



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DISEI**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE PER L'ECONOMIA  
E L'IMPRESA



**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

**Siep**

**XXVII Conferenza 2015 SIEP - Public Policies in Financial Crisis**  
Ferrara, 24 e 25 Settembre 2015

# **Local Tax**

## **Le ipotesi a confronto**

**Alessandro Petretto**

*Università degli Studi di Firenze*

**Patrizia Lattarulo**

*IRPET*

**Si ringraziano per la collaborazione Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti**

# Il riordino della fiscalità locale: premessa

**Progressivo aumento pressione fiscale LOCALE**  
**Necessità di certezza di RISORSE per gli enti**

=>

- verifica di:**
- \* **Semplificazione fiscale**
  - \* **Armonizzazione fiscale verticale**
  - \* **Equità orizzontale e verticale**

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

**Armonizzazione verticale:** ridurre la stratificazione di strategie fiscali diverse sulla stessa base imponibile (=> meno *competizione fiscale verticale*); ridurre l'intervento di diversi livelli di governo sulla stessa base imponibile

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

# Specificità del fisco locale.

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

## **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)**

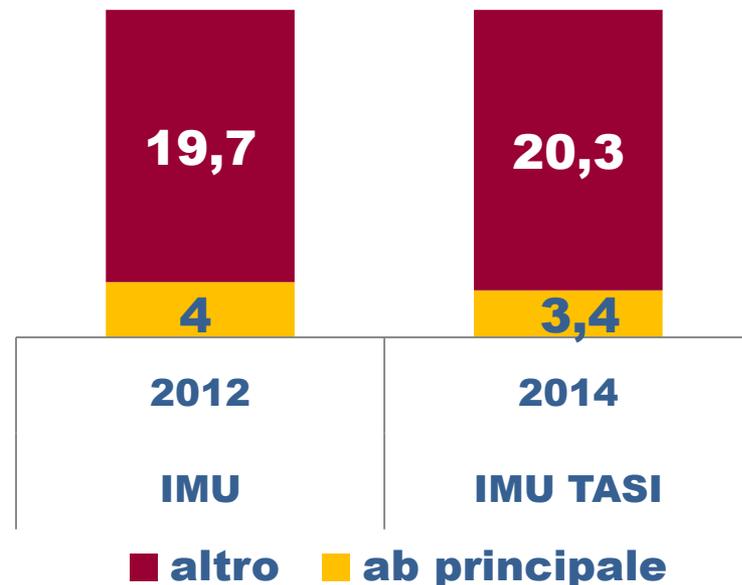
**Si conferma l'imposta sul patrimonio immobiliare centrale per il finanziamento degli enti**

# 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**

**Moltiplicazione delle imposte sulla stessa base imponibile, a parità di gettito: evoluzione contraria al principio della semplificazione**

# Le ipotesi a confronto

**OBIETTIVO SEMPLIFICAZIONE: Ridurre il numero delle imposte  
IMU secondaria (IMU S)**

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

**IMU minimale**

**OBIETTIVO EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE: Detrazioni omogenee  
sul territorio (le politiche distributive spettano allo Stato); detrazioni  
più o meno estese**

