



IV Seminario per il 50° Anniversario dell'IRPET

***Finanza pubblica e riforme
istituzionali***



25 febbraio 2019

ore 14.30

Auditorium

Giovanni Spadolini

Palazzo del Pegaso

Via Cavour 4, Firenze



***La fiscalità locale tra nodi da sciogliere
e riforme mancate***

Claudia Ferretti | Irpet

Un percorso accidentato verso l'autonomia impositiva

Certamente oggi siamo molto lontani dai tempi in cui la **riforma del Titolo V** disegnava, almeno sulla carta, un modello di federalismo fiscale, in cui le regioni e gli enti locali si sarebbero dovute finanziare prevalentemente con tributi propri e compartecipazioni ed avere la possibilità di indebitarsi per attivare nuovi investimenti.

Oggi, rispetto ad allora, il **quadro è molto cambiato**.

Infatti **l'autonomia tributaria** degli enti locali è **molto limitata** e pochi sono gli spazi di manovra lasciati in capo agli amministratori locali.

Sono 3 gli **aspetti** che hanno frenato il percorso verso l'autonomia tributaria

Un percorso accidentato verso l'autonomia impositiva

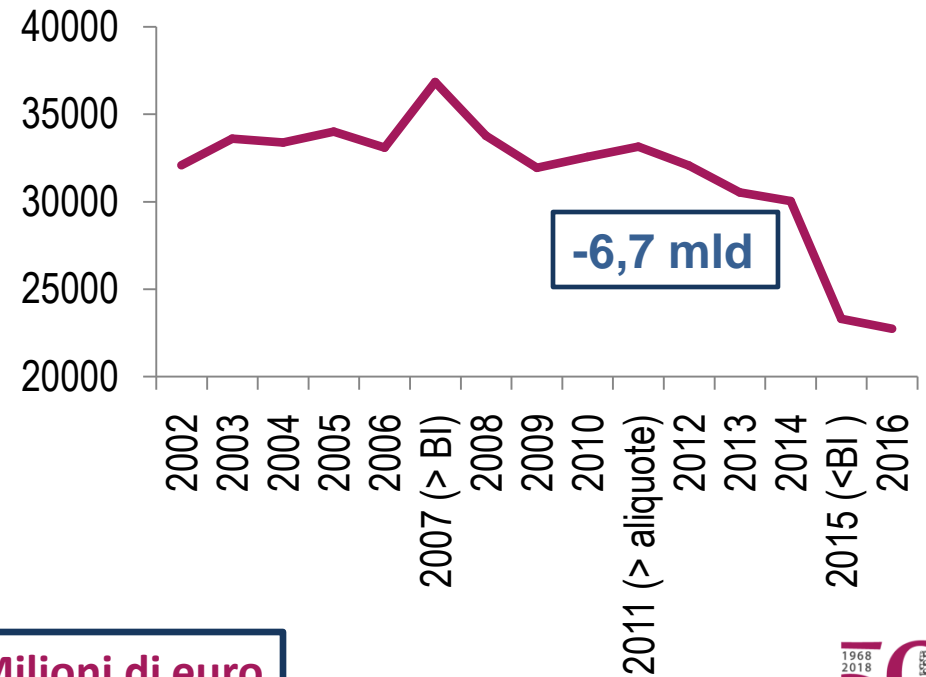
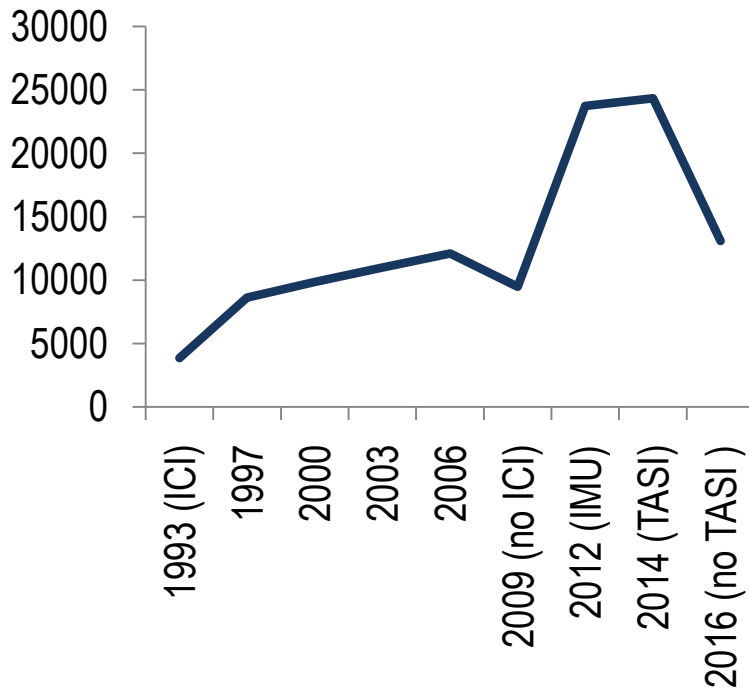
1. Le mancate riforme

La **riforma** avviata con la legge delega n. 42/2009, il cui elemento centrale era rappresentato dal superamento di un modello di forte centralizzazione del prelievo tributario attraverso l'attribuzione, agli enti territoriali, di maggiori spazi di autonomia (rafforzare l'*accountability* degli amministratori locali). Tale processo ha disatteso la sua portata riformatrice, poiché non ha mosso alcun passo nella direzione di una effettiva **autonomia impositiva** di regioni e enti locali.

