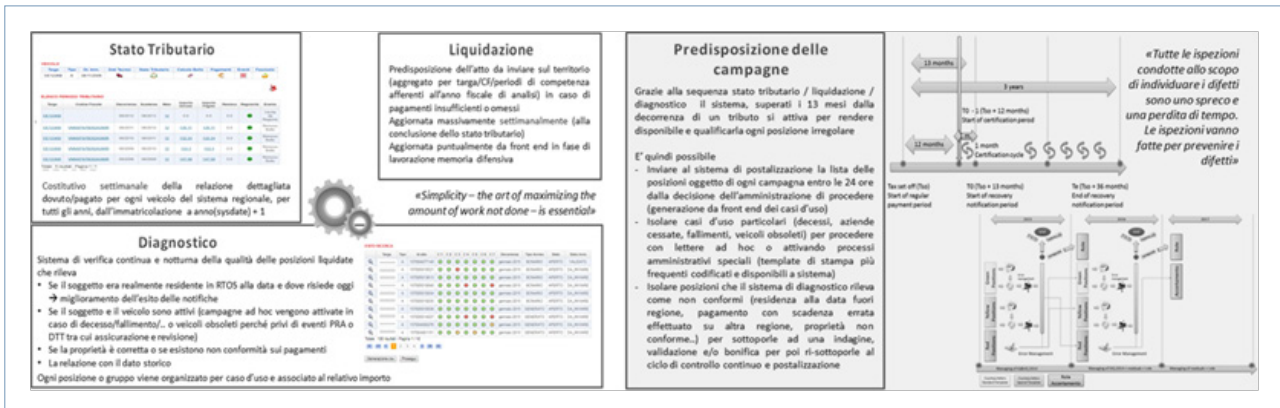
La contaminazione delle competenze, favorita da professionalità trasversali ma co-locate, ha permesso di comprendere e avviare un ulteriore percorso di miglioramento: almeno nel contesto della fiscalità, per quanto ben strutturato e ricco sia un sistema, la reale chiave di volta intorno alla quale costruire un nuovo modello di servizio risiede nell'attenzione, normalizzazione e nel continuo arricchimento del dato e delle informazioni, sfruttando la capacità dell'asset di estendere e interpretare nuovi domini per costruire tassonomie e metriche, impiegando tecniche di data mining per la realizzazione di prodotti di analisi e sintesi che permettessero all'amministrazione di comprendere e anticipare i fenomeni, arginare gli errori, reagire rapidamente alle esigenze e trasformare i processi da reattivi a proattivi.

Lo studio condotto sulla base dati regionale aveva infatti evidenziato aree critiche principalmente riconducibili alla localizzazione dei proprietari e alla gestione del processo di "fine vita" del ciclo tributario, sostanzialmente in un possibile mancato recupero o nell'invio di comunicazioni inesatte ai contribuenti. Nel primo caso l'origine è imputabile al grosso debito informativo verso le regioni in merito alla **residenza fiscale dei soggetti**, ancora dedotta attraverso banche dati non certificanti e tardive, in attesa della completa messa in opera del progetto ANPR. Per un tributo regionale, l'assenza di un sistema di localizzazione capace di risalire anche al dato storico, amplia la possibilità di commettere errori e, al contempo, non acquisisce correttamente le movimentazioni di competenza. Nel secondo caso, in aggiunta ad obsolescenze fisiologiche degli archivi (la cui innovazione è solo recente se comparata al tempo di vita medio di un veicolo che si attesta intorno ai 15 anni), si verificano sia fenomeni di **elusione fiscale** identificabili in vetture regolarmente circolanti ma a cui rimangono concessi elementi regolativi per la mancanza delle trascrizioni sui registri di legge, sia posizioni afferenti al cosiddetto "magazzino crediti", come richiamato da Ruffini, presidente di Agenzia delle Entrate Riscossione, nell'audizione alla Camera dei deputati del 22 aprile 2020, ovvero posizioni in gran parte attribuibili a soggetti non in grado di sostenere la riscossione (fallimenti, cessazioni, decessi).