**IMU più equa**

**con esenzione parziale o esenzione totale abitazione principale**



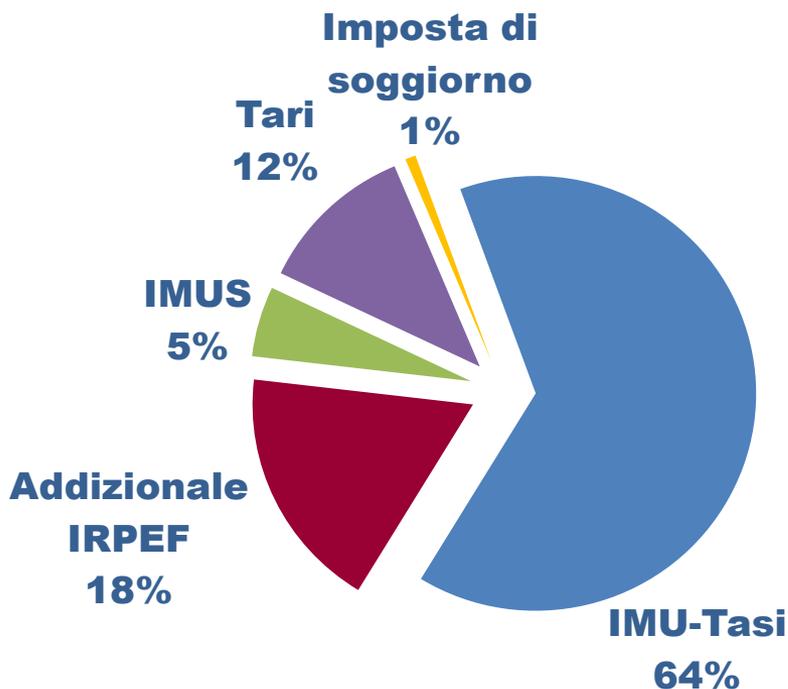
**Criteria di scelta tra le ipotesi:**

- scelta tecnica (la struttura impositiva più efficace)
- scelta politica (il principio al quale dare priorità)

# Local Tax, HP 1. La semplificazione fiscale, obiettivo ridurre il numero delle imposte

Un sistema tributario locale ben strutturato si basa su una varietà di strumenti, che hanno finalità molteplici e diverse

## Le entrate proprie dei comuni italiani. 2014



## 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 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proventi servizi pubblici</li> <li>• Contrassegni ZTL</li> <li>• Ingresso musei</li> <li>• Affitti beni comunali</li> <li>• Cimiteri e multe</li> </ul>	31	26
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

# La semplificazione fiscale.

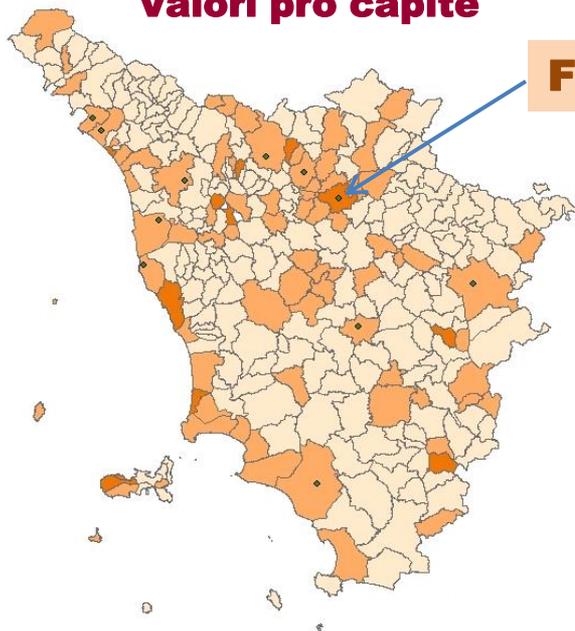
## L'aggregazione dei tributi IMUS è rilevante e sensata?

(DLgs. 23/2011, MEF, n. 1/2015)

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

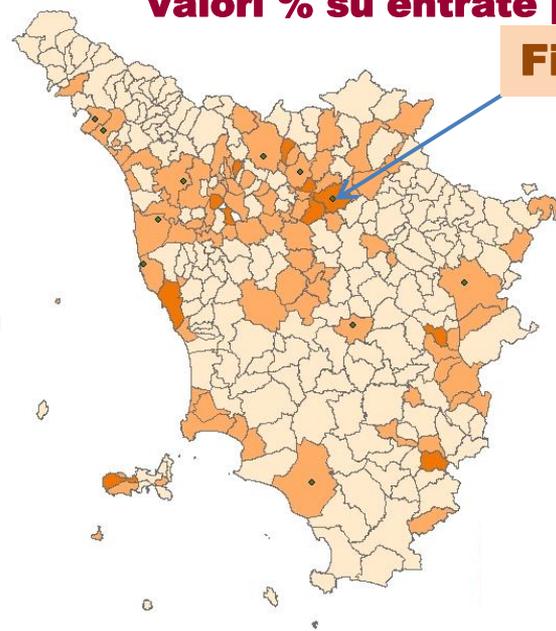
Gettito 105,6 milioni di euro in Toscana; 39 euro p.c.; 3,4% delle entrate proprie dei comuni  
(7% a Firenze)

