

Federalismo **Fiscalità locale/2015** in Toscana

L'esenzione dell'abitazione principale e le finanze comunali: la legge di stabilità 2016

di Claudia Ferretti*, Patrizia Lattarulo*, Alessandro Petretto**

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno X - Numero Speciale/2015 - ISSN 2465-0188

Numero Speciale 2015

1

L'intervento di eliminazione della Tasi previsto dalla legge di stabilità non viene particolarmente osteggiato dai comuni, perché evita loro di rivolgersi ai cittadini con un prelievo percepito in modo molto negativo, ma destinato a finanziare il disavanzo dello Stato. Tuttavia l'abolizione della Tasi non muove propriamente nella direzione di una maggiore equità della tassazione locale, nel senso che non è una manovra redistributiva. Certamente non va in questa direzione l'estensione dell'esenzione rispetto alle misure sperimentate negli anni scorsi sull'Imu sulla prima casa, cioè i 200 euro per abitazione a cui si aggiunge una somma legata al numero dei figli (si veda in proposito il dibattito su *Lavoce.info* di Bordignon M., Pellegrino S. e Turati G.).

La scelta politica dell'attuale governo è di riconoscere alla casa un valore primario il cui diritto va salvaguardato per tutti i cittadini. L'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione nel nostro paese va in questa direzione. Tanto più che il costo dell'abitazione è molto alto per le famiglie, sia che siano in affitto sia che si trovino nella necessità di sostenere un mutuo per l'acquisto. In entrambi i casi le famiglie impegnano mediamente in questa voce di spesa un quinto del reddito.

Come già considerato da altri, la patrimoniale non è una imposta con finalità redistributive, ma con finalità di *service tax*, e la ratio dell'intervento di esenzione sta nella universalità del diritto alla casa. Certamente la misura è più politica che tecnica, anche per gli importi in definitiva modesti dei prelievi.

Si pongono però due importanti questioni legate da un lato alle misure di compensazione del mancato gettito ai comuni, dall'altro alla diminuita autonomia fiscale degli enti.

In merito al primo punto, la scelta della legge di stabilità prevede la compensazione totale del mancato gettito. Si prevede, cioè, che ai comuni venga rimborsato sia il gettito standard che quello derivante dalle loro manovre fiscali. Pertanto ogni ente si vedrà riconosciuto sia quanto dovuto sulla base della capacità fiscale dei territori che quanto dovuto sulla base delle strategie fiscali pregresse. Transiterà, quindi, dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) un importo compensativo pari a 3,7 miliardi di euro, a ri-

sarcimento della perdita della Tasi per l'abitazione principale e dell'Imu sui terreni agricoli.

Il FSC, nato per bilanciare le diverse basi imponibili del territorio, torna ad essere un fondo in larga parte attivato dai trasferimenti dello Stato e sostanzialmente commisurato alle politiche fiscali passate degli enti: i comuni con imposte più elevate vengono, così, premiati con maggiori trasferimenti dallo Stato negli anni successivi. È da considerare che la stessa norma prevede la progressiva introduzione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale nell'assegnazione dei trasferimenti, ma i metodi di calcolo non sono ancora completamente condivisi.

La seconda questione che si pone per i bilanci degli enti e per i cittadini riguarda, invece, i ridotti margini di autonomia fiscale dei comuni. Non disponendo più della Tasi, infatti, i comuni che avevano aliquote basse rinunciano al gettito potenziale per un importo pari in Toscana al 23% del gettito attuale (65 milioni).

Si può immaginare, inoltre, che gli enti che avevano basse aliquote e ora si trovano penalizzati dai trasferimenti, possano tentare di compensare questo *gap* attraverso l'utilizzo dei margini di manovra su altri cespiti, ad esempio le altre abitazioni. Questa ipotesi è stata vietata dal Governo, che non vuole vedere vanificato il proprio intervento sulla proprietà abitativa.

Infatti il peso del prelievo sulle abitazioni diverse è già molto elevato e le seconde case nel nostro paese non sono necessariamente un bene di lusso. Il 30% dei proprietari di una abitazione ne possiedono anche almeno una seconda.

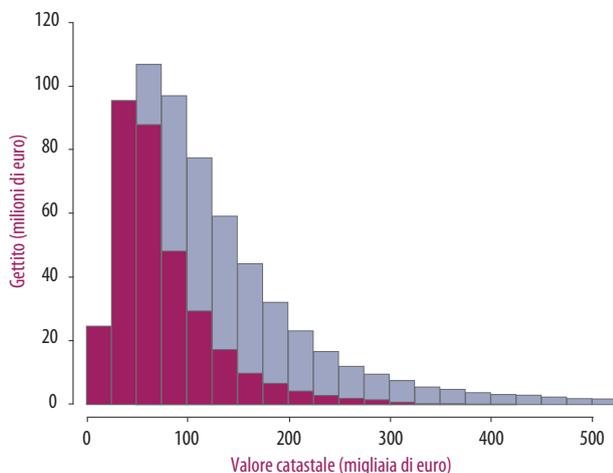
Una possibile soluzione, per non creare disparità che si consolidano, potrebbe essere quella di compensare il gettito effettivo a livello nazionale (i 3,7 miliardi di euro persi) e distribuirlo tra i singoli enti attraverso un sistema commisurato, anziché al gettito locale effettivo, alla capacità fiscale standard del singolo ente. Tale criterio, che dovrebbe garantire una redistribuzione più uniforme sul territorio, potrebbe lasciare ai comuni eventuali successivi interventi di riequilibrio.