Un percorso accidentato verso l'autonomia impositiva

2. L'interferenza della politica

- a. Il **blocco delle aliquote** dei tributi locali
- b. Gli interventi sull'Imposta sul **patrimonio immobiliare**, che hanno riguardato principalmente la **1° casa** o sull'**IRAP**, la principale fonte di finanziamento dei sistemi sanitari, che hanno interessato sia le **aliquote** che le **deduzioni dalla base imponibile**



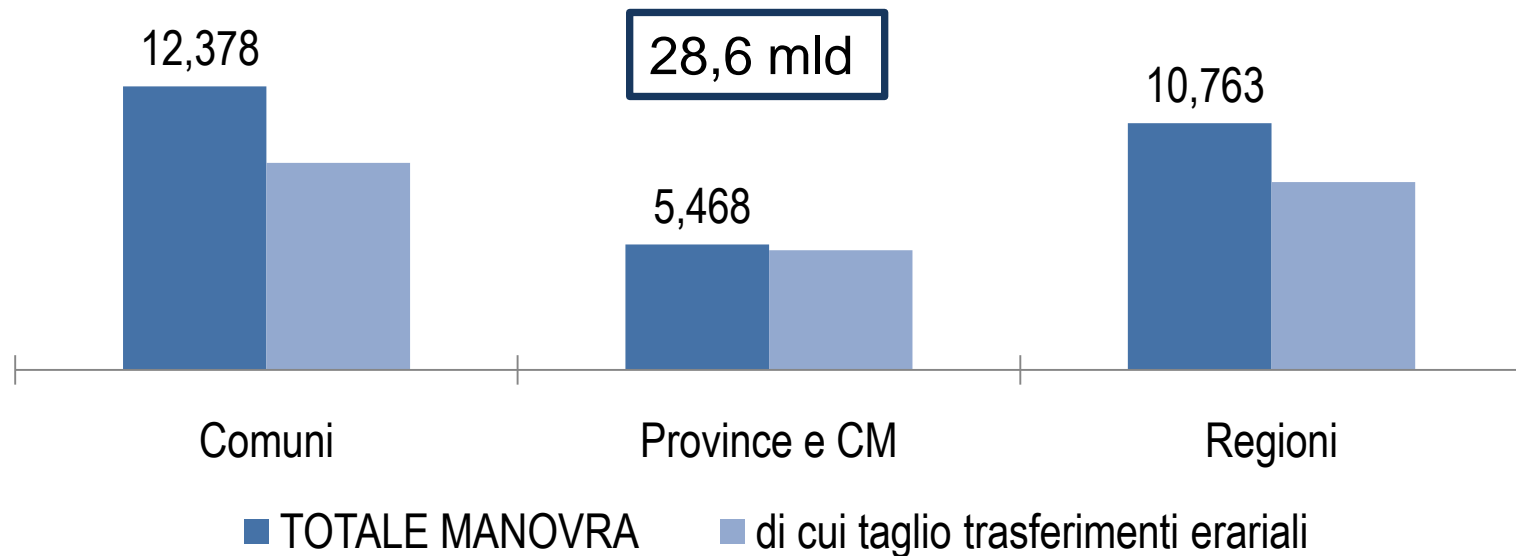
Milioni di euro

Un percorso accidentato verso l'autonomia impositiva

3. Le politiche di aggiustamento fiscale

Le politiche di **aggiustamento fiscale** imposte dal rispetto dei parametri di **virtuosità** europei. Contestualmente la **crisi economica** ha ridotto la **base imponibile** di alcune imposte e reso più gravoso il **carico fiscale** sui cittadini.

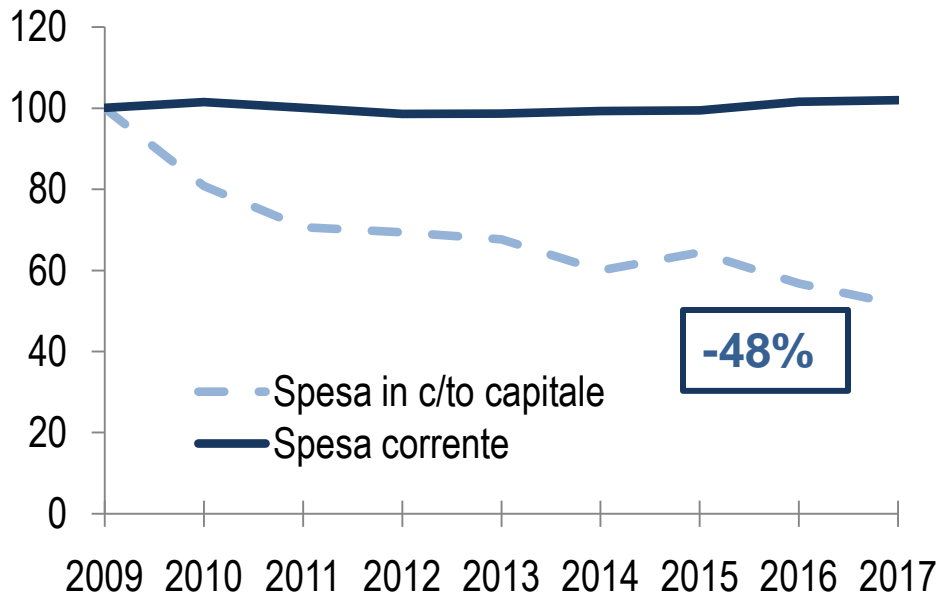
Il contributo dei enti locali al risanamento della finanza pubblica, 2010-2017. Milioni di euro



