

LOCAL TAX: LE IPOTESI A CONFRONTO

Settembre 2015

Alessandro Petretto,

Università di Firenze, Via delle Pandette, 50100 Firenze, Italy – alessandro.petretto@unifi.it

Patrizia Lattarulo

IRPET – Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana, Villa La Quiete alle Montalve, Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze, Italy – patrizia.lattarulo@irpet.it

Abstract

Il progressivo aumento della pressione fiscale a scala locale avvenuto negli ultimi anni, la necessità di stabili risorse da parte degli enti, spinge oggi ad un ripensamento generale delle modalità di finanziamento dei comuni. In questo lavoro si discute dell'introduzione della Local Tax in Italia, e si presentano diverse ipotesi di possibile articolazione. Nella prima parte si richiamano gli principi teorici alla base di una imposta rivolta al finanziamento dei servizi offerti dai comuni e si conferma la validità di una imposta sul patrimonio immobiliare; nella seconda si presentano i risvolti in termini di equità delle ipotesi di riforma della attuale imposta sul patrimonio verso la Local Tax; nella terza si confrontano le proposte di Local Tax oggi in discussione evidenziando gli impatti sulla pressione fiscale e sugli equilibri di bilancio degli enti locali. Si confrontano le ipotesi di imposta municipale secondaria (IMU S); di Local Tax "minimale"; di Local Tax caratterizzata da una parziale o completa esenzione dell'abitazione principale. La prima ipotesi comporta un effetto limitato anche rispetto all'obiettivo della semplificazione, per i bassi importi coinvolti e per il ridotto numero dei comuni interessati. Non pare, dunque, adeguata al finanziamento della Local Tax. La seconda, che risponde al principio dell'armonizzazione verticale, modifica la base imponibile della fiscalità dei comuni e comporta una riforma strutturale dell'attuale assetto. Per questo motivo, date le attuali difficoltà di bilancio degli enti, questa ipotesi risulta più complessa. La terza ipotesi è quella attualmente più accreditata e privilegia obiettivi di equità; nel lavoro si analizzano gli effetti delle due possibili alternative di esenzione parziale o totale dell'abitazione principale e si discutono modalità di finanziamento della manovra. Il finanziamento dell'esenzione dell'abitazione principale attraverso l'aumento dell'imposta patrimoniale sulle altre abitazioni ha un impatto contenuto in termini di pressione fiscale e di entrate comunali, dal momento che i due importi si compensano largamente. Nello stesso tempo, però, anche l'impatto distributivo è molto incerto. Dal punto di vista distributivo, si sottolinea nel lavoro l'efficacia del sistema di detrazioni costanti e l'importanza della riforma del catasto.

Attribuzioni: Il capitolo 1 è stato curato da Alessandro Petretto, il capitolo 2 è stato curato da Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti, il capitolo 3 è stato curato da Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo.

Keywords: fiscalità, finanza locale, imposte sul patrimonio immobiliare

Indice

PREMESSA	5
1.	
VERSO L'ISTITUZIONE DELLA LOCAL TAX IN ITALIA: RIFLESSIONI GENERALI	7
1.1 Tassazione locale, spesa pubblica locale ed economia urbana	7
1.2 I caratteri di un'ottima imposta locale: una sintesi della teoria di <i>public finance</i>	8
1.3 IUC, IMU S E Local Tax	12
2.	
FISCALITÀ IMMOBILIARE ED EQUITÀ: LA REVISIONE DEL CATASTO E IL SISTEMA DELLE DETRAZIONI	17
2.1 La revisione del catasto e l'incremento della rendita patrimoniale nelle nostre città	17
2.2 I comportamenti dei Comuni italiani in merito alle detrazioni della TASI	22
2.3 Il peso dell'abitazione sulle famiglie e l'esenzione dei mutui	25
2.4 Considerazioni generali	26
3.	
LA LOCAL TAX: QUALI SPAZI DI MANOVRA?	27
3.1 Le imposte sul patrimonio immobiliare: nuove entrate per i Comuni?	27
3.2 L'imposta municipale secondaria (IMU S): aggregare le imposte minori serve a semplificare?	28
3.3 La Local Tax "minimale": il principio di separazione delle basi imponibili	29
3.4 Local Tax: un'IMU per tutti ma più equa o l'esenzione dell'abitazione principale?	32

PREMESSA

Negli ultimi anni gli stringenti vincoli di bilancio hanno portato ad un aumento della pressione fiscale, in larga parte trasferita sul governo locale. Come considerato da più osservatori, l'introduzione di margini di manovra sulle imposte comunali è avvenuta in una fase di crescente rigore nei bilanci pubblici e gli enti locali sono stati chiamati a dare un importante contributo alle politiche di aggiustamento fiscale imposte dal rispetto dei parametri di virtuosità europei, contributo che si è tradotto in un aggravio della pressione tributaria locale e in una riduzione della spesa per investimenti¹. La crisi economica, nel frattempo, ha penalizzato la capacità di gettito della base imponibile e reso più gravoso il carico fiscale sui cittadini.

A questo si aggiunga che le imposte locali, e soprattutto alcune tra queste, come l'imposta sulla proprietà, colpiscono il cittadino in modo più diretto e – anche a causa del susseguirsi di manovre – sono particolarmente impopolari. Questo ha dato luogo ad una serie di ripensamenti in sede politica che ha inciso negativamente sulla *compliance* del tributo. Riguardo all'altra grande imposta locale, l'addizionale IRPEF, si pongono molti interrogativi in merito alla sovrapposizione di strategie fiscali sul reddito da parte di più livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni).

La finalità redistributiva della fiscalità, in primo luogo attraverso il reddito, ma anche attraverso l'imposta sul patrimonio (si pensi al sistema delle detrazioni), è una funzione primaria dello Stato e le preferenze distributive di una collettività sono l'aspetto che più di altri ne definiscono l'unitarietà.

La riflessione sull'assetto della fiscalità locale prende, dunque, avvio dai principi di semplificazione fiscale, di equità fiscale orizzontale, di armonizzazione fiscale verticale, di competizione fiscale:

- *semplificazione fiscale*, ovvero come ridurre il numero di imposte sulla stessa base imponibile e i relativi adempimenti;
- *equità fiscale orizzontale*, ovvero come perseguire un trattamento fiscale omogeneo a parità di base imponibile, tenendo conto della scala diversa a seconda che si tratti di fiscalità locale o centrale;
- *armonizzazione fiscale verticale*, ovvero come ridurre la stratificazione di strategie fiscali diverse sulla stessa base imponibile;
- *competizione fiscale orizzontale*, ovvero come contenere la mobilità della base imponibile e la conseguente riduzione dei gettiti.

A monte di questi principi di finanza pubblica si situa l'intento recentemente ribadito dal governo di apportare, attraverso un ambizioso piano triennale, una

- *consistente riduzione della pressione fiscale* generale.

Attraverso l'analisi di questi principi e piani programmatici si rileveranno eventuali incoerenze della struttura attuale e si delineeranno possibili soluzioni. La proposta è quella dell'istituzione della Local Tax come principale tributo locale, confermando la centralità dell'imposta sul patrimonio immobiliare (cap. 1). Particolare attenzione verrà riconosciuta ai possibili strumenti di equità nella articolazione dell'imposta (cap. 2). Si presenteranno alcune ipotesi alternative di riordino, confrontando le implicazioni in termini di gettito per ente e di pressione fiscale locale (cap. 3).

¹ AA.VV., *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2014*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

1.

VERSO L'ISTITUZIONE DELLA LOCAL TAX IN ITALIA: RIFLESSIONI GENERALI

1.1

Tassazione locale, spesa pubblica locale ed economia urbana

Un'imposta locale deve rispettare i caratteri specifici legati alla tipologia di spesa pubblica che va a finanziare, una spesa appunto destinata a coprire i costi di produzione e fornitura di servizi pubblici locali. In condizioni normali, la spesa pubblica finale e primaria (cioè al netto di rimborso prestiti e di interessi passivi) di un Comune si distribuisce in spesa corrente (mediamente il 65-70% della spesa complessiva) e spesa per investimenti (35-30%).

La spesa corrente è, in parte, rivolta a servizi *back-office*, per la gestione della macchina comunale (Ufficio del Sindaco, Segreteria generale, Sistemi informativi, Ragioneria, Gestione del Patrimonio, ecc.) e, in parte, a servizi *front-office* rivolti direttamente a soddisfare i bisogni dei cittadini (consumi pubblici, come Istruzione, Servizi sociali, Cultura, Polizia municipale, ecc.) e le necessità operative delle imprese locali (input pubblici, come Mobilità e viabilità, sviluppo economico e attività produttive, urbanistica, ecc.). La spesa per investimenti è diretta a finanziare interventi che realizzano opere e infrastrutture pubbliche, tutelano e sviluppano ambiente e verde, svolgono la manutenzione straordinaria di strade, di edifici scolastici, ecc.

È evidente come la spesa *front-office* (compresa quella rivolta al finanziamento di attività esternalizzate) e la spesa per investimenti sono le più indicate a fornire un contributo diretto a favore dell'attività economica (in particolare le imprese fornitrici) del territorio. Quindi una grandissima parte della spesa di un Comune di medie dimensioni è, possiamo dire, *local growth-oriented*, ovvero il Comune è l'ente pubblico sulla frontiera dell'attività economico-sociale e svolge un ruolo insostituibile per la crescita del territorio in cui opera. Quindi il costo sociale della tassazione locale deve sempre essere rapportato ai benefici che la collettività può conseguire con la spesa pubblica municipale.

L'imposizione locale deve poi riflettere i caratteri dell'economia locale e urbana in cui si applica. La struttura del fisco locale finisce per assumere caratteri diversi a seconda che si sia in presenza di un sistema economico locale agricolo e/o montano, industriale, terziario e amministrativo, turistico. Questo implica necessariamente un ventaglio di strumenti di imposizione locale, entrate tributarie e extratributarie, sufficientemente ampio da ricomprendere tutte le esigenze municipali.

Dalla tabella 1.1 seguente emergono le differenze strutturali del fisco locali con riferimento a tre Comuni: Firenze, Bologna e Prato. Bologna ha una popolazione doppia rispetto a Firenze e Firenze doppia rispetto a Prato. Ma si tratta di Comuni con analoghi impegni nel campo dei servizi pubblici e delle funzioni svolte.

La differente struttura tributaria dei tre Comuni risiede nella natura delle attività economiche prevalenti nei tre territori. Firenze è più turistica e ciò giustifica il ruolo dell'imposta di soggiorno, dei bus turistici e dei musei che a Firenze sono fonte di entrata cospicua.

L'imposta di soggiorno è contenuta a Bologna e non applicata a Prato, almeno fino al 2014 (lo sarà dal 2105). Firenze si può così permettere un livello dell'addizionale IRPEF nettamente più basso di Bologna e di Prato. Il carattere industriale di quest'ultimo spiega il superiore livello della TARI.

Tabella 1.1
COMPOSIZIONE ENTRATE TRIBUTARIE E EXTRATRIBUTARIE (IN SENSO STRETTO*) DEL COMUNE DI FIRENZE, DI BOLOGNA E DI PRATO

Voci di entrata	% Firenze	% Bologna	% Prato
Imposizione immobiliare (IMU/TASI)	40	41	42
ADDIRPEF	2	11	6
TARI (Tariffa Igiene Urbana)	16	19	24
Imposta di soggiorno	4	1	–
Tributi IMUS (CIMP, COSAP, ecc.)	7	2	1
Entrate extratributarie			
Proventi servizi pubblici: asili, impianti sportivi, contrassegni			
ZTL, ingresso musei, beni comunali, cimiteri, multe	31	26	27
TOTALE	100	100	100

* Al netto delle voci non propriamente tributarie o tariffarie, quindi dei trasferimenti sul FSC e trasferimenti correnti vari, i dividendi delle società partecipate ecc., nonché i recuperi di entrate pregresse.

Fonte: nostre elaborazioni su dati dai Rendiconti di anni vari

1.2

I caratteri di un'ottima imposta locale: una sintesi della teoria di *public finance*

1.2.1 Tassazione locale e teoria del beneficio

Per realizzare una logica di collegamento tra tipologia di entrate e spesa pubblica, L'imposizione locale dovrebbe basarsi in gran parte sul criterio del *beneficio* o della *controprestazione*. Al riguardo, l'art. 2, comma 2, della Legge Delega 42/2009 indica tra i principi fondanti della tassazione locale alla (lettera p) “la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa”. Questo principio collega il tributo ai vantaggi direttamente attribuiti agli individui dalla spesa pubblica che finanzia servizi pubblici è quindi in grado di realizzare le condizioni di *efficienza nell'allocazione delle risorse* (uguaglianza tra beneficio marginale e costo marginale a livello individuale).

L'approccio tradizionale alla teoria del Beneficio in effetti fa riferimento a prezzi-imposte pari alla valutazione marginale di ciascun bene pubblico. Rientrano in queste categoria i *tributi commutativi*, cioè le forme di tassazione selettiva (prezzi personalizzati in generale non-lineari), come le tasse dei servizi a domanda individuale, le tariffe e le rette, e gli oneri di urbanizzazione. Si tratta di entrate rivolte al finanziamento di *servizi divisibili*, cioè beni privati pur soggetti a forme di congestione.

Il principio della controprestazione può valer anche per il finanziamento dei *servizi indivisibili*, cioè beni pubblici locali. Le difficoltà, in questo caso, derivano dalla non compatibilità del principio con gli incentivi individuali, che inducono a comportamenti di *free riding*, e, in ogni caso, pone problemi di applicazione concreta difficilmente sormontabili. Un'idea alternativa è quella di individuare un'imposta la cui base imponibile approssimi individualmente il beneficio dei beni pubblici. Come è noto agli studiosi italiani questo è l'approccio seguito originariamente (fin dalla fine dell'Ottocento) da uno dei fondatori della teoria delle finanze pubblica italiana, Antonio De Viti De Marco, per legittimare un'imposta proporzionale sul reddito prodotto (valore aggiunto) quale remunerazione dei servizi forniti dallo “stato fattore della produzione”. Questo è, ad esempio, il presupposto dell'Imposta regionale sull'attività produttiva (IRAP): l'attività generale posta in essere dalla regione può creare valore aggiunto nel settore privato, che ne giustifica la tassazione.