*IRPET,

**Università degli Studi di Firenze

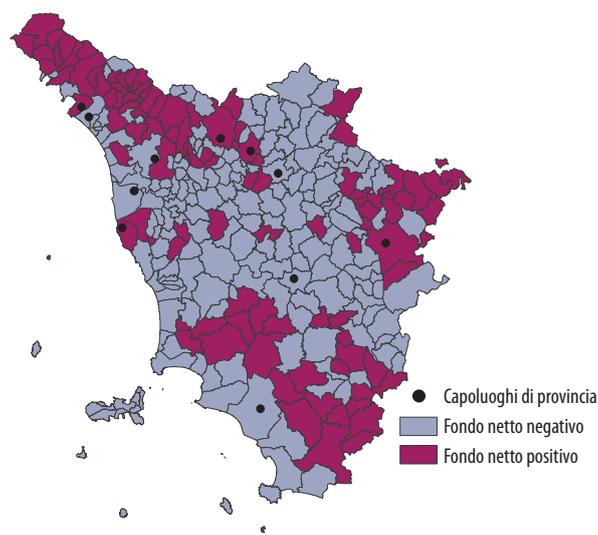
GETTITO IMU STANDARD DA ABITAZIONE PRINCIPALE PER VALORE CATASTALE. COMUNI TOSCANI. IMU 2012

In rosso il mancato gettito a seguito dell'esenzione



Fonte: Archivio del Catasto

FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE NETTO. 2015



Fonte: nostre elaborazioni su dati Mef



IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

Direzione Generale Organizzazione e Risorse Settore Politiche Tributarie

Regione Toscana



Il ruolo e la natura dell'imposizione immobiliare locale: elementi per un'analisi comparata

di Ernesto Longobardi* e Francesco Porcelli**

Nel 2012 nei paesi OCSE il gettito delle imposte sul patrimonio ha rappresentato il 5% del prelievo obbligatorio (pari a circa l'1,5% del PIL). Nel complesso, quindi, le imposte su patrimonio svolgono un ruolo, per quanto non trascurabile, certamente di minor rilievo, in termini relativi, rispetto alla tassazione dei redditi, dei consumi e ai contributi sociali, che hanno prodotto, nello stesso anno, rispettivamente il 25%, il 26% e il 20% del gettito complessivo.

Nell'ambito delle imposte sul patrimonio la tassazione della proprietà immobiliare riveste un ruolo fondamentale e crescente nel tempo ma assai differenziato tra i vari paesi OCSE. Negli Stati Uniti e in Canada, ad esempio, il peso delle imposte immobiliari nel complesso dell'imposizione patrimoniale è superiore all'80%; all'altro estremo, in Norvegia e in Svizzera, la quota è inferiore al 30%. In Italia, come in Germania e in Spagna, la quota delle imposte immobiliari sul totale, vicina al 50%, è al di sotto della media OCSE.

Va inoltre notato come le imposte sulla proprietà immobiliare sia in larghissima misura di pertinenza del livello di governo più vicino ai cittadini, quello dei comuni. Nei paesi OCSE, oltre il 90% delle imposte immobiliari a carico delle famiglie e il 60% di quelle a carico delle imprese è riscossa e amministrata, con diversi livelli di autonomia, dai sindaci, contro il 20% delle imposte personali sul reddito e meno del 5% delle imposte societarie.

L'analisi comparata delle esperienze nazionali di tassazione degli immobili a livello locale, consente di enucleare due principali modelli di *property tax*: un modello che si può chiamare *nordamericano*, perché trova gli esempi più significativi e più "puri" nelle esperienze degli Stati Uniti e del Canada, per quanto tali esperienze siano molto variabili nelle diverse realtà locali, e il modello *europeo*, ben rappresentato dai casi della Francia e del Regno Unito.

Nel modello nordamericano il soggetto passivo è sempre ed esclusivamente il proprietario, indipendentemente dal fatto che l'immobile sia a sua disposizione oppure dato in locazione. L'imposta è, inoltre, di natura prettamente reale in quanto si escludono o si contengono i trattamenti speciali legati a particolari circostanze che possano limitare la capacità del proprietario dell'immobile di far fronte al tributo. In definitiva, il modello nordamericano è quello che meglio interpreta la filosofia dell'imposta immobiliare come "prezzo" per i servizi pubblici locali (principio del beneficio), vale a dire come strumento per far pagare il costo dei servizi ai residenti, in quanto principali destinatari delle politiche del governo locale.

Il modello europeo, pur rimanendo ispirato prevalentemente al principio del beneficio, si distingue dal modello nordamericano sotto due principali profili. Da una parte, si considera sog-

getto passivo colui che occupa l'immobile, sia egli il proprietario oppure l'affittuario; dall'altra, il tributo assume alcuni spiccati tratti di personalità, conferendosi maggiore spazio a considerazioni di capacità contributiva, con il riconoscimento di trattamenti differenziali in ragione di una serie di circostanze (reddito, età, ampiezza della famiglia ecc). La differente impostazione è in parte attribuibile a una diversa visione delle proprietà del mercato immobiliare, a sua volta in buona misura giustificata da differenze di natura istituzionale. I mercati degli affitti in Europa risultano spesso fortemente regolamentati e sono comunque certamente più viscosi di quelli nordamericani.

