

# Federalismo IN Toscana

## Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

# 4

# 2013

Anno VIII  
Numero 4  
Dicembre  
2013

### Dall'Imu alla Tasi: una stima per la Toscana

di Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo\*

La Tasi, la parte della Iuc (Imposta Unica Comunale) che finanzia i servizi indivisibili come l'illuminazione pubblica, la polizia municipale, l'arredo urbano e la manutenzione dei giardini pubblici è un tributo esclusivamente comunale, che graverà su tutte le tipologie immobiliari. Infatti nel 2014 sul patrimonio diverso dall'abitazione principale si pagherà sia l'Imu, secondo criteri e quindi importi molto simili al passato, sia la Tasi con aliquota base pari allo 0,1%. Al contrario, sull'abitazione principale non di lusso non peserà più l'Imu ma la sola Tasi, con una forbice di aliquota compresa tra 0,1% e 0,25% e quindi inferiore rispetto a quella Imu.

#### Quale sarà il gettito del 2014?

Utilizzando la banca dati del catasto edilizio urbano per la Toscana e operando, pertanto, sulle singole unità immobiliari è possibile ricostruire il gettito 2014, nell'ipotesi di applicazione sia delle aliquote standard che delle aliquote massime consentite per la Tasi, e a parità di aliquote IMU effettive 2012. Guardando alle entrate complessive provenienti dal pagamento di Imu e Tasi, nel caso in cui si assumano le aliquote standard, queste risultano pari a 1,6 miliardi di euro, mentre se ipotizziamo di utilizzare tutti gli spazi di manovrabilità concessi per la Tasi, il gettito risulta di poco superiore a 1,8 miliardi. Si ricorda che il gettito Imu 2012 in Toscana è stato pari a 1,7 miliardi, l'8% del gettito del Paese.

Se invece consideriamo le singole tipologie di immobile, si evidenzia come per le prime case il gettito 2014 potrà variare da un minimo di 75 milioni fino ad un massimo di 240 milioni di euro, contro i 325 del 2012. Per le abitazioni diverse da quella principale l'incremento rispetto al gettito Imu sarà pari a circa 45 milioni di euro (ma potrebbe arrivare a 85 se tutti i comuni applicassero le aliquote più alte), mentre per gli altri immobili, produttivi e non, l'aumento sarà compreso tra 35 e 65 milioni di euro.

#### Quanto pagheranno le famiglie?

Volendo misurare la variazione del livello di carico fiscale nel passaggio tra vecchio e nuovo sistema impositivo dovremmo considerare che, per il solo 2013, è stata istituita la maggiorazione Tares per i servizi indivisibili. Per tenere conto di questa componente, il confronto tra la situazione attuale (2013) e quella che si prospetterà a

partire dal 2014 dovrà riguardare, per l'oggi, la somma tra l'Imu e la maggiorazione della Tares, e per il domani, l'Imu e la Tasi. Limiteremo l'analisi al solo patrimonio residenziale, poiché la banca dati del catasto non fornisce alcuna informazione sulla superficie degli immobili ad uso produttivo.

Per le sole abitazioni e pertinenze, il confronto tra il 2012, 2013 e 2014 mette in evidenza come, con la Tasi ad aliquota massima il gettito sia analogo a quello del 2012, mentre con la Tasi al livello di base, il gettito complessivamente pagato in Toscana risulta comunque più alto rispetto al 2013. Infatti il prelievo nel 2012 è stato pari a 736 euro per famiglia, contro i 739 euro stimati ad aliquota Tasi massima. Quindi i Comuni potranno - e presumibilmente sceglieranno - di confermare il gettito degli anni precedenti.

Guardando al prelievo sull'abitazione principale, questo varierà tra i 50 euro medi per famiglia ad aliquota standard e i 150 ad aliquota massima, contro i 197 euro del 2012. L'abitazione principale continuerà ad essere tassata, seppure con una imposizione più lieve, ma tale riduzione di gettito verrà compensata dal prelievo aggiuntivo diffuso su tutte le altre tipologie di patrimonio (secondo case, uso produttivo, ecc.). Inoltre a partire dal 2014 si amplierà la platea dei contribuenti, che andrà a comprendere assieme ai proprietari anche gli inquilini. Naturalmente, come già sottolineato, il carico fiscale sulle famiglie dipenderà anche dalle scelte dei Comuni in merito alle agevolazioni sulla prima casa.