#### Valori pro capite



Firenze

#### Valori % su entrate proprie



Firenze

- ◆ capoluoghi di provincia
- fino a 15 euro
- da 15 a 50 euro
- oltre 50 euro

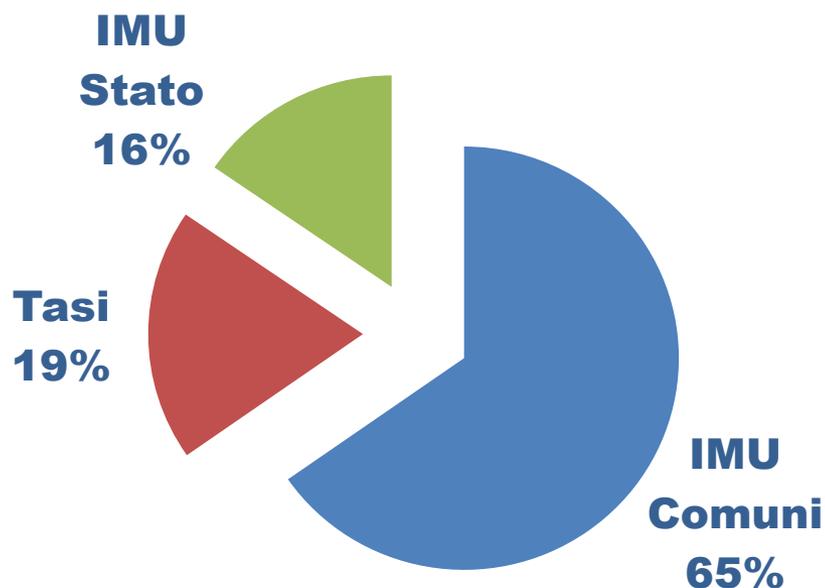
Gettiti diversi sul territorio a seconda della base imponibili e delle politiche fiscali locali.  
Pochi i comuni interessati e bassi gli importi per finanziare i comuni

Corretto il principio dell'accorpamento in una imposta  
unica, ma non rilevante ai fini di finanziare l'IMU

# Local Tax, HP 2. L'armonizzazione verticale attraverso 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**  
Comp %



**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
<b>TOTALE</b>	<b>167,8</b>	<b>100.0</b>

**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**

# 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.

È pur vero che 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,

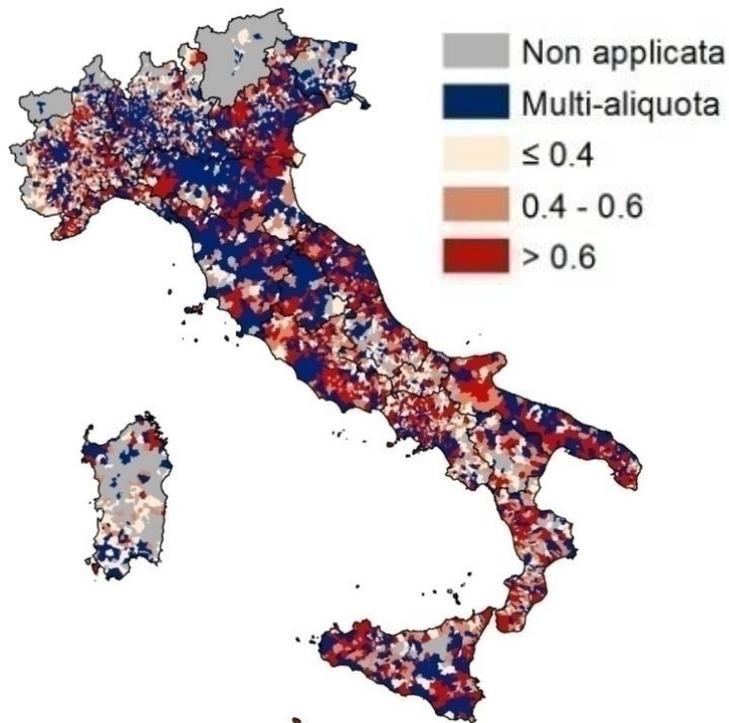
- al riparo degli stessi principi fondanti recepiti dalla Carta, una discriminazione tra poveri, più o meno tutelati a seconda della localizzazione delle loro residenze,
- Una elevata («harmful») Competizione fiscale orizzontale.