La tipizzazione di questi due principali disegni di *property tax* non deve ingannare. In realtà le esperienze nazionali, anche se spesso riconducibili, almeno nei lineamenti di fondo, all'uno o all'altro dei due modelli, si differenziano notevolmente per una serie di elementi, finendo per comporre un insieme nel complesso molto eterogeneo. Nel seguito si passano brevemente in rassegna i principali elementi distintivi dei sistemi di imposizione immobiliare locale.

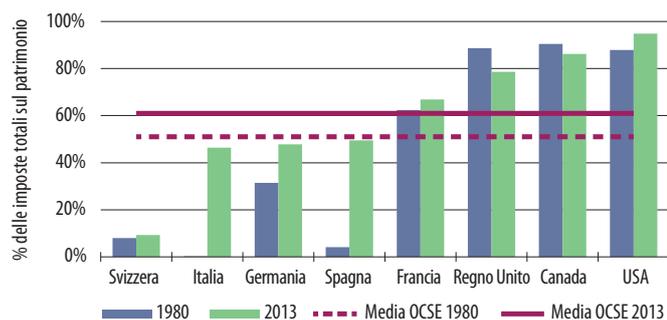
- Il soggetto passivo.* La principale distinzione è, come si è visto, tra i sistemi che pongono il tributo a carico del proprietario dell'immobile e quelli che considerano, invece, quale soggetto passivo chi ne fa uso. Altra distinzione rilevante è quella tra persone fisiche ed enti, in particolare imprese.
- Categorie di immobili.* Si prevedono generalmente trattamenti diversi a seconda della natura dell'immobile. Decisiva è la distinzione tra immobili residenziali e immobili di impresa, poiché l'elasticità della base imponibile alle variazioni di aliquota è più elevata nel caso degli immobili di impresa (le imprese possono spostarsi, le case no) e maggiore è quindi la possibilità di distorsioni indotte da fenomeni di concorrenza fiscale.
- La struttura delle aliquote.* La *property tax* è di norma proporzionale, ma non mancano i casi di imposte progressive rispetto al valore della base imponibile. Generalmente le aliquote sono differenziate in ragione della tipologia di immobili.
- Esenzioni e agevolazioni.* Le abitazioni principali possono essere oggetto di un trattamento di favore, ma molto raramente ci si spinge alla completa esenzione. Negli altri casi l'agevolazione è di carattere parziale e, spesso, di carattere selettivo. In alcuni casi si ha un'esenzione temporanea per alcuni anni dopo l'acquisto della casa di abitazione. Inoltre sono frequenti i trattamenti di favore in ragione di considerazione di capacità contributiva, con riferimento, in particolare, al livello del reddito familiare o all'ampiezza della famiglia.
- Grado di autonomia del governo locale.* Vi è uno spettro molto ampio di possibili soluzioni. In genere si lascia una certa discrezionalità ai governi locali in termini di determinazione delle aliquote (generalmente entro un intervallo prestabilito) e di concessione di agevolazioni. Più raramente l'autonomia di estendere alla decisione se applicare o meno l'imposta o alla definizione della base imponibile.

In conclusione, la *property tax* svolge un ruolo di grande rilievo nel finanziamento dei governi locali anche se tale ruolo non è esclusivo poiché il tributo immobiliare si accompagna ad altre forme impositive (sui redditi e sui consumi), ad eccezione del Regno Unito, ove è l'unica fonte di entrata locale. L'imposta immobiliare è, inoltre, generalmente giustificata in base al principio del beneficio (*benefit tax*). Ne consegue che l'abitazione principale non è quasi mai esentata, anche se spesso vengono riconosciute delle agevolazioni, limitate nel modello nordamericano, più diffuse in Europa.

*Università degli Studi di Bari,

**SOSE-Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.

QUOTA DELLE IMPOSTE SUGLI IMMOBILI IN ALCUNI DEI PRINCIPALI PAESI



Fonte: OCSE 2015

Abolizione dell'ICI sull'abitazione principale e trasferimento compensativo: quale effetto sulle decisioni di spesa dei comuni?

di Massimiliano Ferraresi*, Umberto Galmarini**, Leonzio Rizzo***, Alberto Zanardi****

In questo contributo analizziamo l'effetto sulla spesa comunale dell'abolizione, a partire dal 2008, dell'ICI sulle abitazioni principali, il cui mancato gettito è stato sostituito da trasferimenti compensativi da parte dello Stato. Questa riforma del sistema di finanziamento dei comuni permette di mettere a confronto l'impatto sulla spesa comunale di due diverse fonti di finanziamento: una basata su risorse proprie, l'ICI degli anni 2006 e 2007, e una basata su trasferimenti verticali, il trasferimento compensativo degli anni 2008-2011.

Utilizzando i dati dei conti di bilancio del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Istituzionali¹, e isolando l'effetto della variazione della spesa comunale associata all'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale², emerge come l'incremento di spesa tra il periodo *pre-riforma* (2006-2007) e il periodo *post-riforma* (2008-2011), per un comune medio di 5.500 abitanti è stato pari a circa 14 mila euro (+0,3%; +2,6 euro pro-capite).

