

Finanziamento dei Comuni in Italia e imposte immobiliari: un equilibrio irrisolto tra autonomia e centralismo

CEFIP - Centro di Economia e Finanza Pubblica¹

Dipartimento di Economia

Università degli Studi Roma Tre

1. Il ruolo della finanza comunale dopo la l. 42/2009.....	2
2. L'impatto della riforma del finanziamento degli enti locali: l'evoluzione del 'mosaico' delle entrate proprie comunali e del Fondo di Solidarietà	3
2.1 Principi e tax design della tassazione locale	3
2.2 Le recenti riforme in materia di fiscalità immobiliare comunale.....	6
2.3 L'attuale disciplina in materia di sovrainposte e compartecipazioni	8
2.4 Il Fondo di solidarietà comunale	10
2.5. Gli effetti delle riforme del finanziamento degli enti locali.....	12
2.5.1 La finanza comunale "presa in prestito": il decreto Salva-Italia e l'introduzione dell'IMU	12
2.5.2 Le distorsioni nel rapporto contribuenti e amministrazioni locali per effetto dell'introduzione dell'IMU	13
2.5.3 Gli interventi per il 2013 – Nuova instabilità per il sistema della finanza comunale.....	16
2.5.4 La riassegnazione del gettito degli immobili produttivi, alcune considerazioni. 18	
2.5.5 Gli interventi per il 2014 e il 2016 – Ancora una volta prevale un'impostazione centralista	20
2.6 Conclusioni	28
Bibliografia	33

Aprile 2016

¹ Questo lavoro è il frutto di una discussione sviluppata presso il CEFIP e promossa dall'Associazione Obiettivo comune a cui hanno partecipato: Francesco Crespi, Elina De Simone, Antonio Di Majo e Corrado Pollastri. La stesura del documento è a cura di Elina De Simone.

1. Il ruolo della finanza comunale dopo la l. 42/2009

La legge delega per il federalismo fiscale (l. 42/2009), in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, prometteva un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento degli enti decentrati orientato a garantire un corretto bilanciamento tra autonomia di entrata e finanziamento della spesa, consentendo il progressivo superamento del sistema di finanza derivata. Un nuovo sistema basato su un puntuale riconoscimento di fabbisogni di risorse standardizzati e su un meccanismo di perequazione delle entrate destinato a compensare gli ampi divari nella capacità dei diversi territori di produrre incassi.

Numerosi fattori, tra cui l'emergere della crisi della finanza pubblica, hanno tuttavia condizionato l'applicazione della delega con evidenti ripercussioni sulle funzioni che i governi locali sono attualmente chiamati ad espletare. Ne risulta, ancora attualmente, uno "stato di confusione, riferito al riparto delle funzioni, delle responsabilità e delle risorse che caratterizza l'impianto attuale del c.d. "federalismo municipale" (Pica, Villani, 2011, p. 232-233).

In base alla formulazione tradizionale (Musgrave, 1959) mentre stabilizzazione e redistribuzione permangono attività di pertinenza del governo centrale, la funzione di allocazione dovrebbe essere invece l'attività principale dei governi locali, al fine di garantire il principio di corrispondenza fiscale.

A sei anni dall'approvazione della legge delega, in controtendenza rispetto agli obiettivi dichiarati, le tre funzioni non sono più facilmente ascrivibili a distinti livelli di governo, a causa dei notevoli effetti di *spillover* causati dalla recente disciplina in materia di finanza locale.

In particolare, le manovre correttive da parte di uno Stato Centrale "pressato dall'urgenza di stabilizzare e ridurre il rapporto debito pubblico / prodotto interno lordo" (Pica, Villani, 2011, p. 7), nonché la rilevanza politica che ha assunto la tutela dei proprietari delle abitazioni principali hanno necessariamente coinvolto indirettamente gli enti locali sia nelle politiche di stabilizzazione macroeconomica, sia in quelle redistributive.

Nei successivi paragrafi la relazione analizzerà l'attuale assetto di finanziamento degli enti ripercorrendo gli effetti dei principali provvedimenti normativi,

evidenziandone le criticità in relazione ai principi teorici e alle distorsioni applicative. Nella sezione conclusiva si offriranno alcuni spunti per un possibile percorso di riforma in grado di conciliare gli obiettivi propri dei diversi livelli di governo, superando la fase emergenziale che ha contraddistinto il recente passato.

2. L'impatto della riforma del finanziamento degli enti locali: l'evoluzione del 'mosaico' delle entrate proprie comunali e del Fondo di Solidarietà

2.1 Principi e tax design della tassazione locale

Come è noto, in base al principio del beneficio, nella sua formulazione classica (Musgrave, 1959), l'imposta va intesa come il corrispettivo (il prezzo) dei servizi pubblici dei benefici che i cittadini ricevono dalla spesa pubblica.

Tuttavia, l'equivalenza tra benefici e imposte risulta, di fatto, non ricostruibile nel caso di beni pubblici, ragion per cui tale principio è difficilmente applicabile. I criteri per l'assegnazione delle imposte a livello locale, pertanto, si arricchiscono anche di elementi legati alla territorialità, con effetti sia sull'efficienza che sull'equità. I principi generali, che riflettono i criteri della tripartizione musgraviana, possono essere sintetizzati come segue (Liberati, 1999, pp. 50-51):

- Le imposte da utilizzare per fini di stabilizzazione economica o per fini redistributivi devono essere riservate al governo centrale
- I governi locali dovrebbero amministrare imposte basate prevalentemente sul principio del beneficio
- I governi locali dovrebbero applicare imposte sui fattori prevalentemente immobili ed evitare di tassare basi imponibili con mobilità elevata (capitali, reddito di impresa ecc) per non dar luogo a fenomeni di inefficiente mobilità dei fattori o di competizione fiscale

- Le imposte assegnate ad enti locali dovrebbero avere basi imponibili distribuite in maniera piuttosto uniforme sul territorio nazionale, senza cioè eccessive sperequazioni
- Coloro che pagano le imposte devono essere in grado di influenzare la politica di spesa dell'ente locale, in base al principio della "*no taxation without representation*" al fine di evitare fenomeni di esportazione dell'imposta, verificabili quando un ente locale finanzia una parte della sua spesa pubblica con imposte pagate da non residenti.

Ricordando che le tipologie di imposta a disposizione degli enti locali sono le imposte proprie, le sovrainposte o addizionali e le compartecipazioni al gettito, vale la pena sottolineare, inoltre, le criticità legate sia all'imposta immobiliare, come principale forma di imposta propria, che quelle legate all'imposta sul reddito, come imposte in sovrapposizione.

Per quanto riguarda le imposte sugli immobili, va sottolineato che esse rappresentano lo strumento tributario più adatto per il finanziamento degli enti locali, come dimostra anche il peso di tali entrate (30% circa in media) sul totale del gettito tributario degli enti locali nei paesi OCSE (Blöchliger, 2015, p. 6). La sua adattabilità a tributo locale deriva dall'aderenza al criterio dell'imposta-prezzo dovuta alla logica del principio del beneficio: poiché differenze nel valore del beneficio derivante dai servizi locali sono, in una certa misura, capitalizzate nel valore delle abitazioni, esse limitano la concorrenza fiscale dannosa (Blöchliger e Pinero Campos, 2011) e non hanno effetti negativi sulla crescita. L'imposta non è neutrale dal momento che discrimina tra capitale fisico e non, e potrebbe distorcere le scelte di investimento di proprietari e imprese.

L'imposta immobiliare è genericamente considerata efficiente anche se il grado di efficienza dipende dalla struttura dell'imposta. Inoltre, qualsiasi riforma al regime di imposte immobiliari richiede una modifica al quadro dei trasferimenti intergovernativi, al fine di garantire la neutralità del prelievo. L'abolizione delle imposte sulle transazioni immobiliari, la riduzione dei trasferimenti intergovernativi, una doppia imposizione immobiliare (centrale e locale) e l'aumento delle responsabilità di spesa a seguito di un incremento delle imposte immobiliari sono le possibili soluzioni per impedire squilibri nel prelievo

(Blöchliger, 2015). Inoltre, poiché si potrebbe inoltre creare un trade-off tra prelievo e trasferimento, occorre incentivare gli enti locali al prelievo dell'imposta immobiliare. In Norvegia e Finlandia il gettito da imposte immobiliari non entra nel sistema di perequazione finanziaria mentre in Germania solo il 64% del gettito entra nel sistema.

In merito agli effetti distributivi dell'imposta sugli immobili, occorre guardare all'incidenza di tale imposta, soprattutto in presenza di modifiche alla struttura impositiva come riduzioni, esenzioni etc. In generale, l'imposta sulla proprietà è probabilmente meno progressiva dell'imposta personale sul reddito (Blöchliger, 2015). In riferimento alla tassazione immobiliare nei paesi europei, poiché il riferimento alla persona che effettivamente utilizza l'immobile altera la natura dell'imposta rispetto al modello nordamericano, il tributo, pur rimanendo di natura reale, assume evidenti caratteri di personalità, con effetti possibili in termini di traslazione (Longobardi, Porcelli, 2015).

Esiste, inoltre, un problema di liquidità dell'imposta soprattutto per soggetti possessori di immobili ma titolari di basso reddito monetario come gli anziani. Per questi ultimi, la soluzione potrebbe essere un deferimento dell'imposta al momento della vendita dell'immobile.

L'imposta sugli immobili è però particolarmente osteggiata dai contribuenti, come dimostra anche l'esempio americano di "Proposition 13" del 1978 (Cabral e Hoxby, 2012). Come spiegano Longobardi e Porcelli (2015, p. 6), "Le ragioni sono in larga misura le stesse: perché l'imposta è più difficile da evadere... e perché è particolarmente saliente."