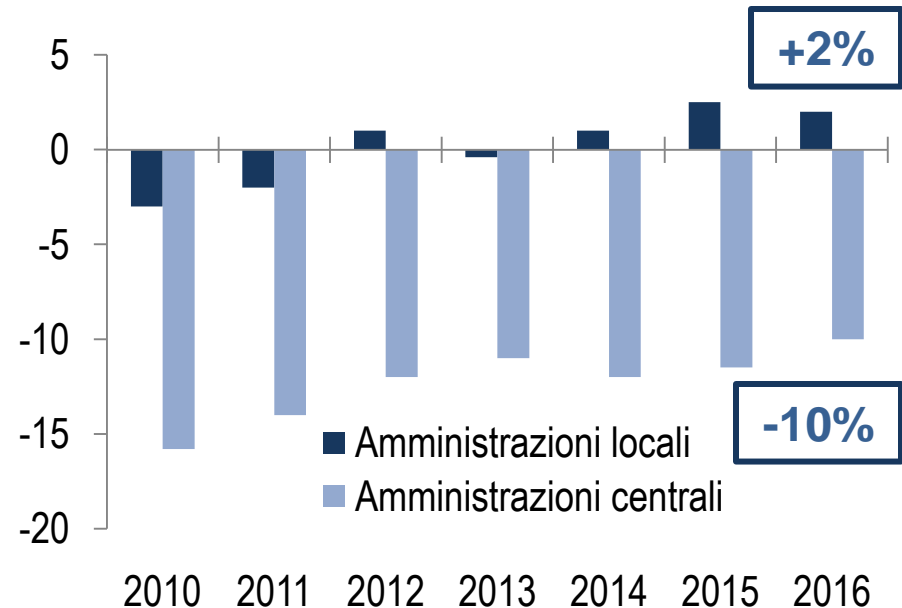
Un percorso accidentato verso l'autonomia impositiva

La partecipazione sempre più consistente delle amministrazioni locali al consolidamento fiscale è avvenuto tramite **vincoli alla spesa**.

Spesa c/to capitale delle AL.
Numeri indice 2009=100



Indebitamento netto PA.
% rispetto alle entrate



All'interno di questo quadro già molto complesso, occorre considerare che :

- a. Le **imposte locali**, e soprattutto alcune tra queste (bollo, Imu) risultano particolarmente **impopolari** sia perché colpiscono il cittadino in modo **diretto** sia perché sono state spesso interessate da una molteplicità di **interventi**.
- b. Su alcune basi imponibili agiscono più **soggetti impositori**. In particolare, sulle **addizionali all'irpef**, si pongono molti interrogativi in merito alla sovrapposizione di strategie fiscali sul reddito da parte di più livelli di governo.
- c. Alcune imposte non presentano un trattamento fiscale **omogeneo** a parità di base imponibile. Si innescano quindi problemi legati alla **equità fiscale** del prelievo.

Un tema ancora in discussione riguarda la necessità di intraprendere una accurata riflessione sull'assetto della fiscalità locale che prenda avvio dai principi di:

- ***semplificazione fiscale***, per ridurre il numero di imposte sulla stessa base imponibile;
- ***equità fiscale orizzontale***, per perseguire un trattamento fiscale omogeneo a parità di base imponibile;
- ***armonizzazione fiscale verticale***, per ridurre il numero di soggetti impositori sulla stessa base imponibile;
- ***competizione fiscale orizzontale***, per contenere la mobilità dei contribuenti (e quindi della base imponibile).



che consenta anche di raggiungere l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale, più volte ribadito dagli ultimi governi in carica

Nel caso della fiscalità comunale, il riordino sui prelievi non può prescindere da una riorganizzazione **dell'imposta sul patrimonio immobiliare**.

La letteratura ha individuato **nell'imposta sulla proprietà immobiliare** quella che meglio risponde al bisogno di finanziare la spesa dei Comuni.

Ma ad oggi la vicenda dell'imposizione immobiliare non ha trovato ancora un ordinamento stabile;

- attualmente, le imposte sugli immobili sono riconducibili a due diversi **presupposti impositivi**;
- queste due componenti si combinano su più **soggetti impositori**;
- si aggiunge un problema di **equità**.

Semplificazione del prelievo e maggiore equità
rimangono, pertanto, i principali **obiettivi** da porre nell'ottica di
una migliore organizzazione dell'imposizione immobiliare

L'iniquità dell'attuale sistema impositivo

ABITAZIONI

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

Il **divario** esistente tra i valori di mercato e i valori imponibili Imu/Tasi **non è uniforme**.