L'effetto della variazione di regime di finanziamento sulla spesa è tuttavia diverso sia in relazione alla dimensione del comune sia in relazione alle funzioni di spesa, che sono state accorpate in due gruppi. Il primo – *beni pubblici* – è composto dalle funzioni di Amministrazione, Viabilità e Trasporti e Gestione del Territorio e dell'Ambiente, ovvero le funzioni relative a beni tipicamente pubblici (la cui fornitura ha forti caratteristiche di indivisibilità) e che rappresentano il 75% della spesa primaria dei comuni. Il secondo gruppo – *servizi alla persona* – è composto dalle rimanenti funzioni (Giustizia, Polizia Locale, Istruzione Pubblica, Cultura, Sport, Turismo, Sviluppo Economico e Servizi Produttivi),

che comprendono in prevalenza beni e servizi alle persone, come l'istruzione, ma anche servizi pubblici.

La tabella mostra la differenza di spesa assoluta, pro-capite e percentuale, prima e dopo la variazione di regime di finanziamento in relazione ai *beni pubblici* e ai *servizi alla persona*. In particolare, distinguiamo due tipologie di comuni: i piccoli comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e i comuni grandi con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Le stime suggeriscono che l'incremento di spesa relativa ai beni pubblici (Panel A) è più marcato per i comuni piccoli (+1,9%; 12,7 euro pro-capite) rispetto ai comuni grandi (+0,9%; 3,8 euro pro-capite), mentre i comuni grandi incrementano maggiormente la spesa relativa ai servizi alla persona (3,8%; 10 euro pro-capite) rispetto ai comuni piccoli (+1,7%; 3,9 euro pro-capite).

In sintesi, a seguito della variazione di regime di finanziamento, i comuni italiani hanno incrementato la spesa corrente. Tale effetto, tuttavia, è il risultato di comportamenti contrapposti tra i due gruppi di comuni in relazione alle diverse funzioni di spesa. Da un lato, per le funzioni che individuano i beni pubblici, i piccoli comuni, dopo la variazione di regime di finanziamento, incrementano maggiormente la propria spesa rispetto ai comuni grandi. Dall'altro lato, per l'aggregato delle funzioni relative ai servizi alla persona, i comuni grandi, dopo la variazione di regime di finanziamento, incrementano maggiormente la propria spesa rispetto ai comuni piccoli.

La sostituzione di un'imposta propria (ICI) con un trasferimento compensativo sembra quindi generare un incentivo a spendere di più. Tale incentivo si manifesta in modo diverso a seconda della dimensione dei comuni. I comuni di piccola dimensione, che fanno fatica a fornire tutti i beni pubblici necessari alle proprie comunità, riversano l'incentivo a spendere di più proprio sulle funzioni di spesa che finanziano beni pubblici, mentre i comuni grandi, che verosimilmente hanno già impiegato quanto necessario nelle funzioni di spesa che finanziano la fornitura dei beni pubblici, incrementano, in seguito alla variazione del regime di finanziamento, la spesa per i servizi alla persona.

¹ Il data-set contiene le informazioni sui certificati del conto di bilancio consuntivo dei comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario (<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>) e comprende, per ciascun anno, 5.651 comuni che corrispondono a circa l'85% dei 6.702 comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario. Al fine di evitare che l'inclusione di comuni *outliers* potesse distorcere i risultati abbiamo escluso dall'analisi i comuni capoluogo di provincia. I dati sono stati deflazionati con il deflatore ISTAT per i consumi con base 2011 (<http://www.istat.it/it/prezzi>).

² I dettagli dell'analisi empirica sono contenuti in Ferraresi M., Galmarini U., Rizzo L. e Zanardi A. (2015), *A quasi-natural experiment on the flypaper effect: the 2008 local fiscal reform in Italy*, paper presentato alla XXVII conferenza SIEP, Università di Ferrara, settembre (<https://editorialexpress.com/conference/SIEP2015/program/SIEP2015.html>).

**Éupolis Lombardia,*
***Università dell'Insubria & IEB,*
****Università di Ferrara & IEB,*
*****Ufficio Parlamentare di Bilancio*

VARIAZIONE DELLA SPESA CORRENTE PRO-CAPITE DEI COMUNI PICCOLI E GRANDI, PRIMA E DOPO LA VARIAZIONE DI REGIME FISCALE PER I BENI PUBBLICI E SERVIZI ALLA PERSONA

	Panel A: Beni pubblici		Panel B: Servizi alla persona	
	Comuni piccoli	Comuni grandi	Comuni piccoli	Comuni grandi
Variazione di spesa assoluta	23.425	51.885	7.234	134.771
Variazione di spesa pro-capite	12,66	3,84	3,91	9,98
Variazione di spesa percentuale	1,86%	0,88%	1,66%	3,77%

Note: La tabella riporta la variazione di spesa assoluta, pro-capite e percentuale utilizzando i valori fittati delle regressioni riportati in Ferraresi, Galmarini, Rizzo e Zanardi "A quasi natural experiment on the flypaper effect: the 2008 local fiscal reform in Italy", e calcolate per comuni grandi e piccoli. Per i comuni piccoli si è utilizzato il valore medio delle variabili esplicative dei comuni aventi una popolazione inferiore a 5.000 abitanti; per i comuni grandi si è utilizzato il valore medio delle variabili esplicative dei comuni aventi una popolazione superiore a 5.000 abitanti. Il gruppo dei beni pubblici comprende Amministrazione, Viabilità e Trasporti, Gestione del Territorio e Ambiente. Il gruppo dei servizi alla persona comprende Giustizia, Polizia Locale, Istruzione Pubblica, Cultura, Sport, Turismo, Settore Sociale, Sviluppo Economico, Servizi Produttivi.