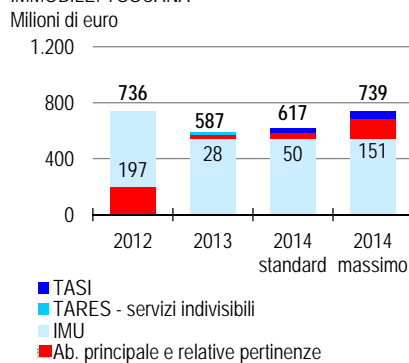
#### Quali le criticità della nuova tassazione?

Il passaggio al nuovo sistema impositivo contiene alcuni elementi di criticità. In primo luogo, come già ribadito, la base imponibile della Tasi è quella prevista per l'applicazione dell'Imu: questo significa sostanzialmente che anche per questa volta non si fa alcun riferimento esplicito al valore di mercato degli immobili a cui, anche secondo il disegno di Legge delega di riforma del sistema fiscale, bisognerebbe tendere.

Un secondo elemento di criticità può essere determinato dal fatto che per la Tasi, così come per altri tributi locali, le detrazioni saranno completamente definite dai singoli Comuni. Infatti l'applicazione di regole molto diverse tra gli enti (ad esempio l'introduzione o meno di detrazioni per i figli) può, da un lato, generare meccanismi di concorrenza fiscale e, dall'altro, rendere l'imposta complessivamente più iniqua rispetto al passato. Facciamo un esempio: per una prima casa con valore imponibile di 75mila euro si pagavano, nel 2012, 100 euro e se si avevano due figli l'imposta si azzerava. Nel 2014 invece, in totale assenza di detrazioni e applicando allo stesso imponibile l'aliquota minima della Tasi (0,1%) si pagheranno 75 euro, mentre se si sceglie l'aliquota massima (0,25%) l'imposta salirà a 187 euro. Come già sottolineato, l'ammontare effettivo della Tasi dovuta sarà inferiore a quanto indicato. Tuttavia tale importo sarà ulteriormente diversificato per i contribuenti a seconda di un sistema di detrazioni più articolato volto a privilegiare le famiglie, sulla base del numero di figli, oppure i redditi, sulla base ISEE, o semplicemente la proprietà.

Infine l'ultimo aspetto critico è connesso al fatto che la Tasi verrà misurata sull'utilizzo di una unità immobiliare e non sulla proprietà per cui dovranno sicuramente pagarla anche gli inquilini che generalmente sono più poveri dei proprietari. Anche tale scelta rischia, quindi, di aumentare ulteriormente l'inequità del sistema fiscale.

GETTITO IMU E TASI 2014 PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE. TOSCANA



## La finanza dei Comuni toscani e l'impatto delle manovre

di *Patrizia Lattarulo\**

Ai cambiamenti introdotti negli ultimi anni dal quadro normativo e dai numerosi provvedimenti di natura finanziaria e alle pressioni derivanti dal difficile contesto economico, i comuni toscani hanno risposto dimostrando una buona tenuta dei bilanci e capacità di offerta dei servizi.

Il 2012 è l'anno in cui si fa più consistente il contributo dei comuni al processo di risanamento dei conti pubblici, tanto attraverso l'innalzamento dell'obiettivo Patto di stabilità quanto attraverso la riduzione dei trasferimenti. Sempre nel 2012 viene avviato il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti, con la sostituzione di questi ultimi con il Fondo di solidarietà comunale alimentato dal gettito IMU. E', inoltre, l'anno in cui è più ampio il margine di intervento sulle aliquote di importanti imposte locali (Add Irpef, Imu, imposta di soggiorno). Gli ampi margini di manovra dal lato delle entrate servono ai comuni per compensare la riduzione dei trasferimenti più che per creare spazi di intervento propri, tanto più che i vincoli dal lato della spesa impediscono agli enti locali una vera autonomia d'azione.

