



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

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



IRPET
Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



A.I.S.Re.

XXXVI Conferenza scientifica 2015 AISRe

**“L'Europa e le sue regioni. Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività”
Arcavacata di Rende (Cosenza), 14 e 16 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)**

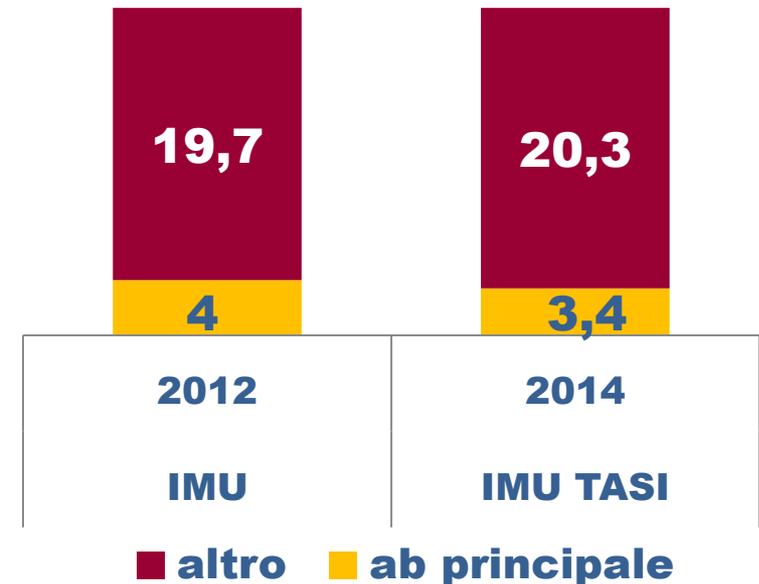
Si conferma l'imposta sul patrimonio immobiliare centrale per il finanziamento degli enti

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



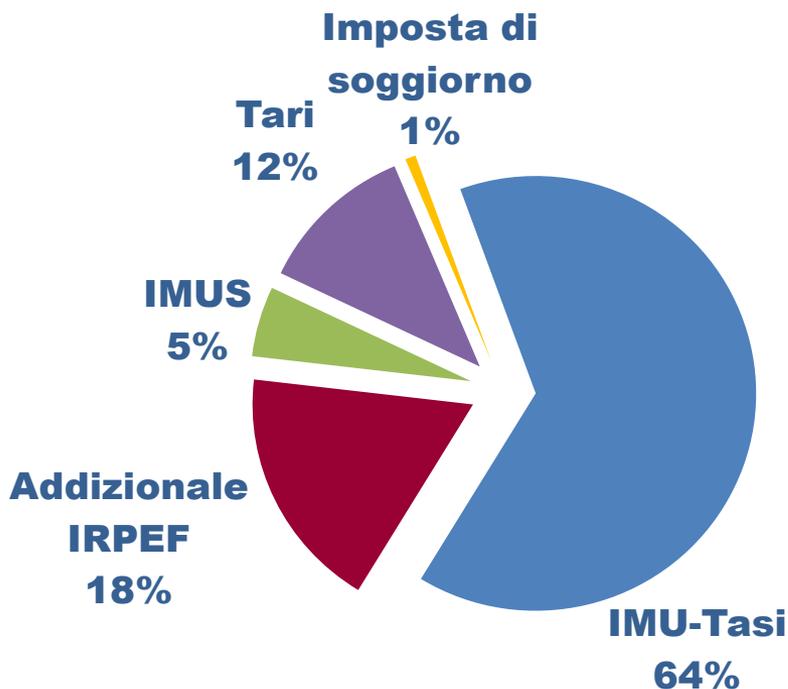
Criteria di scelta tra le ipotesi:

- 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"> • Proventi servizi pubblici • Contrassegni ZTL • Ingresso musei • Affitti beni comunali • Cimiteri e multe 	31	26
TOTALE	100	100

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

La semplificazione fiscale.