Anche l'imposizione immobiliare, pur non essendo un tributo commutativo, è (o dovrebbe essere) correlata al valore dei servizi prestati dal Comune, dato che la base imponibile, il valore immobiliare, dipende anche dalle infrastrutture pubbliche di base in cui è collocato l'edificio soggetto a imposta e alla gestione dei relativi servizi (viabilità, fognature, servizi sociali, ecc.). Il valore immobiliare tende dunque a capitalizzare il valore dei servizi pubblici indivisibili forniti nell'area.

Uno strumento di tassazione collegato al benefico della spesa è l'imposizione di scopo per finanziare investimenti pubblici che adeguano il capitale sociale di una municipalità. Per tassazione di scopo dunque si intende il ricorso a forme di imposizione per lo specifico finanziamento di opere pubbliche – infrastrutture viarie, restauri, parchi, progetti di salvaguardia ambientale; infrastrutture per le dotazioni di servizi di pubblica utilità – reti, acquedotti, impianti di smaltimento, tranvie, metropolitane – e infrastrutture sociali – residenze assistenziali per anziani e portatori di handicap, non-autosufficienti. Queste forme di imposizione esulano dal ricorso ordinario alla imposizione fiscale (tributi propri ed entrate patrimoniali), venendo a costituire forme di tassazione con caratteristiche di straordinarietà.

1.2.2 *La tassazione locale ambientale*

I settori che appaiono come naturali ambiti di analisi per individuare specifiche proposte di tassazione ambientale riguardano: la mobilità; l'occupazione di suolo pubblico; le fonti energetiche (energia elettrica, gas naturale); il ciclo delle acque; i rifiuti e le attività produttive e il turismo.

Come noto, il criterio generale è congegnare il più possibile i tributi sulla base del principio "chi inquina paga". Nel campo della tassazione delle automobili e della regolamentazione della mobilità, il criterio base spingerebbe a far pagare l'uso degli autoveicoli e la loro minore qualità ambientale piuttosto che il loro semplice possesso, come avviene oggi con la *tassa di circolazione*. I *sussidi al trasporto pubblico locale* applicati con criteri di efficienza e i *pedaggi* per l'accesso ai centri urbani congestionati sono strumenti più diretti e certamente più efficaci del precedente. Sono due misure concettualmente interrelate ma anche complementari. Nel primo caso, si tratta di stabilire la quota del costo medio del servizio che debba essere coperta dai ricavi tariffari dei biglietti in modo da non scoraggiare, anzi incentivare, l'uso delle modalità pubbliche di trasporto, e quindi limitare l'uso dei mezzi privati, in particolare all'interno dei centri urbani. Per quanto riguarda i *pedaggi di accesso alle aree urbane*, in teoria sono gli strumenti più adatti a far percepire il costo di opportunità dell'uso del mezzo privato per la mobilità urbana. Sotto questo profilo, anche *tariffazione dei parcheggi* in aree congestionate, svolge un ruolo analogo scoraggiando l'uso dei veicoli privati, e si caratterizza come un'efficace tassa ambientale.

Occupare suolo pubblico per finalità private è un'attività che genera costi ambientali sotto forma di impiego di una risorsa scarsa e di pregio, sottraendola ad altri usi sociali. Il *Canone di occupazione del suolo pubblico* (COSAP), calibrato per metro quadro, tipologia di richiesta (commerciale, edilizia per cantieri, passai carrabili, ecc.) e area cittadina, svolge una funzione specifica di controllo di esternalità negative, oltre che estrazione della rendita di posizione.

Infine, le varie forme di imposizione riconducibili all'*imposta di soggiorno*, gravante sugli utilizzatori di esercizi pubblici (alberghi, campeggi, agriturismo, e altre strutture) possono fornire, con una riduzione di domanda turistica molto limitata, un gettito cospicuo da reinvestire nella manutenzione delle infrastrutture pubbliche più fortemente incise dai flussi turistici.

1.2.3 *Competizione fiscale orizzontale e esportazione fiscale*

Un'imposta locale "ottima" dovrebbe contenere i fenomeni di concorrenza fiscale *orizzontale*, che si traduce nella così detta *race to the bottom*, cioè le riduzioni di tassazione su basi imponibili molto mobili, rispetto ad enti limitrofi, per attirare attività economiche. La conseguenza è che, in equilibrio, il beneficio marginale della spesa pubblica locale uguaglia il costo marginale della tassazione, ma quest'ultimo, a causa della distorsione, è superiore a quello esclusivamente monetario, per cui i servizi pubblici sono offerti a livelli sub-ottimali.

Collegata a quanto appena detto, è l'idea che un'imposta locale "ottima", dovrebbe anche contenere i fenomeni di *esportazione fiscale*, con la quale si scarica su agenti economici "di passaggio", non beneficiari dei servizi pubblici locali, il peso della tassazione locale. Non dovrebbe perciò gravare sui consumi e sui redditi di impresa, entrambi caratterizzati da elevata mobilità. L'esportazione fiscale viola infatti il principio di *accountability* e responsabilità politica nei confronti dei cittadini elettori-contribuenti, separando i beneficiari della spesa dai *tax-payers*.

Tuttavia, la prescrizione *dino-taxexporting* non dovrebbe impedire di gravare sui non residenti, quando questi impongono costi di congestione e ambientali ai residenti. È il caso della tassazione che grava sui turisti delle città d'arte. Questi ultimi non sono diretti beneficiari della spesa pubblica locale ma, come utilizzatori della città, la innalzano nella componente che va a coprire i costi di manutenzione.

1.2.4 *Tassazione locale, redistribuzione ed equità orizzontale*

Una buona imposta locale dovrebbe, poi, avere una base imponibile distribuita in modo non troppo difforme sul territorio nazionale, per non dover essere corretta da meccanismi di perequazione, basati sui differenziali di capacità fiscale, troppo ampi. Al riguardo, in generale, il reddito pro capite (reddito da lavoro e profitti) è più sperequato del consumo procapite, mentre il valore procapite delle proprietà immobiliari è abbastanza uniforme sul territorio. Va da sé che questo requisito va a vantaggio delle imposte sui patrimoni immobiliari quanto più il meccanismo di accertamento avvicina i valori imponibili a quelli effettivi di mercato.

Una buona imposta locale, in quanto strumento rivolto ad obiettivi di efficienza non dovrebbe eccedere in articolazioni delle aliquote e delle detrazioni per finalità di redistribuzione verticale. La posizione dominante o comunque più tradizionale nella teoria economica, è che le politiche redistributive, con finalità di equità verticale, come la progressività delle imposte sul reddito, i sussidi e gli istituti di contrasto alla povertà, debbano essere materia di intervento del governo centrale.

La tesi base che assegna le politiche redistributive esclusivamente al governo centrale si fonda sia su questioni di carattere generale, che investono la ricerca della sede più appropriata per la definizione di giudizi di valore riguardanti la garanzia di diritti sociali, sia su questioni di efficienza economica. Sotto il primo profilo, si sostiene che le politiche distributive sono delineate sulla base di un parametro – l'*avversione sociale alla disuguaglianza* – che è riflesso nella funzione del benessere sociale. Questa in teoria dovrebbe essere espressa a livello nazionale per individuare il peso relativo del grado di meritorietà dei diversi gruppi di individui, suddivisi ad esempio per il livello del reddito reale.

Analisi più recenti, basate sull'asimmetria informativa e sulla mobilità degli individui e delle imprese, hanno un po' scalfito la nettezza di questo giudizio negativo sulle politiche distributive a livello locale, e d'altra parte ciò è confermato anche dall'evidenza empirica sulla struttura della finanza pubblica nei paesi federali e confederati. Le Province canadesi, i Cantoni svizzeri e

i Länder tedeschi svolgono rilevanti politiche distributive dal lato dell'entrata e soprattutto dal lato della spesa, attraverso il così detto *welfare locale*.

Nello stesso tempo, però, la teoria mette in guardia da un'eccessiva diffusione e frammentazione delle politiche distributive sul territorio. La progressività "a macchia di leopardo", l'accentuata differenziazione nella pervasività delle politiche di contrasto della povertà, nelle diverse aree di un paese, possono generare risultati contraddittori dal punto di vista dell'avversione alla disuguaglianza espressa da una collettività. Si potrebbe infatti generare, pur al riparo degli stessi principi fondanti recepiti dalla stessa Carta costituzionale, una discriminazione tra poveri, quelli tutelati e quelli non, a causa della geografia delle loro residenze, con un'evidente violazione dei principi di equità orizzontale. L'inconveniente è accentuato quando in territori analoghi e limitrofi insistono numerosi piccoli Comuni, ciascuno in grado di attuare uno specifico *social welfare locale* e applicare aliquote e detrazione differenziate dell'addizionale all'IRPEF come accade in Italia. La tabella 1.2 testimonia l'ampia articolazione dell'applicazione dell'addizionale all'IRPEF.

Tabella 1.2
L'ADDIZIONALE ALL'IRPEF NEI COMUNI ITALIANI. GETTITO 2013
4,4 miliardi di euro, 70 euro pro capite

	Valori assoluti	Valori %
Comuni senza addizionale IRPEF	1.457	18
Comuni con aliquota multipla	915	11
Comuni con aliquota unica con esenzione	1.450	18
Comuni con aliquota unica	4.273	53
di cui: ≤4%	1.306	30
>4<6	1.461	33
≥6	1.536	36

1.2.5 Principio della separazione delle basi imponibili per livelli di governo e autonomia tributaria

Il principio della separazione è alla base del concetto di tributo *proprio* comunale, cioè un tributo la cui base imponibile è esclusiva di quel livello di governo. Non tutti i tributi comunali è necessario che siano propri, ma certamente un criterio di razionalità suggerisce che una quota importante di entrate comunali debba avere questo carattere. Se non altro l'esistenza di tributi propri si giustifica sia sulla base della prevalenza del principio del beneficio che sulla base del principio della trasparenza e dell'*accountability*.

Non sono entrate proprie le addizionali su basi imponibili condivise da più livelli di governo, come il reddito. La condivisione di basi imponibili su diversi livelli di governo genera una competizione di tipo verticale per esempio tra lo Stato e gli enti locali per accaparrarsi il gettito su basi imponibili comuni. La pressione fiscale è totale ed è indipendente dall'ente precettore e si ha quindi un fenomeno di *common pool*.

In Italia la base imponibile reddito è colpita da tre tributi che vanno rispettivamente allo Stato, alle Regioni e ai Comuni (Tab. 1.3).

Tabella 1.3
IRPEF E ADDIZIONALI 2013, MILIARDI DI EURO

	Valori assoluti	Valori %
Comuni – Addizionale	4,4	2.6
Regioni – Addizionale	11,2	6.7
Stato – IRPEF	152,2	90.7
TOTALE	167,8	100

In ossequio ad una ragionevole applicazione del principio della separazione sembra opportuno concentrare la tassazione sul reddito nei primi due livelli (Stato e Regioni) e l'imposizione immobiliare nel terzo (i Comuni). L'imposizione del patrimonio immobiliare con un *tributo municipale proprio* consente di sviluppare un'ampia gamma di aliquote autonome dello stesso.

1.3

IUC, IMU S e Local Tax

Tutti i requisiti dell'ottima imposta locale muovono nella direzione di caratterizzare il fisco municipale con l'imposizione immobiliare. Dovrebbe quindi costituire una quota rilevante delle entrate tributarie municipali, se pur non esclusiva. Tra i paesi dell'Unione Europea molti hanno un tributo municipale sugli immobili e i terreni simile a quello applicato in Italia, cioè l'IMU-TASI, sia per caratteristiche che per dimensioni del gettito². Il tributo a cui dovrebbe più assomigliare la nuova Local Tax dovrebbe essere la CouncilTax britannica, un'imposta che utilizza la base imponibile immobiliare come *proxy* della capitalizzazione dei servizi pubblici comunali.

1.3.1 Semplificazione ed estensione della Local Tax

La nuova Local Tax (LT) entrerà logicamente nel raggio di azione dei tributi collocati all'interno dell'imposta unica comunale (IUC) e dell'imposta municipale unica secondaria (IMU S). E in effetti tutte le proposte muovono in questa direzione.

Ai sensi della Legge di Stabilità 2014 (LS) la IUC si compone di tre tributi elementari:

- La TARI, un'*imposta di scopo*, destinata alla copertura dei costi del servizio rifiuti.
- La IMU, un'*imposta patrimoniale*, applicabile su tutte le tipologie di immobili tranne le abitazioni principali inserite nelle Cat. A/2-A/7.
- La TASI, una Service Tax, destinabile al finanziamento dei servizi comunali indivisibili, applicabile, in via preliminare, sulle abitazioni principali inserite nelle Cat. A/2-A/7, ma anche sulle altre tipologie, a scelta del Comune. In questo secondo caso, la TASI è posta a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile.

La TARI ha una sua vita propria per quanto riguarda le aliquote e i Regolamenti comunali che la disciplinano. È alle viste un'ennesima riforma del Ministero dell'Ambiente per renderla più coerente con il principio "chi inquina paga" in relazione ai rifiuti prodotti e rimossi individualmente. In altre parole sempre più avrà la caratteristica di tributo a cavallo tra una tassa e una tariffa.

La struttura delle aliquote di TASI-IMU originariamente era stabilita dal Decreto Salva-Roma e EELL che hanno integrato le norme nella LS 2014. In particolare:

- la TASI, ove applicata, prevede un'aliquota minima dello 0,1% e una massima del 0,25%;
- IMU+TASI per le tipologie di immobili diverse dalle prime abitazioni, con aliquota massima 1,06%;
- in caso di applicazione della TASI sulle abitazioni secondarie, una quota dal 10% al 30% deve essere a carico dell'inquilino, a scelta del Comune.