I comuni toscani reagiscono attivamente all'evoluzione del contesto di regole, utilizzando gli ambiti di manovra sul lato delle entrate, al fine di preservare l'offerta di servizi ai propri cittadini e di rispondere ai crescenti bisogni conseguenti alla difficile fase economica.

Le scelte di bilancio degli enti nel 2012 si pongono in continuità con le tradizioni locali toscane e in generale del centro Italia di elevata pressione fiscale locale e spesa corrente. Gli spazi di manovra sulle entrate proprie vengono ampiamente sfruttati in Toscana, e le entrate tributarie degli enti aumentano tanto da compensare e superare la riduzione dei trasferimenti. Questo elevato sforzo fiscale che i comuni, soprattutto i grandi comuni, richiedono ai propri cittadini è senz'altro effetto della necessità di compensare - appunto - la riduzione dei trasferimenti, ma anche dell'incertezza sull'ammontare del gettito dovuta alla crisi economica, e della indeterminatezza del quadro di regole. L'aumento delle entrate proprie viene utilizzata come occasione per agire ancora una volta sulla spesa corrente, che riprende a crescere seppure modestamente, nonostante l'avvio della spending review e il blocco del turn over. Pur di non intervenire sulla spesa corrente, per rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità, gli enti anche quest'anno penalizzano ulteriormente i già bassi investimenti e

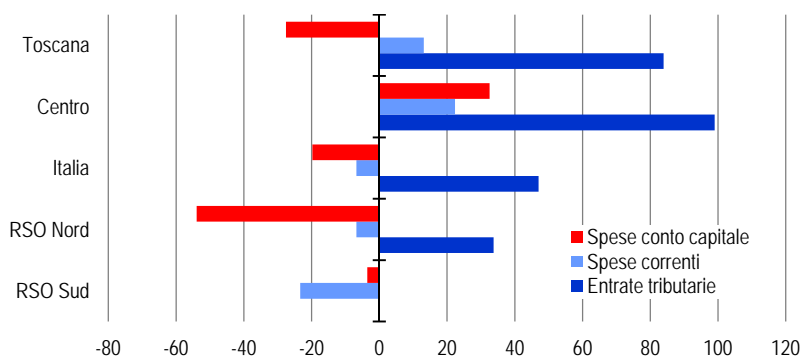
dilazionano i loro pagamenti.

Le strategie di bilancio degli enti si differenziano nel territorio, mentre al centro si sceglie di agire sulla pressione fiscale per mantenere il livello dei servizi offerti, nelle regioni del nord del paese si preferisce non gravare sui propri cittadini anche a costo di sacrificare le possibilità di spesa, al sud, infine, gli enti locali non possono o non vogliono gravare su una base imponibile già modesta e il federalismo sembra fermarsi alle porte.

finanziaria della manovra. Nonostante gli importi contenuti di questa imposta sulla prima casa (21 milioni di euro di gettito stimato in Toscana, 127 i comuni che devono applicare la Mini Imu), questo intervento tardivo non è certo destinato a migliorare i rapporti di fiducia tra cittadino ed amministrazione locale.

In definitiva è possibile concludere che l'instabilità politica e le incertezze del 2013 hanno penalizzato l'autonomia decisionale degli enti e compromesso i rapporti con i

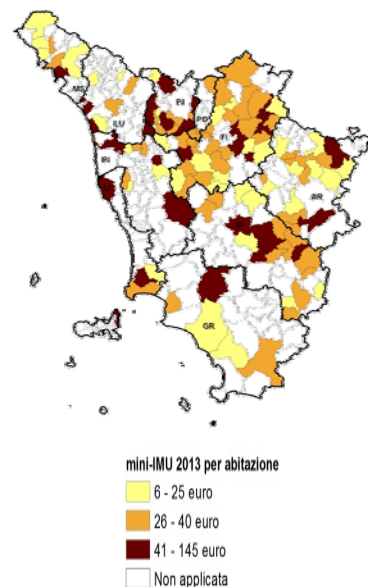
LE SCELTE DI BILANCIO DEGLI ENTI: ENTRATE PROPRIE, SPESA CORRENTE E CONTO CAPITALE  
Differenza 2012-2011 - Valori procapite in euro