Se, infatti, da un lato la visibilità dell'imposta però migliora l'efficienza e l'*accountability* dei sistemi locali dal momento che dovrebbe ridurre l'asimmetria informativa tra gettito e servizi resi, tuttavia, il tributo immobiliare locale è anche spesso percepito come ingiusto, poiché le disparità di trattamento dovute ad una base imponibile stimata, sono facilmente verificabili da parte dei contribuenti" (Longobardi e Porcelli, 2015, p. 6). Inoltre esiste un problema di "tassazione senza rappresentanza" in quegli enti locali in cui maggiore è la concentrazione di immobili residenziali. In questo caso i possessori di seconde case partecipano al

finanziamento di beni pubblici nell'ente locale in cui è situato l'immobile ma non contribuiscono attivamente alla politica dell'ente locale (Liberati, 1999, p. 55).

Discorso a parte merita la possibile sperequazione che potrebbe derivare dagli immobili appartenenti alle imprese che risente della localizzazione delle attività produttive all'interno di un paese. Le imposte sugli immobili delle imprese sono difficili da giustificare sulla base del principio del beneficio poiché le imprese ricevono meno servizi dalle comunità locali rispetto ai residenti, anche se consentono di bilanciare il carico fiscale addossato a questi ultimi (Liberati, 1999, p. 55). Inoltre, è facile che tale imposta comporti fenomeni di esportazione delle imposte su consumatori, lavoratori e possessori del capitale o effetti di elusione fiscale (*backstop to excessive incorporation* Blöchliger, 2015).

Per quanto riguarda l'imposta personale sul reddito, il fatto che gli enti locali dispongano di addizionali e sovrainposte è legato all'obiettivo di limitare i problemi che deriverebbero dall'esercizio decentrato di strumenti legati alla funzione di stabilizzazione e di redistribuzione, anche se a scapito dell'autonomia tributaria degli enti locali.

Il vero problema con questo tipo di imposte è legato ai differenziali di aliquote tra gli enti locali, problema esasperato dalle recenti difficoltà di bilancio di tali enti, che possono provocare una migrazione tra individui e i relativi effetti di competizione fiscale tra enti locali per evitare mobilità effettiva (o fittizia) dei residenti (Tiebout, 1956).

2.2 Le recenti riforme in materia di fiscalità immobiliare comunale

La disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 in materia di entrate comunali è stata più volte modificata a causa dell'emergenza finanziaria conferendo carattere di transitorietà alla tassazione immobiliare. E' innegabile che l'istituzione dell'Imposta municipale propria IMU, in sostituzione della componente IRPEF (e relative addizionali) dovuta per i redditi fondiari relativi ai beni non locati, sia dell'ICI, inizialmente non applicabile all'abitazione principale del contribuente, abbia rappresentato la principale novità del d.lgs. 23/2011.

Tra i numerosi interventi successivi in materia di tassazione sugli immobili², i principali hanno riguardato l'anticipazione dell'IMU e la sua estensione all'abitazione principale e relative pertinenze (decreto-legge n. 201 del 2011). La legge di stabilità 2013 (articolo 1, commi 380 e da 382 a 384 della legge n. 228 del 2012) ha poi ridefinito i rapporti finanziari tra Stato e Comuni attribuendo ai Comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, destinato allo Stato, modificando quanto previsto dall'articolo 13, comma 11, del D.L. 201 del 2011 che riservava allo Stato la metà dell'importo ottenuto applicando l'aliquota di base. Con la l. n. 147 del 2013 non solo è stata prevista l'abolizione dell'IMU prima casa ma il quadro della tassazione sugli immobili è stato nuovamente modificato con l'istituzione dell'Imposta Unica Comunale (IUC), ricomprensente, da un lato, in relazione al possesso di immobili (escluse le abitazioni principali), l'IMU e dall'altro, in riferimento ai benefici legati all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali, il tributo per i servizi indivisibili (TASI) e la tassa sui rifiuti (TARI), a carico però del solo utilizzatore. Tale quadro è stato ulteriormente modificato da successivi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014), dalla legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014), dalle modifiche relative alla disciplina IMU in agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2015) ed infine, dall'esenzione IMU sui terreni agricoli e sui c.d. macchinari imbullonati, nonché dall'esenzione TASI per la prima casa previsti dalla legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015).

La relativa aliquota è stabilita nello 0,76%, ridotta alla metà per gli immobili locati, con la facoltà per i Comuni di estendere in tutto o in parte tale riduzione anche agli immobili posseduti da soggetti cui si applichi l'imposta sul reddito delle società (IRES); i Comuni medesimi possono peraltro modificare la suddetta aliquota di 0,3 punti percentuali, in aumento o in riduzione (la modificabilità è invece fino a 0,2 punti nel caso della aliquota ridotta alla metà per gli immobili locati). Sono esenti dall'IMU gli immobili posseduti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alcune categorie di immobili già esentati ai sensi della normativa dell'ICI (fabbricati destinati ad usi culturali, all'esercizio del culto, utilizzati dalle società non profit ecc..).

² Per approfondimenti in materia di tassazione immobiliare comunale Si rimanda alle relazioni semestrali sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. <http://www.camera.it/leg17/494?categoria=016bis&idLegislatura=17>

Per quanto riguarda la TASI il decreto-legge n. 16 del 2014 attribuisce ai Comuni la possibilità di elevare l'aliquota massima TASI di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato per la sola IMU al 31 dicembre 2013 (vale a dire con una aliquota massima pari all'11,4 per mille in caso di aliquota ordinaria ovvero la minore aliquota prevista per le specifiche tipologie di immobili). La facoltà di aumentare l'aliquota, resa possibile nel 2014 e confermata nel 2015, è stata condizionata al finanziamento di detrazioni d'imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni IMU. Le aliquote massime per la TASI sull'abitazione principale, nel biennio 2014-2015, sono state, dunque, pari al 3,3 per mille (rispetto all'originario limite del 2,5 per mille fissato dalla legge di stabilità per il 2014).

Dalle modifiche elencate ne discende che la disciplina IMU, sebbene sia stata resa permanente, mostra un'elevata instabilità che ha riguardato sia le aliquote del prelievo che la struttura del tributo in riferimento alla tipologia degli imponibili.

2.3 L'attuale disciplina in materia di sovraimposte e compartecipazioni

L'addizionale comunale all'IRPEF, istituita dal decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è composta di un'aliquota divisa in due parti³:

- un'aliquota base di compartecipazione, fissata in misura uguale per tutti i Comuni, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali. La legge finanziaria per il 2007 ha fissato un'aliquota di compartecipazione, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali, in misura pari allo 0,69 per cento con decorrenza 2007 e in misura pari allo 0,75 per cento a decorrere dal 2009;
- un'ulteriore aliquota, facoltativa e variabile, in quanto la sua applicazione è rimessa a ciascun comune, che ne determina la misura nei limiti individuati dalla legge.

³

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap05_sc ho3.htm

Inizialmente tale aliquota era pari allo 0,5% con la possibilità di raggiungere il valore massimo nell'arco di tre anni, con un incremento annuo non superiore allo 0,2%. Le aliquote furono sospese nel 2003 ma liberalizzate nel 2007 con la legge finanziaria, modificando l'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. n. 360/1998, è intervenuta su tale misura consentendo ai Comuni di variare l'aliquota facoltativa e variabile dell'addizionale IRPEF nella misura massima di 0,8 punti percentuali, salvo deroghe espressamente previste dalla legge, (come nel caso di Roma Capitale, che, a decorrere dall'anno 2011, può stabilire un'aliquota fino allo 0,9%). Ha inoltre stabilito che i Comuni possono stabilire una soglia di esenzione dall'addizionale, in ragione del possesso di requisiti reddituali specifici. Le aliquote sono state nuovamente sospese dal 2008 al 2012 fino all'entrata in vigore del DL 138/2011⁴.

I Comuni possono stabilire un'aliquota unica oppure una pluralità di aliquote differenziate tra loro, ma in tale ultima eventualità queste devono necessariamente essere articolate secondo i medesimi scaglioni di reddito stabiliti per l'IRPEF nazionale, nonché diversificate e crescenti in relazione a ciascuno di essi.

Come sottolinea Longobardi (2013), le imposte in sovrapposizione rappresentano il cuore del nuovo sistema di relazioni fiscali tra i livelli di governo. Per evitare che un'eccessiva discrezionalità degli enti locali influisse sulla progressività dell'IRPEF, era opinione diffusa che gli addizionali dovessero essere inizialmente proporzionali. Invece, l'introduzione di aliquote progressive e di schemi di riparto da parte delle regioni e dei Comuni ha inevitabilmente comportato una funzione di redistribuzione in capo a questi ultimi. Se, infatti, è possibile giustificare un superamento della teoria tradizionale a favore di una redistribuzione delle risorse operata anche a livello locale, sia perché le preferenze per la redistribuzione possono variare localmente sia a causa degli effetti di *spillover* legati a tale funzione, tuttavia, la sovrapposizione delle scelte dei diversi governi nel determinare la struttura della progressività dell'imposta sul reddito, senza alcun coordinamento può, determinare un andamento irregolare dell'aliquota marginale effettiva totale, con imprevedibili effetti in termini di incentivi al lavoro (Longobardi, 2013).