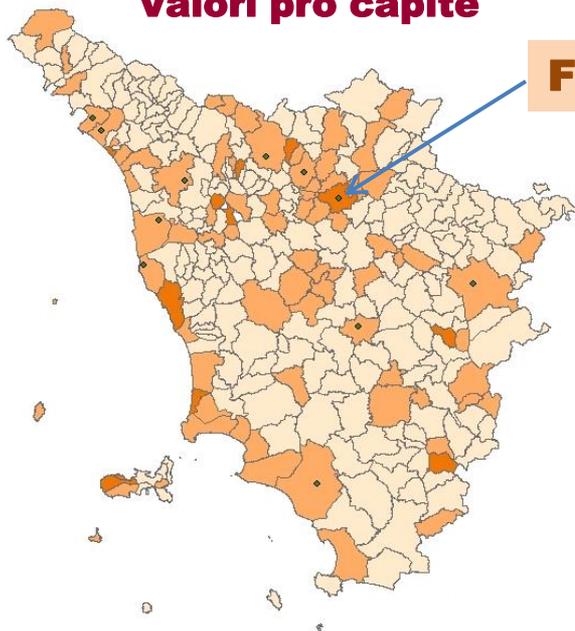
L'aggregazione dei tributi IMUS è rilevante e sensata?

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

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

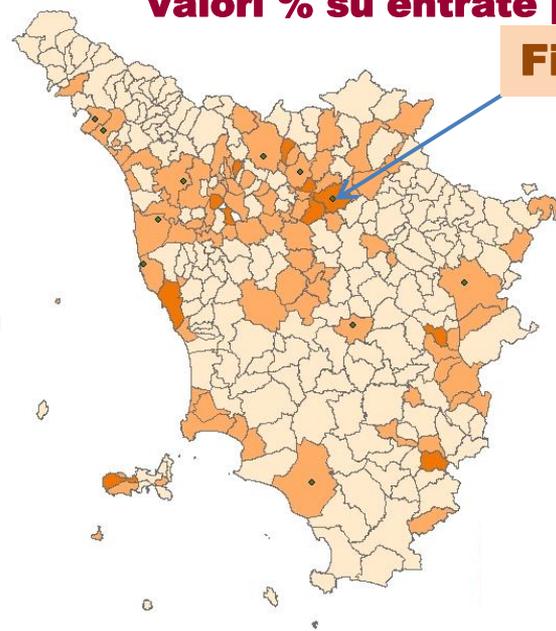
Gettito 105,6 milioni di euro in Toscana; 39 euro p.c.; 3,4% delle entrate proprie dei comuni
(7% a Firenze)

Valori pro capite

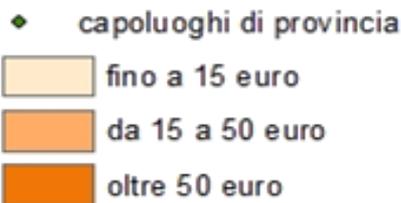


Firenze

Valori % su entrate proprie



Firenze



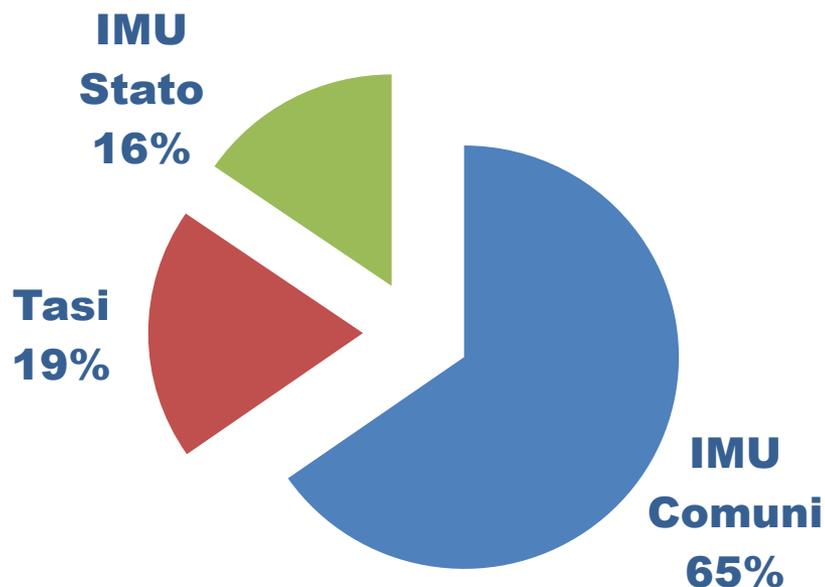
Gettiti diversi sul territorio a seconda della base imponibili e delle politiche fiscali locali.
Pochi i comuni interessati e bassi gli importi per finanziare i comuni