Il tax gap sulle imposte immobiliari e la perequazione fiscale

di Lucia Imperioli, Marco Manzo e Maria Teresa Monteduro*

Il tema della misurazione del *tax gap* sulle imposte immobiliari in Italia, ossia la differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero versare e quanto viene da loro effettivamente versato, è scarsamente affrontato nella letteratura economica, a differenza di quanto accade per le altre principali imposte. La misurazione del *tax gap* e il potenziale recupero di risorse che ne potrebbe derivare è rilevante sia in considerazione del contributo in termini di miglioramento dei conti pubblici e di riduzione del carico fiscale sul lavoro e sul capitale, sia sotto il profilo della definizione dei meccanismi di perequazione fiscale e allocazione di risorse in un sistema di finanza multilivello.

Dal punto di vista metodologico, attraverso i dati degli archivi catastali, si arriva ad una prima quantificazione della base imponibile potenziale e del gettito potenziale, che viene successivamente confrontata con il gettito effettivamente riscosso opportunamente "standardizzato" per tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla normativa. Nel caso dell'IMU, la procedura di standardizzazione necessita della distinzione tra il gettito ad aliquota *standard* e quello effettivamente riscosso, che incorpora evidentemente le aliquote deliberate dai Comuni. Una volta determinato il gettito *standard*, ai fini del calcolo del *tax gap*, occorre stimare il gettito teorico.

Una possibile metodologia per la misurazione del *tax gap* dell'IMU potrebbe assumere a riferimento i dati dell'archivio del catasto (approccio *top down*). Tuttavia, la misurazione del *tax gap* presuppone la possibilità di distinguere tra abitazioni principali e altri immobili, al fine di un'accurata determinazione dell'imposta (detrazioni, esenzioni, agevolazioni). Pertanto la banca dati del catasto viene integrata con quella delle dichiarazioni dei redditi, consentendo di attribuire la destinazione di "abitazione principale" mediante l'abbinamento puntuale (e, ove non possibile, statistico) dei dati fiscali e catastali. Pertanto, il gettito IMU teorico, viene calcolato utilizzando le aliquote di base previste dalla normativa.

È importante sottolineare alcune criticità legate a quelle componenti del *tax gap* che non sono riconducibili a comportamenti "intenzionalmente" evasivi. La tassazione immobiliare è, per varie ragioni, maggiormente soggetta a forme fisiologiche di bassa propensione all'adempimento dei contribuenti (c.d. *tax non compliance*). Inoltre, il calcolo del *tax gap* risente anche di altri fattori: gli errori nei versamenti da parte dei contribuenti; gli errori ancora presenti negli archivi catastali; le approssimazioni metodologiche dovute alla difficoltà di integrare puntualmente le informazioni sulle rendite catastali con quelle di fonte dichiarativa relativa alle destinazioni d'uso degli immobili. Per tali ragioni, le analisi presentate impongono cautela nell'interpretazione dei risultati. Occorre, pertanto, non confondere il *tax gap* con l'evasione fiscale. Inoltre, il *tax gap* viene definito sulla base del gettito teorico calcolato ad aliquota *standard*; l'evasione fiscale dovrebbe, invece, tener conto delle aliquote deliberate dai Comuni. Pertanto, il *tax gap* illustrato rappresenta, presumibilmente, una sottostima dell'evasione fiscale.

Di seguito si riportano i risultati della stima del *tax gap* per gli anni 2012 e 2013:

Nel 2013, il gettito IMU teorico diminuisce per effetto dell'abolizione dell'IMU per le abitazioni principali. Il *tax gap* IMU è aumentato dal 18,4% nel 2012 al 28,6% nel 2013 (vedi MEF, *Nota di aggiornamento del DEF2015*, settembre 2015). Il *tax gap*

per Provincia risulta molto correlato spazialmente: Province con valore del *tax gap* relativamente alto sono vicine tra loro e sono concentrate prevalentemente nel Sud Italia. Esiste, inoltre, una notevole correlazione tra il *tax gap* IMU e il *tax gap* delle altre principali imposte (stimato dall'Agenzia delle Entrate). Sembra, pertanto, emergere una notevole omogeneità delle aree caratterizzate da alti livelli di *tax gap* per le varie tipologie di imposte, erariali e locali, e per le diverse basi imponibili considerate.

Interessante è inoltre l'aspetto che riguarda l'impatto del *tax gap* sulle assegnazioni delle risorse agli enti decentrati nell'ambito di schemi alternativi di perequazione fiscale. In generale, l'evasione fiscale è una componente del *tax gap* che incide notevolmente sugli schemi di perequazione fiscale incentivando il c.d. effetto *free rider*, ovvero i comportamenti opportunistici da parte degli enti locali. Se non si considerasse il *tax gap*, l'effetto della sottostima della capacità fiscale sulla perequazione sarebbe chiaramente favorevole ai Comuni in cui è minore l'azione di contrasto dell'evasione fiscale, con un incentivo a comportamenti opportunistici. L'impatto dell'evasione fiscale è profondamente distortivo rispetto all'allocazione delle risorse, generando effetti perversi in cui sono premiati non gli enti locali "poveri", bensì gli enti locali "opportunisti", abili a tollerare la presenza di evasione fiscale. In definitiva, non tenendo conto del *tax gap*, il meccanismo perequativo alla base del Fondo Sperimentale di riequilibrio (FSR) ha contribuito a disincentivare azioni di contrasto all'evasione fiscale da parte dei Comuni (*tax base back*), sfavorendo maggiormente quelli del Centro-Nord.