Proprio a seguire questa fase di concreto avvio del processo di riassetto finanziario delle autonomie locali nel 2013 l'instabilità del sistema politico del nostro paese spinge a rimettere in ridiscussione alcuni capisaldi del processo avviato, nonostante la richiesta di rigore finanziario derivante dal contesto internazionale e le pressioni delle autorità di vigilanza comunitarie. Il Decreto sblocca pagamenti (DL 35/2013), immette risorse finanziarie necessarie al sistema produttivo, ma allenta e sostanzialmente annulla l'effetto del Patto di stabilità. Al patto verticale regionale subentra il patto verticale incentivato, uno strumento meno selettivo e più generalista (tutti i comuni beneficiano del patto verticale incentivato nel 2013, per un importo pari a 56 milioni di euro di spazi finanziari, analogo a quello degli anni precedenti). Numerosi interventi in corso d'anno rendono incerte le risorse finanziarie degli enti, impedendo loro qualsiasi tipo di programmazione. Tra queste, nell'Agosto 2013 la manovra d'estate sospende il pagamento della prima rata dell'Imu sull'abitazione principale, che verrà soppressa con la Legge di Stabilità 2014, varata a dicembre 2013. L'incertezza sulle modalità di compensazione si prolunga a fine anno, impedendo la chiusura dei bilanci, e incentivando comportamenti strategici di modifica delle aliquote. Alla fine agli enti viene chiesto di rivolgersi ancora una volta ai propri cittadini per chiedere il pagamento della Mini Imu, necessaria a garantire la copertura

cittadini più della contrazione delle risorse, pesando ulteriormente sul già gravoso quadro di regole.

LA MINI IMU  
Valori medi per abitazione



\* IRPET

## Guardare oltre la crisi finanziaria: il Comune di Siena

di Luciano Benedetti\*

Otto anni di manovre fra il 2007 e il 2014 hanno caricato sui comuni italiani un "fardello" aggiuntivo annuale di oltre 16 miliardi, fatto di tagli (7,45 miliardi) e miglioramento dei saldi (8,7 miliardi). Lo dice IFEL in un suo recentissimo studio.

In altre fasi storiche, il Comune di Siena ha superato difficoltà analoghe grazie alla presenza delle importanti contribuzioni della Fondazione Monte dei Paschi di Siena (FMPS), che hanno sostenuto decine di progetti in diversi settori di intervento. Per quasi un decennio Siena ha capeggiato la classifica dei capoluoghi toscani per investimenti pro-capite e per le spese nel settore culturale, mantenendo un *rating* di affidabilità finanziaria al livello dei più grandi e solidi comuni nazionali e della Repubblica Italiana.

sulla scia delle tendenze europee, ha iniziato a rallentare, per poi flettere vistosamente sia per prezzi che per numero di transazioni. A Siena, il Comune ha vissuto la repentina e quasi totale cessazione delle erogazioni della Fondazione MPS -tuttora impegnata nella gestione di una complessa situazione finanziaria- ed ha dovuto affrontare una emergenza senza precedenti nella sua recente storia.

Il debito comunale era molto elevato, essendo costituito in buona parte dai BOC decennali a lungo assistiti dai contributi pluriennali in conto rata della FMPS. Debito, quindi, relativamente di "breve" durata, ma con rate annuali di grande impatto sulla parte corrente. Il bilancio si è trovato improvvisamente squilibrato, con forti tensioni di liquidità nella parte centrale del 2012: l'ipotesi del preadesso del Comune, fino a poco prima inverosimile, si è andata materializzando.

In poche parole, la crisi della FMPS nel 2011-2012 si andava a sommare a quella delle finanze pubbliche nazionali, determinando nell'arco di due anni una riduzione di quasi un

imposizione sugli immobili e sui redditi; introduzione dell'imposta di soggiorno; incremento di alcune tariffe dei servizi; alienazioni di immobili; dismissione di partecipazioni.

