

iFEL
Fondazione ANCI



STABILITÀ EQUITÀ SVILUPPO IL CONTRIBUTO DEI COMUNI

IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
Roma 24-25 giugno 2015

Roma Eventi - Fontana di Trevi - Piazza della Pilotta 4
conferenza.fondazioneifel.it

STABILITÀ EQUITÀ SVILUPPO IL CONTRIBUTO DEI COMUNI

IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale



Partner scientifico

Siep

Società Italiana di Economia Pubblica

Sezione III

Governance multilivello in Europa. Riorganizzazione territoriale e sistemi di finanziamento

Verso l'istituzione della Local Tax in Italia

Alessandro Petretto

Università di Firenze

Patrizia Lattarulo

IRPET

Il riordino della fiscalità locale: premessa

**Progressivo aumento pressione fiscale LOCALE =>
necessità di:**

- * Armonizzazione fiscale verticale**
- * Maggiore Equità orizzontale**
- * Contenere la competizione fiscale**
- * Semplificazione fiscale**

Armonizzazione verticale: ridurre la stratificazione di strategie fiscali diverse sulla stessa base imponibile (=> meno *competizione fiscale verticale*)

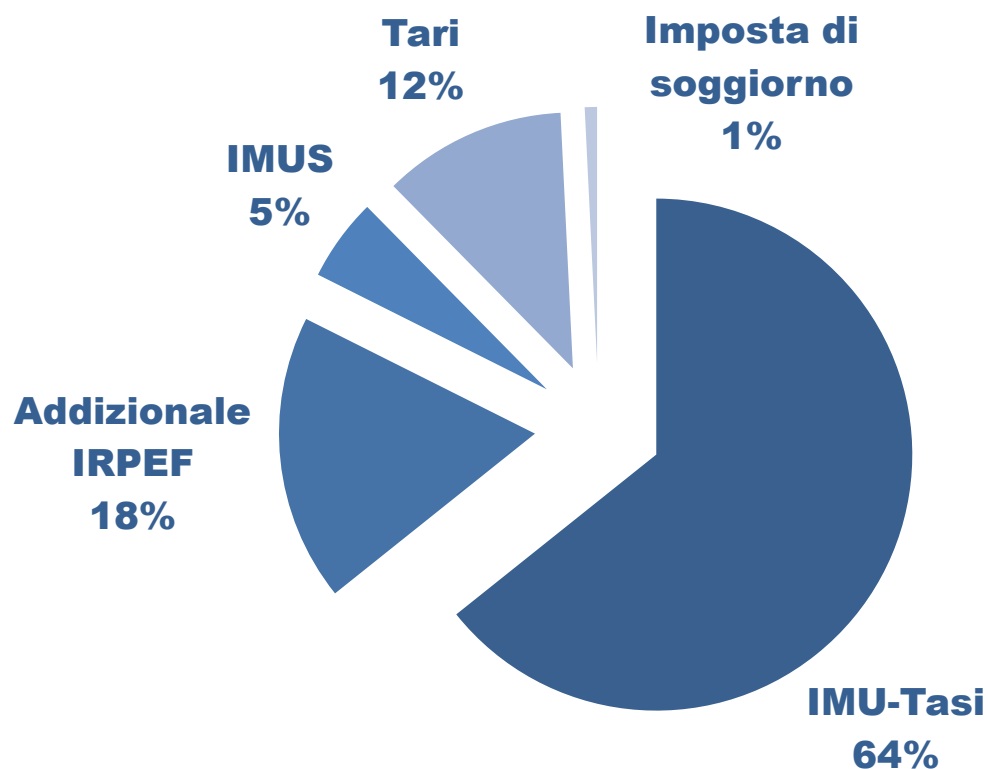
Equità Orizzontale: trattamento fiscale omogeneo a parità di base imponibile; a scala diversa a seconda che si tratti di fiscalità locale o centrale

Fisco più neutrale rispetto alla localizzazione delle attività produttive: meno competizione fiscale orizzontale («the race to the bottom»)

Semplificazione fiscale: ridurre numero di imposte sulla stessa base imponibile e i relativi adempimenti

La semplificazione fiscale

Le entrate proprie dei comuni italiani. 2014



OBBIETTIVO: Ridurre il numero delle imposte

MA: in condizioni di elevata pressione fiscale è necessario ampliare e diversificare la base imponibile



OBBIETTIVO: Ridurre la sovrapposizione tra strategie fiscali che gravano sulla stessa base imponibile (es: IMU Tasi; IRPEF...)

Semplificazione e specificità del fisco locale.

Le imposte di un sistema tributario locale ben strutturato hanno finalità molteplici e diverse

iFEL
Fondazione ANCI



Partner scientifico

Siep

Società Italiana di Economia Pubblica

Principio del beneficio (e meno capacità contributiva)

- **Tributi commutativi (tasse, tariffe, prezzi personalizzati => servizi divisibili)**
- **Imposte su basi imponibili che capitalizzano il valore dei servizi pubblici indivisibili (imposte sul patrimonio immobiliare)**
- **Imposte di scopo (finanziamento opere pubbliche, oneri di urbanizzazione)**

Imposte ambientali e entrate extra-tributarie => controllo delle esternalità e dei costi di congestione

- **Pedaggi d'ingresso centri urbani, tariffe parcheggi**
- **sanzioni violazione Codice della Strada**
- **canoni occupazione del suolo pubblico**
- **Imposte di soggiorno (... di scopo)**

Semplificazione e specificità del fisco locale.

L'economia della città influenza la struttura fiscale municipale

Entrate tributarie e extra-tributarie (in senso stretto), Firenze vs. Bologna

VOCI di ENTRATA	% Firenze	% Bologna
Imposizione immobiliare (IMU + TASI)	40	41
ADDIRPEF	2	11
TARI	16	19
Imposta di soggiorno	4	1
TRIBUTI IMUS (COSAP, CIMP,...)	7	2
Entrate extra-tributarie		
• Proventi servizi pubblici		
• Contrassegni ZTL		
• Ingresso musei	31	26
• Affitti beni comunali		
• Cimiteri e multe		
totale	100	100

La differente struttura tributaria dei due Comuni risiede nella natura delle attività economiche prevalenti nei due territori. Firenze è più turistica e ciò giustifica il ruolo dell'imposta di soggiorno, dei bus turistici e dei biglietti di ingresso ai musei.

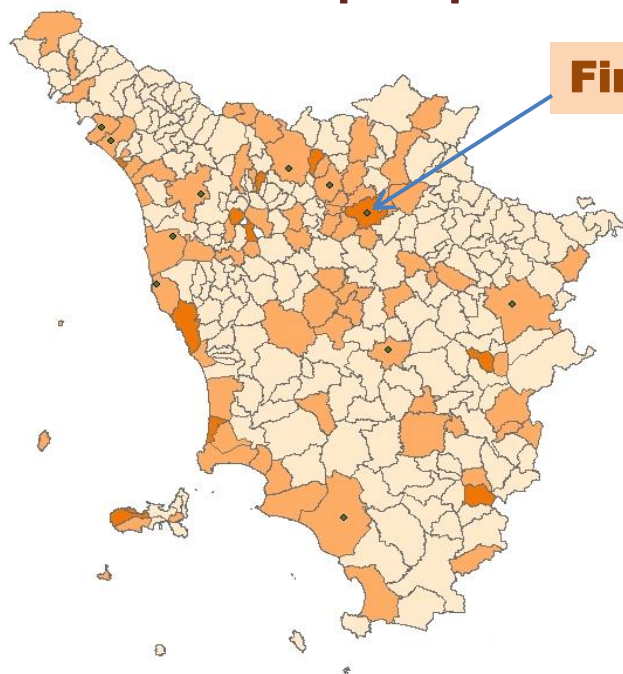
Firenze si può così permettere un livello dell'addizionale Irpef nettamente più basso di Bologna.