E' **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

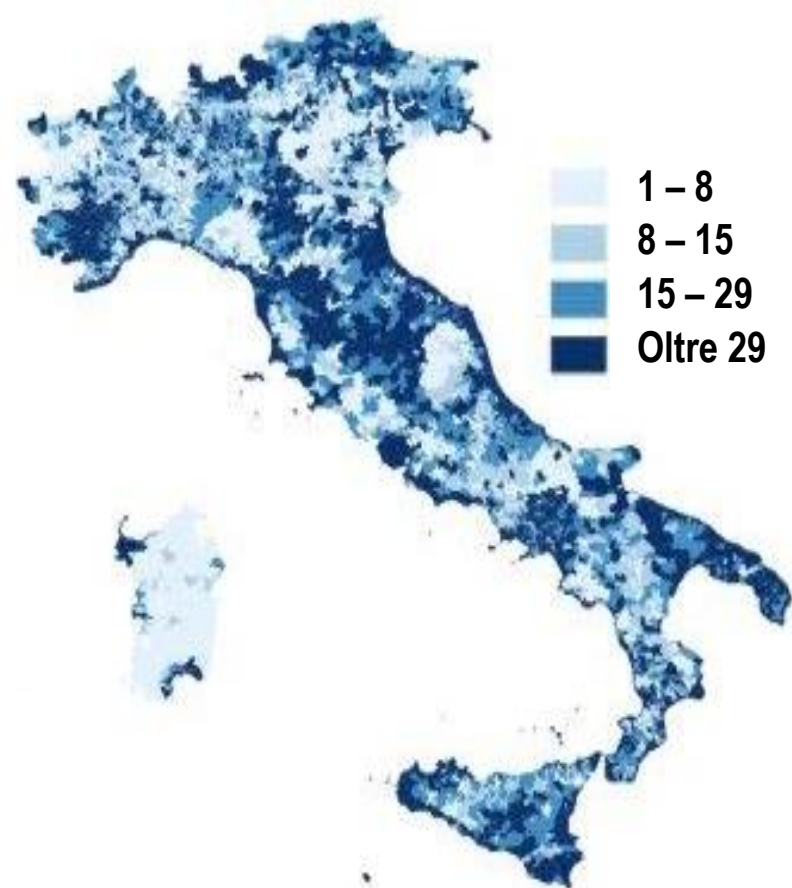
Il riallineamento verso il valore di mercato

La **riforma** quindi rappresenta la strada **verso una maggiore equità** del sistema impositivo. Infatti:

- baserà la **dimensione catastale** delle abitazioni sui **mq di superficie**;
- la rendita catastale di una **proprietà** sarà determinata a partire dall'**affitto**

**Rapporto tra rendita catastale
futura e attuale**

**Le aree blu saranno le più penalizzate
dalla rivalutazione della base
imponibile (aree metropolitane e
località turistiche interne e della costa)**



Il nodo dell'invarianza di gettito

1. L'incremento delle entrate prodotto dalla riforma **non potrà essere proporzionale** all'incremento della rendita catastale. **La rivalutazione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito.** Inoltre, per non rendere più debole il carattere perequativo della riforma, la clausola di invarianza di gettito dovrebbe essere garantita a **livello nazionale**. Infatti la scelta alternativa di invarianza di gettito locale, avrebbe effetti perequativi meno efficaci.

2. Quindi, se da un lato **le entrate** provenienti dalla tassazione immobiliare **non dovranno subire aumenti**, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà inevitabilmente **una diversa distribuzione del carico fiscale** sui singoli proprietari.

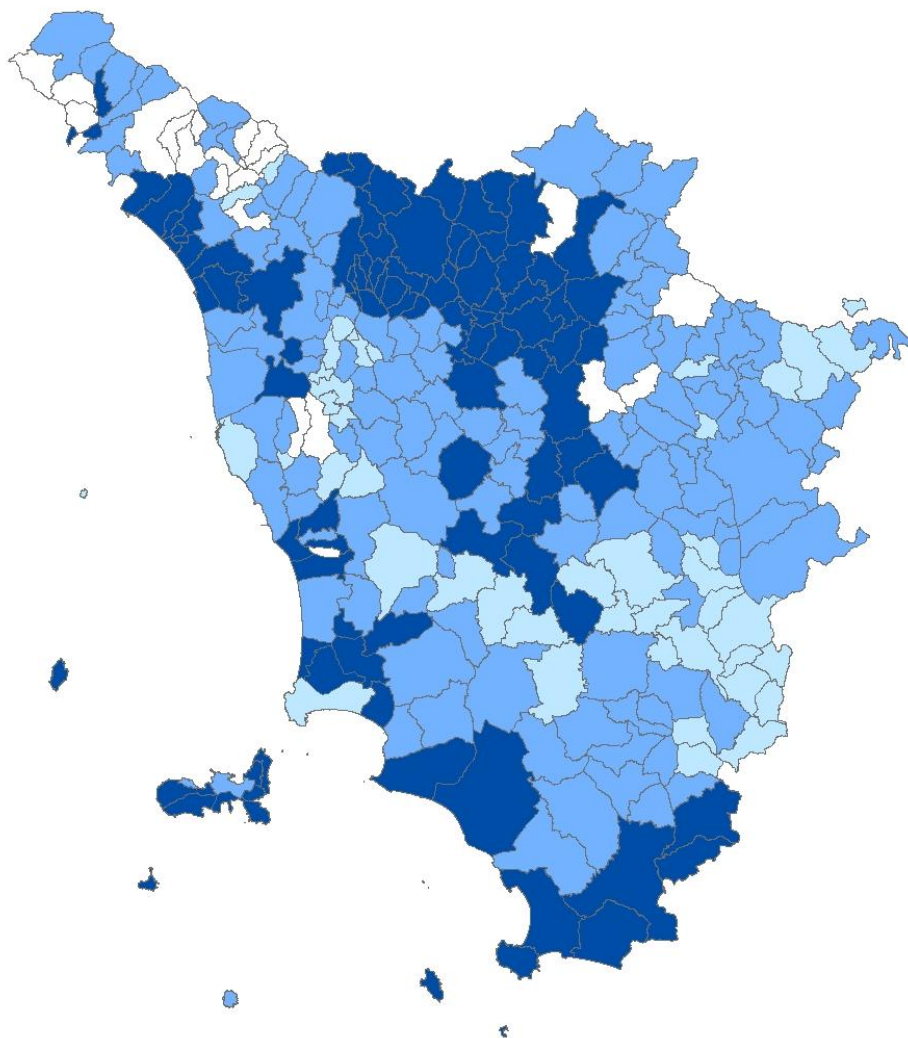
I risultati mostrano che la riforma determinerà un **incremento medio di 112 euro** per ogni abitazione non principale, che equivale al **16% del gettito complessivo**. Ovviamente, se il principio dell'invarianza di gettito non venisse perseguito, l'impatto della riforma sarebbe **molto più significativo**.