² Hanno un tributo di questo tipo Austria, Bulgaria, Francia, Gran Bretagna, Italia, Irlanda, Lituania, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. A questi si aggiungono Belgio, Germania, Spagna, dove però parte del tributo va nelle casse regionali. Pochi paesi, oltre l'Italia sono ancora ancorati al meccanismo catastale di accertamento.

La normativa dell'anno scorso prevedeva anche *una maggiorazione sull'aliquota TASI concessa ai Comuni* dello 0,08% da spalmare, a discrezione, su tutte le tipologie di immobili (con possibilità di alzare l'aliquota massima sulle "seconde case" e gli immobili commerciali, oltre 1,06%). Il gettito della maggiorazione doveva confluire a finanziare detrazioni sulle abitazioni principali con *effetti "equivalenti"* a quelli consentiti da IMU 2012. Questo ha avuto effetti anche per quest'anno. Per esempio, per i Comuni che hanno applicato la TASI solo sulle prime case l'aliquota massima applicabile nel 2015 è stata dello 0,33%.

L'introduzione dell'IMU Secondaria o IMU S era stata prevista dal DLgs 23/2011 a partire dal 2015³, con il compito di sostituire:

- la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP);
- l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti delle pubbliche affissioni (ICDPA) o il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP).

Per inciso, questi tributi da sostituire sono talvolta classificati nel bilancio comunale tra le entrate extratributarie, quando hanno natura tariffaria sotto forma di canoni.

Presupposto dell'IMU S è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico anche a fini pubblicitari. Il soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione. L'imposta è determinata in base alla durata dell'occupazione e dell'entità di questa espressa in metri quadri o lineari, alla fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia e alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione e alla classe demografica del Comune.

Se la LT avrà la veste di una Service Tax, tipo CouncilTax britannica che grava in parte sul possessore e in parte sull'utilizzatore dell'immobile, andrà a finanziare il costo dei *servizi comunali indivisibili*. La IMU S va invece a coprire il costo sociale imputabile a *servizi perfettamente divisibili*, misurati con l'entità dell'occupazione. Inoltre, mentre l'IMU, e quindi la LT, grava in prevalenza sulle famiglie, l'IMU S grava sulle imprese e il mondo produttivo. Quindi, se si segue la logica di accorpare tributi omogenei quanto a criteri di applicazione e soggetti passivi, la LT non può cancellare la IMU S.

D'altra parte, la sostituzione LT/IMU S è stata evocata per obiettivi di semplificazione fiscale. Una volta per tutte conviene però affermare che la semplificazione cui tendere non dipende dal *numero* di tributi pagati, quanto dal modo con cui sono gestiti e applicati. Oltretutto, alcuni tributi comunali inseriti nella IMU S svolgono funzioni, come detto, di controllo dei costi di congestione e di correzioni di esternalità ambientali negative, funzioni che non sarebbero più svolte con un unico tributo immobiliare.

Assolutamente priva di senso è l'accorpamento dell'imposta di soggiorno entro la LT, ipotesi da qualcuno prospettata. Si tratta di due tributi assolutamente eterogenei e che è bene coesistono, data la relazione di complementarità che li lega.

Per la verità l'ipotesi base su cui si è discusso, fino all'anno scorso, fa riferimento ad una LT, diciamo, "minimale" secondo cui:

- tutto il gettito della tassazione patrimoniale sugli immobili spetta ai Comuni: IMU (compresi immobili di tipo D, cioè IMU D) più TASI;
- i Comuni non applicano più l'addizionale IRPEF.

³ Con la risoluzione n.1/DF/2015 il MEF ha chiarito che i Comuni non possono istituire autonomamente l'IMU S con regolamento comunale finché non venga emanato il regolamento governativo.

La LT minimale si potrebbe dunque attestare su una dimensione che va dal 42 al 52% del totale delle entrate correnti di natura tributaria ed extratributaria (vedi Tab. 1.1). Naturalmente ciò avverrebbe solo se il gettito di IMU D coprisse perfettamente la perdita di gettito da ADDIRPEF, cosa che per i due Comuni presi ad esempio non è. Sul delicato aspetto della compensazione IMU D/ADDIRPEF torneremo nel prossimo paragrafo. Se la LT incamerasse anche i tributi IMU S si attesterebbe su un livello del 49% a Firenze e del 54% a Bologna.

Di un certo interesse, nel momento in cui si progetta una nuova LT, è invece riflettere sulla natura dei tributi locali inseriti nella tabella 1.1. Le entrate da TARI e quelle extratributarie provengono da tributi puramente commutativi, cioè strettamente basati sul principio del beneficio (Tax-Benefit). L'imposta di soggiorno è un tributo di scopo e quindi anch'esso fa riferimento al Tax-Benefit. La legge istitutiva ne impone addirittura la destinazione per finalità di sviluppo delle attività turistiche e di manutenzione della città soggetta ai costi indiretti del turismo. Legate ai costi sociali di congestione e sfruttamento della città sono anche i contrassegni ZTL e le sanzioni amministrative per le violazioni del codice della strada (multe).

Poiché come abbiamo detto anche l'imposizione immobiliare è (o dovrebbe essere) correlata al valore dei servizi prestati dal Comune, solo l'addizionale IRPEF è un tributo specificamente basato sul principio della capacità contributiva. Di conseguenza, poiché l'addizionale all'IRPEF non sarebbe più applicata con la LT, la tassazione municipale diventerebbe interamente basata sul principio del beneficio.

È utile ricordare che i tributi di natura commutativa sono meno distorsivi di quelli basati sulla capacità contributiva, poiché, anziché commisurati a reddito prodotto o consumato, riflettono l'uguaglianza al margine tra beneficio e costo del servizio cui sono collegati. Per di più, la base imponibile di questi tributi è spesso anelastica. L'imposta di soggiorno, ad esempio, essendo l'elasticità dei flussi turistici praticamente nulla rispetto alla tassazione (comunque contenuta: un euro a "stella alberghiera"), si può avvicinare ad una *lump sum tax* non distorsiva. Parimenti l'imposizione immobiliare, basata sui valori catastali, è per sua natura a base imponibile fissa, quindi *lump sum*.

1.3.2 Soggetti passivi, aliquote, detrazioni

Riassumendo, a livello aggregato, dati 2014, i tributi in predicato di essere sostituiti valgono circa 26 miliardi di euro così suddivisi.

Tabella 1.4
GETTITO AGGREGATO DELLA LOCAL TAX
Miliardi di euro

IMU/TASI	21,1
TOTADDIRPEF	4,4
Tributi IMU S	0,7
TOTALE	26,2

Nella definizione della LT emergono una serie di problemi.

Il primo problema riguarda la possibile applicazione della LT anche agli inquilini, oltre che i proprietari, analogamente a quanto accade con la TASI. In linea di principio questo sarebbe opportuno, trattandosi di una Service Tax, basata sul principio del beneficio. Di fatto, l'esperienza della TASI non depone a favore di questa soluzione. Il mercato degli affitti è così distorto e "conflittuale" in Italia da non consentire di attribuire in modo lineare, come avviene in altri paesi europei, agli inquilini la quota di contribuzione al finanziamento dei servizi indivisibili.

Il secondo problema riguarda, la discriminazione di aliquota e l'applicazione di detrazioni a seconda della categoria degli immobili. Rispetto al regime attuale le novità più rilevanti potrebbero riguardare i proprietari di abitazioni principali.

Qui si confrontano due posizioni, alternative in termini di principio di finanza pubblica, ma limitatamente differenti in termini quantitativi:

- secondo la prima, motivi di equità e di sostegno al settore dell'edilizia spingerebbero verso l'esenzione pura e semplice della tassazione sull'abitazione principale. La proposta rientra in un ampio piano di riduzione della pressione fiscale in tre anni. L'abolizione dell'imposta sull'abitazione principale è appena il 10% dell'intero pacchetto che vale circa 45 miliardi e riguarderà IRPEF, IRES e IRAP;
- in base alla seconda, sarebbe auspicabile invece una specie di ritorno all'IMU, accompagnata da una *no tax area* o da una detrazione fissa media di entità tale (tenendo eventualmente conto della numerosità familiare) da portare fuori dal raggio di azione della LT le case di valore medio basse. Deduzione e detrazione potrebbero essere modellate anche in relazione al mutuo ipotecario che ha consentito l'acquisizione dell'immobile. Per esempio, coppie di giovani con figli e casa di proprietà di medio valore, gravata di mutuo ipotecario, potrebbero essere in linea di massima esentati dalla LT.

Per gli altri immobili i cambiamenti dovrebbero essere più limitati, salvo naturalmente per i capannoni industriali che rientrerebbero nel campo di azione dell'imposta municipale. Sconsigliabile è infine ogni deducibilità dalle imposte sul reddito delle società della LT, trattandosi di tributi applicati con criteri diversi (capacità contributiva versus beneficio) e in ossequio al principio della separazione delle basi imponibili.

L'incertezza maggiore che incombe sulla struttura di aliquote della nuova LT è l'avvio della riforma del catasto, con l'applicazione del nuovo modo di valutare il valore patrimoniale a partire dal valore di mercato al metro quadro rilevato dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la tipologia di appartenenza del bene e corretto in funzione della localizzazione e di alcune caratteristiche edilizie. L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporterebbe 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.

Secondo recenti stime (vedi il successivo capitolo), 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. L'effetto rivalutazione proprio dei principali centri urbani si ripercuote anche sulle aree limitrofe e sulle prime periferie di più antica urbanizzazione. Con riferimento alle seconde case, quelle che presumibilmente subiranno la rivalutazione più alta non saranno tanto quelle localizzate in città a forte presenza universitaria quanto quelle in località a prevalente vocazione turistica.

La riforma non comporterà un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite poiché la legge delega sulla riforma fiscale prescrive che la rivalutazione dovrà avvenire "a invarianza di gettito". Pertanto la revisione della base imponibile comporterà necessariamente una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, che dovrà 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 necessariamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione. Anche per verificare gli effetti distributivi della rivalutazione decisivo sarà il criterio con cui sarà applicato il vincolo della invarianza di gettito: a livello comunale o a livello nazionale. Nel primo caso, la nuova base imponibile permetterebbe di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti, ma non consentirebbe di

risolvere le disuguaglianze tra i diversi territori. Al contrario, nel secondo caso, i Comuni riscontrerebbero una variazione di gettito, positiva o negativa, rispetto alla situazione attuale, per cui sorgerebbe inevitabilmente un problema di compensazione con trasferimenti orizzontali.

Le complicazioni che questo adeguamento delle basi imponibili comporta sembrano spingere il governo ad un rinvio della riforma.

2.

FISCALITÀ IMMOBILIARE ED EQUITÀ: LA REVISIONE DEL CATASTO E IL SISTEMA DELLE DETRAZIONI

La tassazione immobiliare è stata negli ultimi anni al centro del dibattito politico del paese. Dal 2009, infatti, si sono susseguiti numerosi e importanti interventi legislativi: la legge delega sul federalismo fiscale, l'emanazione del DL 23/2011 che ha istituito l'IMU, la LS 2013 con la quale è stata ridefinita l'attribuzione ai Comuni e allo Stato del gettito IMU, fino alla più recente LS 2014 che ha istituito un nuovo tributo, la IUC. In parallelo, l'attività normativa si è occupata anche del problema determinato dall'iniquità dell'attuale sistema catastale, agendo prima sulla base imponibile IMU attraverso l'applicazione alle rendite di coefficienti moltiplicativi uniformi e successivamente con l'approvazione della "Delega fiscale" che prevede, tra l'altro, la riforma del catasto nel tentativo di assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili.

Al di là dei cambiamenti intervenuti nel tempo sul sistema di prelievo immobiliare, ci si interroga circa le implicazioni che potrebbero scaturire a seguito di due interventi: la riforma del catasto, da un lato, che come anticipato andrebbe a rivalutare le rendite catastali in modo da avvicinarle al valore di mercato degli immobili e le scelte in merito al sistema di detrazioni sull'abitazione principale, dall'altro. In particolare, in relazione a questo secondo punto, si metteranno a confronto gli effetti prodotti da detrazioni definite con criteri differenziati.

2.1

La revisione del catasto e l'incremento della rendita patrimoniale nelle nostre città

La revisione del catasto – che in molti paesi europei, dove l'imposta patrimoniale ha più antica tradizione ha una periodicità regolare (ad esempio, è prevista una frequenza quinquennale nel Regno Unito) – è attesa da molto tempo, sia in ambito tecnico che politico. Da più parti è stata denunciata l'iniquità del prelievo sul patrimonio immobiliare (tra diverse aree territoriali, tra diverse zone delle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali), legata a una base imponibile datata⁴. Infatti, se la rendita catastale costituisce la base imponibile per la determinazione delle imposte che riguardano la proprietà immobiliare, ne consegue che un sistema fiscale equo dovrebbe prelevare una quota proporzionale all'effettivo valore di quel bene. Le novità introdotte dal Ddl recante la cosiddetta "Delega fiscale", riguardano molti aspetti⁵ tra cui la necessità di attribuire a ciascuna unità immobiliare tanto il valore patrimoniale quanto la rendita catastale. In prospettiva, si prevede che cambi inoltre il modo in cui dovrà essere misurata la consistenza di un immobile ovvero non più in vani catastali ma in metri quadri di superficie.