⁴ Le aliquote sono state nuovamente sospese dal 2008 al 2012 fino all'entrata in vigore del DL 138/2011

2.4 Il Fondo di solidarietà comunale

La soppressione dei trasferimenti statali a favore di entrate proprie e risorse a carattere perequativo in attuazione della legge delega n. 42/2009 ha previsto l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio ai fini dell'attribuzione ai Comuni della fiscalità loro devoluta, rimasto in vigore dal 2011 al 2012 e successivamente sostituito dal Fondo di solidarietà comunale nel 2013 (D.M. 21 giugno 2011 e D.M. 4 maggio 2012).

Attraverso il fondo (alimentato da diversi tributi immobiliari) sono stati "fiscalizzati" nel 2011 circa 11,3 miliardi di euro. Per il 2012, l'ammontare del fondo è sceso a circa 6,8 miliardi di euro per effetto dei tagli disposti dal decreto Salva Italia e dalle compensazioni del maggior gettito IMU rispetto al precedente gettito ICI.

A seguito delle modifiche apportate alla disciplina dell'IMU ed in virtù del comma 380 della legge di stabilità per il 2013 (n. 228 del 2012), il Fondo sperimentale di riequilibrio è stato soppresso a favore del Fondo di solidarietà comunale, che si caratterizza come fondo parzialmente orizzontale in quanto viene alimentato (per circa il 70%) da una quota del gettito IMU afferente ai Comuni. Il fondo viene distribuito in modo tale da non alterare in modo sostanziale la ripartizione delle risorse degli enti negli anni precedenti.

Per il 2013 l'ammontare complessivo del Fondo, con i vari aggiustamenti (norme sulla revisione della spesa, ulteriore incremento di quota dell'IMU spettante ai Comuni) è stato pari a circa 6,9 miliardi di euro.

Per l'anno 2014, una serie di misure incidenti sulla composizione del FSC (gettito IMU ad aliquota standard, riduzioni ex Legge di stabilità per il 2014, riduzioni ex dl 66/2014, riduzioni ex dl 95/2012) ha ridotto le risorse complessive del Fondo a circa 6,3 miliardi di euro mentre per il 2015 (D.P.C.M. del 10 settembre 2015) ammontano complessivamente a 4,8 miliardi di euro.

Sul valore complessivo del FSC hanno influito le riduzioni di spesa previste dal D.L. 66 del 2014 e dalla Legge di Stabilità per il 2015, per complessivi 1,9 miliardi di euro (di cui 1,2 relativi alla Legge di Stabilità 2015, 0,6 miliardi circa relativi al D.L. 66 del 2014 e 100 milioni relativi alla quota della spending review riferita al dl 95/2012).

Nel 2015 il 20 per cento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale (come stabilito dall'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014) è stato attribuito ai Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard secondo la metodologia approvata in Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 31 marzo 2015. In base al dl. Enti locali (78/2015), il riparto perequativo del 20% dell'FSC 2015 viene riferito alla "differenza" tra capacità fiscali e fabbisogni standard; la dimensione complessiva di riferimento per l'applicazione dello schema viene posta al 45,8 per cento della capacità fiscale complessiva. In pratica, per l'80% il Fondo è stato ripartito con lo stesso criterio utilizzato per assegnare le risorse del Fondo 2014, ossia in base alla differenza tra il totale delle risorse storiche di riferimento per il 2015 (quindi, al netto dei tagli) e la somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard. Sul restante 20% del Fondo si applica il meccanismo perequativo sul 45,8% della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale: tale riduzione del target perequativo si è resa necessaria per attenuare nel primo anno di applicazione gli effetti finanziari per i Comuni con capacità fiscale maggiore dei fabbisogni standard e per tenere adeguatamente conto delle difficoltà finanziarie dovute alla riduzione di risorse disposta dalla Legge di Stabilità 2015.

La legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) stabilisce, a partire dal 2016, una riduzione della dotazione del Fondo pari a 1,9 miliardi di euro annui a seguito della riduzione della quota di imposta municipale propria di spettanza comunale da versare al bilancio dello Stato e stabilisce un ammontare del fondo pari a 3,8 miliardi di euro, prevedendo anche una quota (80 milioni di euro) a compensazione del mancato gettito Tasi sulla prima casa, per un totale di 155 milioni di euro attribuito ai Comuni a titolo di compensazione del minor gettito per l'anno 2016. Tuttavia, la risoluzione del nodo legato alle capacità fiscali è alla base del successo del nuovo sistema di perequazione. Come sottolinea Longobardi nell'audizione del Copaff del 12 febbraio 2015 "Le differenze di capacità fiscale contribuiscono molto di più di quelle relative ai fabbisogni di spesa nel determinare le disequaglianze da perequare. Tanto più in un paese fortemente dualistico come l'Italia".

2.5. Gli effetti delle riforme del finanziamento degli enti locali

Al fine di comprendere come l'evoluzione della normativa abbia inciso sulla effettiva dotazione di risorse degli enti negli ultimi anni è opportuno ricostruire il quadro del finanziamento nelle sue componenti: principali entrate tributarie, trasferimenti, e contributi derivante dall'applicazione del patto di stabilità. In questa sede ci concentriamo sul ruolo degli interventi sui tributi immobiliari, principali oggetto della nostra analisi.

La tabella 1 evidenzia per il periodo 2011 – 2014 i flussi di risorse riguardanti i tre principali soggetti istituzionali coinvolti: i contribuenti, lo stato centrale, gli enti locali. I flussi, espressi in miliardi di euro, sono riportati sia in livello, sia in variazione tra un anno e l'altro. Si distinguono tre principali componenti: le imposte immobiliari locali (ICI, IMU, TASI), e le relative leve autonome prevalentemente manovrate nella fase di risanamento: i trasferimenti statali (trasferimenti statali veri e propri, fondo sperimentale di riequilibrio, contributo statale al fondo di solidarietà comunale, compensazioni erogate a vario titolo) e il contributo del patto di stabilità⁵ a cui sono sottoposti gli enti locali.

2.5.1 La finanza comunale “presa in prestito”: il decreto Salva-Italia e l'introduzione dell'IMU

Con l'anticipazione dell'IMU prevista dal decreto Salva Italia (d.l. 201/2011) l'assetto del finanziamento muta radicalmente nel passaggio dal 2011 al 2012, a partire dal versante del prelievo: la modifica della base imponibile rispetto al regime ICI e dell'aliquota di base comporta un incremento netto del gettito (ad aliquota standard) di circa 10,7 miliardi a carico dei contribuenti. Di questo gettito aggiuntivo, circa l'80% viene direttamente incassato dallo Stato e il restante (2,6 miliardi) affluisce ai Comuni. L'incremento di gettito comunale tuttavia non compensa interamente i tagli ai trasferimenti e l'incremento del contributo al patto: in complesso la dotazione di risorse spendibili da parte degli enti locali ammonta a circa 7,2 miliardi. Con l'introduzione dell'IMU tuttavia agli enti locali viene attribuita una nuova leva fiscale autonoma (2 punti di aliquota per l'imposta

⁵ Dati di monitoraggio ex-post. Comprendono gli effetti dei patti incentivati.

sulle abitazioni principali e 3 punti di aliquota per gli altri immobili), che già nel primo anno di applicazione è stata ampiamente sfruttata dagli enti per recuperare le risorse tagliate. Nel complesso i Comuni hanno attivato circa 3,8 miliardi di gettito autonomo, portando l'incremento del carico fiscale per i contribuenti a 14,5 miliardi complessivi e consentendo quindi di limitare le perdite per il comparto a circa 900 milioni totali.

La manovra, che ha consentito un importante recupero di risorse per il bilancio dello Stato intervenendo su un segmento di imposta ritenuto poco distorsivo per l'attività economica, ha tuttavia generato una significativa alterazione del rapporto cittadini – enti riducendo la trasparenza del prelievo e una conseguente riduzione dell'*accountability* del sistema delle amministrazioni locali.

2.5.2 Le distorsioni nel rapporto contribuenti e amministrazioni locali per effetto dell'introduzione dell'IMU

Le principali distorsioni sono avvenute a due livelli. Da un lato il forte incremento di una imposta denominata “municipale” ha alterato la percezione di quanto i cittadini effettivamente contribuiscano al finanziamento dei Comuni nel complesso. Se la specificazione di codici tributo differenziati nei modelli di pagamento F24 può aver contribuito a chiarire l'entità della quota di imposta versata direttamente allo Stato, per i contribuenti è risultato di fatto impossibile misurare la quota di imposta versata ai Comuni ma compensata da tagli ai trasferimenti (2,6 miliardi ad aliquota standard). Si consideri infatti che la fiscalizzazione dei trasferimenti non è stata effettuata a parità di gettito, come disposto tra l'altro dalla delega, non essendo accompagnata da una riduzione “parallela” di un'altra imposta statale o locale.

Anche le specifiche modalità della transizione al nuovo tributo hanno contribuito a distorcere la percezione dei contribuenti rispetto all'equilibrio tra livello della tassazione e entrate comunali. Nella transizione è stata privilegiata infatti la stabilità delle risorse a disposizione degli enti disegnando un meccanismo compensativo che ha imposto una variazione dei trasferimenti pari alla differenza tra il gettito effettivo ICI (comprensivo dello sforzo fiscale autonomo) e il gettito IMU ad aliquota di base.

Di fatto i Comuni, benché il livello di prelievo abbia subito nei territori un incremento molto differenziato, hanno mantenuto lo stesso livello di risorse a disposizione (al netto dei tagli) rispetto all'anno precedente. I Comuni che avevano deliberato aliquote ICI più elevate hanno così potuto mantenere maggiori risorse (le risorse derivanti dall'applicazione dell'aliquota ICI di base e dalla relativa maggiorazione locale) rispetto a quelli che avevano deliberato aliquote ICI inferiori.