Classe demografica	Differenza tra pre e post-riforma
Fino a 1,000	-53
1,001-2,000	-50
2,001-3,000	17
3,001-5,000	-82
5,001-10,000	-5
10,001-20,000	78
20,001-60,000	185
60,001-100,000	116
Oltre 100,000	297
TOTALE	112

Gettito Pre e Post riforma.
Simulazione sulle abitazioni non principali
Euro per abitazione

La riforma colpirà maggiormente i contribuenti delle **città maggiori**. Al contrario nelle **città più piccole**, dove le basi imponibili pre e post riforma sono meno distanti, è probabile una **riduzione** del gettito.

Gettito Pre e Post riforma Simulazione sulle abitazioni non principali Euro per abitazione

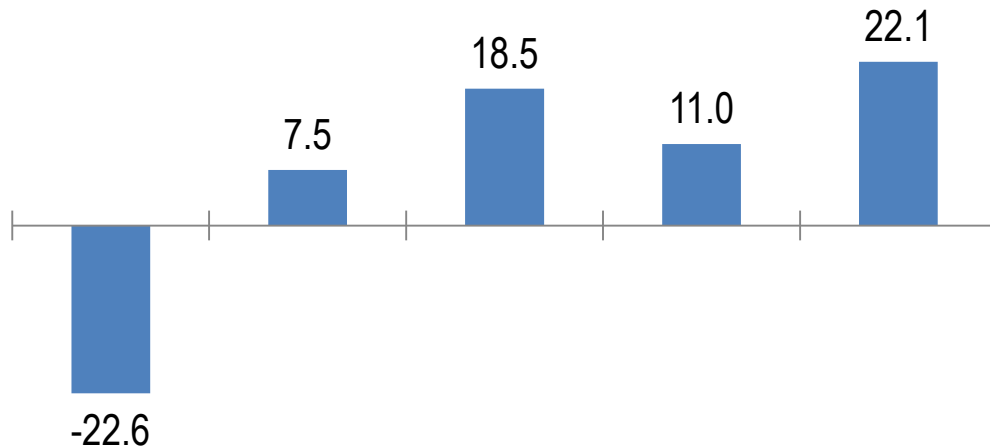


Gli **aumenti** più consistenti riguardano le **zone turistiche** della **costa** e del **chianti senese**, e dell'area di **Firenze, Prato e Pistoia**, mentre il gettito post riforma sarà **inferiore** a quello attuale nelle aree in cui questi valori sono più vicini tra loro (le aree **marginali** della Lunigiana e Garfagnana e della Toscana interna).

- Diminuiscono il gettito
- Aumentano il gettito fino a 200 euro
- Aumentano il gettito oltre 200 euro

Quintili di gettito per abitazione non principale Euro per abitazione (gettito ad aliquota standard)

	Gettito pre riforma	Gettito post riforma	Differenza
1° quintile	349	270	-79
2° quintile	467	502	35
3° quintile	551	653	102
4° quintile	643	714	71
5° quintile	873	1067	193
Totale	682	794	112