La riforma del catasto rappresenta, quindi, nel nostro paese un progetto assai ambizioso e che potrà realizzarsi solo in tempi molto lunghi. In attesa di una precisa ricognizione su ciascuna unità immobiliare, ciò che si propone in questa sede è di procedere ad una prima fase di applicazione in cui la nuova rendita catastale viene calcolata esclusivamente a partire dai dati dell'Os-

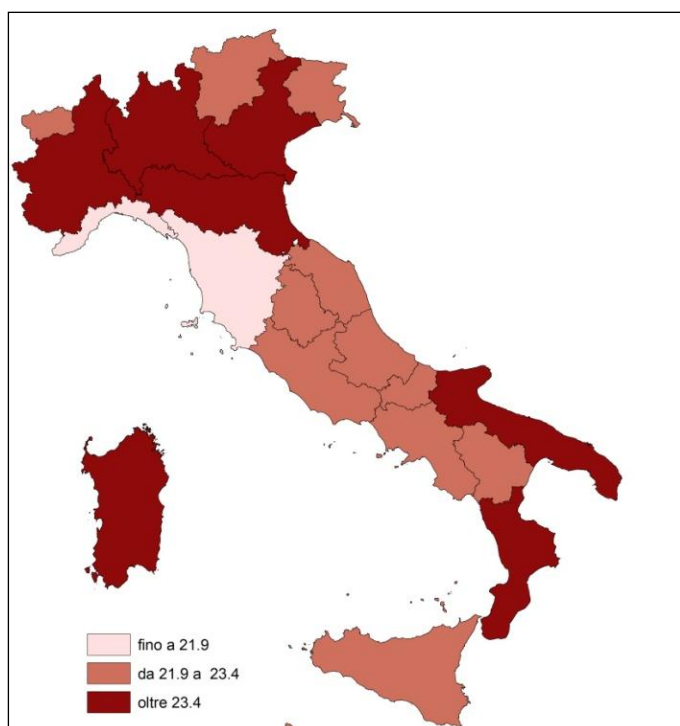
⁴ Bocci C., Iommi S., Marinari D., "IMU più equa con i valori di mercato", *Lavoce.info*, novembre 2012; Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P., "Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa", *Lavoce.info*, marzo 2014.

⁵ Viene rilanciata l'idea del decentramento catastale comunale e viene indicata la necessità di individuare ambiti territoriali di riferimento per la valutazione del mercato immobiliare.

servatorio Immobiliare dell'Agenzia del Territorio(OMI)⁶. In questo esercizio prendiamo a riferimento questa ipotesi per valutare gli effetti teorici della possibile riforma.

La rendita catastale verrebbe, dunque, definita a partire dai redditi da locazione medi (fonte OMI), tenendo conto della localizzazione e delle caratteristiche edilizie dei beni per destinazione catastale e ambito territoriale. Il valore così ottenuto verrà moltiplicato per la superficie dell'immobile e a questo poi verranno applicate una serie di riduzioni che si riferiscono alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. In definitiva, a parità di numero di vani l'adozione dei nuovi criteri di definizione della rendita andrebbero, potenzialmente, a penalizzare quelle abitazioni con una dimensione media più elevata. Guardando a livello regionale (Fig. 2.1), i vani mediamente più ampi caratterizzano le abitazioni delle regioni settentrionali e una parte di quelle meridionali.

Figura 2.1
SUPERFICIE MEDIA DEI VANI NELLE REGIONI ITALIANE. 2011



Fonte: ISTAT, Censimento 2011

Proponiamo un confronto tra la rendita catastale attuale e quella futura (Tab. 2.2) per alcune città italiane e per diverse tipologie di abitazione assumendo come base un'abitazione tipo (categoria catastale A2)⁷.

⁶ Pur nella consapevolezza che questa ipotesi costituisce una semplificazione rispetto a quanto indicato dal Ddl, l'avvio di questa prima fase consentirebbe un rapido adeguamento delle rendite e garantirebbe una maggiore equità rispetto alla situazione attuale, almeno tra le diverse zone individuate da OMI.

⁷ La rendita attuale viene determinata a partire dalle tariffe d'estimo e si ottiene dal prodotto tra queste e il numero di vani catastali. La rendita futura, invece, è stata misurata moltiplicando i canoni di locazione medi al metro quadro forniti da OMI e la superficie. 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%.

Tabella 2.2
CONFRONTO TRA RENDITA ATTUALE E FUTURA

	Rendita attuale	Rendita futura	Rapporto		Rendita attuale	Rendita futura	Rapporto
<i>Abitazione principale in città (5 vani, 90 mq)</i>				<i>Casa in affitto a studenti (3 vani, 50 mq)</i>			
Torino	1.134	4.594	4	Padova	612	1.987	3
Milano	1.085	5.244	5	Bologna	712	2.818	4
Firenze	744	5.413	7	Pisa	487	2.522	5
Roma	1.188	6.968	6	Bari	502	1.839	4
Napoli	701	3.223	5				
<i>Abitazione principale in periferia (5 vani, 90 mq)</i>				<i>Casa vacanze (4 vani, 70 mq)</i>			
Alessandria (AL)	508	1.593	3	Cortina d'Ampezzo (BL)	1.229	9.374	8
Gallarate (VA)	523	2.764	5	Campo nell'Elba (LI)	820	5.924	7
Tivoli (RM)	813	1.656	2	San Vincenzo (LI)	624	4.82	8
Ercolano (NA)	324	2.328	7	San Gimignano (SI)	444	3.669	8
Sesto Fiorentino (FI)	555	4.982	9	Capri (NA)	1.273	7.983	6
				Santa Teresa di Gallura (OT)	492	4.435	9

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

L'applicazione dei criteri prospettati per la determinazione della rendita comporta un aumento potenziale 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. L'effetto rivalutazione proprio dei principali centri urbani si ripercuote anche sulle aree limitrofe e sulle prime periferie di più antica urbanizzazione. Con riferimento alle seconde case, quelle che presumibilmente subiranno la rivalutazione più alta non saranno tanto quelle localizzate in città a forte presenza universitaria quanto quelle in località a prevalente vocazione turistica.

È evidente che la riforma non potrà determinare un aumento proporzionale alla rivalutazione delle rendite del carico fiscale, poiché da più parti viene ribadito l'obiettivo dell'invarianza di gettito. Pertanto la revisione della base imponibile determinerà necessariamente una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, che dovrà 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 necessariamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

2.1.1 Il nodo dell'invarianza di gettito

Tra gli aspetti cruciali legati alla riforma del catasto c'è, come già accennato, il tema dell'invarianza di gettito che potrebbe trovare una declinazione a livello nazionale o locale. Occorre precisare che le due ipotesi generino implicazioni diverse: ad esempio, l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe minare, almeno in parte, uno degli obiettivi della revisione. In questo caso, infatti, la nuova base imponibile permetterebbe di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso comune ma il vincolo imposto dall'invarianza di gettito di fatto non consente di risolvere le disuguaglianze tra i diversi territori.

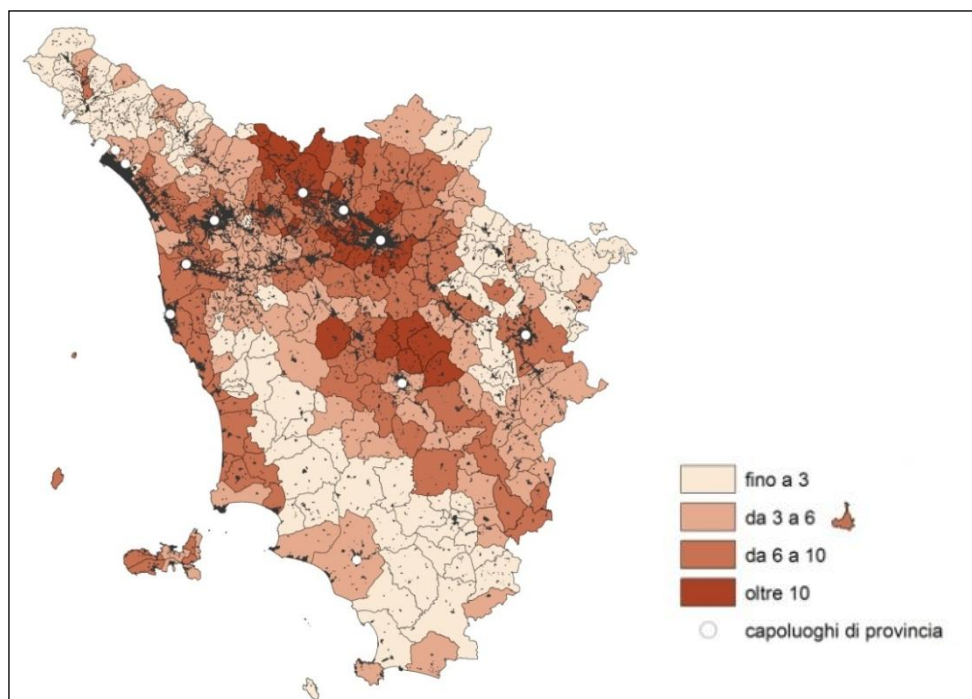
Al contrario, se l'invarianza di gettito viene declinata a livello nazionale i Comuni risconterranno una variazione di gettito, positiva o negativa, rispetto allo situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone per la Toscana una simulazione degli effetti che in prospettiva potrebbe generare la riforma del catasto sulla tassazione per l'abitazione principale (TASI),

nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. Per il calcolo della base imponibile attuale si utilizzano i dati del catasto edilizio urbano, mentre per la determinazione della rendita post-riforma si fa riferimento ai prezzi per la locazioni raccolti nella banca dati OMI⁸.

Anche nel caso della Toscana, coerentemente a quanto rilevato su scala nazionale, la differenza tra la situazione attuale e quella futura post-riforma è mediamente molto elevata. In particolare, il rapporto tra le due rendite evidenzia che le aree che presumibilmente potrebbero subire gli aumenti più consistenti sono quelle turistiche della costa, dell'area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia e del Chianti senese. Questa evidenza porta a concludere che le rendite catastali attualmente vigenti risulterebbero particolarmente distanti dal valore di mercato nelle aree a forte pressione residenziale generata sia dalla popolazione residente che da quella non stabile. Per contro, le aree in cui questi valori sono più vicini tra loro sono quelle marginali della Lunigiana e Garfagnana, della Toscana interna e meridionale e delle aree appenniniche, escluse quelle a maggiore vocazione turistica.

Figura 2.3
RAPPORTO TRA RENDITA CATASTALE ATTUALE E FUTURA. TOSCANA



Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Catasto Edilizia Urbano

Per valutare gli effetti della rendita calcolata secondo i nuovi criteri in termini di gettito, proponiamo una stima della TASI ad aliquota standard dell'0,1%. Per imporre l'invarianza di gettito a livello nazionale, si determina⁹ il rapporto tra le basi imponibili italiane pre e post-riforma (pari a 5,84) e si utilizza questo coefficiente per riproporzionare l'aliquota standard. La nuova

⁸ Per una descrizione più dettagliata dei metodi di calcolo della rendita post riforma, si rimanda a <http://www.lavoce.info/archives/18130/nuovo-catasto-tasse-sulla-casa-rendite/>

⁹ Utilizzando i dati pubblicati dall'Agenzia delle entrate nel volume *Gli immobili in Italia 2015* e la banca dati OMI e seguendo gli stessi criteri del caso toscano.

aliquota (pari a 0,017%) ci consente di determinare il gettito TASI standard post-riforma per i Comuni toscani, nell'ipotesi di invarianza di gettito nazionale.

Tabella 2.4
GETTITO TASI STANDARD PRE, POST-RIFORMA E CON INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE. COMUNI TOSCANI
Media per abitazione principale e classe demografica

	Pre-riforma (aliquota 0,1%)	Post-riforma con invarianza di gettito (aliquota 0,017%)	Differenza pre – post-riforma con invarianza di gettito
Fino a 1.000 abitanti	69	50	-19
Da 1.001 a 2.000 ab.	75	62	-13
Da 2.001 a 3.000 ab.	89	84	-5
Da 3.001 a 5.000 ab.	90	73	-18
Da 5.001 a 10.000 ab.	97	100	4
Da 10.001 a 20.000 ab.	103	120	17
Da 20.001 a 60.000 ab.	109	142	33
Da 60.001 a 100.000 ab.	114	134	20
Oltre 100.000 ab.	131	178	46
TOTALE	110	133	23

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio

I risultati, evidenziano come la riforma potrà determinare per i Comuni toscani, un incremento di 23 euro per abitazione principale della TASI, ovvero del 21% del gettito. Guardando alle classi demografiche, appare evidente come teoricamente i nuovi criteri andranno a penalizzare, coerentemente a quanto rilevato in relazione al rapporto tra la rendita pre e post-riforma, i contribuenti delle città più grandi, a ulteriore testimonianza del fatto che il valore reale delle abitazioni nei centri urbani sembrerebbe lontano da quello catastale. In questi Comuni, quindi, il gettito incassato a seguito della riforma sarà presumibilmente più elevato rispetto a quello attuale. Al contrario, nei centri più piccoli, dove le basi imponibili pre e post-riforma sono meno distanti tra loro, si osserverà una riduzione del prelievo fiscale.

Tabella 2.5
GETTITO TASI STANDARD PRE E POST-RIFORMA, ABITAZIONI PRINCIPALI. COMUNI TOSCANI
Media per quintile di differenza di gettito

Classe	Variazione post e pre-riforma (euro per abitazione)	Variazione post e pre-riforma (%)
1° quintile	-56	-67
2° quintile	-27	-37
3° quintile	-3	-4
4° quintile	21	+22
5° quintile	69	+74
Variazione media	23	+21

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio

L'analisi per quintile di differenza di gettito rende conto della distribuzione delle variazioni a seguito dell'adozione dei nuovi criteri per definire la base imponibile. In particolare, il 40% dei Comuni toscani, cioè quelli del primo e del secondo quintile, sarà interessato da una riduzione significativa della TASI rispettivamente del 67% e del 37%, che corrisponde ad una contrazione del prelievo per abitazione principale di 56 e di 27 euro. Un ulteriore 40% dei Comuni, ovvero quelli che ricadono nel quarto e quinto quintile, saranno, al contrario, colpiti da un aumento consistente del gettito medio; in questo caso ogni abitazione principale pagherà fino a 69 euro in più rispetto alla situazione attuale, con un incremento del 74% del gettito complessivo. Solo nel restante 20% dei Comuni toscani il gettito TASI resterà sostanzialmente immutato.

Occorre osservare, in ultima analisi, che se il vincolo di invarianza di gettito fosse posto a livello comunale, anziché nazionale, si perderebbe questa redistribuzione dei carichi fiscali tra i Comuni e di conseguenza rimarrebbero inalterate le disparità tra i territori.