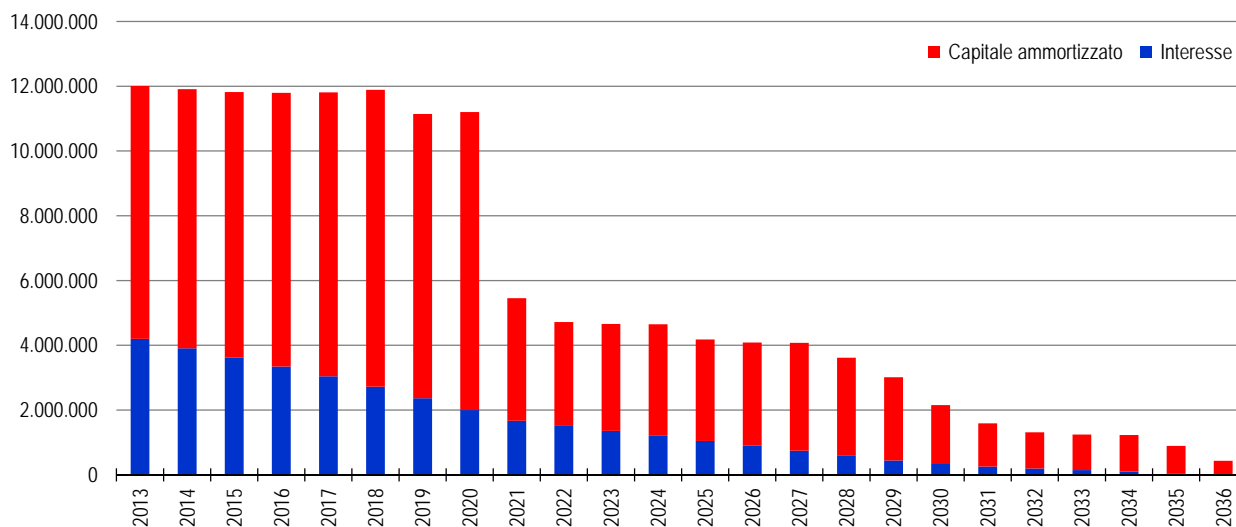
Recentemente, l'ente ha approvato un piano per l'estinzione anticipata di oltre 13 milioni di BOC, destinandovi i proventi delle alienazioni di patrimonio già in buona parte avviate.

Un complesso di misure, tuttora in corso di attuazione, che hanno riportato l'Ente ad un livello di liquidità sufficiente a ripristinare la normale funzionalità ed a porsi in situazione di tendenziale rispetto del saldo del patto di stabilità interno 2013. Il debito finanziario, ad ottobre 2013, è sceso dalla punta massima di 138 milioni raggiunta nel 2008 al di sotto dei 100 milioni; l'Ente prevede anche una moderata e progressiva ripresa degli investimenti, pur senza nuovo indebitamento.

Dopo un periodo durissimo, caratterizzato anche da un anno di commissariamento, la municipalità sta tornando finalmente a poter guardare oltre la crisi. Siena, grazie ad una vasta rete di sostegno anche a livello

### L'ATTUALE PROFILO DI AMMORTAMENTO DEL DEBITO DEL COMUNE DI SIENA (CAPITALE E INTERESSI)

Rata complessiva di rimborso



Il vasto patrimonio immobiliare dell'Ente si collocava fino a pochi anni fa in un mercato dai valori rilevanti, in una città dal reddito pro capite al di sopra della media regionale: più volte, in caso di difficoltà di bilancio, la dismissione di immobili non più funzionali all'Ente si era rivelata una importante opportunità strategica. Purtroppo stavolta non è andata così.

Nel 2010 -12, in Toscana, le manovre statali hanno inciso per una quota pari al 15% della spesa corrente dei comuni toscani, arrivando addirittura al 20% nel 2013 se non si tiene conto delle misure *una tantum* del cosiddetto decreto "sblocca debiti" (il calcolo è di IRPET). Il mercato immobiliare nazionale,

terzo (l) del bilancio corrente del Comune.