La semplificazione fiscale. L'aggregazione dei tributi IMUS (DLgs. 23/2011, MEF, n. 1/2015) è rilevante e sensata?

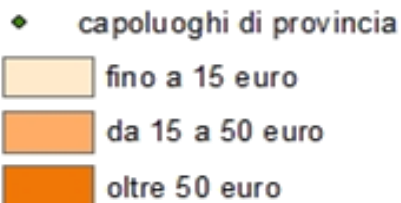
Gettito IMU Secondaria: (TOSAP, ICDPA, COSAP, CIMP)

Gettito 105,6 milioni di euro in Toscana; 39 euro p.c.; 3,4% delle entrate proprie dei comuni
(7% a Firenze)

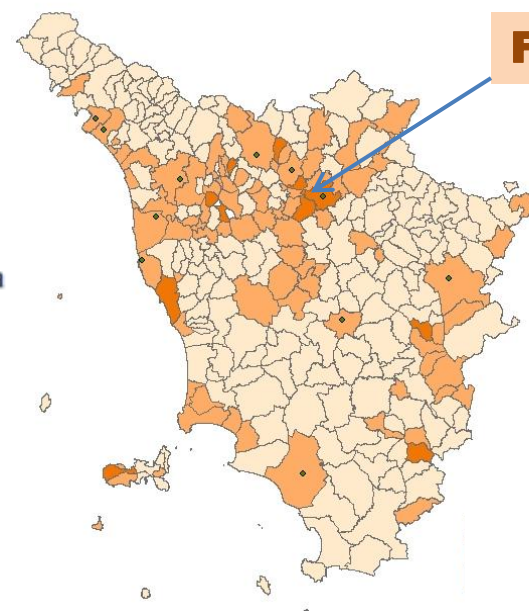
Valori pro capite



Firenze



Valori % su entrate proprie



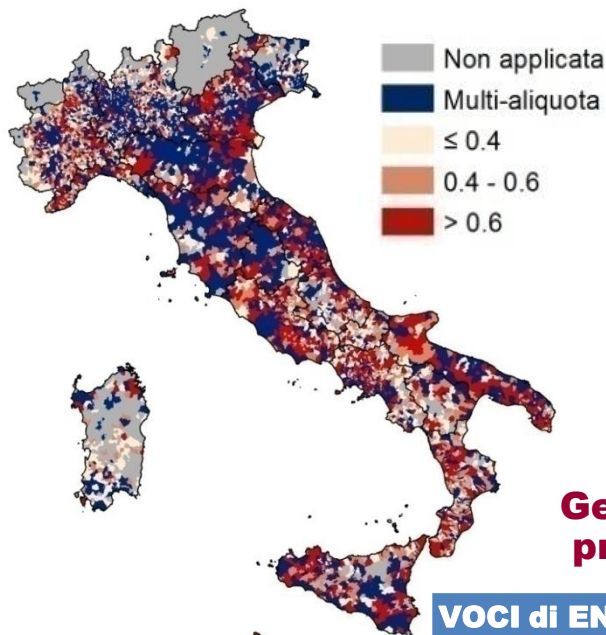
Firenze

Gettiti diversi sul territorio a seconda della base imponibili e delle politiche fiscali locali

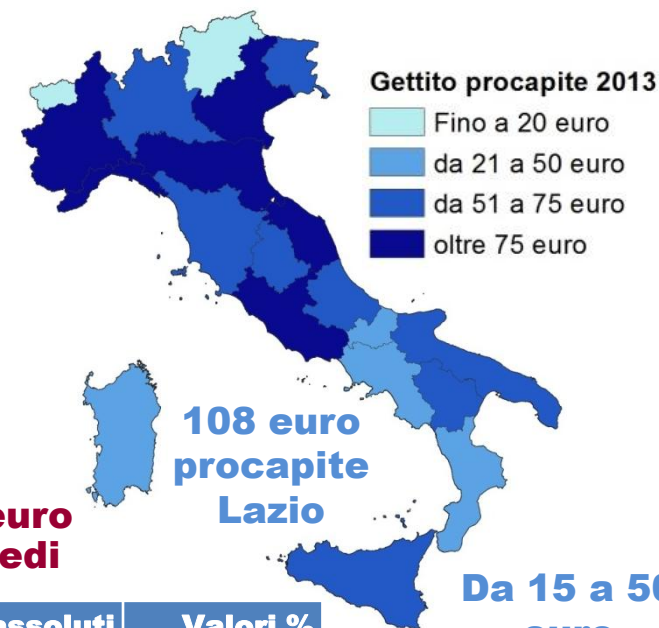
L'armonizzazione verticale, l'equità orizzontale e la concorrenza fiscale.