**Le preferenze distributive di una collettività ne rappresentano l'unitarietà e, quindi, le strategie attengono ai livelli centrali di governo. Welfare locale perseguito tramite la spesa pubblica.**

# L'armonizzazione verticale e l'equità orizzontale.

## Le differenti strategie fiscali dei Comuni sull'addizionale Irpef

### Aliquote Addizionale all'Irpef



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

Aliquote	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

**Seppure i principi tradizionali dell'accentramento delle funzioni redistributive siano oggi ridimensionati anche a seguito dell'evoluzione degli assetti amministrativi; tuttavia non trova giustificazione la differenziazione delle aliquote «a macchia di leopardo», specie se in un numero elevato di piccole municipalità come è ancora in Italia**

# La rimodulazione tra IMU D (patrimonio produttivo) e Addizionale Irpef: IMU ai comuni e Irpef allo stato

Gettiti ITALIA 2014 (mld)	IMU D	AddIRPEF
<b>Stato</b>	<b>3,7</b>	
<b>Comuni</b>		<b>4,2</b>

## MANOVRA

Gettiti ITALIA (mld)	IMU D	SovrIRPEF	TOTALE
<b>Stato</b>		<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
<b>Comuni</b>	<b>3,7</b>	<b>0,5</b>	<b>4,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3,7</b>	<b>4,2</b>	

### 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

**Si rispetta l'invarianza di gettito a livello aggregato:**

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

# L'impatto territoriale è difforme. Chi guadagna e chi perde è dovuto a due componenti

Ex post - ex ante per comune  
=  
 $IMU D_i - \text{AddIRPEF}_i$   
Saldo positivo/negativo di bilancio

**A. La base imponibile e la capacità fiscale IMU D e Irpef**  
 $IMU D_i - \text{SovraIRPEF}_i$



**Capacità fiscale e base imponibile modifica le entrate degli enti**

**Entrate dei comuni aumentano o diminuiscono a causa della nuova base imponibile**

=  
Identità contabile  
Per ogni comune  $i$   
+  
=

**B. Aliquote irpef → aliquota media o implicita 2,9%**  
 $\text{SovraIRPEF}_i - \text{AddIRPEF}_i$   
Pressione fiscale locale IRPEF relativa



**Strategie fiscali degli enti**

**Δ Autonomia fiscale locale da IRPEF<sub>i</sub> a LT<sub>i</sub>**

**Le difficoltà dei comuni con minore base imponibile da IMU D, tanto più gravi alla luce delle pressioni sui bilanci pubblici**

# Local Tax “minimale”, la formulazione algebrica

La differenza tra gettito *ex ante* e gettito *ex post* è articolabile nelle due componenti:

$$(IMU D - ADDIRPEF)_i = (IMU D - Sovraimposta IRPEF)_i + (Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)_i$$

s.t.

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

$$\sum (Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)_i = 0, \text{pressione fiscale aggregata invariata; sovrainposta IRPEF ad aliquota implicita 2,9\%}.$$

Per ogni comune le misure compensative possono essere così descritte:

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

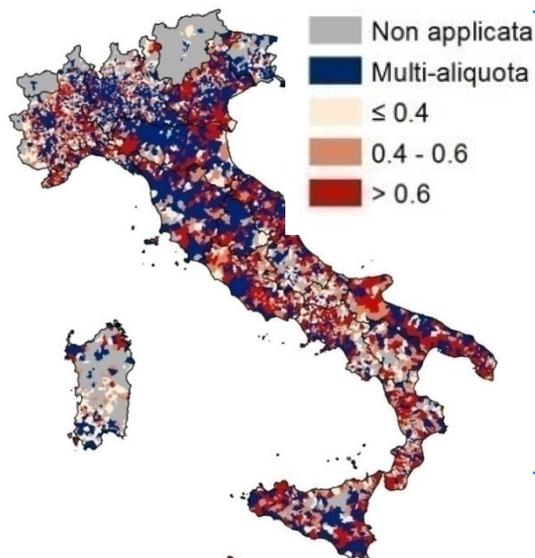
a condizione che:

- $(Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)_i = \Delta \text{ Local Tax } i = \text{manovre comunali sulla LT};$
- $(ADDIRPEF - \Delta \text{ Local Tax})_i, c = X c$  pressione fiscale varia per cittadino  $c$ , trasposta dall'IRPEF alla LT
- $(IMU D - Sovraimposta IRPEF)_i = \text{Fondo di riequilibrio Stato-Comuni} + \text{Fondo di solidarietà comunale}$

# Dall'addizionale IRPEF alla sovraimposta 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 implicita  
Sovraimposta IRPEF 2,9%**

**SovraIRPEF=  
(AddIRPEF+IRPEF)/IRPEF**

**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**

# Chi ci guadagna e chi ci perde: i capoluoghi di regione

## FIRENZE

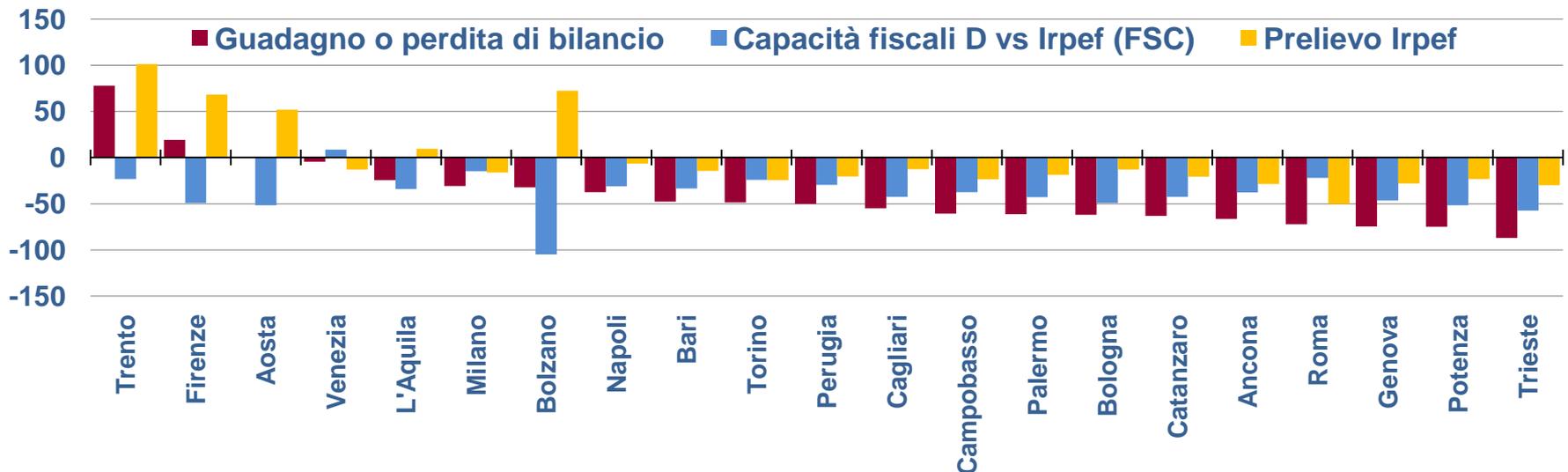
- **Avanzo di bilancio  $\Delta E > 0$**
- **Aliquota Irpef ex ante < Irpef media -> aumenta la pressione fiscale Irpef sui cittadini**
- **Perdita di base imponibile da reddito a D**

**Avanzo da usare per compensare l'aumento di pressione fiscale**

## BOLOGNA

- **Perdita di bilancio  $\Delta E < 0$**
- **Aliquote Irpef ex ante > Irpef media -> diminuisce la pressione fiscale Irpef sui cittadini**
- **Perdita di base imponibile da reddito a D**