Le misure prese nell'ultimo biennio sono state numerose e di grande impatto: rigorosa gestione della liquidità; ripetute variazioni di bilancio, con tagli selettivi di spese correnti di forte consistenza; revisione degli approvvigionamenti di beni e servizi; chiusura o trasferimento di attività non strategiche; internalizzazione progressiva di alcune fasi dei servizi; limitatissimo turn over del personale; riduzione del numero di dirigenti e posizioni organizzative; totale blocco del nuovo indebitamento; revisioni straordinarie dei residui; rinegoziazione delle scadenze pluriennali dei BOC; chiusura di contratti finanziari derivati; innalzamento della

regionale, ha superato la prima selezione della Commissione UE per la nomina a Capitale Europea della Cultura 2019, assieme a Cagliari, Lecce, Matera, Perugia-Assisi e Ravenna. Il verdetto finale è atteso per dicembre 2014 ma è indubbio che, già oggi, questa prospettiva può fungere da importante catalizzatore di energie ed investimenti che consentano alla città un concreto rilancio, con grandi benefici per tutto il territorio di riferimento.

\* Comune di Siena

## Gli investimenti dei Comuni e il Patto di Stabilità Interno: verso la Golden Rule

di Vanni Mengotto\*

Negli anni '90, alla fine di un lungo periodo di decentramento amministrativo, l'80 per cento degli investimenti pubblici era riconducibile alle Amministrazioni locali e in gran parte ai Comuni. In rapporto al PIL gli investimenti delle Amministrazioni locali erano pari al 2,1 per cento. La crisi del '92 e il consolidamento di bilancio che ha interessato la finanza pubblica portò gli investimenti dello Stato e delle Amministrazioni locali ad un livello minimo (rispettivamente lo 0,6 e l'1,4 per cento del PIL). Nei dieci anni successivi e fino al 2004 la crescita della spesa in conto capitale è stata ininterrotta riportando gli investimenti, in rapporto al PIL, ai livelli massimi precedenti. Anche l'introduzione del Patto di stabilità interno nel 1998 non ha modificato il trend di crescita. Solo a partire dal 2005 gli investimenti hanno cominciato a scendere raggiungendo nel 2011 livelli minimi pari a quelli registrati nel 1995.

Tra il 2004 e il 2010 la spesa in conto capitale dei Comuni italiani si è ridotta di oltre il 40%. Il calo ha interessato tutte le regioni con intensità diverse e ampliandone i divari senza mutarne il ranking. Una lettura immediata attribuirebbe il calo degli investimenti al Patto di stabilità interno e in particolare all'inclusione tra gli obiettivi rilevanti ai fini del Patto della spesa per investimenti, fino al 2005 esclusa.

Dal 1999 il Patto ha subito frequenti mutamenti, soprattutto per i Comuni, per effetto di una legislazione "ondivaga". Le modifiche hanno riguardato l'aggregato di riferimento (saldo - spesa - saldo misto), la composizione (fino al 2004 gli investimenti erano esclusi), il documento di bilancio (consuntivo; dal 2007 anche preventivo), i

soggetti coinvolti, le sanzioni, gli incentivi e le modalità di comunicazione. Dal 2008 gli obiettivi in termini di saldo sono calcolati come competenza mista. Un ruolo rilevante, specie in Toscana, hanno assunto i cosiddetti Patti regionali. Si tratta di forme di flessibilizzazione che permettono di trasferire saldi disponibili tra livelli di governo locale (patto verticale) o tra gli stessi Comuni (patto orizzontale).

Da uno studio in corso di pubblicazione "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse" Chiades P., Mengotto V. - Banca d'Italia, emerge che la caduta degli investimenti in termini di impegni è stata molto più intensa per i Comuni soggetti al Patto che per quelli esenti ovvero con meno di 5.000 abitanti (rispettivamente il 50% contro il 20%). Le differenze, se misurate in termini di cassa, sono più attenuate: i pagamenti totali si sono ridotti del 34% per i Comuni soggetti al Patto e del 28% per quelli esenti. Per i Comuni toscani la riduzione è stata minore ma anche i livelli di partenza erano ben diversi: la spesa in conto capitale era già inferiore del 20% rispetto a quella media nazionale.