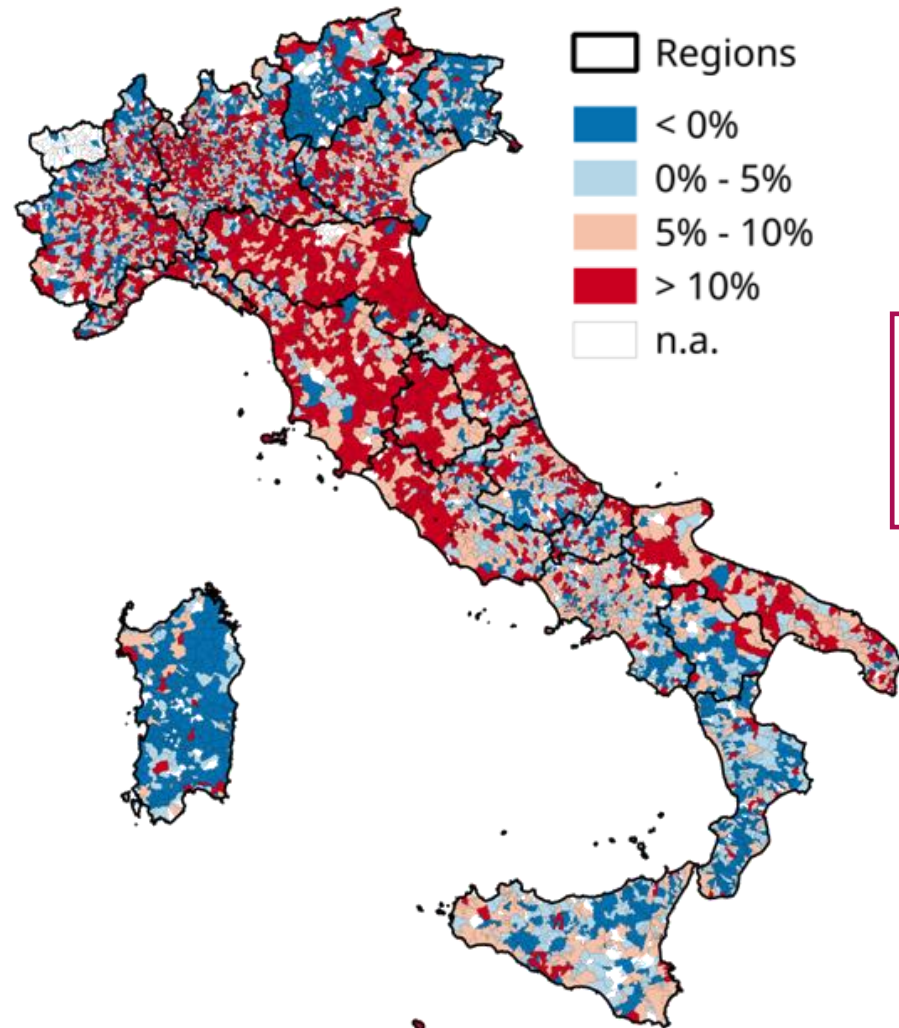


Dal **lato del cittadino**, la riforma sembra produrre **effetti redistributivi** significativi e positivi. Dal **lato degli enti locali** accade l'opposto, le zone meno ricche incasseranno meno e viceversa

1° quintile 2° quintile 3° quintile 4° quintile 5° quintile

Le politiche fiscali degli enti

Rapporto tra il gettito extra-standard e entrate tributarie. % (2014)



$$y = \rho W y + X\beta + \varepsilon$$



Secondo questo approccio le decisioni di *policy* di un ente vengono spiegate anche in funzione delle *scelte politiche degli enti limitrofi*.

Le determinanti:

- Variabili relative al **bilancio**;
- Variabili relative alla **base imponibile**;
- Variabili di **contesto demografico economico e territoriale**;
- Variabili sul contesto **politico**.

Le politiche fiscali degli enti

- ❑ Gli enti tendono ad assumere **comportamenti simili** quando sono vicini tra loro (**tax mimicking**).
- ❑ Gli enti delle regioni **meridionali** mostrano un più **basso** livello di pressione fiscale sull'imposta immobiliare (dovuto probabilmente anche ad una **maggiore evasione fiscale**);
- ❑ Il numero di **seconde case** pro capite risulta avere una relazione **positiva** con le politiche fiscali (il peso della maggiore pressione fiscale viene riversato in gran parte sui **cittadini non residenti**);
- ❑ Nei Comuni in cui il **sindaco** è stato eletto **due volte consecutive** si assiste ad un minor utilizzo degli spazi di manovra su IMU e TASI dovuto probabilmente a una **migliore programmazione** delle politiche di entrata e spesa. Un risultato analogo si ottiene se l'ente è **in campagna elettorale**.

Le politiche fiscali degli enti

I Comuni non si imitano tra loro allo scopo di catturare le preferenze degli elettori, **l'effetto imitativo è indipendente dal ciclo elettorale.**

La correlazione spaziale delle politiche fiscali tra un Comune e i suoi vicini è legata, invece, alla **dimensione dell'ente e diventa più debole tanto più alta è la dimensione demografica del Comune stesso.**