Le differenti strategie fiscali dei Comuni sull'addizionale Irpef

Aliquote Addizionale all'Irpef



Gettito pro capite



**Gettito 2013 = 4,2 miliardi di euro
prelievo pro capite 70 euro medi**

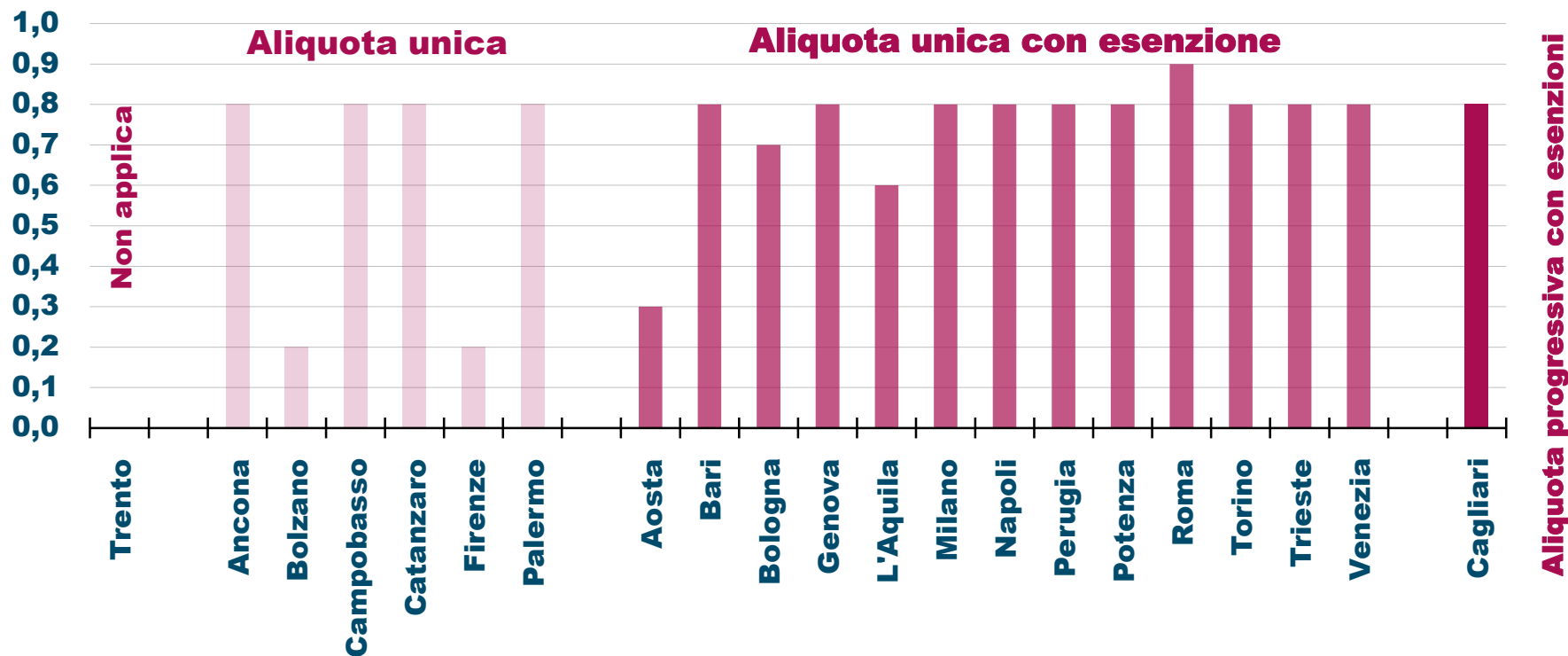
**108 euro
procapite
Lazio**

**Da 15 a 50
euro
procapite
al Sud**

VOCI di ENTRATA	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

I grandi Comuni utilizzano ampiamente i margini di manovra sull'addizionale anno 2013

Le aliquote dei capoluogo di regione



Rispetto al 2012, alcuni capoluoghi (Milano, Napoli, Venezia) scelgono l'aliquota costante anziché quella progressiva

Tassazione locale e redistribuzione

Cosa suggerisce la teoria?

È opportuno che un'imposta locale, come AddIRPEF, si differenzi territorialmente nel livello, nell'articolazione delle aliquote e nelle detrazioni per finalità redistributive?

La posizione 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, siano materia di intervento del governo centrale

TESI: Queste politiche sono delineate sulla base di un parametro – l'*avversione sociale alla disuguaglianza* – che esprime il grado di meritorietà relativo dei diversi gruppi di individui, suddivisi per il livello di reddito reale => solo la Costituzione può fornire gli elementi per questo giudizio di valore

Analisi più recenti e più approfondite – basate sull'informazione imperfetta e sulla mobilità dei *tax-payers* – hanno in realtà un po' scalfito la nettezza di questa tesi => welfare locale tramite la spesa pubblica

A livello empirico si registra come la struttura della finanza pubblica nei paesi federali preveda Regioni (come gli Stati americani, i Länder tedeschi, le Province canadesi) che applicano imposte sul reddito progressive, ma raramente ciò si estende a livello di municipalità

È pur vero che la curva delle aliquote deve essere quella dell'IRPEF nazionale, tuttavia la differenziazione delle aliquote «a macchia di leopardo», specie se in *un numero elevato di piccole municipalità* come è ancora in Italia, potrebbe generare,

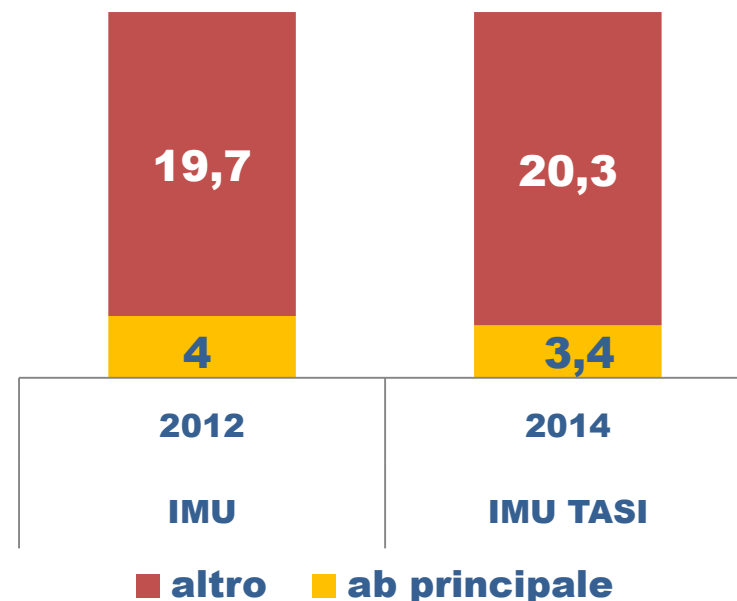
- al riparo degli stessi principi fondanti recepiti dalla Carta, una discriminazione tra poveri, più o meno tutelati a seconda della localizzazione delle loro residenze
- Una elevata («harmful») Competizione fiscale orizzontale

L'evoluzione dell'imposta sul patrimonio immobiliare tra schizofrenia e ricerca del consenso

Evoluzione normativa tassazione immobiliare

	2012	2013	2014
Abitazione principale	IMU		Tasi
Abitazione principale lusso	IMU	IMU	Tasi + IMU
Altri fabbricati	IMU	IMU	Tasi + IMU
Aree fabbricabili	IMU	IMU	Tasi + IMU
Terreni agricoli	IMU	*	IMU
Immobili uso produttivo cat. D	IMU	IMU	Tasi + IMU
Fabbricati rurali	IMU		Tasi + IMU
Fabbricati rurali uso strumentale	IMU		Tasi

Gettito v.a. miliardi di euro



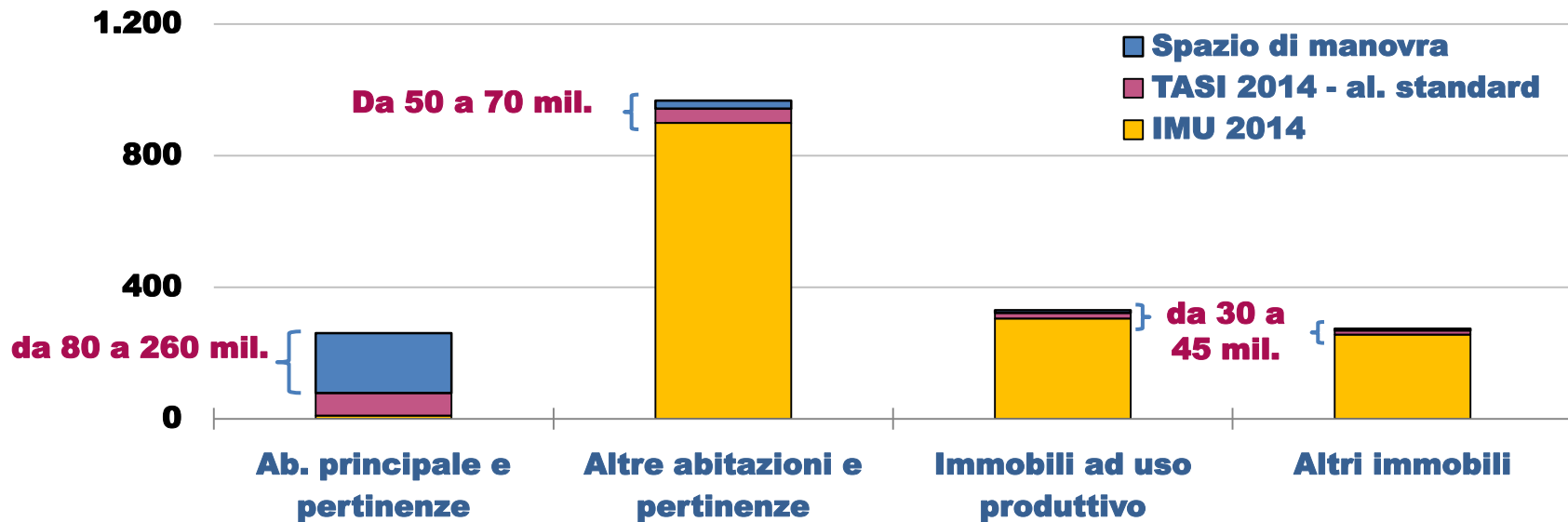
Effetto degli interventi 2013/14: 2 imposte per la stessa base imponibile parità di gettito 2012, 2014
Senza risolvere problema aperto: Non si risolvono i limiti dell'IMU dovuti una base imponibile superata
Introducendo nuove iniquità: Iniquità orizzontale legata anche al sistema delle detrazioni (di fatto poi tutti i comuni si riferiscono al n. figli e valore catastale)

Il prelievo sul patrimonio

Alcune stime per la Toscana

Le fonti di gettito sul patrimonio nel 2014

Gettito 2014 IMU e Tasi per cespite. Milioni di euro (aliquote IMU 2013)



Quanto il prelievo sul patrimonio nel 2014?