La diminuzione dei pagamenti totali nasconde tuttavia ampie differenze: i pagamenti di competenza (ovvero relativi ad impegni di spesa assunti nell'esercizio) crollano (-58% per i Comuni soggetti, -26% per i Comuni esenti), mentre quelli in conto residui (relativi ad impegni assunti in esercizi precedenti) si riducono per tutti del 28% circa. Questo suggerisce che i Comuni hanno preferito pagare i "debiti pregressi" piuttosto che gli impegni assunti nell'esercizio e questo anche grazie alla flessibilizzazione del Patto.

Il crollo degli investimenti potrebbe tuttavia essere dipeso da una minore disponibilità di risorse. Le entrate destinabili agli investimenti (art. 199 del D.Lgs n. 267/2000) hanno risentito della contrazione dei trasferimenti erogati dai livelli di governo superiore, della crisi del mercato immobiliare e della complessiva riduzione dei margini di manovra

sulle entrate proprie. La riduzione delle entrate potenzialmente destinabili agli investimenti è stata del 40% per i Comuni soggetti e del 17% per quelli esenti. La differenza è tuttavia interamente imputabile alla caduta delle accensioni di nuovi prestiti che, per i Comuni soggetti, sono crollate del 77% mentre per quelli esenti sono diminuite del 18%. La caduta non è certo da attribuire ai limiti all'indebitamento che fino al 2010 non sono mai stati stringenti, e che comunque interessano tutti i Comuni indipendentemente dalla popolazione. L'accensione di nuovi mutui è invece fortemente penalizzata dalle regole del Patto: le entrate da indebitamento, infatti, non sono comprese tra gli obiettivi, espressi come saldi finanziari, mentre lo sono le relative spese. Il ricorso al debito peggiora il saldo e rende quindi più difficile rispettare gli obiettivi del Patto.

Il confronto tra due gruppi di Comuni omogenei da un punto di vista dimensionale, e caratterizzati da una situazione finanziaria di partenza simile, conferma che la più marcata flessione degli investimenti dei Comuni soggetti al Patto sia in larga misura imputabile ai vincoli diretti e indiretti esercitati da quest'ultimo.

I vincoli imposti dal Patto hanno favorito il contenimento del disavanzo e la stabilizzazione dello stock di debito delle amministrazioni locali che sono state inoltre stimolate ad adottare comportamenti più rigorosi nella costruzione dei bilanci attraverso una più intensa correlazione tra le somme impegnate e quelle effettivamente spese. Il Patto, per converso, ha fortemente frenato la programmazione degli investimenti, la cui spesa è più facilmente comprimibile rispetto a quella corrente caratterizzata da un'elevata incidenza delle componenti più rigide, come il costo del lavoro e il servizio del debito.

\* Banca d'Italia.

Le opinioni espresse sono quelle dell'autore e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

## Attività e Notizie

### Iniziative

LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA.  
RAPPORTO 2013  
Firenze, 13 dicembre 2013

### Pubblicazioni

CHIADES P., MENGOTTO V.  
Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità e carenza di risorse.  
Banca d'Italia

ZANARDI A., PELLEGRINO S.  
Legge di stabilità: il conto delle imposte sugli immobili.  
lavoce.info 25 ottobre 2013

PIPERNO S.  
La finanza decentrata in Italia  
Il Mulino, 2013

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:  
[tributi@regione.toscana.it](mailto:tributi@regione.toscana.it)

**Federalismo** Trimestrale  
di informazione  
per cittadini  
e imprese  
**IN**  
**Toscana**

Redazione  
**IRPET:**  
Claudia Ferretti (Responsabile)  
Patrizia Lattarulo  
**REGIONE TOSCANA:**  
Luigi Idili, Giovanni Morandini,  
Agnese Parrini

Sede di redazione:  
IRPET - Villa La Quiete alle Montalve  
Via Pietro Dazzi, 1  
50141 FIRENZE  
Tel. 055/4591222  
Fax 055/4591240  
e-mail: [redazione@irpet.it](mailto:redazione@irpet.it)