2.2

I comportamenti dei Comuni italiani in merito alle detrazioni della TASI

Il tema relativo alle detrazioni sulla TASI merita un approfondimento sia perché rappresenta un nodo centrale per gli enti e i cittadini (in termini di entrate e di politiche locali per i primi, di pressione fiscale per i secondi) sia perché può essere utilizzato come ulteriore strumento a garanzia di una maggiore equità del prelievo fiscale.

Per il 2014 (Legge 68/2014) il governo centrale ha concesso ai Comuni ulteriori margini di manovra attraverso l'allentamento dei vincoli sulle aliquote massime per un ammontare complessivo dello 0,8 per mille. Le eventuali maggiorazioni di aliquota devono essere destinate esclusivamente a detrazioni a favore delle famiglie e dei ceti più deboli e non possono comportare alcun aumento della pressione fiscale complessiva¹⁰. Pertanto, a differenza di quanto accadeva con l'IMU, per la TASI ogni Comune può individuare in piena autonomia sia i destinatari delle agevolazioni che i criteri con cui assegnarle. La casistica dei criteri adottabili per definire il sistema di detrazioni è abbastanza ampia e prevede:

- *detrazione in somma fissa*, quando a tutte le unità immobiliari viene concesso un identico sconto d'imposta;
- *detrazione legata alla rendita catastale*, quando si applicano agevolazioni variabili in base alla rendita catastale della casa in modo che a rendite basse corrispondono detrazioni più alte;
- *detrazione legata al reddito del proprietario*, quando si prevedono sconti solo se il possessore dell'immobile ha un reddito inferiore a un certo livello;
- *aliquota a scaglioni*, quando a livelli diversi di rendita catastale può corrispondere, anziché una detrazione, una diversa aliquota TASI;
- *detrazione legata alle caratteristiche del proprietario*, quando si condizionano le detrazioni a particolari requisiti del proprietario: età anagrafica, percentuale di handicap o valore ISEE sotto una certa soglia;
- *agevolazioni per i figli*, quando si applica un extra sulla detrazione base in corrispondenza del numero di figli convivente e sotto una certa età;
- *agevolazioni legate a più requisiti*, quando si collegano detrazioni o aliquote differenziate a un mix di condizioni diverse.

Guardando ai capoluoghi di regione e alle opzioni perseguite in termini di detrazioni, il criterio più frequentemente adottato è quello che prevede agevolazioni legate alla rendita catastale, ovvero inversamente proporzionali alla base imponibile dell'imposta. A questa opzione spesso si affianca l'ulteriore detrazione legata ai figli.

¹⁰ Dopo la chiusura del termine per le delibere, poco meno di 900 Comuni hanno eliminato la TASI sulla prima casa, circa 4.800 applicano la TASI sulle abitazioni principali con aliquota fissa e senza sconti e quasi 2.350 hanno previsto detrazioni o agevolazioni di qualche tipo.

Tabella 2.6
SISTEMI DI DETRAZIONI TASI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE APPLICATE DAI CAPOLUOGHI DI REGIONI. 2014

	Detrazione in somma fissa	Detrazione legata alla rendita catastale	Detrazione legata al reddito del proprietario	Aliquota a scaglioni	Detrazione legata alle caratteristiche del proprietario	Maggiorazioni per i figli	Agevolazioni legate a più requisiti
Torino		X				X	
Aosta					X		
Milano		X				X	
Bolzano*							
Trento	X						
Venezia		X				X	
Trieste							
Genova							X
Bologna		X					
Firenze		X				X	
Perugia		X				X	
Ancona		X				X	
Roma		X					
L'Aquila**							
Campobasso**							
Napoli		X					
Bari			X				
Potenza		X				X	
Catanzaro**							
Palermo		X				X	
Cagliari							X

* A partire dall'anno 2014, è dovuta l'imposta municipale sugli immobili IMI e non trovano più applicazione le norme nazionali che disciplinano l'IMU e la TASI.

** Non previste.

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

2.2.1 Due sistemi di detrazione a confronto in relazione alla proposta di riunificazione di IMU e TASI

Tra gli obiettivi dichiarati dall'attuale governo in tema di fiscalità immobiliare c'è quello di perseguire una maggiore semplificazione attraverso l'istituzione di una nuova imposta che andrà a sostituire TASI e IMU. Tra le proposte più recenti, infatti, c'è quella di introdurre una "Local Tax" che graverà sulla stessa base imponibile della IUC, ma che prevede probabilmente un'aliquota standard sull'abitazione principale del 3,3 per mille. Per quanto riguarda le detrazioni sulle prime case, l'ipotesi più plausibile presuppone il ripristino della detrazione standard già prevista per l'IMU (200 euro più 50 euro per ciascun figlio convivente) che però potrebbe essere accompagnata da altre forme di sgravio affidate ai Comuni e basate comunque sull'indicatore ISEE.

Nonostante quella appena prospettata sia l'ipotesi più probabile, sembra opportuno approfondire il tema delle detrazioni, mettendo a confronto criteri alternativi. La prima ipotesi si pone in coerenza con quanto applicato sull'abitazione principale con l'IMU poiché stabilisce una detrazione costante, mentre la seconda risulta teoricamente più vicina a quanto delineato con la TASI, poiché prevede un sistema di detrazioni che varia territorialmente. A tal proposito sono stati stimati gli esiti che derivano da un sistema di riduzione di 200 euro per tutti¹¹, confrontandoli con quelli relativi ad uno scenario che prevede una quota costante di gettito esentato e pertanto detrazioni commisurate al valore della base imponibile. In entrambi i casi si fa riferimento ad un gettito sull'abitazione principale calcolato all'aliquota del 3,3 per mille.

¹¹ La stima relativa alla prima ipotesi di detrazioni, non contempla l'ulteriore sgravio per i figli poiché irrilevante ai fini del confronto circa gli effetti territoriali dei due criteri.

Per poter confrontare i due scenari è stato necessario stimare la base imponibile a livello regionale, ottenuta dai dati OMI sul valore del patrimonio immobiliare. Questa informazione ha consentito di quantificare il gettito standard della “Local Tax”, prevedendo le due ipotesi di agevolazione. Con il primo sistema, come già specificato, si mantiene fissa la detrazione mentre varia su base comunale la proporzione delle agevolazioni rispetto al gettito complessivo. Nell’altra ipotesi, al contrario, si mantiene fissa la quota di gettito esentato (59%) e congruentemente, le detrazioni risultano territorialmente differenziate.

Tabella 2.7
CONFRONTO TRA DETRAZIONE MEDIA COSTANTE E DETRAZIONE PROPORZIONALE ALLA BASE IMPONIBILE

	Base imponibile media	Hp 1: detrazione costante		Hp 2: detrazione variabile	
		Detrazione media	Decurtazione del gettito (%)	Detrazione media	Decurtazione del gettito (%)
Piemonte	92.111	200	58,3	202	59,0
Valle d'Aosta	127.382	200	41,7	283	59,0
Liguria	122.569	200	45,5	259	59,0
Lombardia	82.033	200	64,1	184	59,0
Trentino Alto Adige	102.310	200	54,8	215	59,0
Veneto	87.820	200	59,0	200	59,0
Friuli-Venezia Giulia	88.293	200	63,2	187	59,0
Emilia-Romagna	96.330	200	56,1	210	59,0
Toscana	101.144	200	53,9	219	59,0
Umbria	78.940	200	65,0	181	59,0
Marche	72.168	200	70,8	167	59,0
Lazio	128.382	200	42,2	279	59,0
Abruzzo	79.481	200	66,2	178	59,0
Molise	69.193	200	72,4	163	59,0
Campania	88.484	200	59,2	199	59,0
Puglia	77.832	200	67,7	174	59,0
Basilicata	53.170	200	82,3	143	59,0
Calabria	56.224	200	70,7	167	59,0
Sicilia	65.821	200	73,2	161	59,0
Sardegna	71.311	200	74,7	158	59,0
ITALIA	89.050	200	59,0	200	59,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio, ISTAT

Il primo risultato suggerisce come una detrazione costante, in conseguenza delle differenze legate alla base imponibile (di valore più elevato al centro-nord) produca una platea di esenti (o più precisamente una decurtazione del gettito) assai diversificata, in particolare più ampia al sud. Con questi importi presi a riferimento è completamente esente dal pagamento dell’imposta il 28% delle famiglie. Questo primo criterio, guardando al principio del beneficio appare soddisfacente poiché correla la tassazione immobiliare alla presenza di servizi offerti al cittadino. Si aggiunga che a seguito dell’attuazione della riforma del catasto, che come già ampiamente sottolineato in precedenza commisurerà più efficacemente il valore della base imponibile a quello di mercato e quindi (seppur indirettamente) alla dotazione di servizi, il principio del *tax-benefit* risulterà ancora più soddisfatto. Per contro, essendo la platea di esenti significativamente differenziata a livello regionale, questo criterio potrebbe sollevare una questione di equità territoriale.

La definizione, invece, di detrazioni differenziate in relazione alla base imponibile rappresenta certamente un criterio più equo da un punto di vista territoriale ma più iniquo nella prospettiva di una forma di tassazione commisurata al principio della controprestazione. Infatti questa seconda ipotesi, pur garantendo una platea di esenzioni equamente distribuita sul territorio nazionale, avvantaggia con detrazioni più elevate rispetto all’altra ipotesi i proprietari di abitazioni di maggior valore e quindi presumibilmente localizzate in contesti a maggiore offerta di servizi.

2.3

Il peso dell'abitazione sulle famiglie e l'esenzione dei mutui

Alcuni aspetti attualmente in discussione riguardano il modo in cui tener conto dell'onere dell'abitazione sui redditi dei contribuenti, ai fini dell'imposta. Questo tema riguarda due aspetti: da un lato l'eventuale esenzione o meno degli inquilini dal pagamento della LT, dall'altro l'eventuale detrazione del costo del mutuo. Dal primo punto di vista sarebbe perfettamente giustificato indicare anche l'inquilino quale soggetto passivo di imposta, come avviene nella maggioranza degli altri paesi europei, in una logica di Service Tax. Da questo punto di vista sarebbe corretto porre l'imposta a carico di colui che usufruisce appunto dei servizi locali: il proprietario, a seguito del maggior valore acquisito dall'immobile; l'inquilino per il godimento dei servizi. Questo è per altro il sistema attualmente vigente.

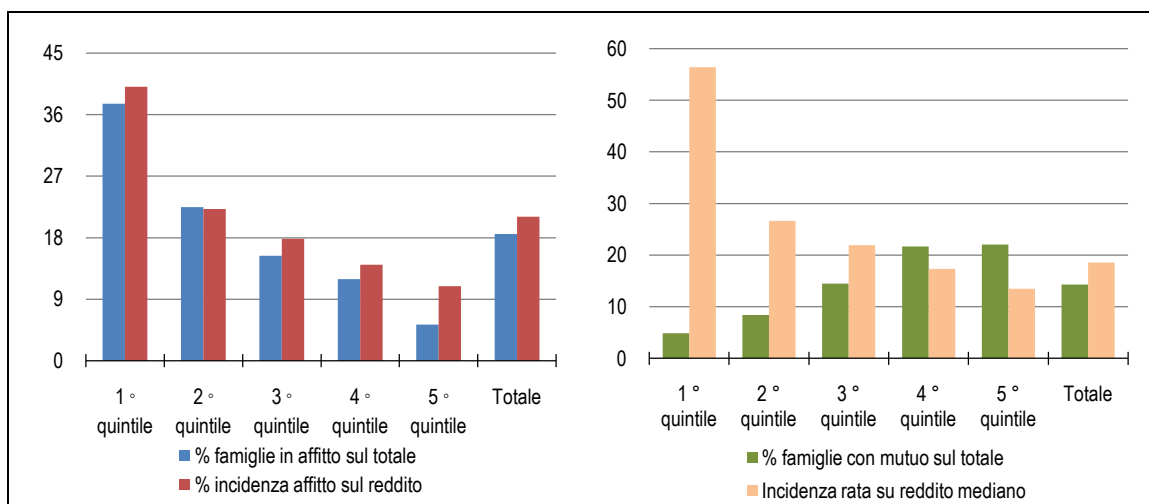
Merita, però, richiamare la particolare configurazione del mercato degli affitti nel nostro paese. Questo è oggi molto sottodimensionato e squilibrato rispetto a quanto avviene in altri paesi e a quanto giustificabile economicamente. Il 18% delle famiglie in Italia vive in affitto con una maggiore concentrazione tra le fasce più deboli, sia della frequenza del fenomeno (il 37% delle famiglie appartenenti al primo quintile di reddito, contro il 5% dell'ultimo) che del peso sul bilancio familiare (l'8% del primo decile contro l'1% dell'ultimo per le sole famiglie in affitto). L'introduzione dell'imposta patrimoniale ha un effetto di correzione di questa distorsione, spingendo ad un uso produttivo della proprietà.

La detraibilità del costo del mutuo trova giustificazione nell'obiettivo di un alleggerimento generale del peso fiscale sul patrimonio e in questo contesto è una modalità tra le più indicate. Inoltre, verrebbe così corretto l'onere a favore di coloro per i quali il diritto di proprietà non è ancora completamente maturato. Beneficerebbe di questa misura, qualora venisse adottata, il 14% delle famiglie in Italia. Ovviamente le famiglie che sostengono un mutuo sono più concentrate tra le fasce di reddito alte, ma il peso sui bilanci familiari, quindi l'effetto della detraibilità, è maggiore tra le fasce deboli. Per queste ultime l'incidenza del mutuo sul bilancio familiare è particolarmente elevata.

Grafico 2.8

L'ONERE DELL'ABITAZIONE SULLE FAMIGLIE IN ITALIA E IL COSTO DELL'AFFITTO E DEL MUTUO SUI BILANCI FAMILIARI. ITALIA 2013 (REDDITI 2012)

Valori % per quintile di reddito disponibile



Fonte: nostre elaborazioni su dati EUSILC 2013 (redditi 2012) - Italia

Il ricorso al mutuo, più del suo peso sui bilanci familiari, presenta, inoltre, una forte disparità territoriale tra nord e sud del paese.