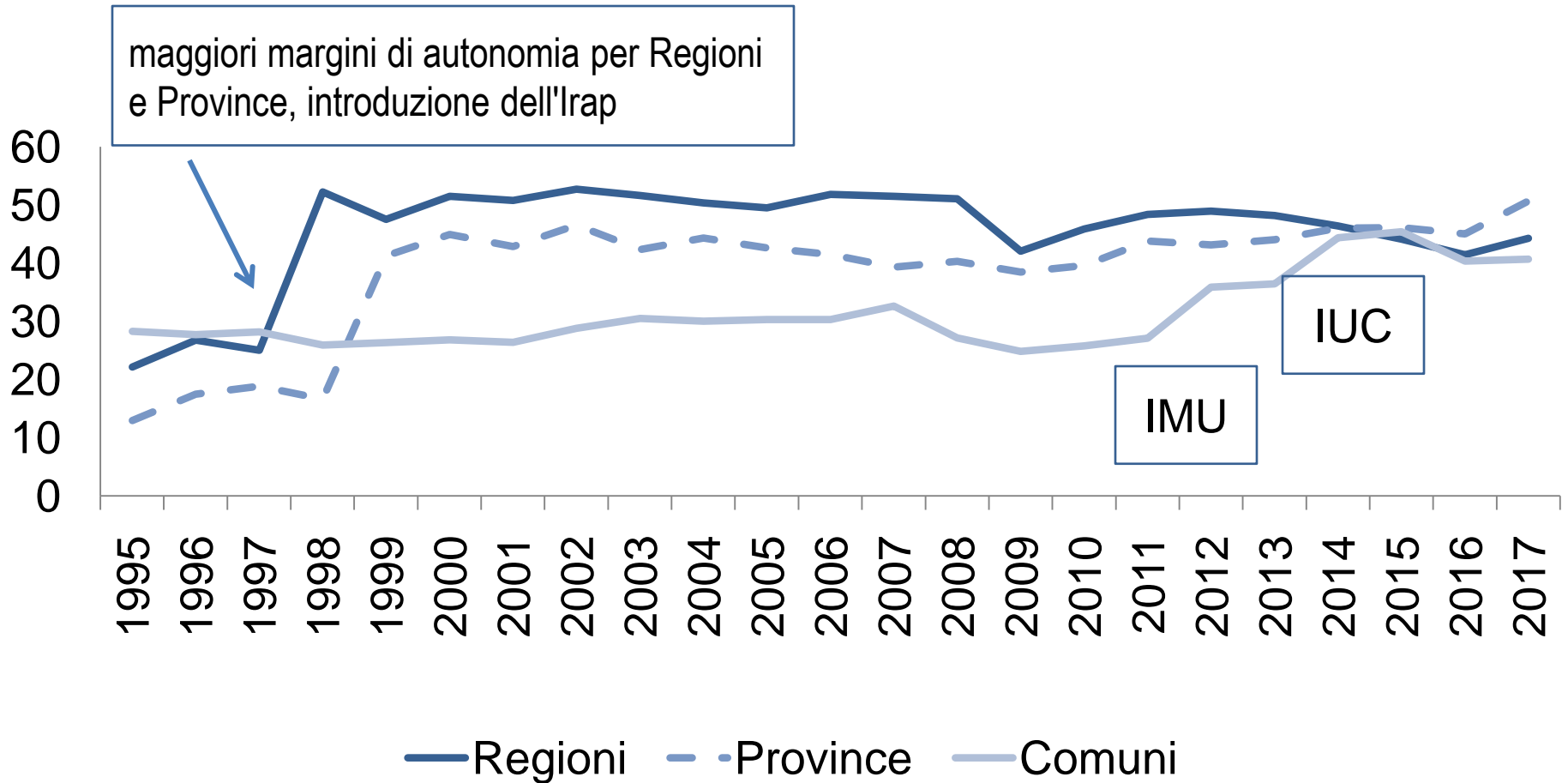
Gli **enti più grandi** sono meno inclini ad imitare i comportamenti dei propri vicini poichè presentano un **livello di spesa più elevato e maggiormente differenziato.**

Al contrario, il **tax mimicking è più rilevante tanto più piccole sono le amministrazioni.** Una delle possibili implicazioni di questo risultato può riguardare il fatto che per tali enti il comportamento imitativo dovrebbe favorire la pianificazione in forma aggregata dei servizi locali.

Grazie per l'attenzione!

L'autonomia tributaria

Autonomia tributaria degli enti locali



Il dibattito sulla **semplificazione** del pagamento è attuale: una proposta dell'attuale governo prevede infatti il ricongiungimento di Imu e Tasi in **un'unica imposta** con aliquote analoghe a quelle attuali.

Il tema dell'**equità**, invece, costituisce uno dei principi fondamentali della (per ora inattuata) **Riforma del Catasto**, avviata con la legge 23/2014, il cui primo obiettivo era quello di ridurre l'attuale incongruità tra le rendite catastali e i valori di mercato.

Un **aspetto problematico** dell'imposizione sulla proprietà immobiliare è la **rendita catastale** (obsoleta) che viene fissata al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo **tramite** l'applicazione di coefficienti non differenziati.

Risultati sulla pressione fiscale (2)

Gettito pre e post-riforma, abitazioni non principali

Quintile variazioni di gettito	Variazioni gettito pre-e post-riforma (Euro per abitazione)	% Variazioni gettito pre-e post-riforma
1° quintile	-338	-51.8
2° quintile	-153	-27.3
3° quintile	-11	-1.7
4° quintile	112	16.5
5° quintile	374	49.6
Mean variation	112	16.4

Il **40% dei comuni** toscani (nei primi due quintili), registrerà una **significativa riduzione** del gettito, rispettivamente del **52% e 27%**, che corrisponde ad una diminuzione di **338 e 153 Euro**.

Al contrario, un **ulteriore 40% dei comuni**, (quelli nel quarto e quinto quintile), saranno colpiti da un **aumento consistente** del gettito medio; in questo caso ogni abitazione non principale pagherà **fino a 374 euro in più** rispetto alla situazione attuale, con un incremento del **50% del gettito complessivo**.

Solo nel restante **20% dei comuni** il gettito resterà **sostanzialmente immutato**.