Gettito IMU e Tasi:

- 1,6 miliardi euro Tasi aliquote standard
- 1,8 miliardi euro Tasi aliquote max

Gettito IMU 2012: 1,7 miliardi euro

Spazio di manovra

Patrimonio diverso: già spazio sfruttato

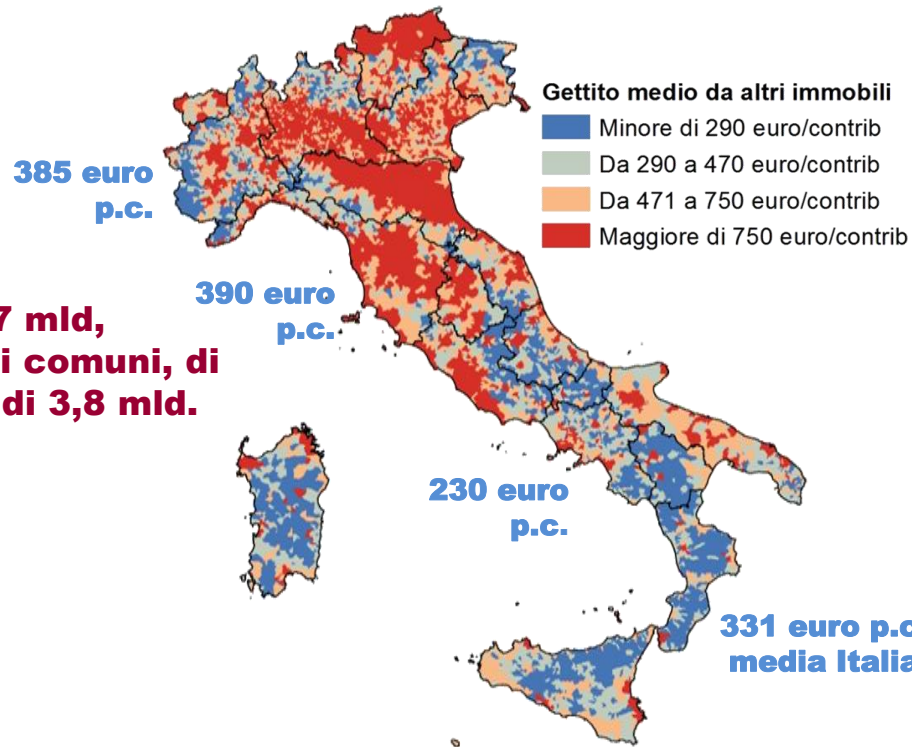
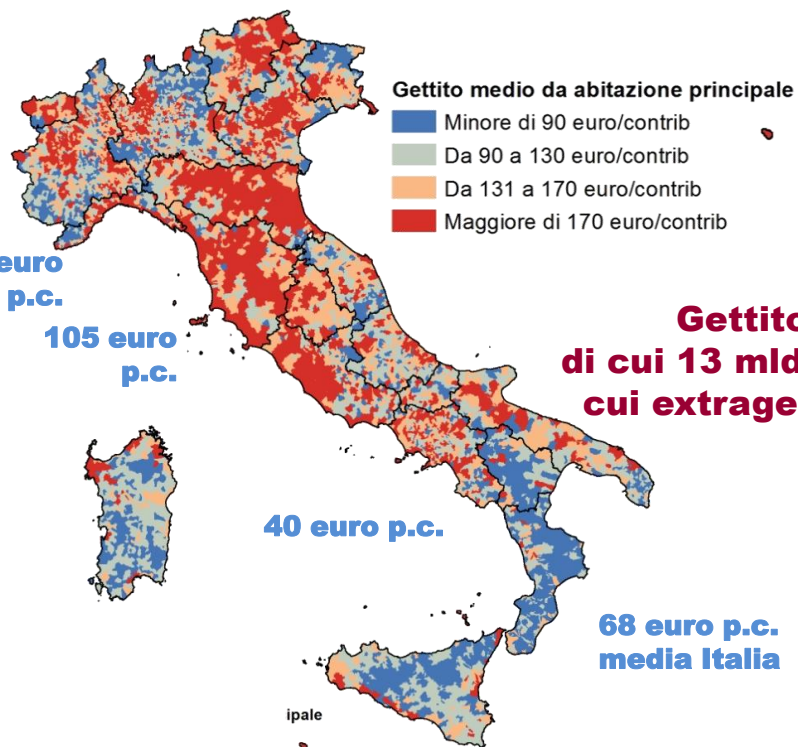
Abitazione principale: spazio di manovra ridotto dello 0,05% per minore spazio di aliquota ex IMU

L'Imposta municipale propria 2012.

La distribuzione territoriale

Prelievo medio procapite da abitazione principale

Prelievo medio procapite da altri immobili



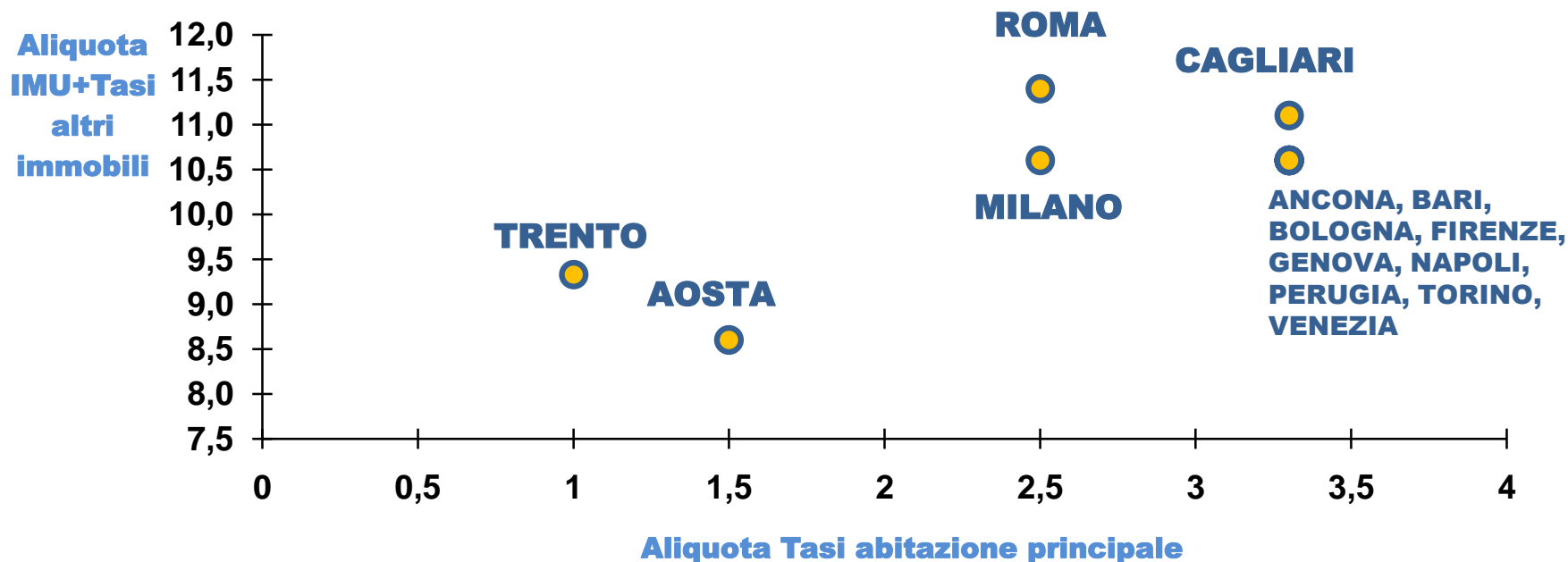
**Gettito 23,7 mld,
di cui 13 mld per i comuni, di
cui extragettito di 3,8 mld.**