Tabella 2.9
FAMIGLIE CON MUTUO E FAMIGLIE IN AFFITTO PER REGIONE

Regione	% famiglie con mutuo sul totale	Incidenza rata su reddito medio	% famiglie in affitto sul totale
Piemonte	11,90	16,6	24,5
Valle d'Aosta	22,19	13,4	25,0
Lombardia	19,28	17,4	18,8
Bozen-Bolzano	14,17	22,5	16,4
Trento	17,24	18,9	24,2
Veneto	18,78	18,0	14,7
Friuli-Venezia Giulia	19,63	17,1	16,3
Liguria	11,22	17,5	25,4
Emilia-Romagna	16,30	17,7	20,7
Toscana	15,52	18,5	18,1
Umbria	17,29	17,1	18,8
Marche	14,53	17,8	16,6
Lazio	15,92	20,9	20,0
Abruzzo	14,91	17,6	11,2
Molise	7,47	15,4	13,5
Campania	5,72	20,1	27,0
Puglia	10,82	19,6	12,4
Basilicata	5,27	18,9	13,0
Calabria	5,37	17,3	15,1
Sicilia	9,64	21,1	13,1
Sardegna	17,26	19,5	10,5
TOTALE	14,26	18,4	18,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

2.4

Considerazioni generali

Il contributo guarda alle implicazioni che deriveranno dall'introduzione di alcune innovazioni nel campo della fiscalità immobiliare assumendo in particolare la prospettiva dell'equità. Le modifiche analizzate riguardano tanto la riforma del catasto che andrà a riallineare le rendite catastali con il valore di mercato, quanto le opzioni perseguibili in materia di detrazioni. Dal profilo dell'equità, la riforma del catasto sembra andare indubbiamente verso quella direzione anche se resta aperta la questione dell'invarianza di gettito e quindi della distribuzione territoriale dei nuovi carichi fiscali che in alcuni casi potrebbero essere di entità consistente. Guardando al sistema di detrazioni, il confronto tra i due modelli delineati evidenzia implicazioni di natura diversa. Sempre in riferimento alla nozione di equità fiscale, le preferenze sembrano accordarsi verso il sistema adottato fino all'entrata in vigore della TASI che prevede detrazioni costanti, in particolare nella prospettiva delineata dalla riforma del catasto di maggiore correlazione tra rendita catastale e valore di mercato degli immobili e quindi tra base imponibile e dotazione di servizi. Il sistema così delineato soddisfa il principio della controprestazione che è riconosciuto come uno dei principi fondanti della tassazione locale. Invece, l'eventuale detrazione della rata del mutuo soddisfa la necessità di alleggerire la pressione sulle famiglie del costo dell'abitazione.

3.

LA LOCAL TAX: QUALI SPAZI DI MANOVRA?

Si confrontano di seguito alcune ipotesi alternative proposte dal recente dibattito in tema di riordino della fiscalità locale. Le proposte oggi in discussione riguardano il trasferimento ai Comuni di alcuni prelievi minori sul patrimonio attualmente percepiti dallo Stato; l'imposta municipale secondaria; la LT "minimale"; l'ipotesi di esenzione parziale o totale del prelievo sulla abitazione principale.

3.1

Le imposte sul patrimonio immobiliare: nuove entrate per i Comuni?

Una prima ipotesi di studio riguarda gli spazi di intervento in ambito di riassetto della fiscalità immobiliare. Il patrimonio immobiliare è oggetto di imposta in diverse forme: lo scambio, la produzione di reddito, il valore immobiliare; il cui gettito è destinato allo Stato o ai Comuni. All'interno di questa articolazione sono senz'altro presenti margini di possibile semplificazione così come è possibile trovare spazi per una ricomposizione dei gettiti tra amministrazione centrale e locale. È questo il caso, ad esempio, delle imposte di registro e di bollo, di cui da tempo si discute nell'ottica della semplificazione, e delle imposte sui trasferimenti di proprietà, da alcuni proposte allo scopo di integrare le entrate locali.

È, infatti, possibile distinguere cinque categorie di imposte gravanti sugli immobili (Tab. 3.1):

- imposte di natura "reddituale" il cui presupposto è il reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene (IRPEF e IRES);
- imposte di natura "patrimoniale" il cui presupposto è la proprietà o il possesso del bene (IMU);
- imposte sui servizi pubblici resi ai proprietari degli immobili (TASI);
- imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso (IVA, registro, ipotecaria, catastale);
- imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito (successioni e donazioni);
- imposte sulle locazioni (cedolare secca, registro e bollo sui contratti di locazione).

Il gettito complessivo è pressoché invariato tra il 2012 e i 2014, dimostrando una contenuta elasticità al ciclo economico. I dati evidenziano gli effetti delle modifiche dell'IMU (il venir meno del prelievo sull'abitazione principale nel 2013, l'introduzione della TASI nel 2014, una nuova imposta a gravare sulla stessa base imponibile).

Un'eventuale manovra su questi cespiti comporterebbe una ricomposizione del gettito per livello di governo a favore degli enti locali, un'ipotesi che appare oggi poco sostenibile, se non compensata dal trasferimento di altre imposte allo Stato. Gli importi interessati non sembrano tali da giustificare operazioni di questa complessità. Inoltre sarebbe impropria l'aggregazione nella LT, per la diversa natura dell'imposta.

Tabella 3.1
LE IMPOSTE DI NATURA PATRIMONIALE E SUI SERVIZI RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE. GETTITO
Miliardi di euro

	2012	2013	2014
Imposte di natura reddituale (1)	6,42	7,13	7,22
IRPEF	5,78	6,44	6,53
IRES	0,64	0,69	0,69
Imposta di natura patrimoniale (2)	23,80	20,40	19,30
IMU	23,80	20,40	19,30
Imposta sui servizi (3)			4,60
TASI			4,60
Imposta sui trasferimenti (4)	9,81	8,68	8,94
IVA	4,95	4,12	4,26
Registro e bollo	2,21	2,00	2,64
Ipotecaria e catastale	2,07	1,94	1,42
Successioni e donazioni	0,58	0,62	0,62
Imposte su locazioni (5)	2,26	2,17	2,09
Registro e bollo su locazioni	1,03	0,97	0,93
Cedolare secca	1,23	1,20	1,16
TOTALE (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	42,29	38,38	42,15

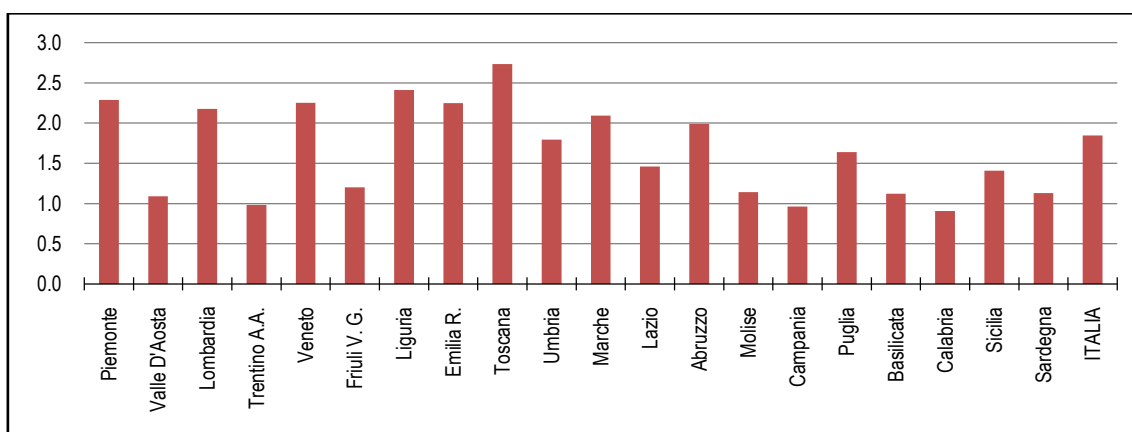
Fonte: Bollettino entrate tributarie MEF e immobili in Italia (cap. 5) Agenzia delle entrate

3.2

L'imposta municipale secondaria (IMU S): aggregare le imposte minori serve a semplificare?

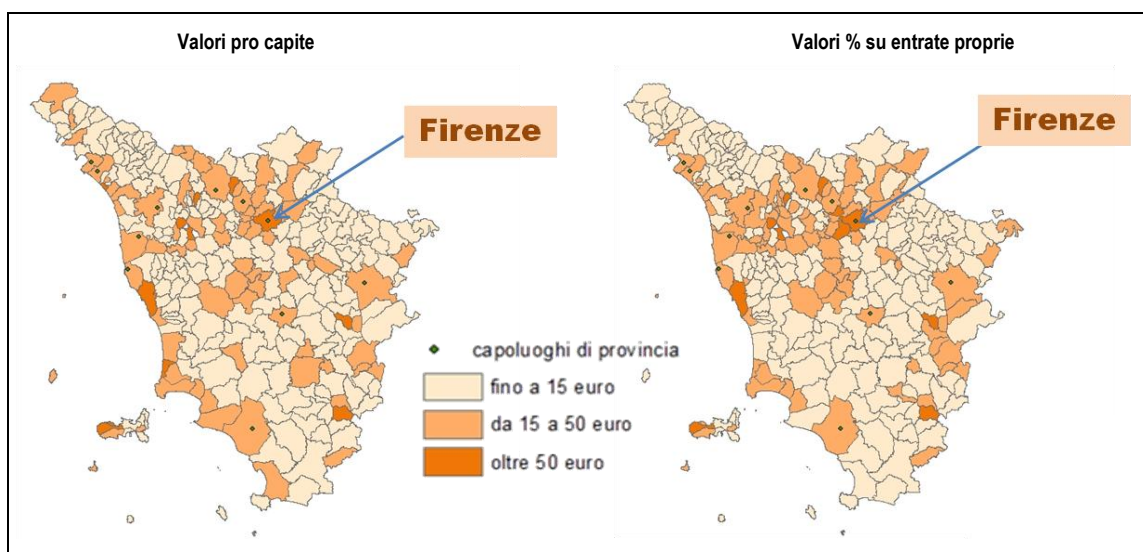
Oltre al limite di aggregare prelievi diversi per loro natura e per finalità economica, la proposta di aggregare nella LT il prelievo proveniente da altre imposte locali minori (TOSAP, COSAP, ICDPA, CIMP) coinvolge gettiti modesti. L'articolazione territoriale dei gettiti (qui si riporta solo l'esempio dei Comuni della Toscana) consente di evidenziare la concentrazione in alcune aree. L'impatto della manovra sarebbe, dunque, percepibile esclusivamente in una minoranza delle amministrazioni e in parte della popolazione (circa un quarto dei Comuni), non comporterebbe variazioni nel prelievo, né nei bilanci delle amministrazioni. Il gettito complessivo in Toscana ammonta a 105,6 milioni di euro; pari a 39 euro pro capite e contribuisce per il 3,4% delle entrate proprie dei Comuni (7% a Firenze). In definitiva il contributo in termini di semplificazione del sistema tributario derivante da questa manovra può essere giudicato modesto.

Grafico 3.2
INCIDENZA PERCENTUALE IMU S SULLE ENTRATE PROPRIE PER REGIONE. PAGAMENTI 2014



Fonte: SIOPE

Figura 3.3
GETTITO IMU SECONDARIA: (TOSAP, ICDPA, COSAP, CIMP) PER COMUNE.TOSCANA



Diverso è, invece, l'interesse di un intervento rivolto ad accorpare l'insieme di questi tributi minori in uno unico. La base imponibile oggetto di imposta rimarrebbe la superficie di suolo pubblico occupata, presumibilmente prevedendo un trattamento diverso per le diverse tipologie di occupazione. La natura del prelievo, imposta o tassa, e la specifica base imponibile ne farebbero un prelievo proprio, distinto dall'imposta patrimoniale.

3.3

La Local Tax "minimale": il principio della separazione della base imponibile

Una delle ipotesi di più ampio respiro oggetto di attenzione nel recente dibattito si basa sul criterio dell'armonizzazione verticale e nasce dall'obiettivo di separazione delle strategie fiscali sulla stessa base imponibile. La ricerca di spazi di manovra tributaria per gli enti locali, il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un più concreto federalismo fiscale hanno indotto un assetto della fiscalità "condiviso" tra livelli di governo, in contraddizione con i principi classici del pensiero economico in materia.

Tabella 3.4
GETTITO IRPEF E ADDIZIONALI 2013 GETTITO IMU E TASI 2014 IN ITALIA
Miliardi di euro e percentuale

	Gettito IRPEF e addizionali 2013			Gettito IMU e TASI 2014	
	Valori assoluti	Valori %		Valori assoluti	Valori %
Comuni addizionale	4,4	2,6	IMU Comuni	15,8	65,6
Regione addizionale	11,2	6,7	TASI	4,6	19,1
Stato IRPEF	152,2	90,7	IMU Stato	3,7	15,4
TOTALE	167,8	100		24,1	100

Fonte: Agenzia delle entrate, SIOPE

In particolare, l'ipotesi di accorpamento nella LT dell'imposta sul patrimonio ad uso produttivo (IMUD) risponderebbe al logico principio di ricondurre l'intero patrimonio immobiliare nelle politiche locali.

Nello stesso tempo, il trasferimento dell'addizionale IRPEF nella potestà statale consentirebbe di ricondurre le politiche redistributive nelle mani dell'amministrazione centrale e regionale.

Il gettito dell'IMU D è nel 2014 pari a 3,7 miliardi di euro, mentre il gettito dell'addizionale IRPEF è pari a 4,4 miliardi. Il trasferimento dei gettiti tra Stato e Comuni comporterebbe, quindi, una compensazione dello Stato a favore dei Comuni per 0,7 miliardi attraverso un Fondo di riequilibrio.

Questa sola condizione consentirebbe di mantenere:

- parità di pressione fiscale totale (IMU D 3,7 e ADDIRPEF 4,4 = 8,1 mld);
- parità di pressione fiscale per base imponibile (patrimonio e reddito);
- parità di gettito per ente percettore (Stato e Comuni).