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
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

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,

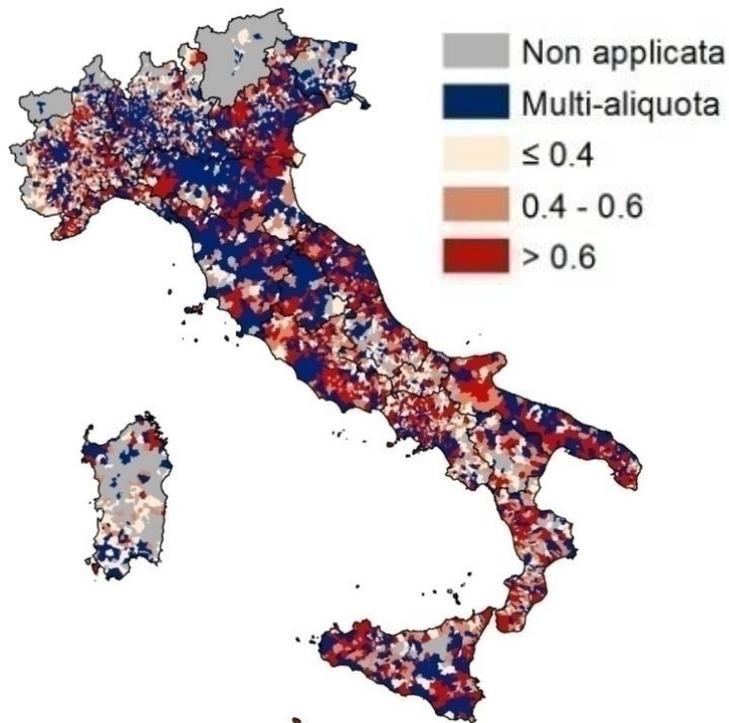
- al riparo degli stessi principi fondanti recepiti dalla Carta, una discriminazione tra poveri, più o meno tutelati a seconda della localizzazione delle loro residenze,
- Una elevata («harmful») Competizione fiscale orizzontale.

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
Stato	3,7	
Comuni		4,2

MANOVRA

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

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
=
 $IMU D_i - AddIRPEF_i$
Saldo positivo/negativo di bilancio

A. La base imponibile e la capacità fiscale IMU D e Irpef
 $IMU D_i - SovraIRPEF_i$



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%
 $SovraIRPEF_i - AddIRPEF_i$
Pressione fiscale locale IRPEF relativa



Strategie fiscali degli enti

Δ Autonomia fiscale locale da IRPEF_i a LT_i

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:

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

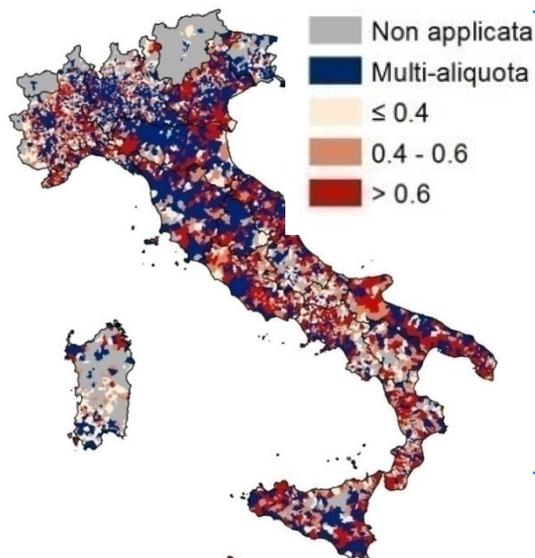
a condizione che:

- $(Sovraimposta IRPEF - ADDIRPEF)_i = \Delta \text{ Local Tax } i = \text{manovre comunali sulla LT};$
- $(ADDIRPEF - \Delta \text{ Local Tax})_i, c = X c$ 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

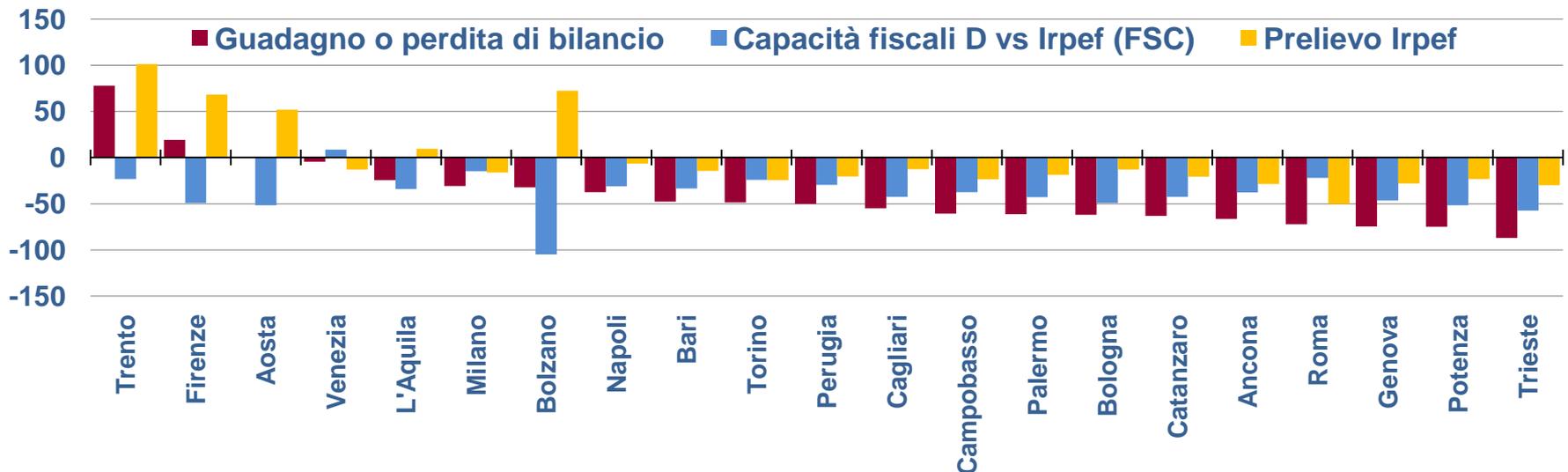
- **Avanzo di bilancio $\Delta E > 0$**
- **Aliquota Irpef ex ante < Irpef media -> aumenta la pressione fiscale Irpef sui cittadini**
- **Perdita di base imponibile da reddito a D**