**Dovranno compensare la perdita di bilancio con aumento della pressione fiscale sul patrimonio immobiliare**



**Le grandi città perdono entrate proprie**

# Chi ci guadagna e chi ci perde: le città vs le aree industriali



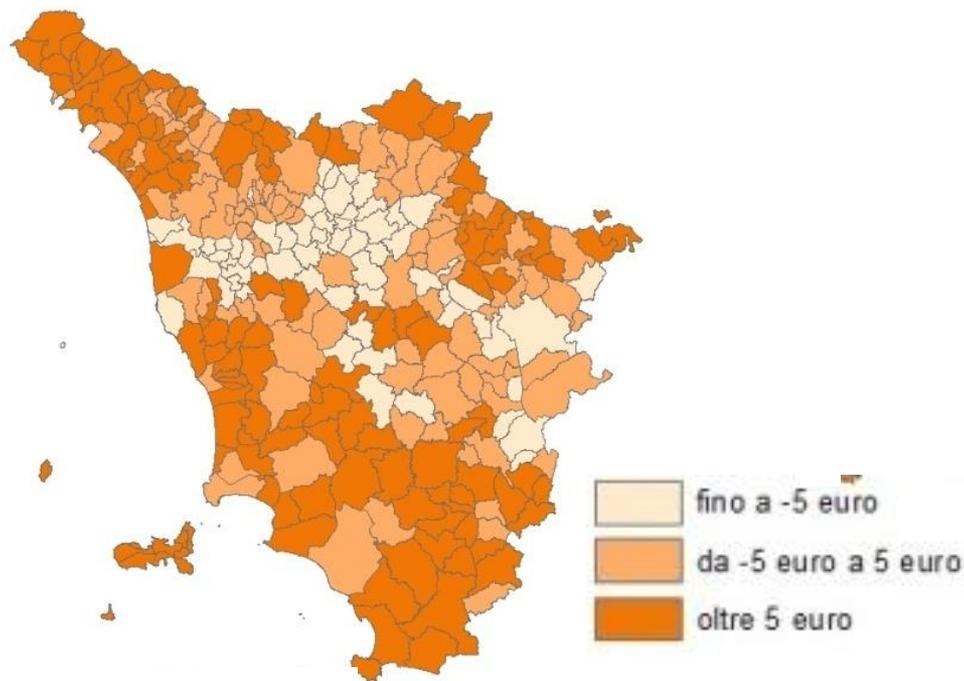
**Aumentano le entrate proprie dei comuni interni ed industriali,  
dal basso peso politico**

**Il fondo di riequilibrio a compensazione? Fondo di solidarietà comunale dai comuni poveri ai comuni ricchi?**

# Hp 3. Principio dell'equità: l'esenzione dell'abitazione principale.

## L'ipotesi di compensazione con il prelievo sulle seconde case

**DIFFERENZA TRA IL GETTITO ATTUALE E QUELLO CONSEGUENTE ALL'ABOLIZIONE DEL PAGAMENTO SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE E LA SOSTITUZIONE CON IL PRELIEVO SULLE ABITAZIONI DIVERSE**



**Il 30% dei proprietari hanno una o più seconde case.**

**Il gettito Tasi 2014 è pari al 14% del gettito altre ab., in Toscana. Quindi l'aumento del prelievo sulle seconde case non sarebbe alto in proporzione.**

**Maggior gettito per i comuni urbani turistici; minore per i comuni ad elevata pressione abitativa come cinture urbane.**

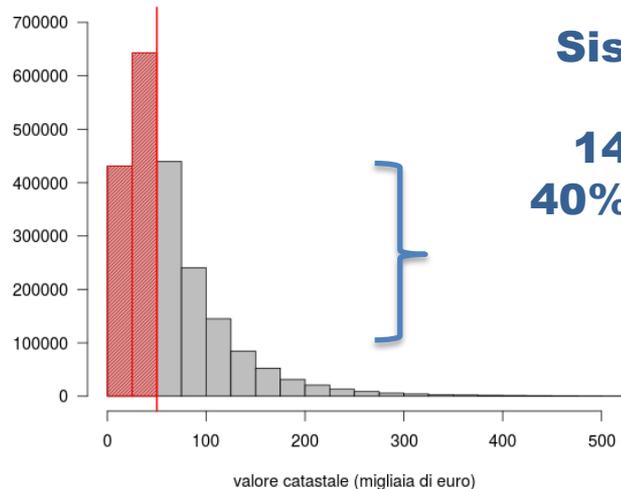
**Il gettito dei comuni e il prelievo per proprietario si Compensano, con un effetto netto limitato.**