In sostanza sono stati azzerati i differenziali tra le aliquote praticate dai diversi Comuni, che costituivano un indicatore chiaramente percepibile dai cittadini delle politiche fiscali discrezionali degli enti avvenute in passato, e al contempo sono state garantite le risorse alle amministrazioni che maggiormente ne avevano fatto ricorso. Si è quindi realizzato un paradosso: nei Comuni con aliquote ICI più basse i contribuenti hanno subito un incremento maggiore del prelievo, mentre le risorse a disposizione dei rispettivi enti sono risultate relativamente inferiori rispetto agli altri Comuni.

Con questo meccanismo si sono dunque verificate due distinte distorsioni: da un lato si è attuato un incentivo all'incremento del prelievo (gli enti più "virtuosi" sono risultati i più penalizzati), dall'altro si è persa la corrispondenza tra gettito e livello di spesa.

Questo specifico fenomeno ha riguardato i Comuni con una quota relativamente maggiore di abitazioni principali (base imponibile ricompresa nell'IMU 2012 ma non nell'ICI 2011) e in generale di una quota più elevata di abitazioni (gli immobili con l'incremento più elevato del moltiplicatore catastale).

L'entità della redistribuzione "implicita" introdotta con il meccanismo di compensazione previsto dal Salva Italia per la transizione ICI-IMU è rilevante, soprattutto per gli enti che presentavano aliquote ridotte. Attraverso esercizio di simulazione è possibile evidenziare la dimensione di tale ricomposizione: l'entità della ricomposizione può essere misurata dalla differenza percentuale tra la maggiore imposta (IMU ad aliquota standard) pagata dai residenti rispetto alle risorse storiche (il gettito effettivo ICI dell'anno precedente).

La figura 1 evidenzia questi effetti distinguendo i Comuni per livello di aliquota ICI 2011, quota di gettito dell'abitazione principale, classi di popolazione e area

geografica. Per meglio evidenziare tale effetto è riportato per ogni tipologia di comune la variazione percentuale rispetto all'incremento medio di imposta.

Negli enti contraddistinti da aliquote ICI inferiori (fino a 5 per mille) si è verificata la distorsione maggiore: a fronte di un'invarianza di risorse per i singoli Comuni, in questi enti il carico fiscale standard non destinato allo Stato⁶ è incrementato del 37% (+76% rispetto all'incremento medio), mentre nei Comuni con aliquota ICI massima l'incremento di gettito è risultato di circa il 19% (circa il 10% in meno dell'incremento medio).

Anche la ricomposizione dell'imponibile IMU rispetto a quello ICI ha comportato un rilevante effetto: negli enti caratterizzati da una quota maggiore di abitazioni principali⁷ (in termini di quota di gettito totale) l'incremento di carico fiscale è risultato decisamente maggiore della media (circa 30% di incremento, il 40% in più dell'incremento medio), mentre nei Comuni con quota minima di abitazioni principali il gettito IMU comunale (aliquota standard 3.8 per mille per gli altri immobili) è risultato sostanzialmente in linea con il precedente gettito ICI, nonostante l'applicazione dei moltiplicatori maggiorati.

In termini relativi sono stati penalizzati di più i Comuni di maggiori dimensioni (incremento dell'imposta pagata dai contribuenti superiore di circa il 60% dell'incremento medio) e nei Comuni del centro Italia (+18% rispetto all'incremento medio). Nei Comuni del sud e delle isole invece, sempre a fronte di esborsi IMU maggiori di quanto è rimasto in cassa ai Comuni (rispettivamente +18% e +13% di gettito) l'incremento è risultato sensibilmente inferiore a quello medio (rispettivamente -13% e -36%).

Si può inoltre considerare che l'applicazione di tagli ai trasferimenti accompagnata dalla concessione di margini di leva fiscale ha apportato ulteriori elementi di distorsione, inducendo gli enti a compensare i tagli attraverso l'esercizio dello sforzo fiscale autonomo. Si è dimostrato infatti che i tagli ai trasferimenti hanno avuto una influenza statisticamente significativa sul livello delle aliquote dell'IMU deliberate dai comuni nel 2012⁸. Nel complesso circa il 37% degli incrementi di

⁶ Si ricordi infatti che l'eccesso di IMU rispetto all'ICI è stata compensata con taglio di trasferimenti.

⁷ Le classi sono costituite da raggruppamenti di comuni di eguale numerosità (quintili).

⁸ Cfr. Pollastri-Zanardi (2015)

aliquota disposti dagli enti locali nel 2012 sono ascrivibili agli effetti della transizione all'IMU⁹.

Un'ulteriore evidenza dell'alterazione nell'esercizio delle leve fiscali autonome nella fase di introduzione dell'IMU si deriva dall'analisi della progressione nell'utilizzo dei margini di manovrabilità delle aliquote (figura 2). Nei primi due anni di introduzione dell'imposta è stato "consumato" circa il 70% dei margini di utilizzo della leva fiscale rispetto ai massimi di legge, un livello raggiunto per l'ICI circa 10 anni dopo la sua introduzione¹⁰.

2.5.3 Gli interventi per il 2013 – Nuova instabilità per il sistema della finanza comunale

Nel 2013 il sistema di finanziamento degli enti locali è stato nuovamente "perturbato" da riforme che modificano quelle intervenute appena l'anno precedente, senza tuttavia riuscire a definire un assetto stabile, che infatti muterà ancora una volta in modo radicale l'anno successivo.

I principali provvedimenti intervenuti nel 2013 hanno riguardato la sospensione del prelievo immobiliare sulle abitazioni principali, sui terreni e fabbricati rurali, la modifica della ripartizione della base imponibile IMU tra Stato e Comuni e infine il ridisegno del fondo di perequazione.

A fronte della sospensione del tributo è stata assicurata agli enti, attraverso maggiori trasferimenti, una compensazione integrale del gettito dei terreni e fabbricati rurali nonché una compensazione della componente standard dell'IMU sulle abitazioni principali. La componente autonoma, derivante dall'applicazione di aliquote maggiorate rispetto al 4 per mille sulle prime case, è stata invece compensata solo parzialmente (60%). Il restante 40% è stato prelevato dai contribuenti attraverso l'istituzione della cosiddetta Mini-IMU, applicata solo in quei circa 3.400 Comuni che avevano deliberato nel 2012 o nel 2013 un'aliquota

⁹ Risultano in particolare significativi gli effetti dei tagli ai trasferimenti, il livello delle precedenti aliquote ICI, le revisioni in corso d'anno delle compensazioni.

¹⁰ Cfr. "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale - 25 gennaio 2015"

maggior rispetto allo standard del 4 per mille, che è stata riscossa nei primi mesi del 2014.

Si è alimentata in questo modo un'ulteriore confusione nel rapporto cittadini – enti locali: così come accaduto l'anno prima sono variate le imposte locali pagate dai cittadini senza che ciò abbia influito sulle capacità di spesa dei singoli Comuni.

Gli obiettivi del governo centrale favorevoli ai possessori di abitazione principale hanno poi sottratto una importante leva di prelievo autonoma alle amministrazioni, ad appena un anno dalla sua reintroduzione. Con la sospensione dell'IMU sull'abitazione principale una ampia quota di elettori non viene coinvolta nel finanziamento delle politiche discrezionali degli enti; ciò fa venir meno una delle più importanti forme di controllo del prelievo a livello locale e quindi, indirettamente, anche della spesa.

Contestualmente alla sospensione del prelievo IMU sull'abitazione principale, è stata rivista la ripartizione del gettito IMU sugli altri immobili tra Stato e Comuni. In particolare è stato assegnato integralmente allo Stato il prelievo (standard) sugli immobili produttivi (categoria catastale D) mentre è stato assegnato ai Comuni il gettito relativo agli altri immobili precedentemente destinato allo Stato. Da questo "scambio" di basi imponibili i Comuni hanno ricevuto circa 3,8 miliardi di maggior gettito, a cui ha rinunciato lo Stato centrale. Un ammontare di risorse compensato da una corrispondente riduzione di trasferimenti statali, su cui ha operato anche la cosiddetta "spending review" disposta dal d.l. 95/2012, che ne ha ridotto l'ammontare per ulteriori circa 2,1 miliardi.

Nel complesso dunque le entrate per trasferimenti statali "verticali" si sono ridotte dai circa 9,4 miliardi del 2012 ai circa 7,6 del 2013, per larga parte costituiti dalla compensazione del gettito della sospesa IMU sull'abitazione principale e sui terreni ex d.l. 103/2013 e da altre compensazioni IMU (circa 5 miliardi in totale).

Di fatto dunque con l'attribuzione nel 2013 ai Comuni di una quota maggiore del gettito IMU sugli altri immobili ha comportato una significativa riduzione dei trasferimenti statali precedentemente erogati con finalità perequative. Per garantire anche in questo contesto la necessaria perequazione di risorse è stato istituito il Fondo di Solidarietà Comunale che viene alimentato per circa 4,7 miliardi (su 6,8 complessivi) da una quota dell'IMU comunale, che non viene

quindi direttamente riscossa dagli enti. Si realizza dunque, per la prima volta nel finanziamento dei Comuni in Italia, una perequazione orizzontale, ossia alimentata da un tributo versato dai cittadini ai propri Comuni di residenza che viene in parte trasferito ad enti con minori risorse proprie.

2.5.4 La riassegnazione del gettito degli immobili produttivi, alcune considerazioni

È opportuno soffermarsi sull'analisi delle motivazioni e delle implicazioni del provvedimento che dispone la nuova ripartizione della base imponibile IMU, con la destinazione del gettito degli immobili produttivi allo Stato.

La scelta di assegnare la base imponibile costituita dagli immobili produttivi allo Stato fu motivata dal tentativo di ridurre le distorsioni derivanti dall'ampia sperequazione di questo segmento del patrimonio immobiliare sul territorio. La presenza di installazioni industriali, anche di rilevanti dimensioni come ad esempio le centrali elettriche, in piccoli centri e la profonda asimmetria nella distribuzione dell'attività economica sul territorio nazionale lungo l'asse nord – sud causa infatti un'elevata concentrazione del gettito in aree specifiche.

Si consideri tuttavia che l'operazione è stata disegnata per risultare neutrale sulla distribuzione delle risorse, in quanto il maggior gettito che è affluito ai Comuni a seguito dell'operazione è stato perfettamente compensato a livello di singolo comune con tagli ai trasferimenti. Il provvedimento non ha dunque influito sulle capacità di spesa degli enti e non ha ridotto i differenziali nei residui fiscali aggregati (differenza tra prelievo e risorse effettivamente disponibili sul territorio) derivanti dalla distorsione nella distribuzione della base imponibile. Le sperequazioni preesistenti non sono dunque state sanate con la riassegnazione delle risorse prevista dal provvedimento, che di fatto ha comportato unicamente un ridisegno dei flussi di perequazione.

Il provvedimento ha invece mantenuto l'attribuzione a livello decentrato del gettito derivante dall'esercizio dello sforzo fiscale locale sul segmento degli immobili produttivi. La questione della distribuzione delle basi imponibili sottoposte ad aliquota autonoma appare ancora più rilevante della distribuzione delle basi sottoposte ad aliquota di base. Mente la presenza di un meccanismo perequativo

dei gettiti standard tende a compensare i differenziali nelle capacità fiscali ad aliquota omogenea, (tanto più la perequazione è pervasiva tanto più la ripartizione della base imponibile può diventare influente sulla distribuzione di risorse), la componente di sforzo fiscale non è sottoposta a perequazione e quindi è su questo versante che si concentrano le inefficienze più rilevanti. Gli enti più dotati di base imponibile di categoria D sono quindi in grado di acquisire gettiti elevati applicando aliquote autonome notevolmente inferiori.

La sperequazione della base imponibile degli immobili produttivi sottoposta a sforzo fiscale autonomo rischia di essere dunque uno dei maggiori fattori di disuguaglianza nella disponibilità di risorse da parte degli enti. La figura 3, in cui sono riportate le curve di Lorenz della distribuzione tra i comuni del gettito non perequato da immobili di categoria D confrontata con la distribuzione delle risorse standard perequate, evidenzia questo fenomeno¹¹. Il gettito non perequato da immobili produttivi infatti appare nettamente più concentrato rispetto alle risorse complessive perequate: circa il 20% Comuni con gettito da immobili D medio procapite più elevato dispone di circa il 60% del gettito medio da immobili D procapite complessivo. Disporre di un'elevata quota di gettito da immobili produttivi invece non influenza la dotazione di risorse standard complessive perequate: il 20% dei Comuni con gettito da immobili D medio procapite più elevato detiene infatti appena il 25% circa delle risorse complessive. I Comuni con ridottissime quote di gettito da immobili D addirittura dispongono mediamente di maggiori risorse standard perequate (il 20% dei Comuni con gettito da immobili D medio procapite più elevato detiene infatti circa il 23% delle risorse complessive).

Come enunciato sopra, dunque, la sperequazione derivante dalla concentrazione del gettito derivante dagli immobili produttivi non ha influenza sulla distribuzione dello standard, mentre comporta elevate disuguaglianze nella distribuzione dello sforzo fiscale.

La riattribuzione di questo segmento di base imponibile dai Comuni allo Stato per la sola componente standard, avvenuta a partire dal 2013, non ha quindi sanato tale distorsione.

¹¹ Si considerano grandezze medie procapite.

Ulteriori argomentazioni infine possono essere formulate in favore della limitazione dell'utilizzo della leva fiscale autonoma su questo segmento di base imponibile. Da un punto di vista economico si può considerare l'impatto distorsivo di tale imposta sull'attività delle imprese, soprattutto per quelle in condizioni di difficoltà economica.

Infine, per quanto riguarda il comportamento degli amministratori, si può considerare che il bilanciamento tra perdita di consenso e guadagno in termini di gettito, più favorevole rispetto ad altri segmenti di base imponibile immobiliare, può costituire un incentivo ad incrementare le aliquote autonome sugli immobili produttivi, favorendo quindi livelli di spesa più elevati.

I recenti provvedimenti di ridefinizione degli estimi catastali degli immobili produttivi (provvedimento sui cosiddetti "imbullonati" nella Legge di Stabilità 2016), che sostanzialmente riducono la base imponibile, contribuiscono solamente a mitigare le distorsioni evidenziate, senza affrontare i problemi di fondo, che richiederebbero un intervento più sostanziale su una più equa e meno distorsiva definizione degli spazi di autonomia degli enti.

2.5.5 Gli interventi per il 2014 e il 2016 – Ancora una volta prevale un'impostazione centralista

Con la legge di stabilità per il 2014 il governo tenta di riformare l'assetto della finanza locale reintroducendo una forma di imposizione sull'abitazione principale. L'operazione si è concretizzata nella trasformazione, quasi esclusivamente nominalistica, dell'imposta patrimoniale sul possesso dell'abitazione di residenza in una imposta per il finanziamento dei servizi indivisibili.

La nuova imposta è dovuta da chi possiede o occupa un immobile. La TASI dunque sostituisce il prelievo IMU per i proprietari dell'abitazione di residenza mentre si aggiunge all'IMU per i proprietari di abitazioni secondarie. Per le abitazioni locate l'imposta è dovuta in quota anche dall'inquilino, precedentemente esente dall'IMU. La base imponibile della TASI è analoga a quella IMU, mentre l'aliquota di base è pari all'1 per mille, con un margine di autonomia comunale massima di +1,5 punti per il 2014. L'incremento dell'aliquota di base deve comunque risultare

tale che la somma delle aliquote IMU e TASI non superi il massimale dell'aliquota IMU, pari al 10,6 per mille.

A differenza di quanto stabilito per l'IMU prima casa, per la TASI non sono previste detrazioni di base, che invece possono essere istituite autonomamente dai Comuni per i possessori di abitazioni di residenza. Al fine di contribuire al finanziamento delle detrazioni TASI, con il dl 16/2014 è stata prevista la possibilità per i Comuni di istituire una maggiorazione dell'aliquota fino ad un massimo complessivo di 0,8 percento¹².

L'operazione comporta circa 2,7 miliardi aggiuntivi di gettito standard, mentre i Comuni attivano circa 1,9 miliardi di gettito attraverso lo sforzo fiscale autonomo. Il prelievo complessivo IMU-TASI incrementa di circa 4,6 miliardi, di cui circa 3,4 a carico dei possessori di abitazioni di residenza. Poiché i trasferimenti si riducono rispetto al 2013 di circa 4 miliardi, prevalentemente per effetto della soppressione della compensazione del gettito IMU prima casa e della maggiore dotazione di 625 milioni ex dl 16/2014, i Comuni nel complesso beneficiano di maggiori risorse nette per circa 0,6 miliardi (circa un quarto del nuovo gettito), mentre affluiscono allo Stato circa 4 miliardi netti aggiuntivi.

Con la riforma si è tentato di conciliare due esigenze apparentemente contrastanti, l'obiettivo politico volto ad esentare i possessori di abitazione principale da imposte patrimoniali e l'obiettivo di ristabilire almeno parzialmente il principio del beneficio nell'ambito della tassazione locale al fine di promuovere l'*accountability* delle amministrazioni. Un passaggio quest'ultimo che richiede la rimozione delle diffuse esenzioni di contribuenti residenti derivate dalla soppressione dell'IMU sull'abitazione principale.

Il risultato ottenuto con gli interventi introdotti nel 2014 appare gravemente insoddisfacente su entrambi i versanti. Da un lato non si è centrato l'obiettivo di salvaguardia dei possessori di prima casa, sia in termini di percezione dei cittadini, sia di effettiva distribuzione del tributo. La soppressa IMU e la nuova TASI sono risultate infatti imposte troppo simili perché venisse percepita una effettiva

¹² Il comune può decidere di utilizzare l'intera maggiorazione per aumentare il massimale di aliquota del 2,5 o per incrementare il massimale della somma delle aliquote IMU + TASI del 10,6 per mille o, invece, può distribuire la maggiorazione tra i due limiti. Cfr, Circolare N. 2/2014 del Dipartimento delle Finanze. Il provvedimento ha inoltre esentato da TASI i terreni agricoli (assoggettati parzialmente a IMU).

discontinuità di approccio. Oltretutto, benché l'aliquota TASI è stata notevolmente ridotta rispetto all'IMU, una platea non esigua di contribuenti ha subito un incremento del prelievo per effetto del venir meno delle detrazioni di imposta presenti nel regime IMU. L'istituzione di un regime di detrazioni è stato infatti demandato alle scelte dei singoli Comuni, ed è stato attivato solo da circa il 30% degli enti, prevalentemente di maggiore dimensione (circa il 60% della popolazione ha beneficiato di detrazioni TASI)¹³. Infine dal punto di vista distributivo la TASI sulle abitazioni principali è risultata più regressiva del tributo soppresso¹⁴. La riforma quindi non risolve la questione distributiva, tanto che nel 2016 la TASI sull'abitazione principale verrà nuovamente soppressa.

Gli esiti della riforma appaiono insoddisfacenti anche sul versante della responsabilizzazione e *accountability* degli enti. Benché i proprietari di abitazione principale siano stati nuovamente chiamati a contribuire alle spese dei Comuni, la riforma non ha certamente contribuito a promuovere la trasparenza nel rapporto tra cittadino e Comune. In particolare si rileva che le modalità con cui è stata introdotta la TASI hanno indotto, ancora una volta, un utilizzo distorto della leva fiscale da parte dei Comuni. Un aspetto centrale perché, come sottolinea Longobardi, per ragionare in termini di *accountability* e responsabilità risulta rilevante il "potere impositivo al margine".

Nel 2014 gli enti hanno infatti incrementato in modo generalizzato le aliquote locali al fine di ristabilire il livello di risorse a disposizione prima della riforma a causa del sottodimensionamento dell'aliquota di base. Il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di base TASI è risultato infatti nettamente inferiore alla soppressa IMU prima casa. Oltre il 60% degli enti (che pesano circa l'80% della popolazione italiana) ha esercitato l'opzione di incrementare l'aliquota¹⁵. Il gettito derivante dall'esercizio della leva autonoma TASI per le abitazioni principali è risultato dunque molto elevato, eguagliando il gettito standard (1,7 miliardi); si consideri che la componente autonoma dell'IMU soppressa valeva meno di un sesto del gettito di base (0,6 miliardi di sforzo fiscale contro 3,4 di gettito standard).

¹³ Cfr. "La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale", Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus tematico n°6/2015.

¹⁴ *Ibidem e Messina, Savegnago (2016), "Le imposte sulla prima casa in Italia, un equilibrio difficile fra decentramento e redistribuzione" Econpubblica, in corso di pubblicazione.*

¹⁵ *Ibidem*

Un maggior equilibrio tra obiettivi distributivi e aderenza al principio del beneficio si sarebbe potuto raggiungere abolendo la sola componente standard dell'IMU prima casa, ossia il 90% del gettito totale nel complesso e il 100% del gettito nel 60% circa dei Comuni. In questo modo si sarebbe potuta salvaguardare la corrispondenza tra la politica fiscale delle singole amministrazioni e il livello del prelievo locale, lasciando che i residenti possessori di prima casa continuassero a contribuire al finanziamento delle spese "discrezionali" extra-standard degli enti, e mantenendo quindi attivo il circuito virtuoso della responsabilità fiscale.

La tendenza al centralismo si conferma negli anni successivi. Ulteriori tagli dei trasferimenti statali azzerano il contributo statale al fondo di perequazione, e attingono alla dotazione del fondo stesso alimentato con l'IMU di pertinenza comunale. Il fondo perequativo da orizzontale assume l'insolita natura di fondo verticale "rovesciato" in cui i Comuni versano allo Stato parte del gettito loro attribuito, destinato originariamente al contributo perequativo.

In parallelo viene ridotto il contributo degli enti al patto di stabilità (al netto dell'iscrizione del fondo crediti di dubbia esigibilità), misura che almeno in parte contribuisce ad un riallineamento tra prelievo e spesa degli enti.

Vengono poi elaborate le stime dei fabbisogni standard comunali, che sono applicate per la prima volta nel 2015 per definire i flussi di perequazione nell'ambito di un processo graduale di convergenza. Il peso della componente perequativa definita sulla base dei fabbisogni viene incrementato con la Legge di stabilità per il 2016.

Malgrado diversi annunci di riforma del sistema della fiscalità locale (c.d. "*local tax*"), nel 2016 il tormentato equilibrio tra obiettivi del Governo centrale e autonomia si risolve in una netta predominanza dei primi: la TASI (e l'IMU sulle prime abitazioni di lusso) sono "definitivamente" abolite, compensando nuovamente sia la componente standard che la componente autonoma mediante trasferimenti ad hoc, mentre viene sospesa la facoltà di manovra delle aliquote locali.

Figura 1. Incremento medio dell'IMU standard 2012 rispetto all'ICI 2011
Analisi per classi di aliquota ICI, quota gettito abitazione principale, classi di popolazione, ripartizione geografica

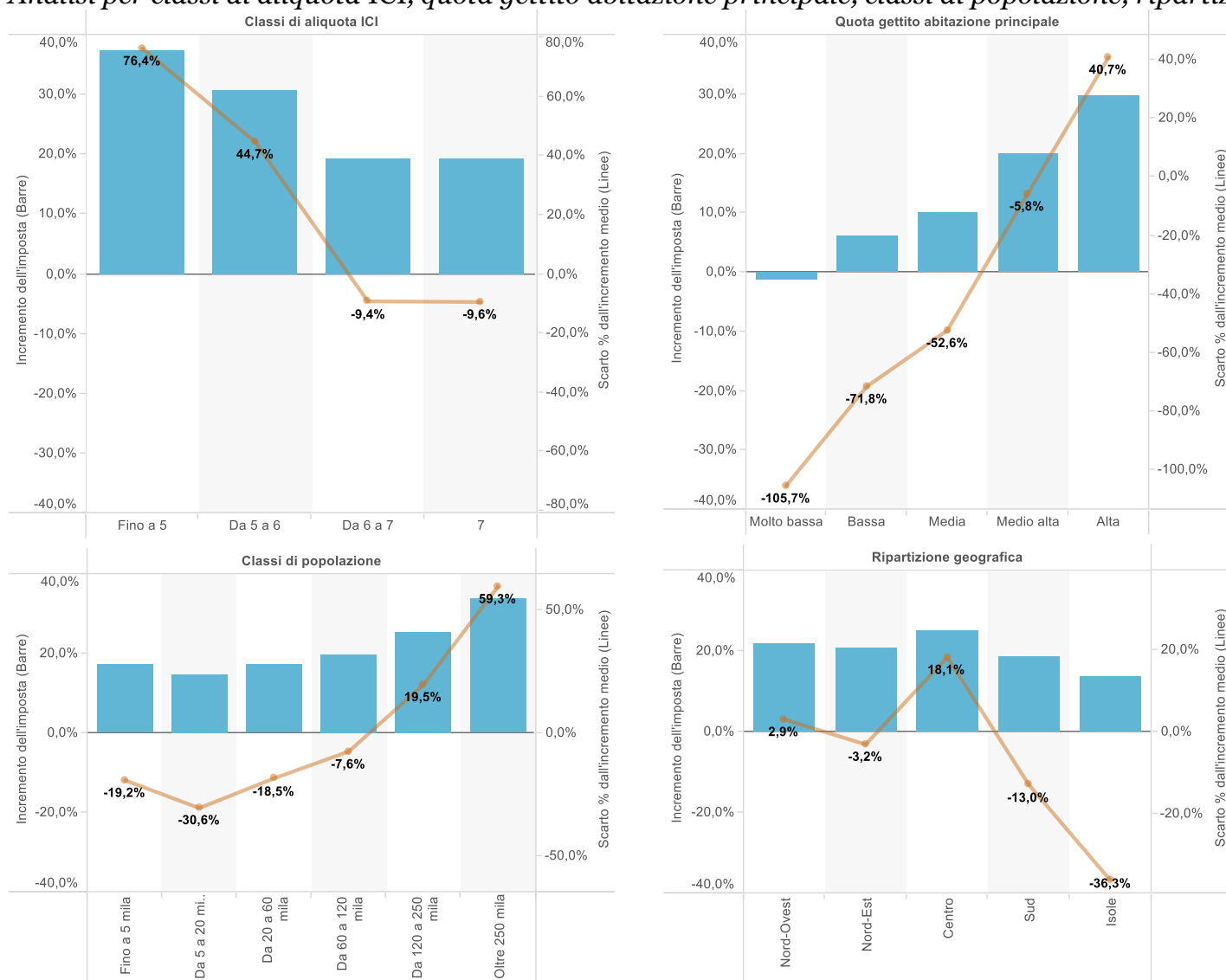
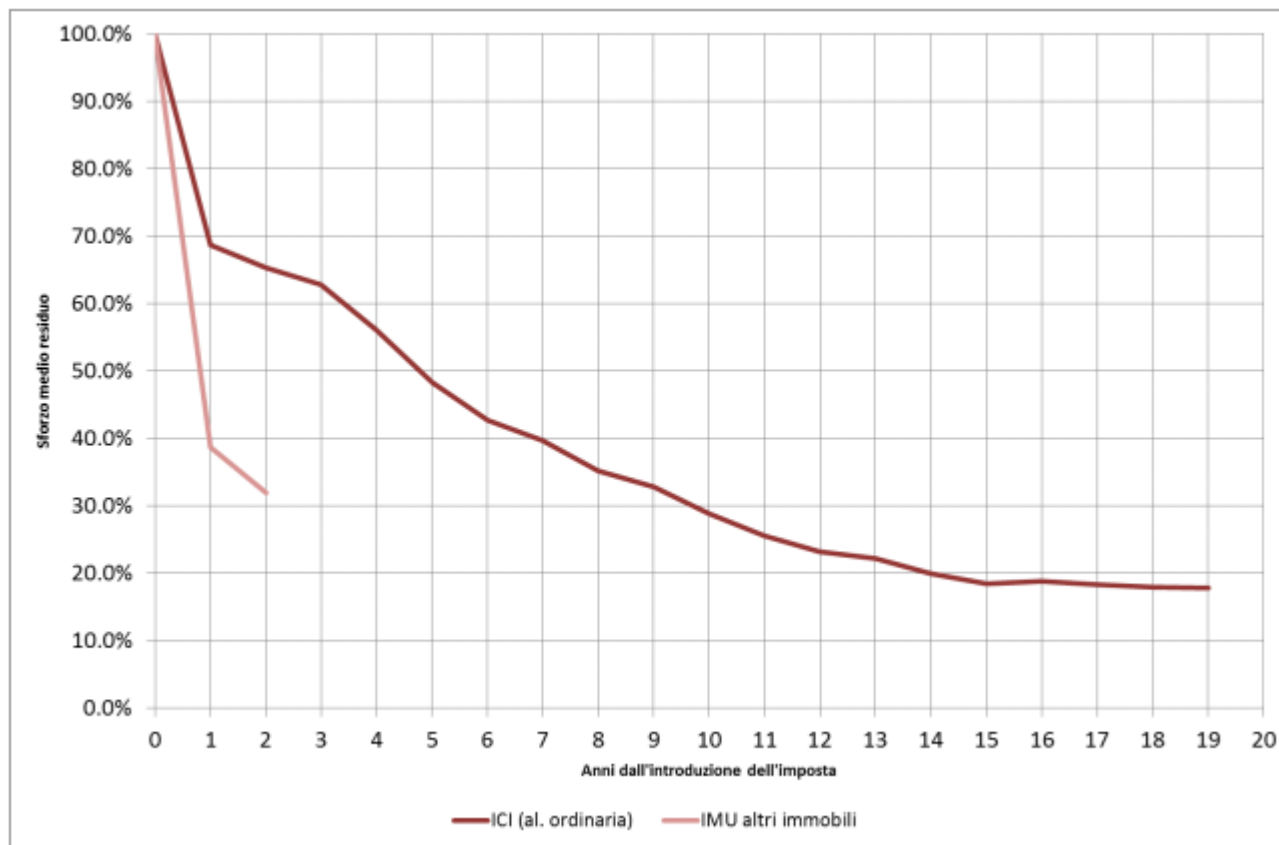
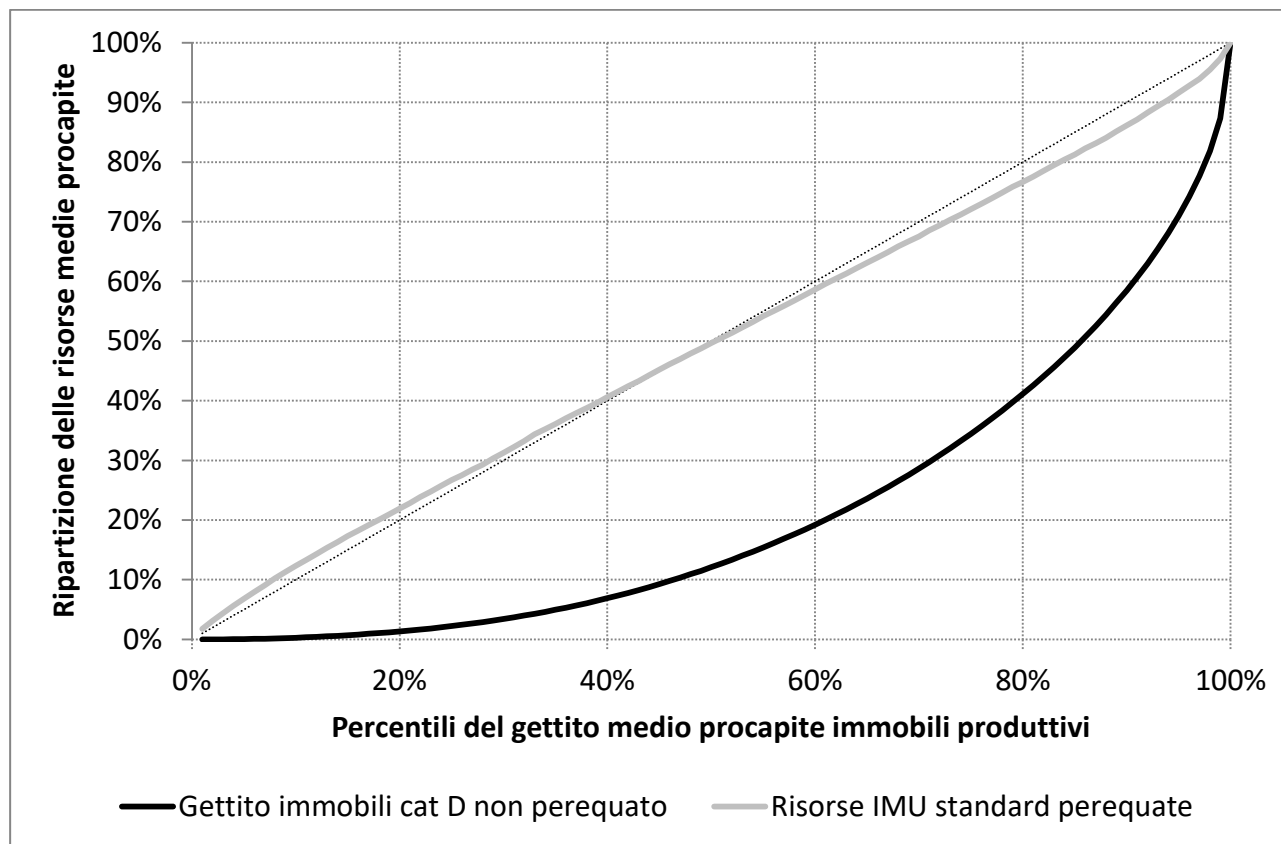


Figura 2. Progressione nell'utilizzazione dello sforzo fiscale a partire dall'introduzione dell'imposta: il caso dell'ICI e dell'IMU



Cfr. "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale - 25 gennaio 2015"

Figura 3. Distribuzione del gettito medio procapite degli immobili produttivi



Elaborazioni su dati IFEL

2.6 Conclusioni

L'analisi dei effetti delle riforme del federalismo fiscale seguite all'approvazione della delega sul piano dell'autonomia tributaria dei Comuni, dimostra un deterioramento piuttosto che un miglioramento delle condizioni necessarie all'attivazione dei circuiti virtuosi di responsabilità fiscale.

Per quanto riguarda la struttura dei tributi propri come l'IMU, l'esercizio di un effettivo potere discrezionale a fini di stabilizzazione si è palesato nei continui cambiamenti in merito alla base imponibile, nella "centralizzazione" dei maggiori gettiti mediante una "compartecipazione verso l'alto" e nel taglio dei trasferimenti erariali erogati ai Comuni a titolo di fondo perequativo (Zanardi, 2015).

La riforma delineata dalla legge delega aveva due obiettivi fondamentali: da un lato, l'obiettivo di un aumento dell'efficienza, aumentando l'*accountability* degli amministratori locali di fronte ai cittadini, auspicando la corrispondenza fra quantità e qualità dei servizi ricevuti ai fini di una corretta applicazione del principio del beneficio e dall'altro l'autonomia impositiva, attraverso il superamento della finanza derivata. (Corte dei Conti, 2014, p. 13-14)

Tuttavia, a partire dall'introduzione dell'IMU, anticipata al 2012 con il decreto Salva Italia, i tributi comunali hanno assunto un ruolo centrale nel processo di risanamento delle finanze pubbliche, imposto dalla crisi, mentre le finalità relative ad un corretto assetto della finanza locale sono passate decisamente in secondo piano.

Il prelievo sugli immobili è aumentato di circa 15 miliardi, interamente affluiti allo Stato centrale, sia direttamente (attraverso la compartecipazione statale al gettito) sia indirettamente (attraverso tagli ai trasferimenti per compensare il maggior gettito comunale IMU rispetto al precedente ICI).

Le esigenze di risanamento della finanza pubblica hanno inoltre motivato numerosi interventi restrittivi operati sia con tagli ai trasferimenti sia con l'incremento degli obiettivi di patto di stabilità. Tagli che, almeno parzialmente, gli Enti sono stati in grado di recuperare grazie all'espansione della leva fiscale autonoma incrementata negli stessi anni, generando un *trade-off* tra vincolo di spesa ed autonomia di entrata.

Altre incursioni del governo centrale nell'ambito delle imposte locali sono originate invece da obiettivi di redistribuzione. L'imposta patrimoniale sull'abitazione principale, riscossa in modo stabile dal 1993 sotto forma di ICI, è stata modificata ben cinque volte negli ultimi sette anni, abolita nel 2008, reintrodotta nel 2012 sotto forma di IMU, sospesa nel 2013, sostituita dalla Tasi nel 2014, e infine nuovamente eliminata dal 2016.

In queste evoluzioni normative il legislatore ha privilegiato la stabilità del finanziamento degli enti a cui è stata tendenzialmente garantita una invarianza di risorse, lasciando però variare l'ammontare delle imposte pagate dai cittadini sul territorio. Nei diversi passaggi da un'imposta all'altra sono stati anche cancellati i differenziali tra le aliquote decise in autonomia dai Comuni, che rappresentavano un "patrimonio informativo" stratificatosi nel corso del tempo a disposizione dei cittadini per valutare l'operato della propria amministrazione.

Di fatto dunque le continue alterazioni del quadro normativo, orientate a perseguire finalità tipicamente centralistiche, hanno contribuito a rendere più labile il rapporto tra imposte pagate dai contribuenti/elettori e i servizi resi, un legame che è alla base dell'*accountability* delle amministrazioni, e che secondo gli estensori della delega avrebbe dovuto promuovere il circuito virtuoso della responsabilità fiscale. Tuttavia oggi è sicuramente più complesso per un contribuente/elettore comprendere se il livello di tassazione locale sia correttamente commisurato ai servizi erogati, rispetto a quanto non fosse possibile nel vecchio regime ICI.

Innanzitutto, l'esenzione della prima casa dal pagamento IMU ha comportato una tassazione senza rappresentanza per i possessori di seconde case ed uno squilibrio in termini di pressione fiscale in capo ai possessori di immobili non adibiti a residenza principale a quelli adibiti all'esercizio d'impresa. Tale situazione è stata aggravata anche dall'attribuzione allo Stato di una quota rilevante del gettito raccolto dai Comuni, con conseguente scarsa trasparenza circa il carattere locale/centrale del tributo. Lo testimoniano i dati provenienti dall'indagine sulle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nell'autunno del 2013, in cui alla domanda relativa alla spettanza della quota dell'IMU sulla prima casa pagata nel 2012 solo il 4 per cento degli intervistati ha dimostrato di essere consapevole che tale quota fosse interamente di competenza comunale (Banca d'Italia, 2014).

Inoltre, come già accennato, sono venuti meno sia i riferimenti “storici” delle aliquote applicate in passato e i riferimenti “geografici” derivabili dal confronto con *benchmark* locali (le aliquote applicate dai Comuni vicini), dato che oggi all’applicazione di aliquote più elevate non necessariamente corrispondono maggiori risorse disponibili per l’ente.

Il risultato è l’eterogeneità nell’utilizzo della leva fiscale da parte degli enti locali, con una congerie di regimi differenziati per aliquota, sistemi agevolativi e detrazioni fiscali, con effetti distorsivi sull’offerta di lavoro, sulla localizzazione di cittadini e imprese, sulla gestione amministrativa del prelievo e il coordinamento della complessiva politica fiscale anche dal punto di vista dell’equità, poiché un sistema fiscale fortemente differenziato sul territorio introduce elementi di incertezza e di alterazione nell’azione di redistribuzione nazionale.

L’esercizio di una maggiore autonomia fiscale degli enti locali non è, inoltre, avvenuto nel rispetto del principio dell’invarianza della pressione tributaria complessiva, dal momento che la pressione fiscale complessiva è aumentata, dimostrando l’inefficacia degli strumenti di coordinamento fra prelievo centrale e locale (Corte dei Conti, 2015).

Sulla base delle criticità evidenziate è possibile concludere che la questione dell’autonomia finanziaria dei Comuni resta ancora un obiettivo difficile da raggiungere. Paradossalmente le norme adottate dopo l’estensione della legge delega 42/2009 hanno assunto proprio le caratteristiche di una progressiva centralizzazione delle risorse, secondo uno schema che ha già caratterizzato in passato la finanza comunale italiana. La riorganizzazione e l’utilizzo delle risorse degli enti locali per il controllo dell’economia fu infatti uno degli obiettivi dichiarati della riforma tributaria degli anni Settanta (Viti, 2005). Mentre però in quella sede venne soppressa la maggior parte dei tributi locali, sostituendone il gettito con trasferimenti finanziari a carico dello Stato, attualmente il medesimo obiettivo viene perseguito con un forte controllo dal lato della spesa e la modifica continua delle fonti di finanziamento, in assenza di un progetto di riforma che conferisca ai Comuni una totale autonomia di entrata e di spesa. Se quest’ultima, di fatto può essere un obiettivo difficilmente praticabile in uno stato unitario, come la storia della finanza locale in Italia ha dimostrato (Marongiu, 2001), resta da

capire quale sia il grado effettivo di autonomia se l'unico potere impositivo in capo ai Comuni resta quello delle leve finanziarie.

Soprattutto in materia di fiscalità immobiliare il continuo intervento da parte del governo centrale ha creato un duplice effetto negativo: dal punto di vista degli amministratori, ha condizionato enormemente l'effettiva flessibilità fiscale degli enti locali, costretti a reagire ai tagli ed alle manovre varate dal Governo centrale. Dal punto di vista dei cittadini, effetti redistributivi perversi si sono sommati a quelli di illusione finanziaria, impedendo, di fatto, l'effettiva realizzazione di forme di democrazia di bilancio basati su una gestione chiara e condivisa delle risorse.

Un altro aspetto importante che ha riflessi sul meccanismo di finanziamento è l'applicazione, anche se per ora solo parziale, dei fabbisogni standard. Nella legge delega, è affermato il principio che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite" (cfr. art. 2, comma 2, lett. e).

Si applica dunque un obiettivo redistributivo per sua natura "centralistico", basato sul principio di eguaglianza nella distribuzione delle risorse e di universalità delle prestazioni erogate. Quindi con l'applicazione a regime dei fabbisogni standard il livello di finanziamento delle funzioni sia fondamentali che non fondamentali sarà per la gran parte indipendente dall'ammontare di imposte raccolte sul territorio ad aliquota di base.

Questa operazione ha sicuramente il pregio di azzerare gran parte delle distorsioni che sono derivate dalla recente turbolenta e disordinata gestione del prelievo immobiliare, ma non risolve il problema della definizione di uno spazio di manovra del prelievo degli enti locali realmente autonomo dalle influenze delle politiche fiscali del governo centrale.

Ma in questo complesso quadro di problematiche ci sono ancora spazi perché si affermi il principio di autonomia e responsabilità fiscale locale?

Negli ultimi due anni i tentativi di riformare il sistema in senso più propriamente federale sono stati diversi, ma il Governo non ha finora avuto la risolutezza di mettere mano alla riforma della cosiddetta *local tax*, e i recenti provvedimenti di eliminazione del prelievo sull'abitazione principale e di blocco delle aliquote, come

sopra evidenziato, sembrano andare in direzione opposta, verso un nuovo centralismo.

La sfida è quella di conciliare gli obiettivi redistributivi e di gettito del Governo centrale con le esigenze tipiche di un prelievo locale, ispirato al principio del beneficio, in cui sia finalmente chiaro il legame tra scelte allocative dei beni pubblici locali e scelte di prelievo.

Una conciliazione che può trovare spazio esclusivamente in una migliore corrispondenza tra obiettivi e strumenti, in cui le leve fiscali realmente autonome non subiscano interferenze da parte del Governo centrale che, a sua volta, dovrebbe chiaramente intestarsi le forme di prelievo finalizzate ad obiettivi di redistribuzione e di finanziamento delle politiche di stabilizzazione.

A nostro giudizio la strada passa per la separazione delle forme di prelievo destinate al finanziamento delle spese standard da quelle discrezionali degli enti (la tassazione “al margine” nella dizione di Longobardi). La progressiva attuazione dei fabbisogni standard dovrebbe agevolare questo processo. Infatti, dato che le risorse destinate al finanziamento di questo segmento di spesa saranno sostanzialmente predefinite e indipendenti dal livello del prelievo locale, sarà di fatto ininfluenza la loro modalità di finanziamento, che determinerà esclusivamente l'entità dei flussi perequativi.

Il dibattito relativo all'autonomia andrebbe dunque concentrato sui tributi destinati al finanziamento delle spese discrezionali degli enti. Un bacino di risorse molto più limitato rispetto al complesso delle entrate degli enti locali, che può rivelarsi trascurabile rispetto agli obiettivi di redistribuzione e di gettito del governo centrale. Si tenga conto che, ad esempio, la componente di sforzo fiscale autonomo sulle abitazioni principali valeva nel 2012 circa 600 milioni contro i 3,4 miliardi del gettito ad aliquota di base.

I tributi effettivamente destinati al finanziamento delle spese discrezionali, ossia le leve “al margine”) potrebbero essere dunque disegnati in modo tale da rispettare in modo scrupoloso le specifiche caratteristiche sopra già evidenziate di ottimalità per un tributo locale, senza interferire (troppo) con le politiche di prelievo del governo centrale.

Bibliografia

Blöchliger, H. (2015), *“Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1205, OECD Publishing, Paris.

Cabral, M. e Hoxby C. (2012) *“The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts”*, NBER Working Paper N°18514.

Copaff (2015), Relazione semestrale al Parlamento, Roma, 28 aprile 2015.

Corte dei Conti (2014), *“Attuazione e prospettive del federalismo fiscale”*. Audizione Presso La Commissione Parlamentare Per L’attuazione Del Federalismo Fiscale, Roma, 6 marzo 2014

Corte dei Conti (2015), *“Relazione sugli andamenti della finanza territoriale, Analisi dei flussi di cassa Esercizio 2014”*, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG.

Liberati, P. (1999), *“Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici”*, Hoepli, Milano.

Longobardi, E. (2013), *“From transfers to tax ‘co-occupation’”: The Italian reform of intergovernmental finance*, in *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies* Edited by Junghun Kim, Jorgen Lotz and Hansjörg Blöchliger, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

Longobardi, E. e Porcelli, F. (2015), *“Il ruolo e la natura dell’imposizione immobiliare locale: elementi per un’analisi comparata”*, Osservatorio regionale sull’attuazione del federalismo fiscale, ottobre 2015.

Marongiu, G. (2001), *“Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)”*. Padova, CEDAM.

Messina, G. e Savegnago, M. (2016), *“Le imposte sulla prima casa in Italia, un equilibrio difficile fra decentramento e redistribuzione”* Econpubblica, in corso di pubblicazione.

Musgrave, R. (1959) *“The theory of public finance; a study in public economy”*, New York, McGraw-Hill.

Pica, F., & Villani, S. (a cura di) (2011). Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni. QUADERNI SVIMEZ, 30, 1-298.

Pollastri, C. e Zanardi, A. (2015) *“The determinants of Local Tax Setting in the Event of a Tax System under Reform: The Case of Italian Municipal Property Tax”*, *Politica Economica* 3-2015, pp. 355, 376.

Tiebout , C (1956) “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, Journal of Political Economy, 1956, vol. 64, pages 416

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015) “*Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*”, 25 gennaio 2015