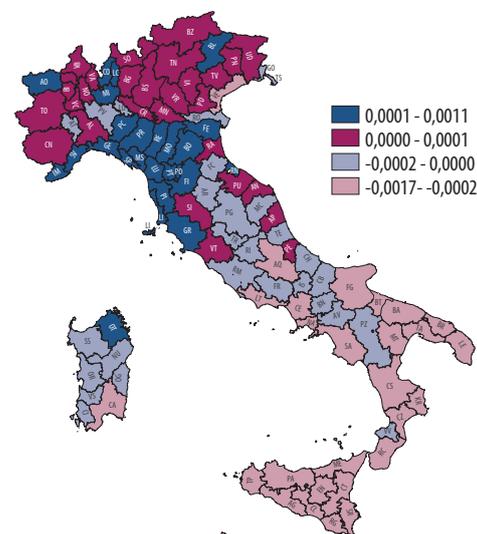
Occorre comunque tenere presente che l'applicazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio ha visto, oltre alla distorsione legata al fenomeno del *tax gap*, anche quella che scaturisce dalla compensazione in base alle risorse storiche, in luogo della perequazione basata sulla capacità fiscale. Tale asimmetria ha avvantaggiato i Comuni meno virtuosi che avevano esercitato al massimo lo sforzo fiscale per ottenere il corrispondente trasferimento compensativo (*tax rate back*), sfavorendo pertanto i Comuni del Sud e delle Isole.

Le implicazioni di *policy*, ossia il passaggio graduale ad un modello di perequazione ispirato ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale, includendo la stima dell'evasione fiscale, costituiscono la direzione verso cui il legislatore si è orientato con la Legge di Stabilità per il triennio 2015-2017.

*MEF

GLI EFFETTI DEL TAX GAP IMU SULLA PEREQUAZIONE

Perdita dovuta alla differenza di perequazione fiscale tra la capacità fiscale con o senza il tax gap



QUANTIFICAZIONE DEL TAX GAP IMU

	2012	2013
Gettito IMU teorico	22.649	19.631
Gettito IMU effettivo	18.487	14.019
Tax gap IMU	4.161	5.612
Tax gap IMU in %	18,37%	28,59%

Fonte: elaborazioni MEF

FISCALITÀ LOCALE

Federalismo in Toscana

Rendita catastale e valori di mercato, le differenze territoriali in Toscana

di Luciano Pallini*

La tassazione delle abitazioni è al centro dell'agenda politica del governo, ciononostante è stata rinviata la revisione del sistema estimativo prevista dalla legge delega.

Per i fabbricati a destinazione abitativa, la legge delega prevedeva, che la determinazione del "valore normale" dell'immobile avvenisse assumendo i valori di mercato medi dell'ultimo triennio, riferiti non più ai vani "utili", ma alla superficie parametro in grado di esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune. Il tutto è complicato dal requisito della "invarianza del gettito delle singole imposte" (l'imposta di registro, l'Irpef sui redditi di fabbricati, l'IMU), in base al quale i nuovi valori patrimoniali dovrebbero comportare una revisione dinamica delle aliquote; non è chiaro se tale invarianza debba sussistere solo a livello nazionale od anche a livello locale.

La rendita totale delle abitazioni che in Toscana nel 2014 superano di poco i 2,1 milioni di unità ammonta a 1,2 miliardi di euro: oltre la metà è da imputarsi alla categoria A2 – abitazioni di tipo civile – che in termini di unità pesa solo il 45%. Seguono la categoria A3 – abitazioni di tipo economico- con il 24,3% e la categoria A4 – abitazioni di tipo popolare – con poco più del 19% delle unità immobiliari. A dare un contributo sostanzioso in termini di rendita sono i villini con il 9% a fronte di una incidenza sul totale delle unità di solo il 3,7%. Abitazioni signorili, ville e castelli pesano assieme solo per il 2,5% della rendita mentre sono appena lo 0,5% delle unità immobiliari.

Le unità immobiliari

Le unità immobiliari residenziali totali sono aumentate del 8% dal 2007 al 2014. La crescita è stata meno evidente nei capoluoghi (6,5%), mentre gli altri comuni segnano un incremento dell'8,6%.

Viene anche a modificarsi tra il 2007 e il 2014 la distribuzione tra le diverse categorie delle unità immobiliari: le abitazioni civili salgono del +1,8%, quelle economiche del +1,2% mentre calano le abitazioni popolari (-1,9%) e le ultrapopolari (-1,2%): in crescita dello 0,4% anche i villini. Anche i capoluoghi registrano dinamiche sostanzialmente analoghe. Tuttavia dall'analisi sono emerse rilevanti disparità tra le diverse province nella distribuzione delle unità immobiliari residenziali tra le diverse categorie e conseguenti non trascurabili implicazioni sia sulle entrate tributarie attuali che in quelle "future" determinate a partire dalle nuove rendite individuate a seguito della riforma del catasto. In particolare:

1. le abitazioni civili (A2) che sono attorno al 70% a Livorno e Pisa scendono a percentuali assai modeste a Pistoia (10%), Lucca (15%) ed Arezzo (19%);
2. le abitazioni di tipo economico (A3) sono il 66% del totale a Pistoia e sopra il 50% a Lucca ed Arezzo, mentre a Pisa sono appena il 4% ed a Grosseto il 7%;

3. le abitazioni popolari (A4) sono il 34% del totale a Grosseto ed il 29% a Massa Carrara ma solo il 6 a Prato e l'12% a Firenze.