La **revisione delle basi imponibili** rappresenta lo **strumento** principale per il raggiungimento di un **sistema più equo**, soprattutto in un contesto di forti cambiamenti dei prezzi.

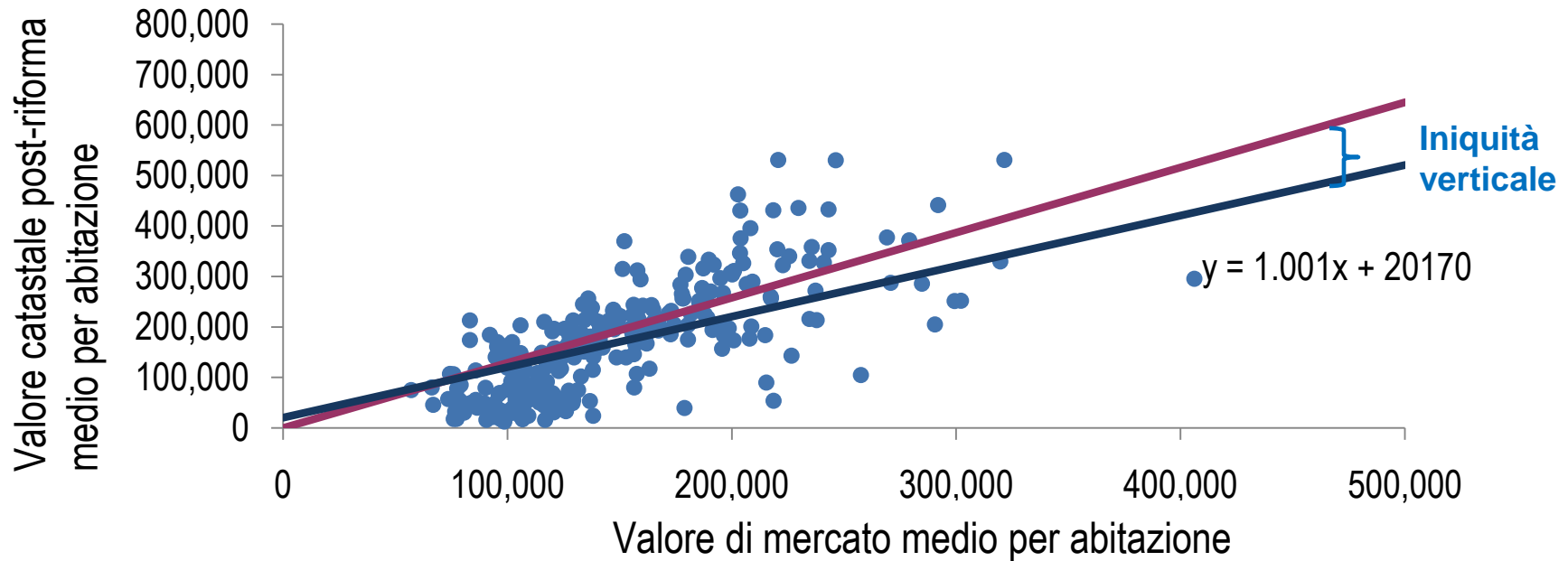
D'altra parte, la riforma del Catasto **non è ancora stata realizzata** soprattutto per il **costo politico** legato all'aumento della pressione fiscale in alcune aree del paese ma anche per il fatto che è una riforma ad **alto grado di complessità**.

Ma il **costo politico** della diversa distribuzione del prelievo può essere **compensato** dal **maggiore livello di equità** del sistema impositivo nel suo complesso, mentre la **complessità** dell'intero processo riformatorio può essere affrontata per **tappe progressive** di avvicinamento alla completa attuazione della riforma.

Infatti, sulla base delle simulazioni, appare evidente che anche in una sua versione "**semplificata**" (che assume l'uso della banca dati Omi e di un moltiplicatore che minimizza l'iniquità verticale) la riforma è in grado di raggiungere un **miglior livello di equità** rispetto all'attuale sistema di tassazione.

E a proposito dell'equità? (2)

Plot dei comuni toscani – base imponibile post-riforma



Anche in una prima fase della riforma sarà possibile ridurre l'**iniquità verticale**. E quindi anche in una sua versione semplificata, la riforma potrà determinare un miglioramento rispetto al sistema attuale. Anche se rimarrà un problema di **equità orizzontale**, poiché anche in questo caso 2 comuni con lo stesso prezzo hanno valori catastali diversi (**alcune aree continueranno a beneficiare** del nuovo sistema di tassazione, **quelle al di sotto della linea blu**, mentre altre ne saranno **danneggiate, quelle sopra la linea blu**)

Il quadro sull'imposta immobiliare si presenta pertanto estremamente complesso e articolato, a causa:

1. della compresenza di più tributi e diverse scadenze di versamento;
2. delle continue modifiche alle norme che disciplinano il prelievo;
3. dei rinvii dei termini di presentazione delle delibere comunali per stabilire detrazioni, agevolazioni ed esenzioni.

A queste criticità si aggiunge un problema di **equità** generato dalle **forti sperequazioni** tra le **basi imponibili prese a riferimento** per il calcolo dell'imposta e i **valori di mercato**.

Semplificazione del prelievo e maggiore equità rimangono, pertanto, i principali **obiettivi** da porre nell'ottica di una migliore organizzazione dell'imposizione immobiliare locale