Prelievo procapite 399 euro, di cui 213 destinato ai comuni, di cui 64 euro di extragettito.

Versamento medio per contribuente, abitazione principale: 225 euro; 180 nel sud, 300 nel centro, 215 nel nord
Versamento medio per contribuente, patrimonio diverso: 870 euro; 600 nel sud, 1.100 nel centro, 990 nel nord

Le strategie degli enti, le aliquote IMU e Tasi 2014

Aliquote IMU Tasi 2014 per Comune capoluogo



Margine di manovra aliquote massime: 2,5 per mille abitazione principale (Tasi), 10,6 per mille (IMU e Tasi): +0,8 per finanziare detrazioni

- Roma aliquota Imu maggiorata
- Trieste IMI
- Firenze, Genova, ecc. max Tasi +0,8 su abitazione principale, max IMU e Tasi ma senza 0,8

LE DETRAZIONI: differenziate per comune, ma si basano specialmente sulla rendita catastale e sul n. figli.

Cosa deve raggruppare la LOCAL TAX secondo le varie proposte (molte «a casaccio»)

1. **LT = Tutta l'IMU (compresa la D), con sostituzione della TASI e la non applicazione dell'addizionale IRPEF: => semplifica ed è teoricamente coerente**
2. **LT = (1. + TARI): => LT e TARI svolgono funzioni diverse ed hanno natura diversa (un'imposta e una tariffa)**
3. **LT= (1+ IMUS): => con una banale semplificazione si snatura il ruolo di *service tax* della LT, con due tipologie di soggetti passivi**
4. **LT = 1+Imposta di soggiorno: => sono due tributi assolutamente eterogenei con funzioni diversa (oltre tutto la seconda è «di scopo»)**



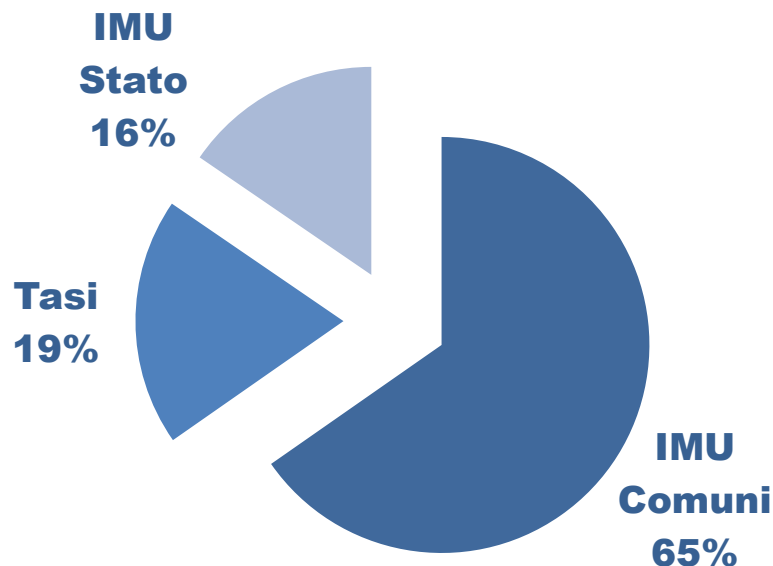
LOCAL TAX tipo 1 («minimale»)



LOCAL TAX tipo 1 => Semplificazione e armonizzazione con la ricomposizione dei prelievi per base imponibile

Contenere la sovrapposizione di 3 livelli di enti percettori con 3 diverse strategie fiscali sulla stessa base imponibile (patrimonio versus reddito)

Gettito IMU e Tasi in Italia. 2014
Miliardi di euro



IRPEF e addizionali all'IRPEF in Italia. 2013
Miliardi di euro e %

	Valori assoluti	Valori %
Comuni - Addizionale	4,4	2.6
Regioni - Addizionale	11,2	6.7
Stato - IRPEF	152,2	90.7
TOTALE	167,8	100.0

Il principio della separazione delle basi viene applicato al terzo livello quello comunale: allo Stato e alle Regioni il reddito, ai comuni il patrimonio immobiliare

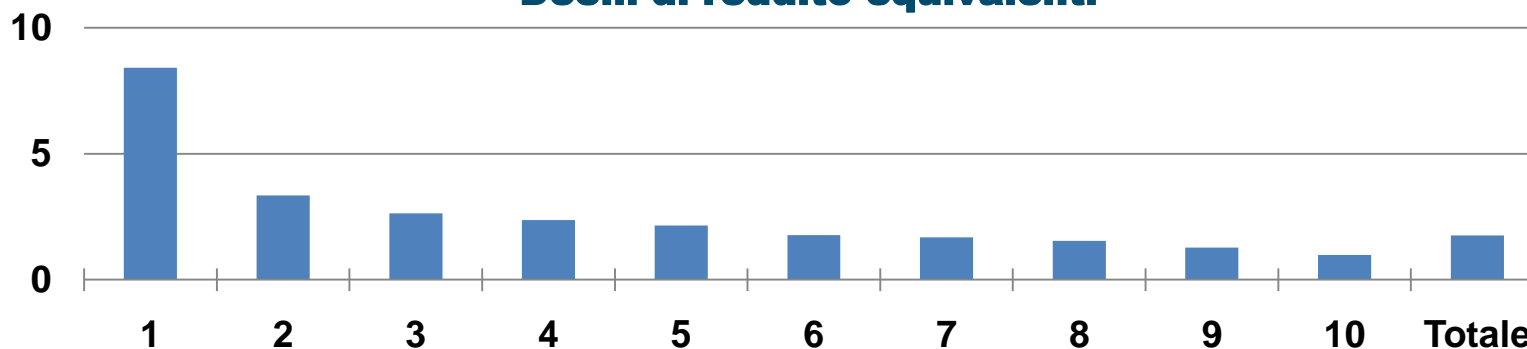
IMU E LOCAL TAX: detrazioni, base imponibile e soggetti passivi

DETRAZIONI 200 euro e figli a carico: esenti il 15% delle famiglie e il 40% del gettito, (comuni capoluogo toscani)

BASE IMPONIBILE E RIFORMA DEL CATASTO variazione % per comune porterà un aumento fino a 10 volte la imponibile attuale, con forte redistribuzione territoriale, soprattutto sulle aree urbane

SOGGETTI PASSIVI (PROPRIETARI E INQUILINI) mercato degli affitti sottodimensionato in Italia e concentrato nelle classi meno abbienti

**Consumi per affitto/reddito disp. familiare%
Decili di reddito equivalenti**



La rimodulazione tra IMU D e Addizionale Irpef: HP sui gettiti aggregati

Gettiti ITALIA 2014 (milioni)	IMU D	AddIRPEF
Stato	3,7	
Comuni		4,2

HP di rimodulazione, invarianza di gettiti:

- parità di pressione fiscale totale (IMU D 3,7 e AddIRPEF 4,2 = 7,9mld)
- parità di pressione fiscale per base imponibile (patrimonio e reddito)
- parità di gettito per ente percettore (Stato e Comuni)

MANOVRA: Gettiti ITALIA (milioni di euro)

	IMU D	SovrIRPEF	TOT
Stato		3,7	3,7
Comuni	3,7	0,5	4,2
TOT	3,7	4,2	

DISTRIBUZIONE DEI GETTITI

Ai comuni va IMU D più una compensazione che regola la differenza tra AddIRPEF e IMU D, ma in modo da rispettare i vincoli aggregati

Criterio di compensazione sulla Capacità fiscale (StandardIRPEF = AddIRPEF ad aliquota standard)

Il criterio è **neutrale** rispetto alla politica tributaria autonoma
(trasferimento tipo *fixed-price*)

$$\text{StandardIRPEF}_i = \tau^S \text{BIRPEF}_i$$

$$\text{IMU } D_i - \text{StandardIRPEF}_i = \Delta \text{FSC1}_i \quad (>, \leq 0), i = 1, \dots, n$$

In aggregato valgono le seguenti identità

$$\sum_i \text{StandardIRPEF}_i = \sum_i \text{AddIRPEF}_i = \text{TotAddIRPEF} = \text{SovrIRPEF}$$

Per cui ritorna il vincolo di finanza pubblica della manovra

$$(\text{IMU } D = 3,7) + 0,5 = (\text{TotAddIRPEF} = 4,2) = \text{SovrIRPEF}$$

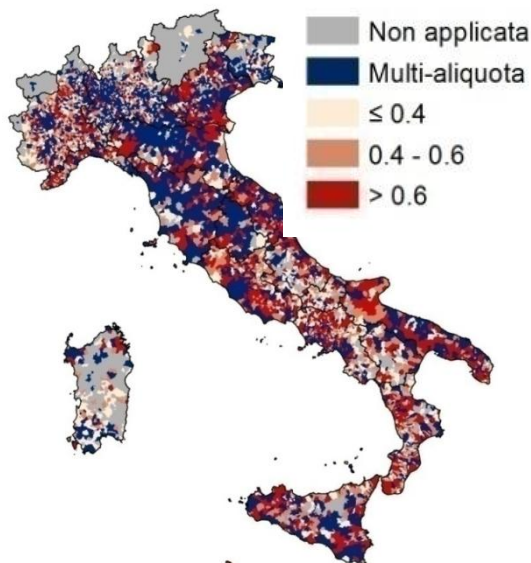
Un secondo schema di trasferimenti a somma zero dovrebbe
coerentemente riguardare la differenza tra sovrimposta e addizionale
standard a livello comunale

$$\text{SovrIRPEF}_i - \text{StandardIRPEF}_i = \Delta \text{FSC2}_i (>, \leq 0), \text{ con } \sum_i \Delta \text{FSC2}_i = 0$$

L'aliquota standard dell'addizionale IRPEF e sovrainposta IRPEF

Da strumento di politiche locali → a fiscalità generale → Aliquota Uniforme a parità di gettito complessivo = Aliquota media AddIRPEF → NUOVA SOVRAIMPOSTA IRPEF

Aliquote Addizionale all'IRPEF



Aliquote comunali

Aliquota unica

HP A parità di gettito (4,2mld)

Aliquota media (implicita) AddIRPEF = StandardIRPEF 0,6% AddIRPEF/Base imponibile

=

**Sovrainposta IRPEF 2,7%
SovraIRPEF =
(AddIRPEF+IRPEF)/IRPEF medio nazionale**

Nei comuni con bassa addizionale IRPEF aumenterà la pressione fiscale sui redditi

Nei comuni con alta addizionale IRPEF diminuirà la pressione fiscale sui redditi

I comuni potranno utilizzare gli spazi di manovra sulla LT per compensare questi effetti

L'impatto territoriale: l'identità contabile e gli aggiustamenti interni

$$\text{A. Ex post - ex ante} = \text{IMU } D_i - \text{AddIRPEF}_i$$

Saldo positivo/negativo di bilancio

$$\text{B. IMU } D_i - \text{StandardIRPEF}_i$$

Capacità fiscale
IMU D vs IRPEF

$$=$$

Identità contabile
Per ogni comune i

$$+$$

$$\text{C. StandardIRPEF}_i - \text{AddIRPEF}_i$$

Pressione fiscale locale IRPEF
relativa

A parità di gettito complessivo e pressione fiscale alcuni comuni hanno più entrate per la nuova base imponibile
 $\Delta FSC1_i$

Variazione di risorse che i comuni vorranno utilizzare per compensare la pressione fiscale tramite l'imposizione immobiliare
 Δ Autonomia fiscale locale da IRPEF_i a LT_i

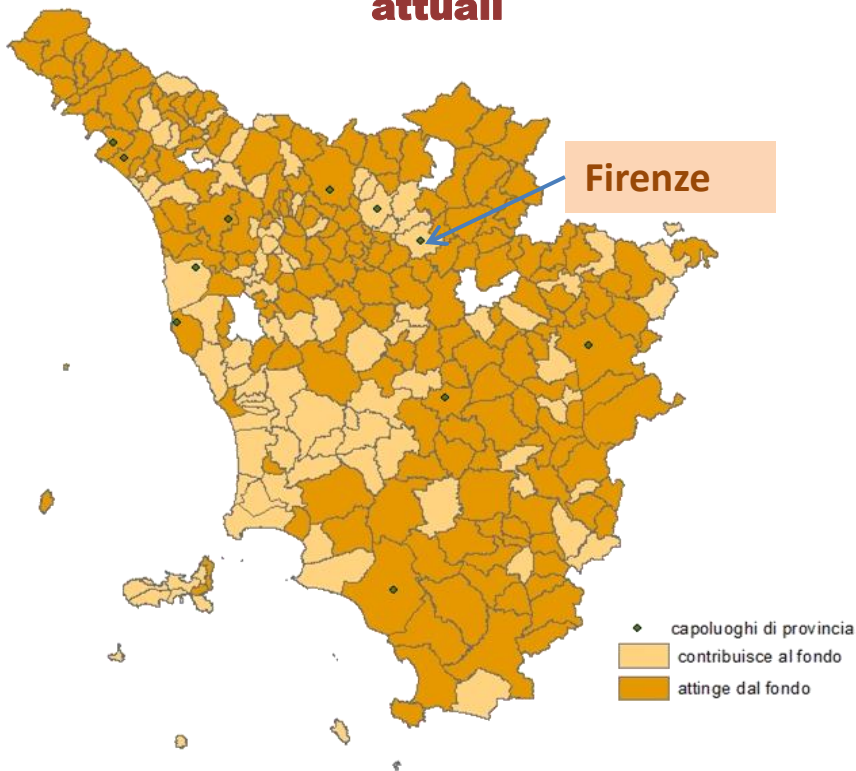
Compensazioni interne al gettito ex AddIRPEF: tra comuni; tra stato e comuni

$$(EX \text{ ante} - EX \text{ post})_i = 0$$

Come si distribuisce in Toscana l'effetto della manovra

A. IMU D_i - AddIRPEF $_i$

Gettito Imu D_i e Addizionale IRPEF $_i$ attuali



Comuni che ci “guadagnano” e che ci “perdono” prima della ricomposizione fiscale e della compensazione

Ma i comuni che ci “guadagnano” (es.) lo fanno:

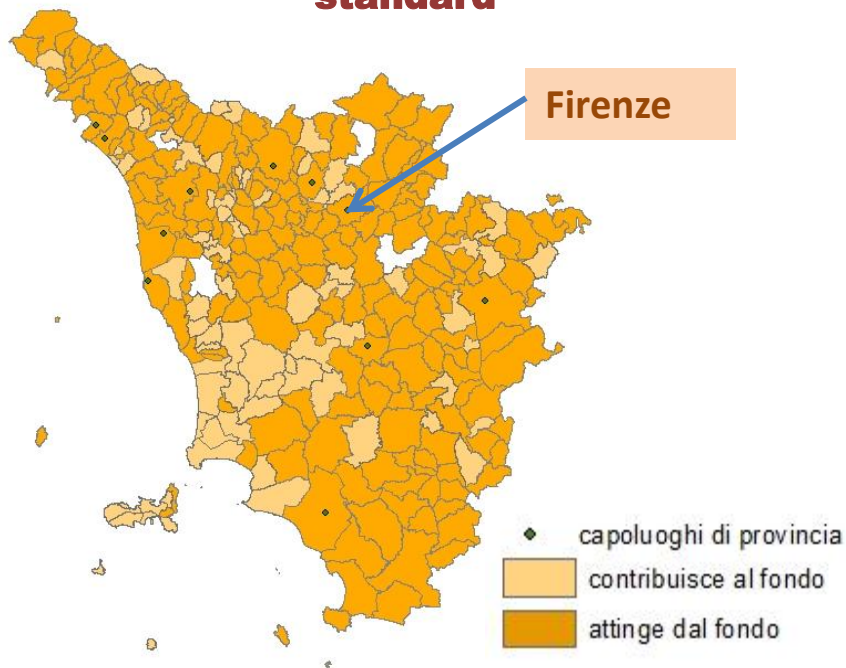
1. in avanzo rispetto alla politica di bilancio
2. aumentando la pressione fiscale

I comuni che ci “guadagnano” vorranno ritornare al bilancio e alla politica fiscale precedente utilizzando LT e attraverso $\Delta FSC_i \geq < 0$

La diversa capacità fiscale IMU D vs Addizionale

B. IMU D_i - Standard IRPEF_i

Gettito IMU D e addizionale Irpef standard



Comuni che contribuiscono al FSC = 92

Comuni che attingono dal FSC = 188

A parità di gettito e di pressione fiscale totale (IMU D e Standard IRPEF) alcuni comuni ci guadagnano o ci perdono a causa della diversa concentrazione della base imponibile sul territorio.

Come compensare le diversa base imponibile?

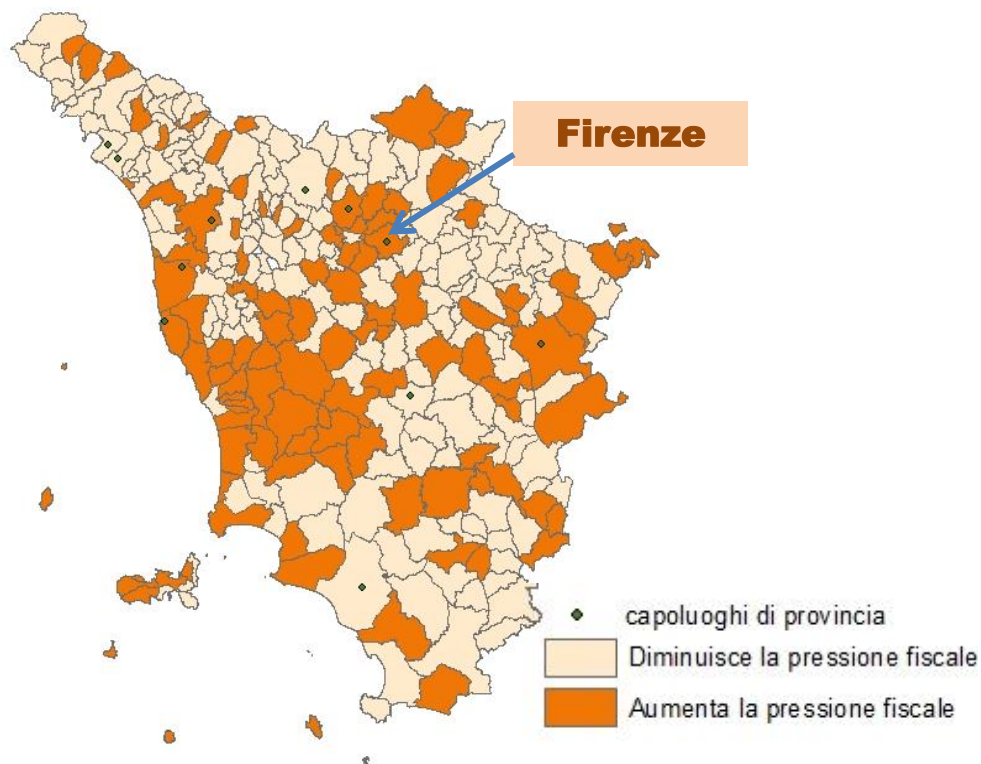
I comuni dove si concentra la base imponibile D contribuiscono ai comuni dove la base imponibile D è bassa

La compensazione attraverso il Fondo avviene all'interno del sistema, a parità di gettito e prelievo

La diversa pressione fiscale Irpef sul territorio e le politiche fiscali locali

C. $AddIRPEF_i - StandardIRPEF_i$

Variazione pressione fiscale IRPEF



StandardIRPEF = aliquota media
AddIRPEF -> molti comuni vedranno abbassarsi la pressione fiscale sui cittadini e altri vedranno aumentarla

I comuni che avevano una bassa pressione fiscale locale vorranno mantenerla.

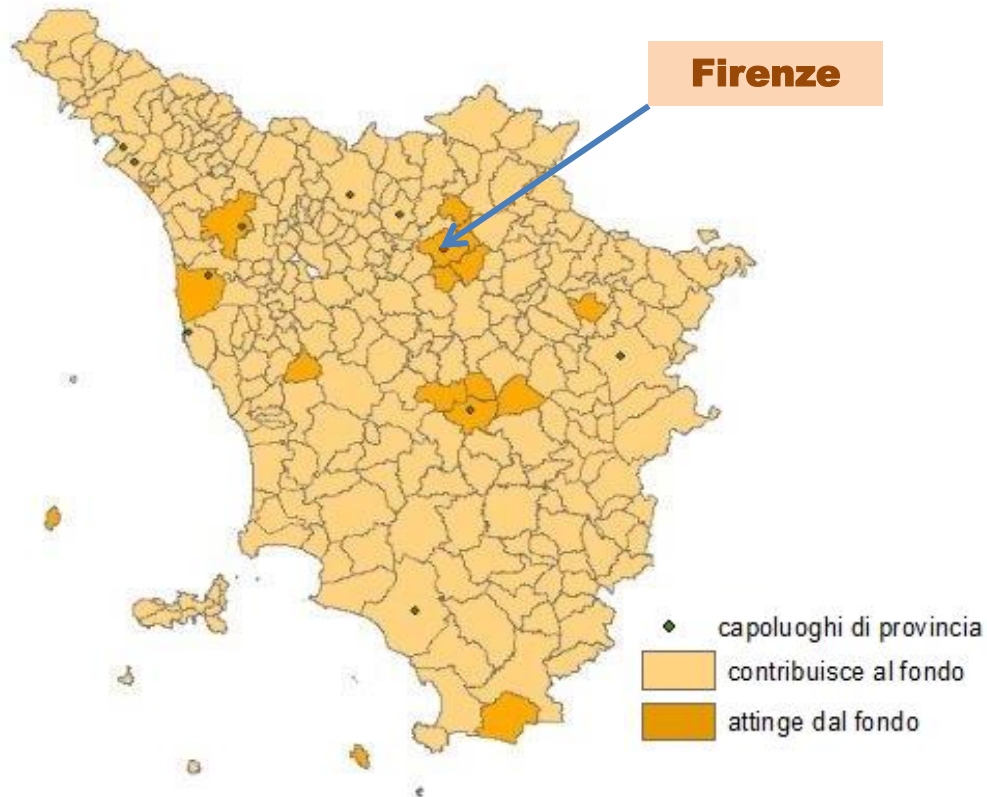
Lo faranno attraverso gli spazi acquisiti sulla LT e il FSC