La rendita catastale e il gettito Imu

La rendita media per unità immobiliare in Toscana è di 589 euro, valore sul quale si attesta la provincia di Lucca e che divide la Toscana in due parti: quella più "ricca" con il picco di 689 euro a Livorno ed altre quattro province (Prato, Siena, Firenze, Pisa) sopra 640 euro, la parte "povera" con Grosseto e Massa Carrara sopra i 500 euro mentre chiudono questa classifica Pistoia con il minimo di 428 euro preceduta da Arezzo con 439 euro.

I capoluoghi hanno rendite superiori: spicca fra tutti Siena con 946 euro, seguita da Firenze, Livorno e Pisa che presentano valori compresi tra 800 e 750 euro. Gli altri capoluoghi si collocano sotto la media regionale di 692 euro, cui Prato è assai vicina: i valori più bassi sono ancora ad Arezzo (499) ed a Pistoia (443 euro). Più bassa, con l'eccezione di Lucca (pesa sicuramente la Versilia), la rendita media degli altri comuni rispetto al capoluogo.

Il gettito per contribuente IMU presenta i valori più bassi ad Arezzo (158 euro), Pistoia (180 euro) e Lucca (201 euro): le stesse due province con la rendita unitaria più bassa seppure in ordine inverso Pistoia a 443 euro e Arezzo a 499 mentre Lucca a 548 euro è quart'ultima, precedendo Grosseto.

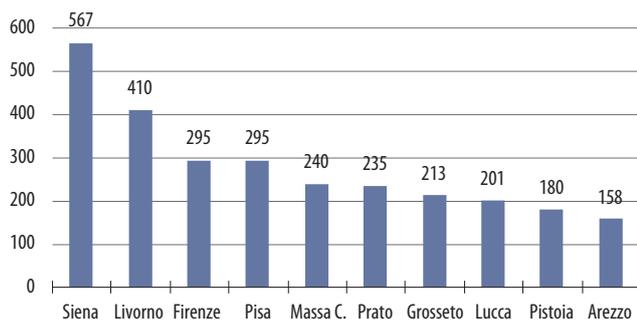
Due spunti di riflessione meritano un qualche approfondimento per spiegare questi diversi proventi dal patrimonio immobiliare. Il primo riguarda la categoria catastale assegnata alle diverse abitazioni: quali diversità delle caratteristiche abitative determinano le ampie differenze a livello provinciale? In altre parole, perché a Pistoia e Lucca le abitazioni di categoria A2 sono poco più del 10% rispetto ad una media regionale del 47% con un massimo che a Pisa arriva a sfiorare il 70%?

Da questi primi risultati pare evidente che, se fosse possibile allineare ciascun comune ad una stessa distribuzione media per categoria catastale, da un lato verrebbero sanate le macroscopiche divergenze provinciali e dall'altro probabilmente si assisterebbe ad un incremento del valore catastale ai fini Imu e di conseguenza del gettito locale complessivo.

Assieme alla composizione va approfondita la rendita attribuita in relazione al prezzo di mercato degli immobili. Per questo si è stimato il rapporto tra prezzi delle abitazioni al 2013 (in calo dai valori più alti degli anni precedenti, nel corso dei quali è passata di proprietà una parte consistente dello stock edilizio) e valori catastali ai fini IMU. Alla scala provinciale questo rapporto – che misura il percorso da compiere per il passaggio al catasto fondato sui prezzi di mercato – mostra i valori più alti a Lucca con 3,4 e Pistoia con 3,1 ben superiori al dato medio regionale del 2,4.

*Centro Studi ANCE Toscana

IMU: GETTITO MEDIO EURO PER CONTRIBUENTE. PRIMA CASA. 2012



Fonte: IRPET

CAPOLUOGHI: PREZZI 2013, VALORI CATASTALI 2014 (EURO MQ) E RAPPORTO

	Prezzo	Valore catastale	Rapporto prezzi (valore catastale)
Arezzo	1.529	645	2,4
Firenze	3.178	1.247	2,5
Grosseto	1.972	869	2,3
Livorno	2.218	1.209	1,8
Lucca	2.224	655	3,4
Massa Carrara	2.436	949	2,6
Pisa	2.342	1.169	2,0
Pistoia	1.900	583	3,3
Prato	2.210	938	2,4
Siena	2.609	1.325	2,0
TOSCANA	2.456	1.011	2,4

Fonte: nostre elaborazioni

Fiscaltà e rendita, un nuovo equilibrio. Le evidenze della restituzione dei permessi di costruzione

di Valerio Cutini e Simone Rusci*

Un fenomeno del tutto inedito, inatteso e per molti versi sorprendente, sta emergendo nel corso degli ultimi mesi in una larga parte del territorio toscano. Una elevata percentuale di Comuni ha registrato la spontanea richiesta, da parte dei proprietari di suoli interessati da potenzialità di edificazione all'interno dei vigenti strumenti urbanistici, di cancellare tale previsione, così restituendo nelle mani dell'amministrazione comunale il diritto edificatorio di cui beneficiavano. Tale fenomeno si è andato manifestando sia nella fase di aggiornamento e revisione dello strumento urbanistico – il Regolamento Urbanistico –, sia durante l'arco di efficacia stessa del piano; sia addirittura, in alcuni casi, quando ormai erano stati rilasciati i titoli abilitativi all'intervento di realizzazione edilizia, che sono stati restituiti al comune dietro il rimborso degli oneri di costruzione.