Tabella 3.5
GETTITI IMU D E ADDIZIONALE IRPEF:

Gettiti Italia 2014(milioni)	IMU D	ADDIRPEF
Stato	3,7	
Comuni		4,42

Se dal punto di vista aggregato la questione non pone particolari problemi, molto più delicata è per i singoli enti locali. L'effetto lordo della manovra sugli enti è, infatti, riconducibile a due fattori che possono agevolare o penalizzare le singole amministrazioni a parità di gettito aggregato:

1. da un lato la diversa base imponibile dei Comuni tra patrimonio ad uso produttivo e reddito imponibile a fini IRPEF;
2. dall'altro la trasformazione dell'addizionale IRPEF (ad aliquote variabili) in un'unica sovrainposta IRPEF determinata come aliquota implicita o media.

Riguardo al primo dei due aspetti, poter disporre del gettito derivante dal patrimonio ad uso produttivo, invece che del gettito IRPEF, porta maggiori risorse ai Comuni con una più marcata presenza di manifattura e industria sul proprio territorio.

Riguardo al secondo dei due aspetti, i bilanci dei Comuni con prelievi al di sotto (al di sopra) della media saranno avvantaggiati (svantaggiati) dalla manovra, sempre a parità di gettito aggregato. È da sottolineare che la standardizzazione dell'aliquota comporterà un aumento (diminuzione) del carico fiscale sul reddito dei cittadini. Le differenze positive o negative di pressione fiscale sono da attribuirsi alle politiche pregresse degli enti locali e alle strategie verso i propri cittadini, e potranno essere compensate dai Comuni stessi traslando la politica da una base imponibile all'altra, ovvero agendo sulla LT invece che sull'addizionale. Spazi di manovra sufficienti saranno garantiti dall'identità contabile dell'equazione di seguito riportata. In altri termini, le amministrazioni che applicavano un basso prelievo IRPEF potranno continuare la propria strategia fiscale riducendo le aliquote della LT; così i Comuni che erano costretti ad applicare elevate aliquote IRPEF, saranno costretti per motivi di bilancio ad aumentare il prelievo sulla LT. L'aliquota IRPEF implicita ad un importo di 4,4 miliardi di gettito è pari ad una sovrainposta del 2,9%.

La differenza tra gettito *ex ante* e gettito *ex post* è, dunque, articolabile nelle due componenti appena descritte:

$$(IMU D - ADDIRPEF)i = (IMU D - Sovraimposta IRPEF)i + \\ + (Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)i$$

s.t.

$$\sum (IMU D - ADDIRPEF)i = \text{Fondo di riequilibrio Stato-Comuni} = \sum (IMU D - Sovraimposta IRPEF)i$$

$\sum (Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)i = 0$, pressione fiscale aggregata invariata; sovraimposta IRPEF ad aliquota implicita 2,9%.

Gli effetti netti per Comune, distinti nelle componenti vengono descritti nelle figure successive.

Al fine di modificare il meno possibile lo status quo e di salvaguardare i bilanci dei singoli enti, si potrà ritenere opportuno almeno in una fase transitoria compensare la differenza tra le capacità di gettito delle diverse basi imponibili, attraverso la costituzione di un Fondo di solidarietà comunale. In esso confluiranno le risorse aggiuntive percepite da alcune amministrazioni. A questo si aggiungerà il Fondo di riequilibrio Stato-Comuni (per la parte di maggior gettito IRPEF aggregato). La natura del fondo di solidarietà è analoga a quella dell'analogo fondo introdotto in occasione della fiscalizzazione dei trasferimenti statali a vantaggio dell'IMU.

Le misure compensative possono essere così descritte:

$$(\text{gettito ex ante} - \text{gettito ex post})i = 0$$

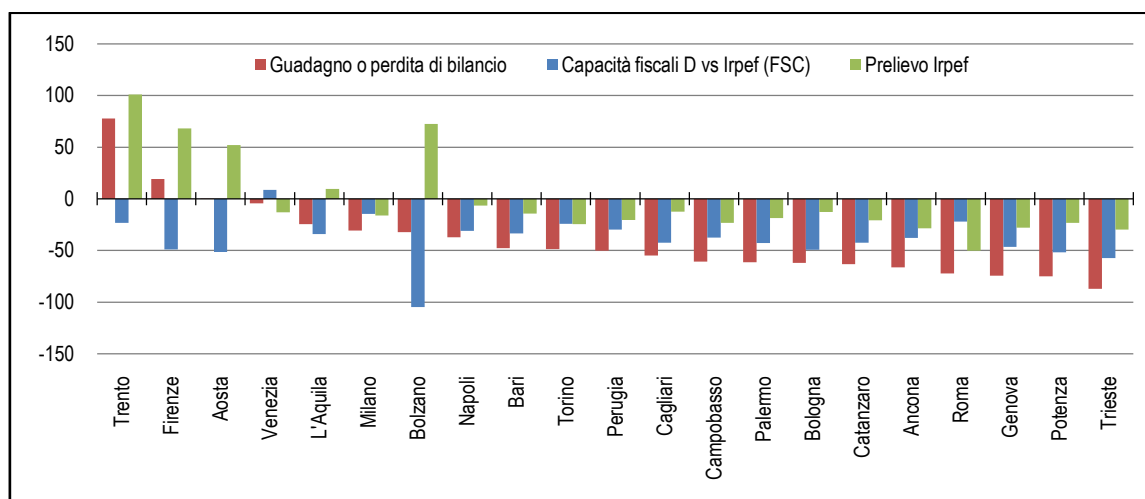
s.t

$$(IMU D - Sovraimposta IRPEF)i = \text{Fondo di riequilibrio Stato-Comuni} + \text{Fondo di solidarietà comunale};$$

$$(Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)i = \text{manovre comunali sulla LT};$$

$$(ADDIRPEF - \Delta \text{Local Tax})i, c = 0, \text{pressione fiscale invariata per cittadino } c \text{ e per Comune } i, \text{ ma trasposta dall'IRPEF alla LT.}$$

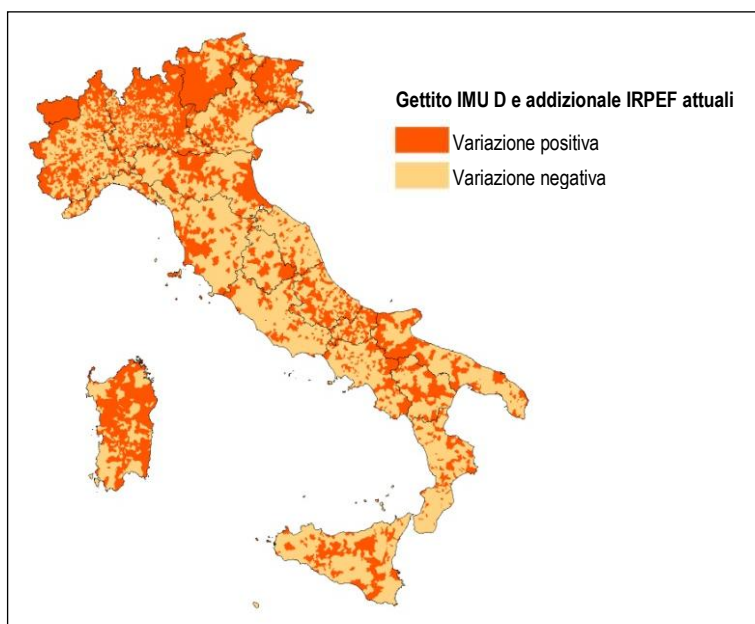
Grafico 3.6
IMPATTO DELLA MANOVRA PER CAPOLUOGO. ITALIA*
Euro pro capite



* Confronto tra effetto lordo della manovra, effetto delle diverse capacità fiscali e effetto della standardizzazione delle politiche fiscali sull'IRPEF

Di seguito si riporta la stima dell'impatto lordo della manovra sui bilanci dei capoluoghi. L'impatto lordo è positivo solo per Trento e Firenze per effetto combinato di una riduzione modesta della capacità di gettito causata dalla diversa base imponibile e di strategie fiscali pregresse sull'addizionale IRPEF inferiori alla media (ovvero, nel bilancio il gettito IRPEF che viene a mancare è poco). In questi Comuni l'introduzione di un'aliquota media IRPEF superiore all'addizionale comporta un aumento della pressione fiscale sull'IRPEF dei cittadini. Per ridurre questo effetto le amministrazioni potranno intervenire attraverso manovre sulla LT. Qualora si volesse annullare l'effetto della manovra sui bilanci, a questi Comuni dovrà essere corrisposto un trasferimento dal Fondo commisurato all'effetto della perdita di base imponibile e a carico dei Comuni con elevato patrimonio¹².

Figura 3.7
EFFETTO NETTO DELLA MANOVRA PER COMUNE. ITALIA
Variazioni positive o negative



Come è possibile considerare, l'intervento ha una rilevanza strutturale sulle modalità di finanziamento degli enti locali, comporta delle rilevanti variazioni nei budget degli enti, difficilmente sostenibili in questo momento. Il ricorso alla costituzione di un fondo di compensazione risolverebbe solo temporaneamente questa criticità.

¹² Per un esercizio di simulazione si veda Petretto A. e Lattarulo P. (2015), "Verso l'istituzione della Local Tax in Italia", presentazione alla IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale, *Stabilità, equità, sviluppo. Il contributo dei Comuni*, Roma.

3.4

Local Tax: un'IMU per tutti ma più equa o l'esenzione dell'abitazione principale?

La proposta oggi più accreditata è dunque quella che vede la LT come aggregazione tra IMU e TASI con un esteso ed omogeneo sistema di detrazioni che ne alleggerisca il peso sulla abitazione principale o, in alternativa, l'esenzione dell'abitazione principale dal prelievo.

Nella tabella seguente si riportano le stime degli importi coinvolti dalle riforme dell'imposta patrimoniale oggi in discussione:

- a) La detrazione di 200 euro sull'abitazione principale; questa detrazione era già presente nell'IMU (2012), e andrebbe a sostituire le detrazioni previste dalle manovre comunali sulla TASI (2014). Il minor gettito derivante dalle detrazioni sull'abitazione principale è pari al 59%, l'importo in valore assoluto è stimato pari a 5,1 miliardi di euro. Analogo è il numero dei proprietari esenti (60% dati toscani).
- b) La detassazione delle abitazioni gravate da mutuo (il 14% delle famiglie sostiene un mutuo sulla prima casa, per un importo medio di 7,7 mila euro annui, fonte EU-SILC); è possibile stimare il mancato gettito pari a 0,5 miliardi di euro, ma è necessario considerare che l'effetto verrà in larga parte ridotto dalla sovrapposizione della detrazione al punto a). Il mancato gettito potenziale potrà ridursi in modo molto consistente.
- c) La rivalutazione del catasto; come già considerato questa può avere un impatto molto importante sui gettiti degli enti e sui prelievi delle famiglie. La rivalutazione media è pari a 5,6 volte il valore attuale, quindi potrà assumere questa dimensione anche l'aumento del prelievo, con rivalutazioni massime consistenti. Nonostante questa misura intervenga a correzione di preesistenti iniquità, è evidente che gli importi non sarebbero sostenibili in una fase di crisi economica e di elevata pressione fiscale. Molto valida è, dunque, l'ipotesi di imporre il vincolo a parità di gettito, così che l'intervento assuma solo una rilevanza perequativa, senza aumentare la pressione fiscale complessiva. In questo caso, l'elemento critico della manovra è costituito dalla variazione del gettito per Comune, più che dalla variazione della pressione fiscale. Molti Comuni, in particolare quelli interni, vedrebbero infatti diminuire il gettito, a vantaggio delle aree turistiche e urbane. L'attuale difficoltà di gestione dei bilanci degli enti locali, a seguito delle restrizioni dovute ai vincoli di finanza pubblica, rendono oggi difficile affrontare ulteriori decurtazioni, tanto più per i Comuni più fragili economicamente. Nello stesso tempo, i profondi cambiamenti nei valori immobiliari oggi in atto, a seguito della crisi e dell'esaurimento della bolla, supportano l'ipotesi del rinvio della manovra ad una fase di maggiore stabilità economica.
- d) L'esenzione dell'abitazione principale dal pagamento dell'imposta non costituisce una novità nel nostro paese, essendo stata introdotta nel 2013 e oggetto di ripensamenti successivamente. La questione principale riguarda, evidentemente, le alternative di modalità di finanziamento dello sgravio fiscale: a carico dei bilanci degli enti o dello Stato; attraverso razionalizzazione dei costi, altre imposte o riduzione dei servizi. Il gettito TASI sull'abitazione principale in Italia è stato di 3,4 miliardi nel 2014 e il gettito IMU nel 2012 è stato di 4 miliardi. Che l'imposta sulla abitazione principale rappresenti un prelievo importante per i bilanci familiari ed esteso a larga parte della popolazione è evidente, dal momento che l'80% delle famiglie italiane è proprietaria di una abitazione. Nel 2014, il versamento medio per contribuente della TASI sull'abitazione principale è stato pari a 194 euro: da importi inferiori a 62 euro per il 20% dei Comuni italiani con gettito medio più basso, fino a mille euro medi per il 20% Comuni con gettito medio più elevato.

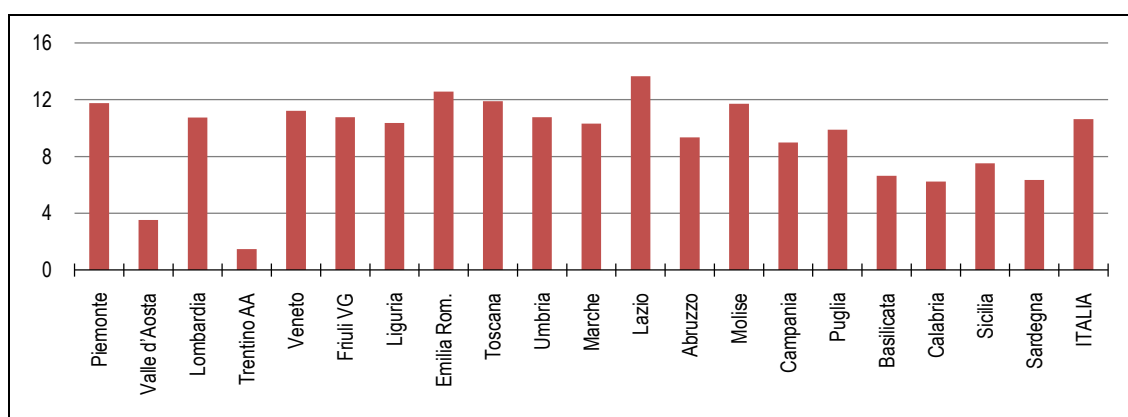
Tabella 3.8
GETTITO TASI ABITAZIONE PRINCIPALE 2014. ITALIA
Quintili di prelievo medio per contribuente

	% Comuni
Fino a 62 euro	20
Da 63 a 109 euro	20
Da 110 euro a 154	20
Da 155 a 196 euro	20
Da 197 a 1.364 euro	20
TOTALE	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

In termini di sostenibilità dei bilanci comunali, le entrate tributarie degli enti subiranno una riduzione media del 10%.