I comuni che avevano alta pressione fiscale vorranno recuperare risorse per il bilancio e lo faranno sfruttando gli spazi derivati dall'abbassamento dell'Irpef e il FSC

La variazione della pressione fiscale IRPEF viene compensata attraverso LT e FSC

L'ulteriore compensazione a somma zero per allineare lo sforzo fiscale (erariale + comunale) dei contribuenti locali

d. $SovraIRPEF_i - StandardIRPEF_i$



StandardIRPEF = ALIQUOTA MEDIA
= aliquota media dell'Addizionale Irpef
= Gettito dell'Addizionale/Base imponibile = 0,6%

SovraIRPEF = GETTITO MEDIO
= (Addizionale + Irpef) / Irpef
= 2,7%

A parità di gettito addizionale IRPEF = 4,2 mld euro

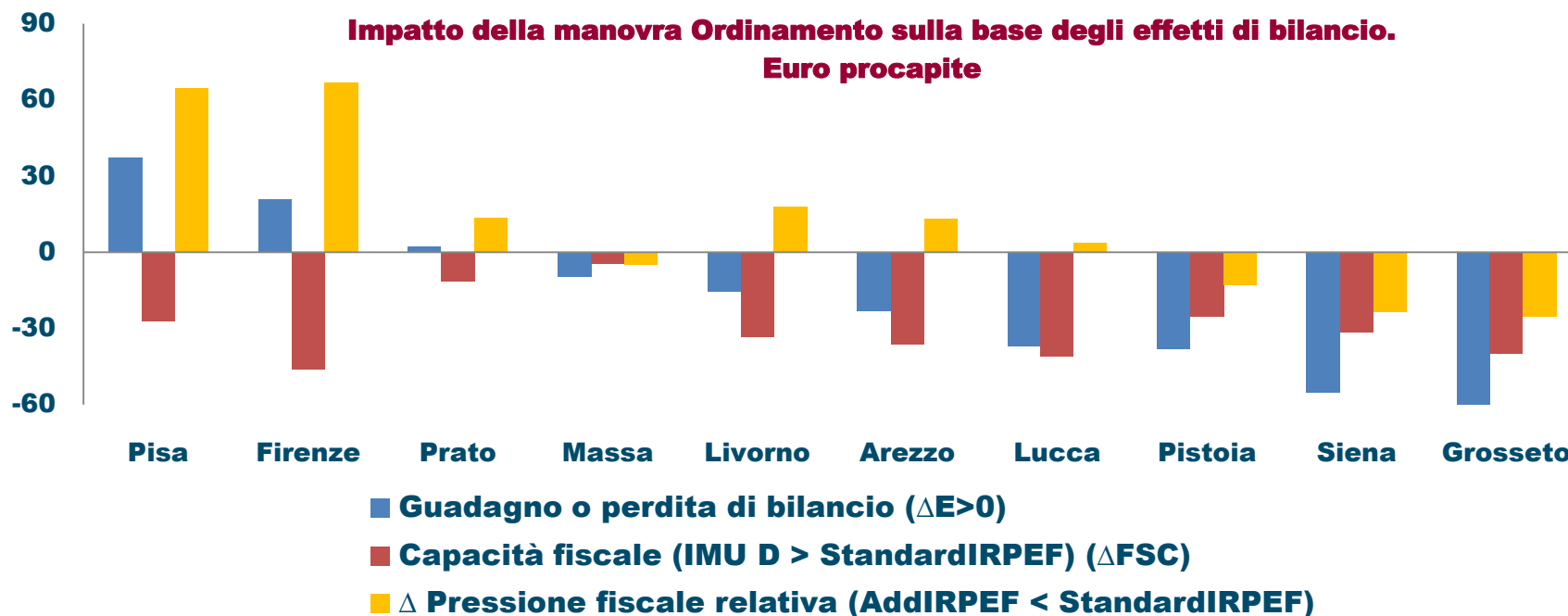
L'impatto della manovra il confronto tra comuni: i capoluoghi di provincia in Toscana

FIRENZE E PISA (comuni turistici)
* Avanzo di bilancio $\Delta E > 0$
da usare per compensare l'aumento di pressione fiscale

PRATO MASSA (comuni industriali)
* Invarianza di bilancio

GROSSETO SIENA

- Perdita di bilancio $\Delta E < 0$ per alta AddIRPEF
- Diminuisce la pressione fiscale $\text{AddIRPEF} > \text{StandardIRPEF}$
- Useranno spazi finanziari per LT e attingeranno dal FSC



Sintesi e qualche conclusione

1. L'obiettivo della **semplificazione fiscale** e la riduzione degli adempimenti non può imporre soluzioni incoerenti: il progressivo aumento della pressione fiscale locale non consente una drastica **riduzione del numero dei tributi**
2. I tributi locali, peraltro, hanno tutti principi fondanti e obiettivi diversi e articolati e dipendono nella composizione dalla natura economica della municipalità
3. La nuova LOCAL TAX dovrebbe operare la semplificazione fiscale realizzando una maggiore **armonizzazione verticale e separazione delle basi** tra centro e periferia, con due obiettivi:
 - => restituire al livello statale (e regionale) la tassazione progressiva sul reddito
 - => assemblare tutta l'imposizione sul patrimonio immobiliare a livello comunale (con l'IMU D), con le caratteristiche di un *service tax* (in prospettiva – nuovo catasto, mercato degli affitti meno distorto - gravando anche sui possessori e non solo sui proprietari)
4. Le necessarie compensazioni a livello di singolo comune per gestire la transazione, da attuare per mezzo della distribuzione della corrispondente variazione del Fondo di solidarietà comunale, devono seguire un criterio neutrale rispetto alla politica tributaria autonoma (**metodo della Capacità fiscale**)
5. Il finanziamento del trasferimento dell'IMU D ai comuni (sovrIRPEF...) dovrebbe essere calibrato allo scopo di mantenere invariante la pressione fiscale complessiva e il gettito per comune

STABILITÀ EQUITÀ SVILUPPO IL CONTRIBUTO DEI COMUNI

IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale



Partner scientifico

Siep

Società Italiana di Economia Pubblica

Sezione III

Governance multilivello in Europa. Riorganizzazione territoriale e sistemi di finanziamento

Verso l'istituzione della Local Tax in Italia

Alessandro Petretto

Università di Firenze

Patrizia Lattarulo

IRPET