Il fenomeno è indubbiamente nuovo e trova vasto e ricorrente riscontro anche in campo nazionale, tanto da richiedere di essere analizzato con particolare riferimento alle probabili cause che ne sono all'origine, così da assumere la restituzione dei diritti edificatori come significativo (ed altamente emblematico) indicatore di un radicale mutamento di prospettiva sulle dinamiche insediative. La perdita di valore dei diritti edificatori, alla base della loro spontanea restituzione, è l'evidenza del contributo degli strumenti fiscali al riequilibrio dei valori fondiari.

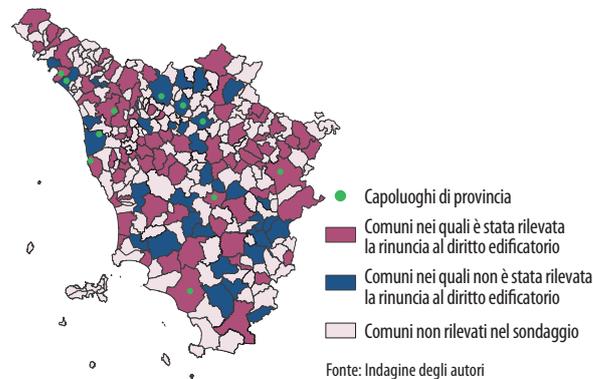
Le ragioni dell'appetibilità della previsione edificatoria, pur nelle sue diverse manifestazioni, e delle pressanti istanze attraverso le quali essa è stata ambita, auspicata e richiesta, trovano origine, com'è noto, nella natura e nella dimensione economica della rendita urbana. Nel processo della trasformazione edilizia del territorio, al netto dei costi di produzione, della remunerazione del lavoro e del normale profitto di impresa, si forma un extraprofitto legato alle caratteristiche posizionali dell'area conseguente ai caratteri di scarsità e non espandibilità di queste ultime, oltre che alla presenza di economie di agglomerazione relative alle attività economiche. Tale extraprofitto è definito in letteratura (fino dalle storiche trattazioni di Ricardo, Von Thünen e Marshall) come rendita differenziale e, assunto come la più elevata disponibilità dell'imprenditore a pagare le caratteristiche posizionali dell'area, si trasferisce naturalmente al proprietario dei suoli. Compensando la proprietà dei suoli senza il coinvolgimento di un processo produttivo, l'investimento di capitali o l'organizzazione del lavoro, la rendita urbana – assoluta e differenziale – si configura quindi come "un reddito non guadagnato" (Marshall, 1977), ciò che ne fa, anche prescindendo dalla sua quantificazione, un naturale e pregiato obiettivo del proprietario fondiario.

La misura quantitativa che tale rendita ha assunto in Italia – sostanzialmente conseguenza di un quadro normativo che imputava al soggetto pubblico, fino alle riforme della legge Ponte e della legge 10, l'intero ammontare dei costi di urbanizzazione delle aree – ha rappresentato un ulteriore e fondamentale elemento a sostegno della redditività privata del processo di urbanizzazione, tanto da rendere l'interesse dei soggetti privati all'edificazione un'ovvia premessa alla produzione teorica ed una ineliminabile condizione al contorno della strumentazione urbanistica e della pianificazione.

La restituzione dei permessi a costruire rappresenta oggi l'esito ultimo di un rapido processo di scadimento della appetibilità economica delle trasformazioni edificatorie, che ha fatto seguito, con un breve e fisiologico ritardo, all'insorgenza della recente crisi sui mercati finanziari e immobiliari, in cui si è inserita una politica fiscale, nuova nel nostro paese, a carico dell'abitazione.

L'analisi qui proposta è stata condotta attraverso il sondaggio su un campione di comuni parziale ma ritenuto significativo, rappresentante il 54% della superficie territoriale totale della Toscana: 97 comuni, oltre un terzo dei 279 comuni toscani. Con diversa ed inaspettata intensità, il fenomeno della richiesta di cancellazione della potenzialità edificatoria interessa il 63% dei comuni contattati, pari al 68% del territorio complessivamente esaminato.

LA RINUNCIA A COSTRUIRE IN TOSCANA



Se i sistemi metropolitani – ed in particolare quello fiorentino-pratese – risentono in misura minore del fenomeno, in diversi comuni della rete policentrica toscana esso ha assunto dimensioni ben più significative.

Queste evidenze supportano la considerazione dell'importanza dello strumento fiscale come fattore di equilibrio nei valori immobiliare e come fattore di contrasto alla rendita: assente nella fase di crescita della bolla immobiliare, e invece coattiva nella fase di crisi del mercato. È possibile generalizzare tale principio dai permessi di costruzione agli altri strumenti di fiscalità patrimoniale. 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 immobiliare.

*Università degli Studi di Pisa

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
 Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
 Giovanni Morandini
 Agnese Parrini

<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana>

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

www.irpet.it

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:

tributi@regione.toscana.it