Con l'obiettivo di favorire il riordino del recupero fiscale, dal 2016 GTART è stato quindi dotato di un sistema di **diagnostico** dove algoritmi di Intelligenza artificiale, operativi a ciclo continuo, permettono di far convergere grandi moli di dati (ininterrottamente scambiati con fonti certificanti eterogenee e complementari) in informazioni strutturate e accessibili, capaci di accrescere la conoscenza, predire e guidare verso le migliori decisioni. Ogni evento riferito al veicolo viene rilevato, confrontato, selezionato, tracciato e datato; parimenti il sistema ha ricostruito una migliore anagrafica (capitalizzando sia l'indirizzo digitale – PEC – che lo storico di quello fisico), attingendo sia alle fonti disponibili, integrate attraverso algoritmi semantici,

a cui si aggiunge un processo di miglioramento continuo ottenuto mediante l'elaborazione degli esiti dei processi di consegna degli atti. L'attività di diagnostica riordina le entità esaminate in categorie, permettendo di classificarle in pattern utilizzati come modello, così da diversificare i meccanismi di recupero, anche adottando iter di analisi e riallineamento proattivo per intervenire sui casi di elusione o errore del sistema.

Si stanno, oggi, manifestando nuove prospettive di maggiore cooperazione e scambio dati, a seguito dell'apertura delle pubbliche amministrazioni. Tra queste, nell'ambito della tassa automobilistica, emerge la collaborazione tra il Pubblico Registro Automobilistico e Motorizzazione, con l'opportunità di ottenere importanti risultati nella normalizzazione del censimento del parco veicoli circolante.



Un primo effetto si può apprezzare nella diminuzione del numero di memorie difensive presentate dai cittadini che è passato da 16'000 (2016) a 9'500 (2018) a 954 (2020) a fronte di volumi complessivi di riscossione progressivamente crescenti che vanno da 462 milioni di euro dell'anno 2016, a 485 milioni di euro dell'anno 2018) a 490 milioni di euro (anno 2019). (*fonte bilancio regionale*)

È questo meccanismo che, anche in Toscana nel contesto della Tassa Automobilistica regionale, attribuisce da tempo alle posizioni fiscali con **indice di rischio** moderato, un "green pass" vincolante per l'avvio dei processi di recupero, a tutela del cittadino e dell'amministrazione. Ciò che è a maggior rischio o inesigibile, in base al livello di tolleranza stabilito, viene invece demandato a linee di intervento tematiche e specialistiche che, a loro volta, attivano nuovi processi supportati dal sistema.

Nonostante questo, il percorso che segnerà una netta trasformazione, forse, risiede nella rivisitazione dell'impianto normativo, in quota parte ancora condizionato da regolamentazioni giuridiche superate e talvolta inadeguate. In questo senso il compito di indirizzare il cambiamento è in capo alle Regioni, titolari del tributo dal 1999, che, nel rispetto della propria autonomia, dovranno favorire l'armonizzazione delle normative quale necessaria premessa per migliorare il sistema di governo e di gestione della fiscalità sui veicoli, nell'interesse di cittadini ed imprese avendo la consapevolezza che i sistemi applicativi sono maturi a supportare e favorire il cambiamento.

\*ACI-Regione Toscana

## Federalismo in Toscana

### Redazione

#### IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)  
e Patrizia Lattarulo

#### Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini  
e Agnese Parrini

### Sede di redazione

#### IRPET:

Villa La Quietè alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE  
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it

## Numeri precedenti

### 2016

#### Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASU, Politecnico di Milano)

#### Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

#### Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

### 2017

#### Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

#### Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berio* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

#### Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

#### Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

### 2018

#### Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

#### Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)

## Federalismo in Toscana n. 3

- “I costi dell’asimmetria regionale nell’ambito del divario territoriale” di *Andrea Filippetti e Fabrizio Tuzi* (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federalie sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche)
- “L’applicazione del regionalismo differenziato: le richieste di Regione Lombardia” di *Antonio Dal Bianco e Elena di Carpegna Brivio* (Éupolis Lombardia)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese e Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

## 2019

### Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

### Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo e Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

### Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo e Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSIRFA-CNR)

## 2020

### Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell’emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)

- “Le amministrazioni locali di fronte all’emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)

### Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l’agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli e Alessandro Canzoneri* (IRPET)

### Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo e Leonardo Piccini* (IRPET)

### Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L’impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?” di *Santino Piazza e Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell’arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

## 2021

### Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli e Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Paziienza e Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell’epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFRR), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell’arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

### Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo* (IRPET)