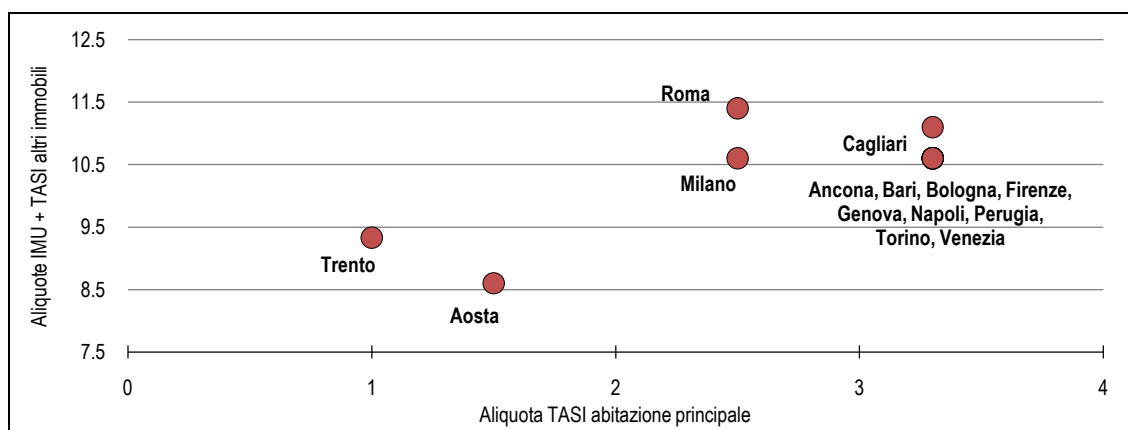
Grafico 3.9
INCIDENZA PERCENTUALE DELLA TASI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE RISPETTO ALLE ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI. 2014



Fonte: SIOPE

Nello stesso tempo, che l'imposta sulla abitazione principale abbia rappresentato una fonte di entrata importante per i Comuni è evidente dalle loro strategie fiscali, spesso rivolte a utilizzare ampiamenti i margini di prelievo resi loro disponibili.

Grafico 3.10
ALIQUOTE IMU TASI 2014 PER COMUNE CAPOLUOGO



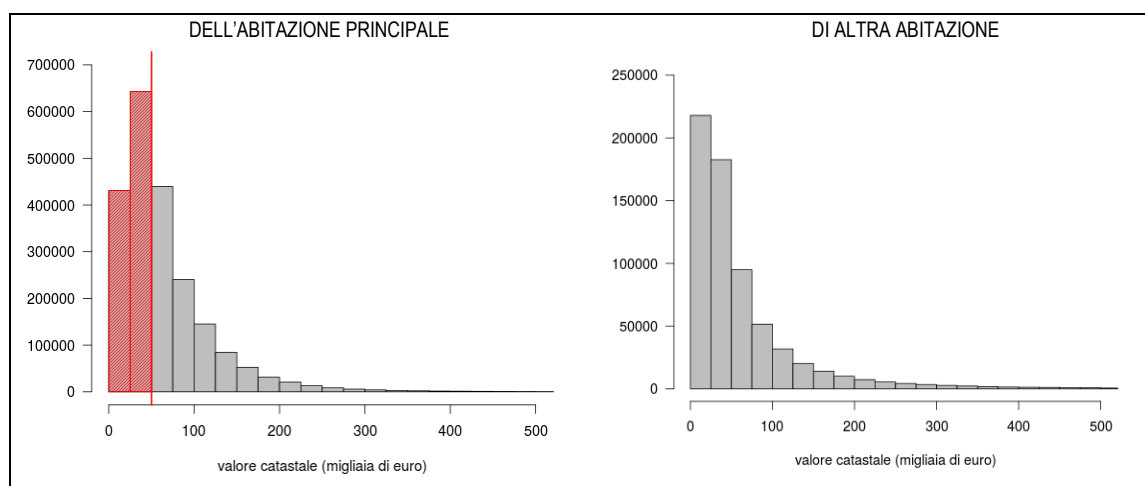
Come precedentemente considerato, l'effetto della manovra è condizionato alle modalità di finanziamento. Alla luce dell'obiettivo di rientro dei conti pubblici, una possibile ipotesi di cui si discute è il finanziamento della manovra attraverso l'aumento del prelievo sulle abitazioni diverse dalla principale. Questo intervento potrebbe portare ad un aumento del prelievo sulle seconde case pari al 14% in Toscana (stime su dati toscani). Si tratterà di pochi euro (6 euro) nelle classi catastali più basse, contro i mille euro di maggiori versamenti per l'1% delle abitazioni con valori catastali più elevati. Si consideri che la proprietà di abitazioni diverse dalla principale è molto diffusa nel nostro paese, in Toscana il 30% dei proprietari dell'abitazione principale possiedono una o più ulteriori abitazioni. Questo aspetto rende più incerto l'effetto distributivo netto della manovra.

Tabella 3.11
NUMERO DI PROPRIETARI E VALORE CATASTALE MEDIO PER CLASSI DI VALORE CATASTALE. ABITAZIONI NON PRINCIPALI. TOSCANA

	Proprietari (migliaia)	Valore catastale (migliaia di euro)
0-10%	66	6
10-25%	100	15
25-50%	166	29
50-75%	166	54
75-90%	100	104
90-95%	33	181
95-99%	27	326
99-100%	7	942

Infatti, la distribuzione della proprietà per valore catastale mette in evidenza la concentrazione tra le classi inferiori delle abitazioni principali, ma ancora di più delle altre abitazioni. Le seconde case, dunque, non sono solo case di lusso. Inoltre, il sistema di detrazione di 200 euro sull'abitazione principale appare una misura già molto efficace sul piano redistributivo esentando una ampia parte delle proprietà. L'effetto netto della misura appare dunque incerto. Infine, è utile ricordare che le attuali rigidità del mercato immobiliare possono rendere difficile mettere a reddito il patrimonio.

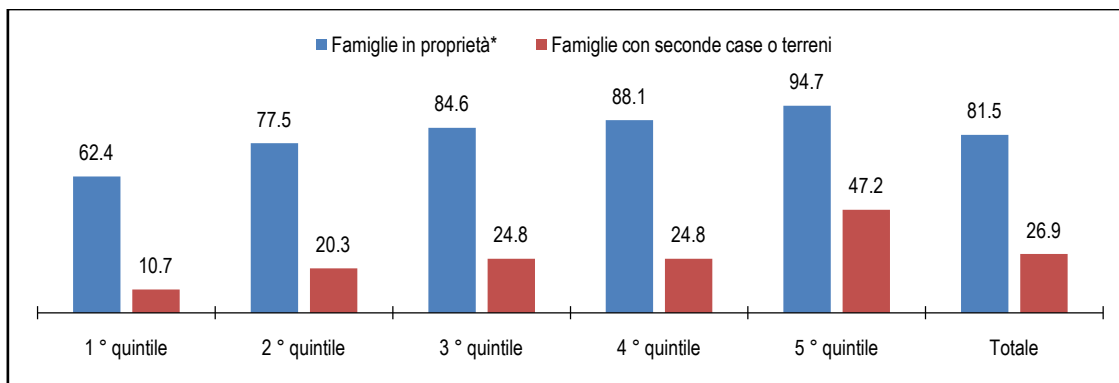
Grafico 3.12
NUMERO DI PROPRIETARI PER VALORE CATASTALE
Valori assoluti, Toscana
In rosso la soglia di esenzione pari a 200 euro e la proprietà esente



Fonte: Archivio del Catasto

La distribuzione delle abitazioni per classi di reddito familiare in Italia conferma la diffusione della proprietà di abitazioni principali e altre abitazioni e terreni anche tra i quintili inferiori.

Grafico 3.13
PROPRIETÀ DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE E DI ALTRE ABITAZIONI E TERRENI. ITALIA
Per quintile di reddito. Valori %



*Incluso usufrutto e uso gratuito
Fonte: EUSILC 2013 (redditi 2012) - Italia

Dal punto di vista della sostenibilità dei bilanci dei Comuni, il venir meno del gettito proveniente dall'abitazione principale penalizzerà soprattutto i Comuni caratterizzati da una maggiore pressione abitativa, come le aree urbane, mentre l'aumento del prelievo sulle abitazioni diverse dalla principale andrà a favore delle aree turistiche. Naturalmente i due effetti si neutralizzeranno in larga parte. Come è possibile vedere dalla simulazione sui dati toscani, sono i Comuni a forte pressione abitativa e non turistici (ad esempio le cinture urbane e le aree produttive) a risentire di più dell'intervento. In ogni caso, in Toscana la sostituzione tra i due prelievi comporterà un effetto pressoché nullo per 100 Comuni su 287 e positivo per 130. L'impatto netto sui bilanci dei Comuni – per numero di comuni penalizzati e per importo – sarà, in ogni caso, piuttosto contenuto.

Figura 3.14
DIFFERENZA TRA IL GETTITO ATTUALE E QUELLO CONSEGUENTE ALL'ABOLIZIONE DEL PAGAMENTO SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE E LA SOSTITUZIONE CON IL PRELIEVO SULLE ABITAZIONI DIVERSE
Valori % su IMU totale 2014

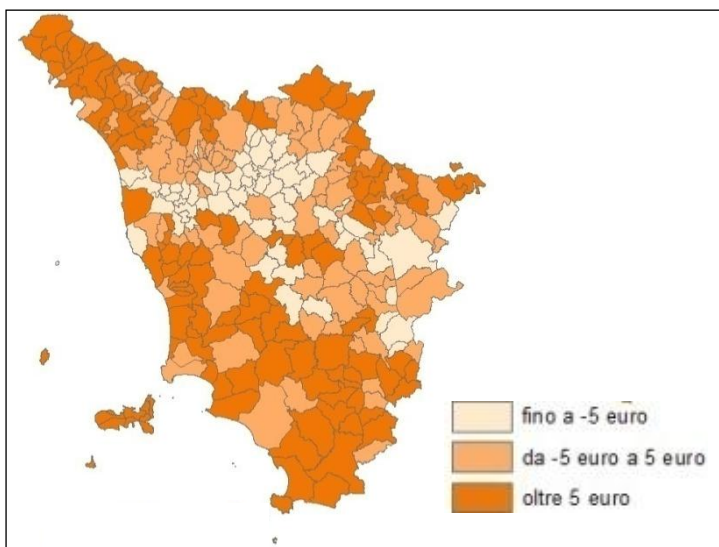


Tabella 3.15
DIFFERENZA % SU IMU COMPLESSIVO TRA IL GETTITO ATTUALE E QUELLO CONSEGUENTE ALL'ABOLIZIONE DEL PAGAMENTO SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE E LA SOSTITUZIONE CON IL PRELIEVO SULLE ABITAZIONI DIVERSE. 2014
Numero di Comuni toscani

	Numero Comuni
Differenza negativa fino a -2%	76
Invarianza	89
Differenza positiva oltre il 2%	122
TOTALE	287

Infine, si consideri che a favore di una struttura dell'imposta patrimoniale basata sulle abitazioni diverse dalla principale è da considerare che è soprattutto legato al mercato delle seconde case e all'uso speculativo dell'investimento immobiliare l'effetto dell'imposta patrimoniale come elemento di contrasto alla rendita. In concomitanza al più ampio e generale effetto della crisi, l'imposta sul patrimonio immobiliare ha reso meno appetibile l'investimento immobiliare incrementando il mercato degli affitti (sottodimensionato nel nostro paese) e contenendo la lievitazione dei prezzi delle abitazioni e dei terreni (che aveva raggiunto livelli ben superiori alla capacità di accantonamento nell'arco della vita). Rappresenta, quindi, questa in un assetto fortemente distorto come il nostro, un potenziale elemento di riequilibrio tra modalità di uso del risparmio. In generale, l'introduzione dell'imposta ha reso meno attraente la sola proprietà avvicinando, dunque, il valore del capitale al valore d'uso. Mentre, da un lato la fiscalità sul patrimonio grava oggi su terreni solo potenzialmente edificabili e su abitazioni inutilizzate, a prescindere dalla redditività immediata, dall'altro, la crisi economica rende molto più incerte le prospettive di redditività future. Ne deriva, dunque, l'allentarsi della pressione ad urbanizzare il territorio, riducendo la funzione speculativa del mercato immobiliare¹³.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi dei più importanti dati di riferimento.

Tabella 3.16

¹³ Si rimanda in proposito a Cutini V., "Recenti tendenze delle dinamiche insediative in Toscana, La rinuncia a costruire", in Agnoletti C., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di) (2015), *Rapporto territorio, Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, IRPET, 2015.

GETTITO STIMATO. ITALIA
Miliardi di euro

Gettito TASI ab. principale 2014	3,4
Gettito IMU 2014	19,6
di cui immobili tipo D 2014	4,7
a) Detrazione 200euro per abitazione	5,1
b) Detrazione per mutui	0,2-0,5
c) Maggior gettito rivalutazione catastale	0-137,5
Dati di riferimento	
Importo delle rate dei mutui (mld euro)	28,4
Numero famiglie con mutuo prima casa	14%
Indice di rivalutazione catastale (rapporto tra le basi imponibili pre e post-riforma)	5,8