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



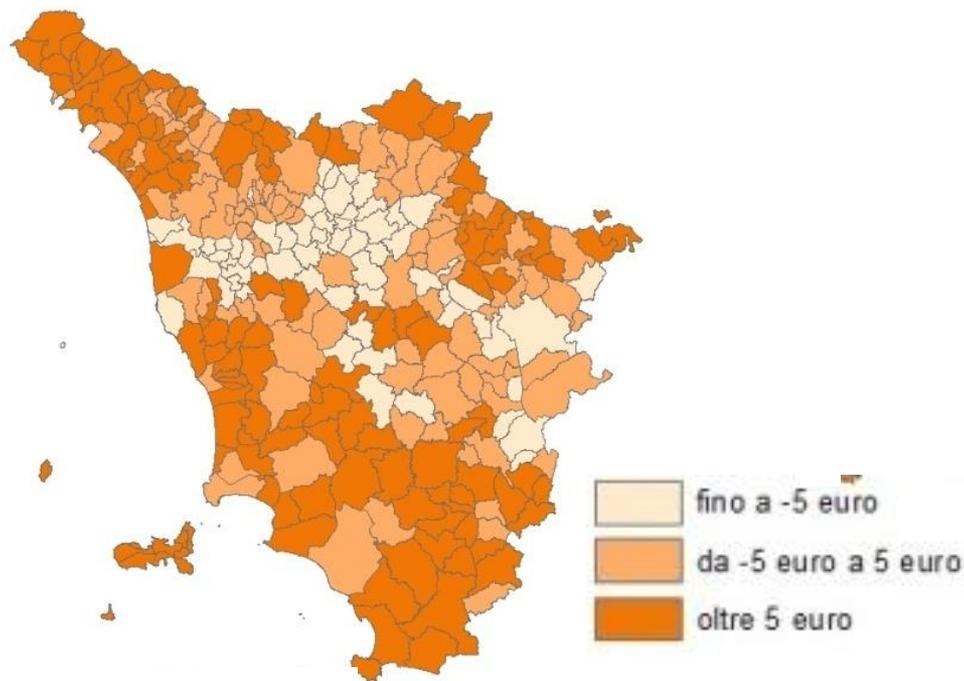
**Aumentano le entrate proprie dei comuni interni ed industriali,
dal basso peso politico**

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.

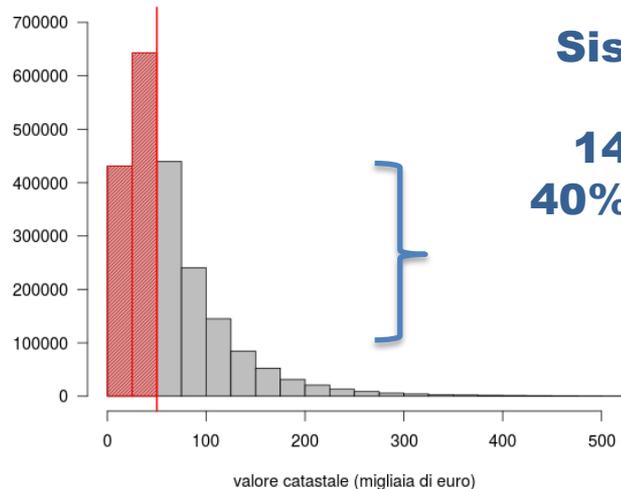
Il gettito dei comuni e il prelievo per proprietario si Compensano, con un effetto netto limitato.

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

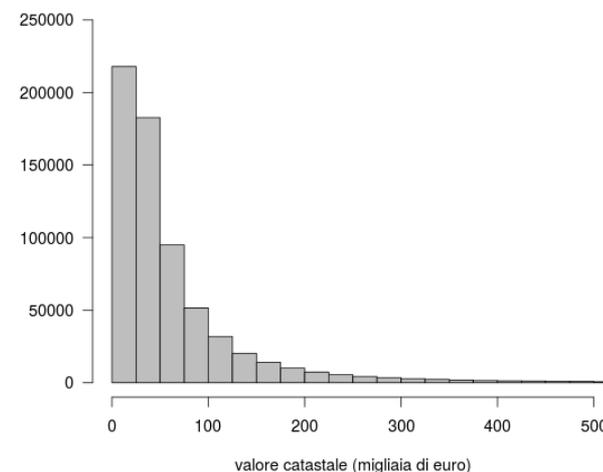
N° DI PROPRIETARI PER VALORE CASTALE. Valori assoluti, Toscana (Fonte: Archivio del Catasto)
In rosso la soglia di esenzione pari a 200 euro e la proprietà esente

DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE



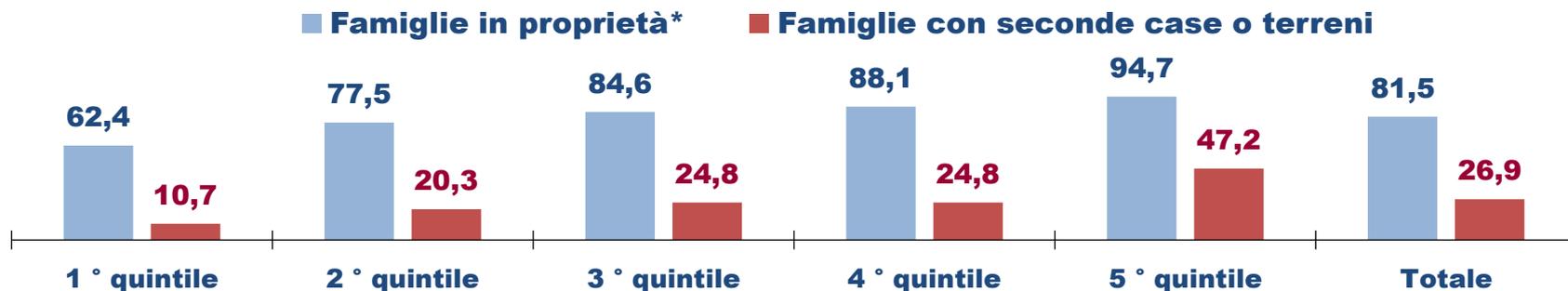
**Sistema di detrazioni
200euro:
14% famiglie esenti
40% di mancato gettito
in Toscana**

DI ALTRA ABITAZIONE



PROPRIETÀ DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE E DI ALTRE ABITAZIONI E TERRENI. ITALIA

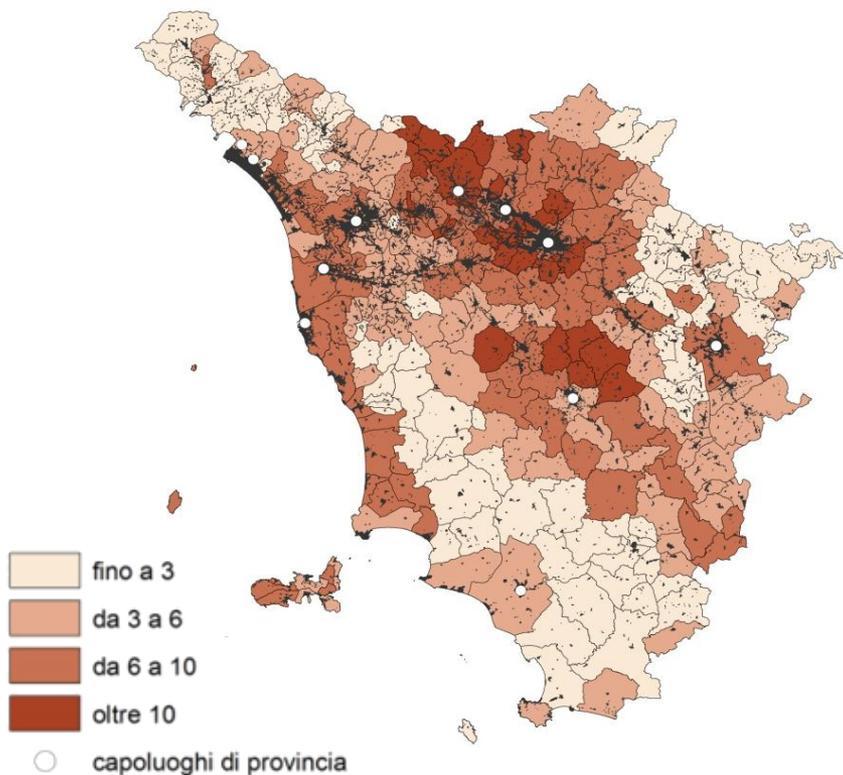
Per quintile di reddito. Valori %



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
Abitazione principale in città			
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
Casa in affitto a studenti			
Padova	612	1,987	3
Bologna	712	2,818	4
Pisa	487	2,522	5
Bari	502	1,839	4
Casa vacanze			
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



A.I.S.Re.

XXXVI Conferenza scientifica 2015 AISRe

“L'Europa e le sue regioni. Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività”

Arcavacata di Rende (Cosenza), 14 e 16 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