**Contenuto e incerto effetto redistributivo per esenzione abitazione principale e elevata e diffusa proprietà abitazioni principali. Inoltre, le attuali rigidità del mercato rendono difficile vendere o trarre reddito dalle seconde case.**

# Esenzione totale o parziale della abitazione principale

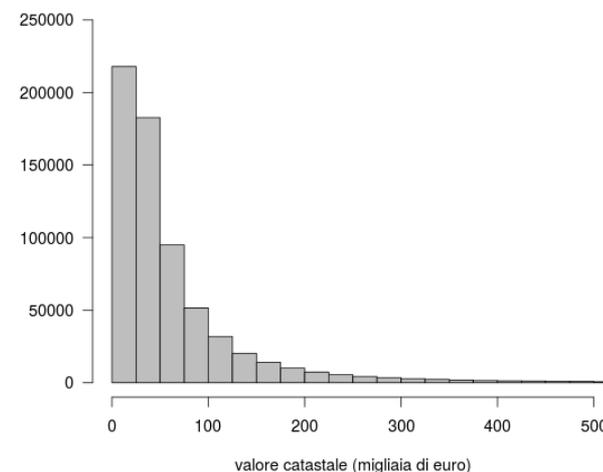
**N° DI PROPRIETARI PER VALORE CASTALE. Valori assoluti, Toscana (Fonte: Archivio del Catasto)**  
*In rosso la soglia di esenzione pari a 200 euro e la proprietà esente*

## DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE

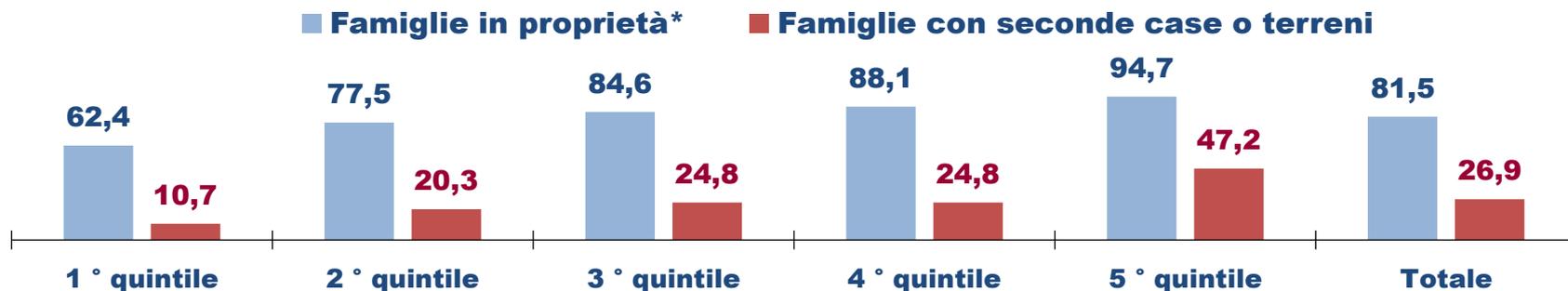


**Sistema di detrazioni  
200euro:  
14% famiglie esenti  
40% di mancato gettito  
in Toscana**

## DI ALTRA ABITAZIONE



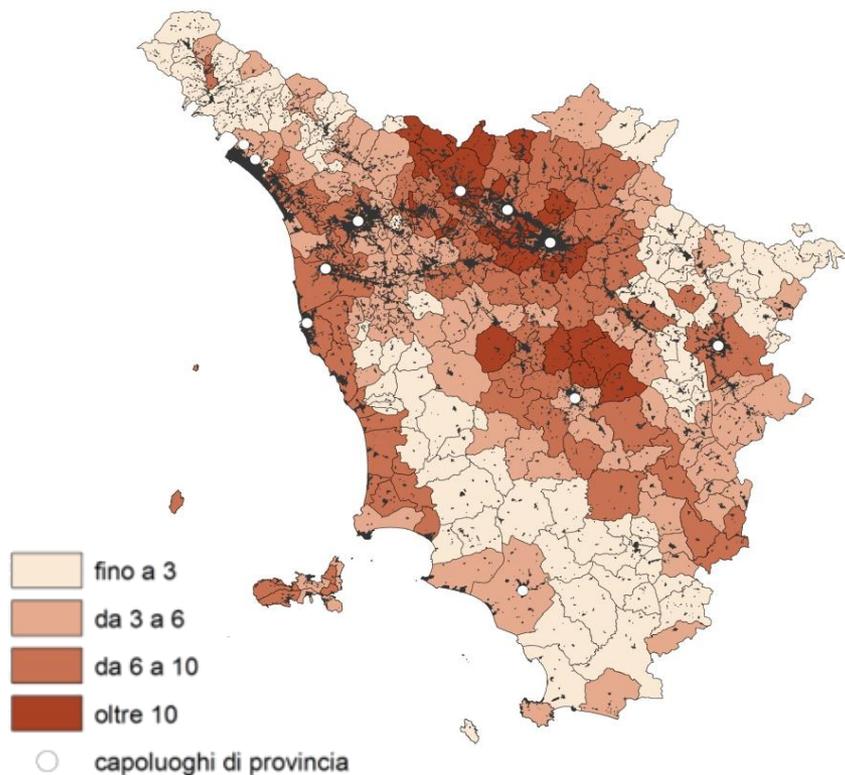
## PROPRIETÀ DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE E DI ALTRE ABITAZIONI E TERRENI. ITALIA Per quintile di reddito. Valori %



# Il principio dell'equità e la riforma del catasto

## Rapporto tra rendita catastale post-riforma e attuale

### Comuni toscani



Porterà un aumento fino a 10 volte la base imponibile attuale, con forte redistribuzione territoriale, soprattutto sulle aree urbane e turistiche

### Abitazioni tipo

	Rendita attuale	Rendita post-riforma	Rapporto
<b>Abitazione principale in città</b>			
Torino	1,134	4,594	4
Milano	1,085	5,244	5
Firenze	744	5,413	7
Roma	1,188	6,968	6
Napoli	701	3,223	5
<b>Casa in affitto a studenti</b>			
Padova	612	1,987	3
Bologna	712	2,818	4
Pisa	487	2,522	5
Bari	502	1,839	4
<b>Casa vacanze</b>			
Cortina	1,229	9,374	8
Campo nell'Elba	820	5,924	7
San Vincenzo	624	4,820	8
San Gimignano	444	3,669	8
Capri	1,273	7,983	6
S. Teresa di Gallura	492	4,435	9

# Il principio dell'equità e la riforma del catasto

## La proposta a Parità di gettito

### INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE

**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

# Sintesi e qualche conclusione

La LT **IMU Secondaria** comporta un effetto limitato anche rispetto all'obiettivo della **semplificazione**, per i bassi importi coinvolti e per il ridotto numero dei comuni interessati e non pare adeguata rispetto al finanziamento della Local Tax.

La LT **IMU minimale**, che risponde al principio **dell'armonizzazione verticale**, rappresenta una riforma **strutturale** dell'attuale assetto quindi presenta maggiori complessità, legate alle modifiche della base imponibile dei comuni e alla diversa capacità fiscale dei territori;  
**Avvantaggia i comuni con meno voce politica.**

La LT **IMU più equa** è l'ipotesi prescelta; nonostante la dubbia efficacia sul piano redistributivo rispetto alle proposte di detrazione.

## La rivalutazione catastale a parità di gettito

- misura rilevante sul piano dell'equità, ma oggi molto temuta dall'opinione pubblica.

**1. L'IMU prima casa con esenzioni è una fonte importante per le entrate dei comuni, l'eliminazione ha uno scarso effetto redistributivo rispetto alle ipotesi alternative.**

**2. Importante la rivalutazione catastale a fini di equità.**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DISEI**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE PER L'ECONOMIA  
E L'IMPRESA



**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

**Siep**

**XXVII Conferenza 2015 SIEP - Public Policies in Financial Crisis**  
Ferrara, 24 e 25 Settembre 2015

# **Local Tax**

## **Le ipotesi a confronto**

**Alessandro Petretto**

*Università degli Studi di Firenze*

**Patrizia Lattarulo**

*IRPET*

**Si ringraziano per la collaborazione Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti**