

La finanza locale negli anni della crisi



Dipartimento
delle Finanze

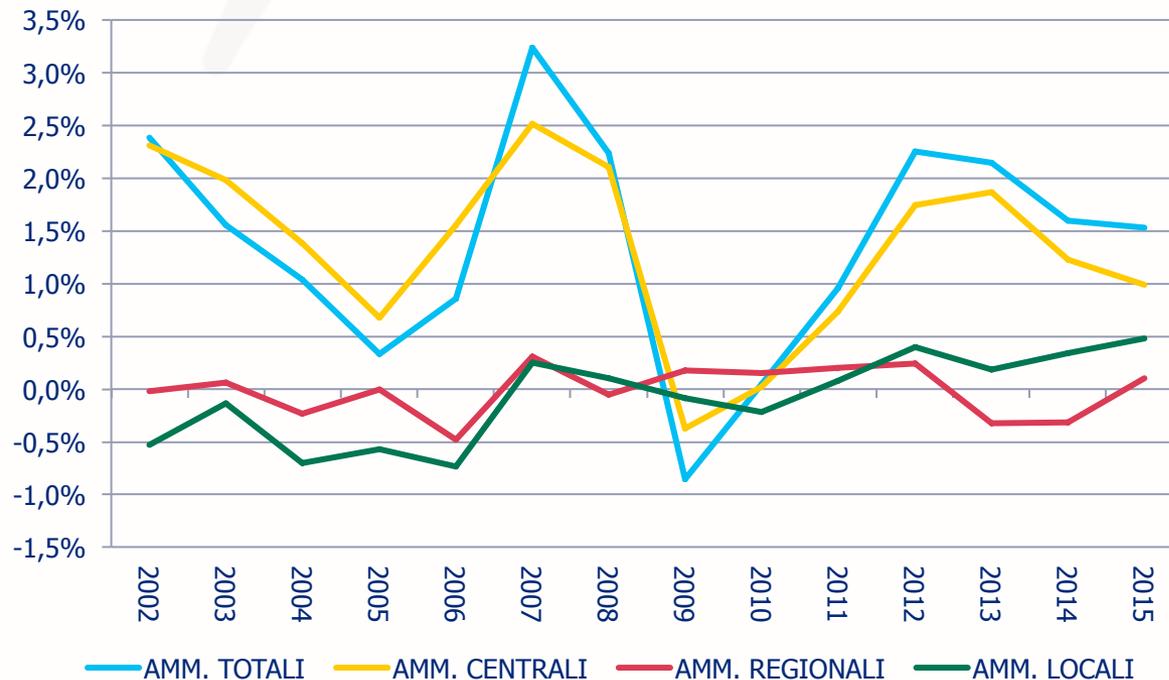
Maria Teresa Monteduro
Dipartimento delle Finanze (MEF)

Seminario
"Finanza pubblica e riforme istituzionali"
IRPET - Firenze
25 Febbraio 2019



Il consolidamento fiscale ha interferito con l'attuazione del federalismo fiscale....

Saldo primario (% PIL) per livello di governo

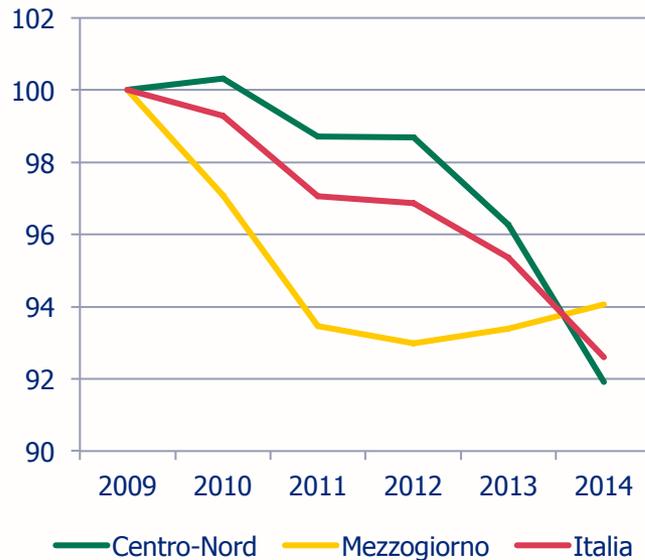


- La crisi dei debiti sovrani che ha coinvolto l'Italia dal 2011 ha imposto una stretta brusca e profonda. Solo dal 2013 si è avuto un graduale e moderato allentamento.
- Per effetto delle manovre di consolidamento nazionali, l'Amministrazione centrale ha sperimentato una maggiore variabilità del saldo primario rispetto alle Amministrazioni regionali e locali.

... imponendo un aggiustamento sia dal lato della spesa sia dal lato delle entrate...

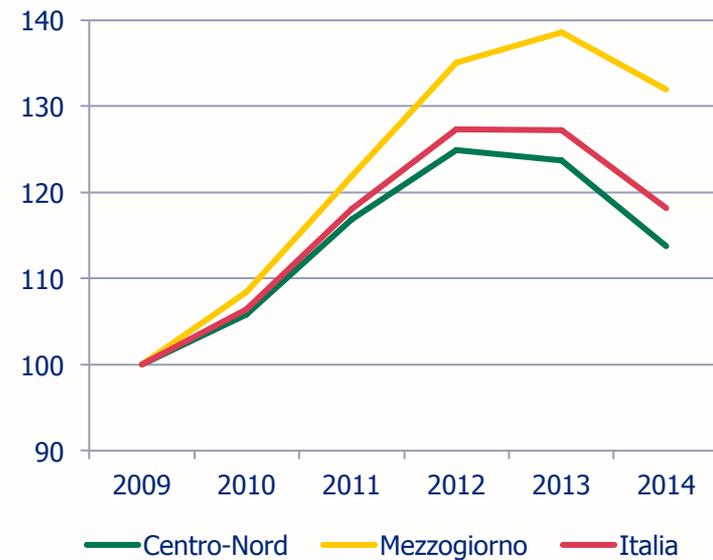
Spesa totale primaria AL

(medie mobili; 2009=100)



Entrate totali AL

(medie mobili, prezzi; 2009=100)

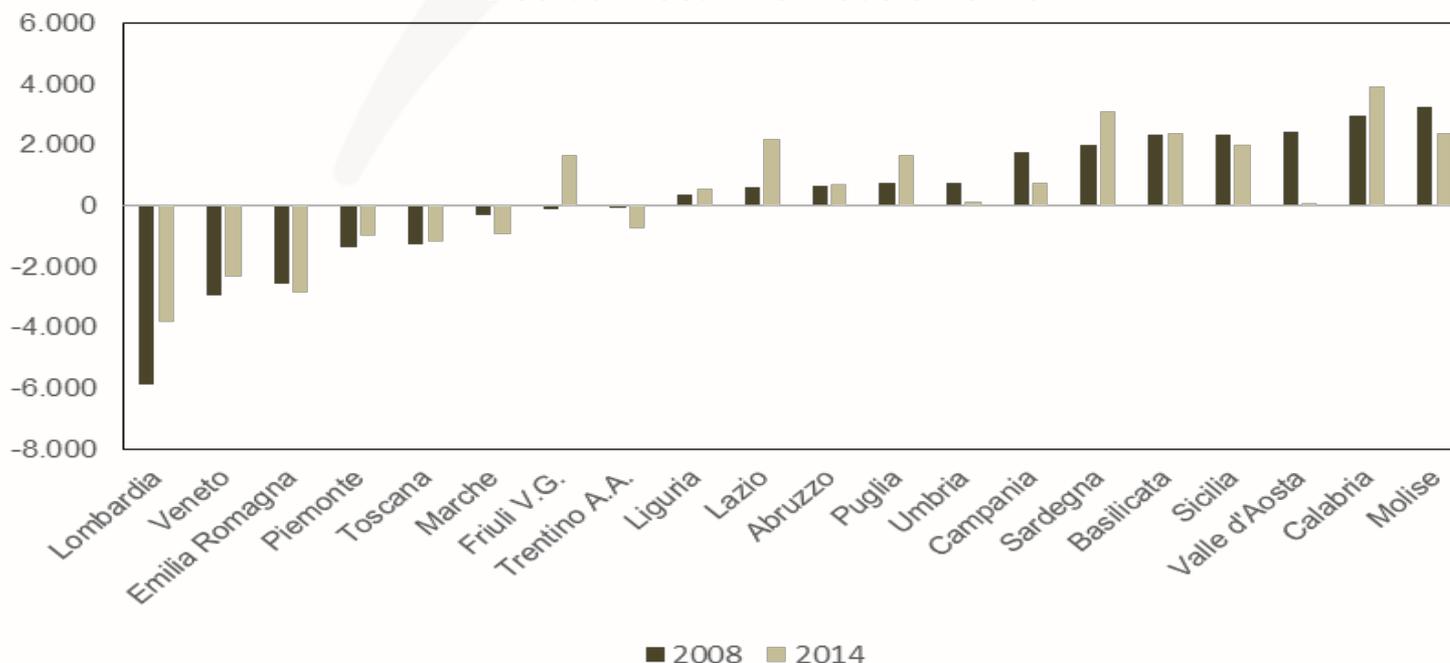


In coincidenza con il periodo del consolidamento:

- la spesa primaria nel Mezzogiorno mostra una tendenza alla riduzione più intensa rispetto al Centro Nord fino al 2012, mentre registra una lieve inversione di tendenza nel 2013 e nel 2014;
- le entrate totali crescono più rapidamente nel Mezzogiorno.

... accentuando le divergenze tra aree del Paese ...

Residui fiscali nel 2008 e nel 2014



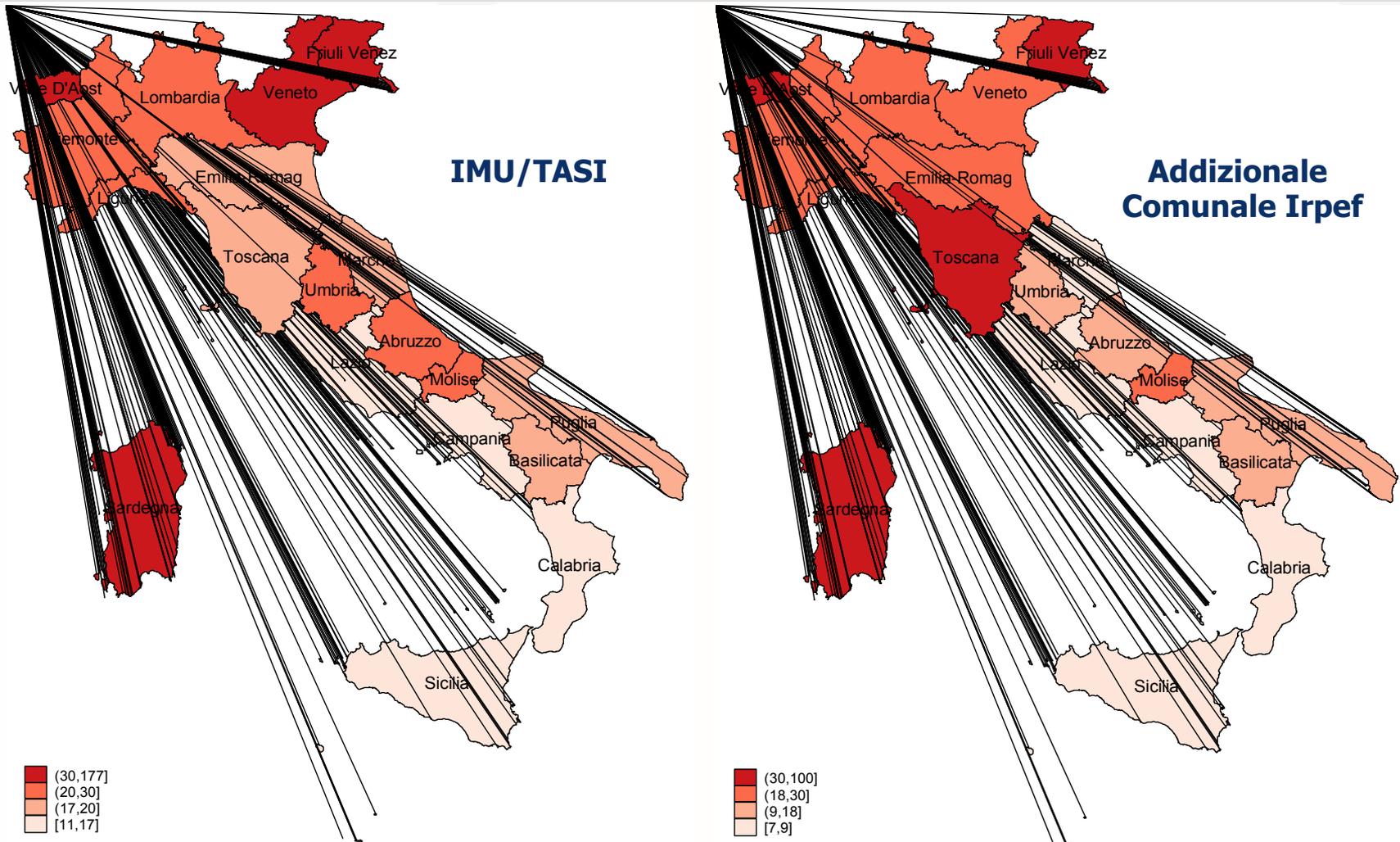
- Tra il primo anno (2008) e l'ultimo anno ufficiale di crisi (2014) i residui fiscali mostrano che, sebbene entrambe le macro-aree abbiano concorso al maggior avanzo primario realizzato dal 2010 in poi, i flussi redistributivi tra le diverse macro-aree si sono ridotti.
- La riduzione delle risorse nette affluite al Mezzogiorno tra il 2010 e il 2014 (pari a circa 1 punto di PIL e 3,8% in termini di PIL dell'area) è in parte riconducibile al diverso impatto territoriale delle misure di consolidamento a livello nazionale, che hanno prodotto una minore redistribuzione a favore del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

...e generando "tensione" tra obiettivi di decentramento e accentramento finanziario...

- Relazione tra **consolidamento conti pubblici e riforme strutturali** (in particolare rapporti tra centro e periferia, riforme costituzionali, legge delega sul federalismo fiscale, legge costituzionale 1/2012 e criterio del pareggio di bilancio; riforma contabile degli enti territoriali)
- **Superamento della finanza derivata ed esigenza di un riordino dell'assetto del prelievo** (in particolare dei tributi a livello comunale), anche in termini di spazi di **autonomia** aggiuntivi (i tributi per diversi anni sono stati congelati rispetto alla possibilità di manovra degli enti locali)
- Disegno di un **sistema di relazioni finanziarie in grado di assicurare obiettivi di perequazione territoriale** e di preservare adeguati incentivi per gli amministratori locali.

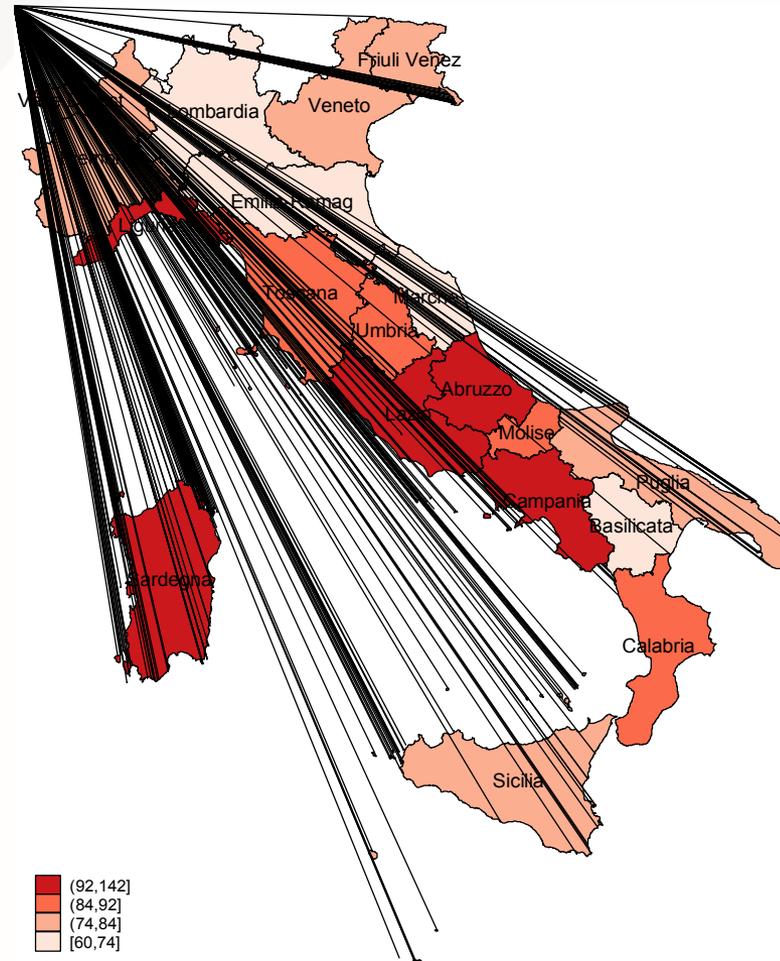
Autonomia tributaria e spazi di manovrabilità aggiuntivi

Gli spazi di manovrabilità aggiuntivi sui tributi locali: lo sblocco delle aliquote...



Quali potenzialità nel recupero di basi imponibili evase?

Tax gap IMU/TASI



(FONTE: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2018)

Il riordino del prelievo: il problema dell'efficienza

Il principio del beneficio e la riforma della tassazione immobiliare

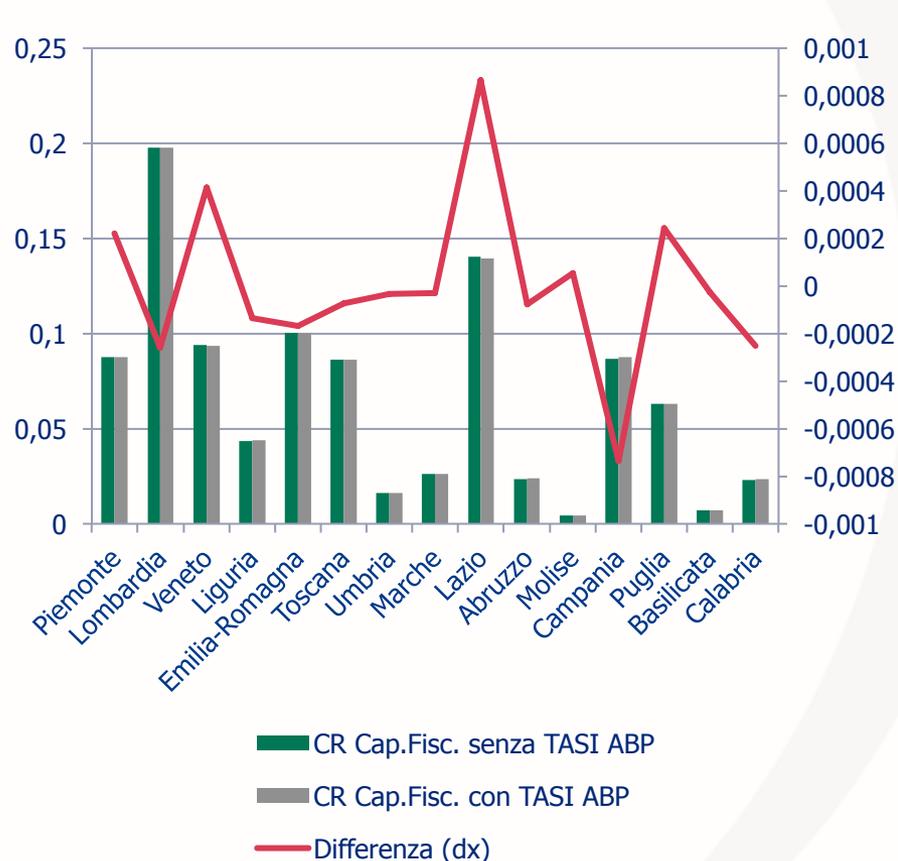
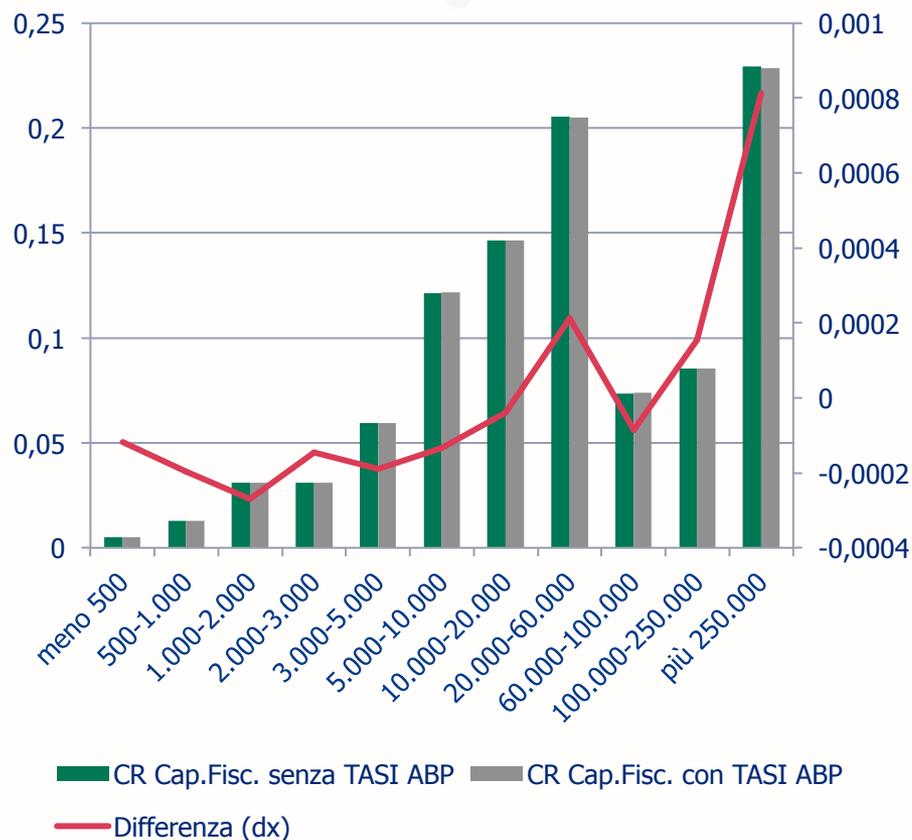
- Il principio del beneficio prevede che le tasse siano commisurate alla controprestazione in termini di servizi ricevuti.
- Ai fini dell'efficienza dei tributi locali, sarebbe necessario che questi gravassero sui soggetti residenti nel Comune che beneficino dei servizi offerti.
- Con l'abolizione del IMU sulla prima casa nel 2014 e l'esenzione dalla TASI delle abitazioni principali (ad eccezione di quelle di lusso) nel 2016, sia IMU che TASI colpiscono esclusivamente gli immobili diversi dalla prima casa.

La possibile soluzione

- reintroduzione dell'imposizione fiscale sulle prime case;
- presenta problemi in termini di consenso politico.

L'abolizione del prelievo sulle abitazioni principali ha ridotto la capacità fiscale dei grandi comuni...

Variazione dei coefficienti di riparto nell'ipotesi di introduzione della TASI ABP (stima della capacità fiscale per fasce di popolazione e per regione)



Il riordino del prelievo: semplificazione e autonomia

Frammentazione delle imposte locali sugli immobili

- ✓ due presupposti impositivi: proprietà dell'abitazione (Imu) e fruizione dei servizi locali (Tasi sui servizi indivisibili e Tari per finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti)
- ✓ articolazione dei poteri di prelievo su più livelli di governo (Stato e comuni)

Le possibili soluzioni per una semplificazione del prelievo

• **Local tax**

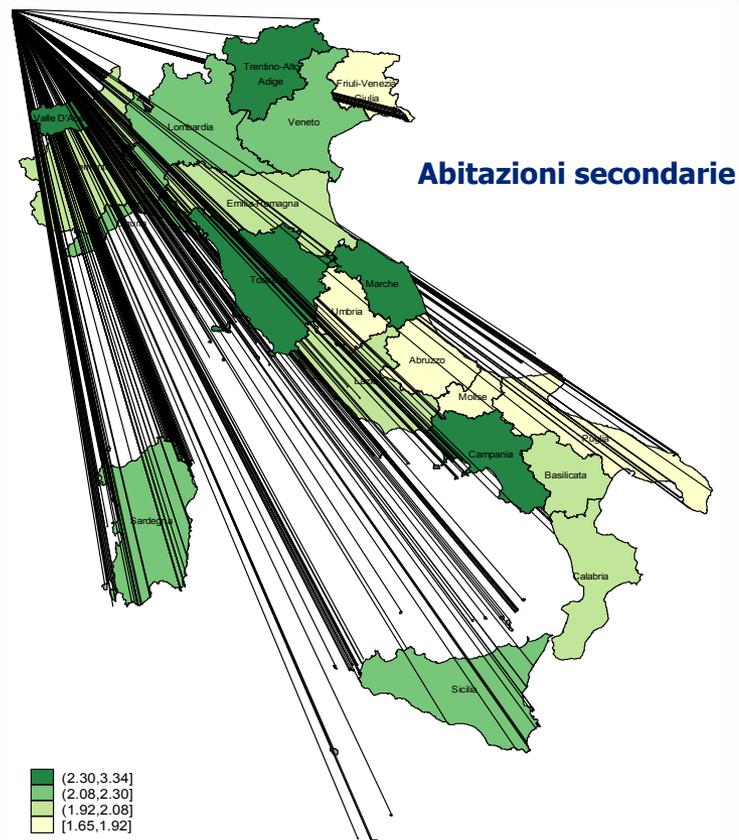
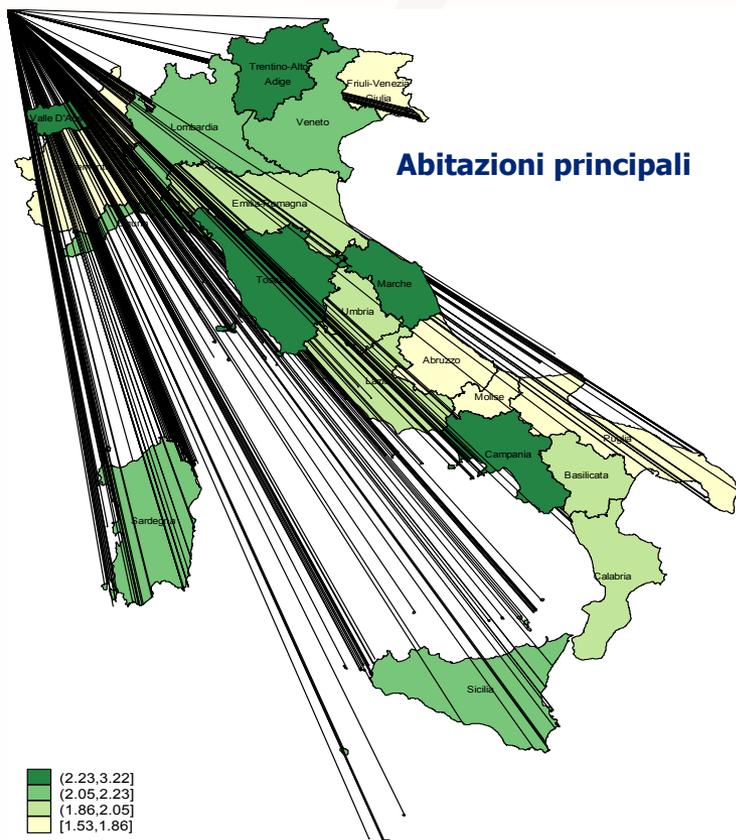
- ✓ riunificazione del prelievo Imu e Tasi in un unico tributo
 - base imponibile uniforme (immobili diversi dalla prima casa ad eccezione delle abitazioni di lusso);
 - vincolo di aliquota: la somma delle aliquote non può essere superiore all'aliquota IMU massima);
- ✓ razionalizzazione degli attuali tributi o canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e messaggi pubblicitari in un unico canone di concessione o di autorizzazione che il comune potrà differenziare in base al servizio richiesto o alla zona della città.

• **Riserve erariali (IMU sugli immobili produttivi)**

- ✓ restituzione ai Comuni del gettito IMU ad aliquota di base sugli immobili ad uso produttivo (cat. catastale D), attualmente riservato all'Erario;
- ✓ finanziamento del Fondo per la riduzione del gap infrastrutturale previsto dalla Legge 42/2009.

Il riordino del prelievo: il problema dell'equità ...le forti sperequazioni territoriali tra valori di mercato e basi imponibili IMU e la revisione degli estimi catastali...

Rapporto tra Valore Stimato Mercato e Valore Imponibile IMU (VIP) per regione di residenza dei proprietari: abitazioni principali e secondarie



Il gap tra valori di mercato e valori imponibili Imu/Tasi è pari nel 2016 a **1,98** per le abitazioni principali e **2,08** per quelle secondarie.

Il riordino del prelievo: la riforma del catasto

La riforma del catasto:

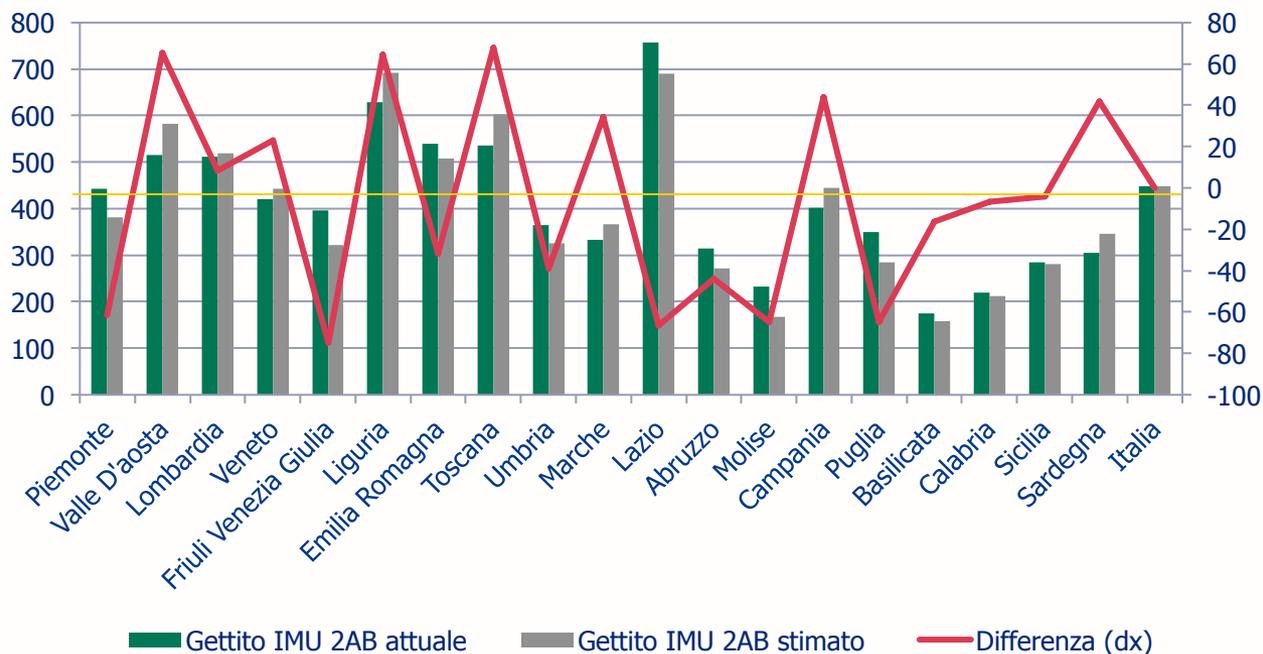
- L'adeguamento della base imponibile ai valori di mercato comporterebbe un significativo aggravio di imposta per i contribuenti dei Comuni di maggiori dimensioni.
- La necessità di preservare l'invarianza di gettito a livello nazionale implica una revisione delle aliquote al ribasso.
- Anche garantendo l'invarianza di gettito a livello nazionale, restano aperti:
 - ✓ il nodo dell'invarianza di gettito a livello locale;
 - ✓ la differente incidenza della variazione d'imposta sui contribuenti in funzione delle dimensioni del Comune in cui risiedono;
 - ✓ la necessità di effettuare una perequazione tra i Comuni.

Le possibili soluzioni

- **Il modello francese (*Taxe d'Habitation*):** ai fini del calcolo dell'imposta immobiliare, prevede una base imponibile valutata ai valori di mercato e una deduzione commisurata al valore stimato di mercato medio per ciascun comune per superare le sperequazioni tra valori di mercato e basi imponibili IMU all'interno di ciascun comune senza accentuare le differenze di base imponibile e gettito tra i Comuni.
- **Soluzione alternativa:** il "raddoppio" delle basi imponibili può essere risolto anche dimezzando il "range" di variazione delle aliquote. Ciascun Comune avrebbe la possibilità di raggiungere l'obiettivo della neutralità del gettito nel passaggio dalle basi imponibili IMU alle nuove basi imponibili (valori stimati di mercato).

La riforma del catasto e il nodo dell'invarianza del gettito: effetti del passaggio a basi imponibili basate sui valori di mercato

Gettito attuale, gettito stimato e relativa differenza in euro per abitante dell'IMU sulle abitazioni non principali



Revisione delle rendite catastali: quali prospettive?

- **Mancata attuazione della legge delega fiscale** (l. 23/2014): approccio *top down*
- **Legge Finanziaria per il 2005 (c. 335 e 336)** e rapporto del **Comitato di monitoraggio paritetico**: approccio *bottom up*
 - ✓ revisione del classamento di singole unità immobiliari, è avvenuta in circa 1.300 Comuni italiani, circa il 17% del totale (c. 336), a seguito di “avvisi bonari” ai contribuenti che hanno spontaneamente adeguato la propria dichiarazione catastale;
 - ✓ Solo i Comuni di maggiori dimensioni hanno attuato il c. 336 (portata limitata ma importi relativamente significativi; es Comune di Milano).
- **Prospettive**: attuazione graduale della revisione delle rendite catastali solo per i grandi Comuni o solo per le aree metropolitane?
 - ✓ **pros**: gradualità e flessibilità (rivedere il classamento delle zone dove il rapporto tra valore di mercato e la rendita catastale è più elevato e utilizzare il gettito da questa operazione per finanziare la riduzione di altre imposte, come l’addizionale comunale).
 - ✓ **cons**: persistenza delle iniquità tra grandi città e nuclei urbani di dimensione inferiore.

Interazione strategica orizzontale: quali fattori hanno influito sulle scelte di *tax setting* dei tributi locali negli anni della crisi?

Variabili		Add. com. Irper	IMU e IASI	
Fiscali:	Aliquota t-1	0,143***	0,133***	
	IMU/TASI	0,117***		
	ACI		0,050***	
	ARI	-0,665	0,439	
Economico-sociali:	Tagli finanza pubblica pro-capite	0,105	0,521***	
	Popolazione	1,393**	0,21	
	Popolazione anziani	0,027**	0,011	
	Valori di mercato abitazioni	-0,159	0,165**	
	Propensione al <i>tax gap</i>	-0,057	0,660***	
	Reddito pc	0,036	0,094	
	Altre entrate tributarie	-0,018***	-0,011***	
	Trasferimenti	-0,052***	-0,049***	
	Entrate extra tributarie	-0,052**	-0,051***	
	Entrate da alienazioni	-0,026***	0,010*	
	Spese c/correnti	0,164**	0,180***	
	Rimborso prestiti	0,032**	0,007	
	Politiche:	Anno elezioni	-0,063***	-0,041***
		Amministrazione speciale	-0,023	0,109***
		Correlazione spaziale	0,081***	0,172***
2014		-0,021	-0,029	
	2015	0,197***	0,177***	

(Fonte: DF, MEF)

Interazione strategica verticale: le scelte dei comuni possono dipendere anche da quelle delle regioni...

In generale, se una regione aumenta le proprie aliquote i comuni reagiscono con:

- **scelte complementari (sovratassazione):** Veneto, Campania, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Basilicata e Piemonte;
- **scelte sostituite (assenza di sovratassazione):** Umbria, Emilia Romagna, Molise, Abruzzo, Lazio e Calabria;
- **nessun tipo di reazione per:** Friuli, Toscana, Marche, Puglia e Sicilia.

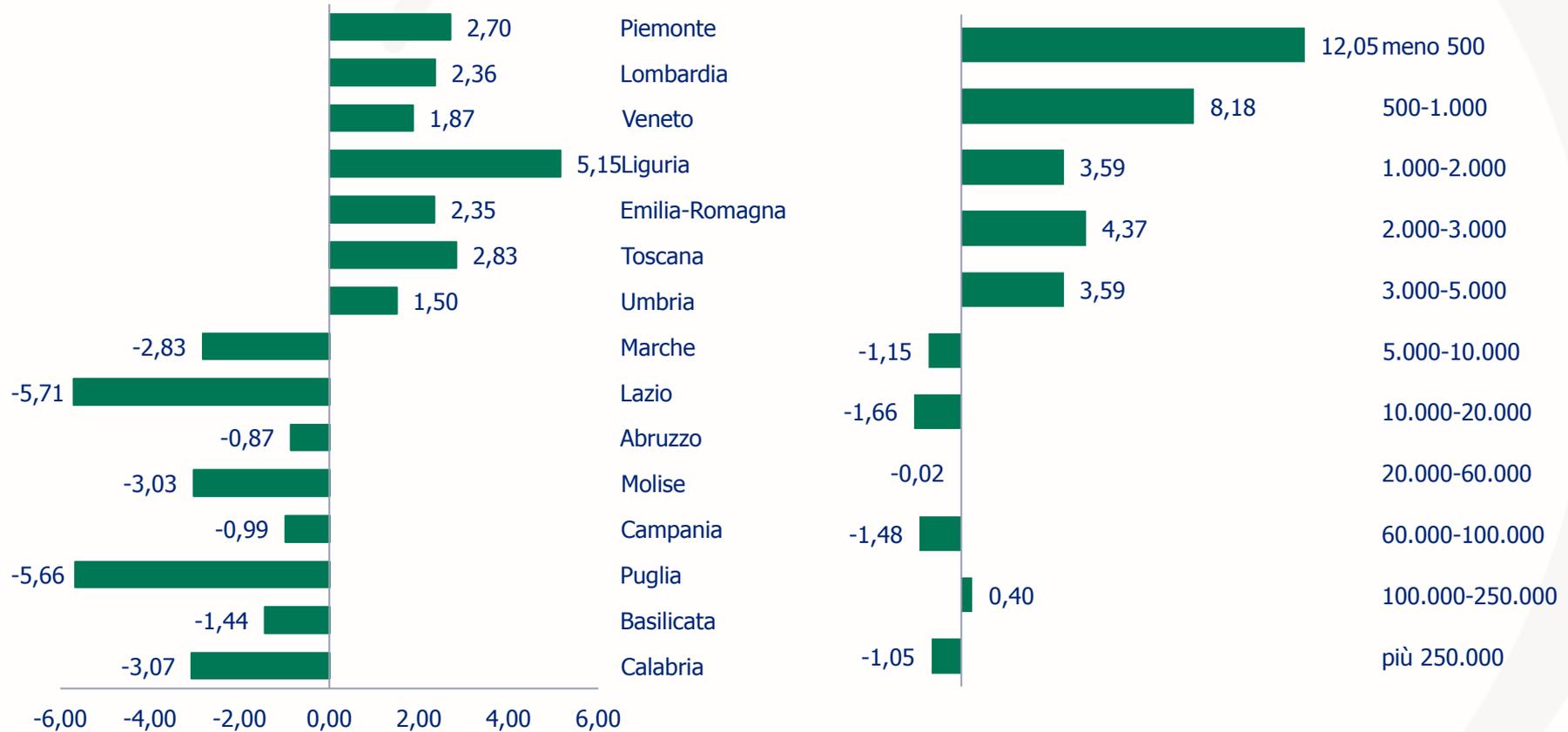
Meccanismi perequativi e scenari evolutivi per i Comuni

Quali meccanismi perequativi?

- **Il Fondo di Solidarietà Comunale è articolato su:**
 - ✓ una componente di alimentazione basata esclusivamente sul prelievo Imu del 22%;
 - ✓ una componente perequativa legata ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali pari al 45% (40% nel 2017);
 - ✓ una componente compensativa a ristoro dei gettiti venuti meno con l'abolizione della Tasi sulle abitazioni principali e di altre agevolazioni minori.
 - ✓ Un vincolo di bilancio chiuso (*top down*)
- **Meccanismi di perequazione:**
 - ✓ 80% sulla perequazione della differenza tra fabbisogno e capacità fiscale (per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali) e 20% sulla perequazione della capacità fiscale per abitante (per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni non fondamentali)
 - ✓ Target perequativo: livello massimo delle entrate standard che ciascun comune può devolvere alla perequazione è fissato al 50% della capacità fiscale
 - ✓ Fondo prevalentemente orizzontale
- **Gradualità del passaggio dal criterio della spesa storica a criteri perequativi**
 - ✓ FSC 2015: 20% delle risorse ripartite sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali; FSC 2018: 45%; FSC 2021: 100%
 - ✓ La Legge di Bilancio 2019 (comma 921) ha previsto che il riparto delle risorse del FSC 2019 avverrà con i criteri stabiliti per il 2018

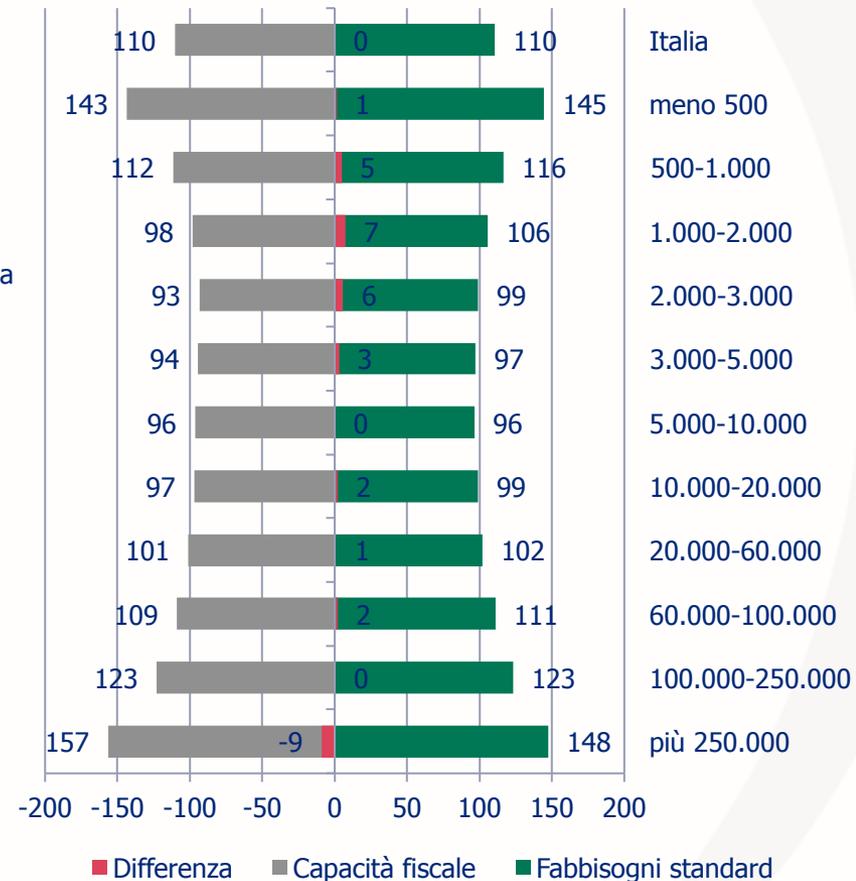
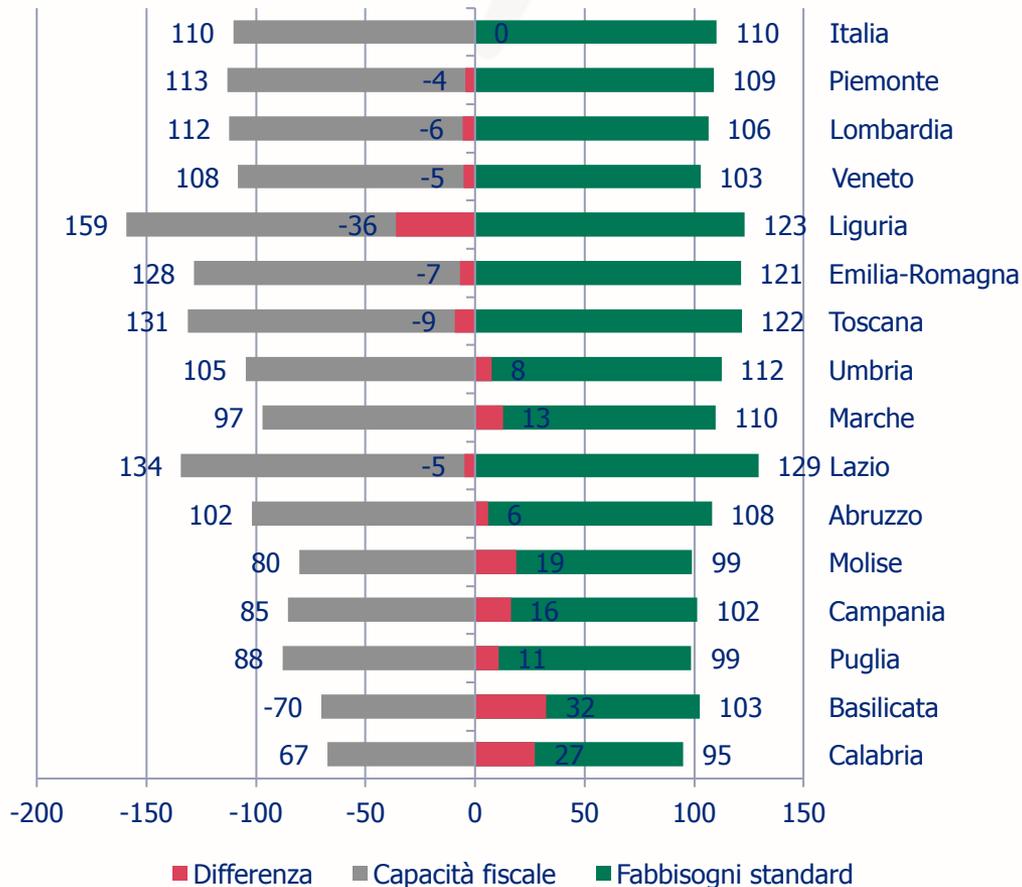
Dalla spesa storica al fabbisogno standard....: gli effetti della Legge di Bilancio 2019 sul FSC 2019

Differenza in euro per abitante tra il FSC a legislazione pre-manovra e post-manovra
(per regioni a statuto ordinario e fasce di popolazione)



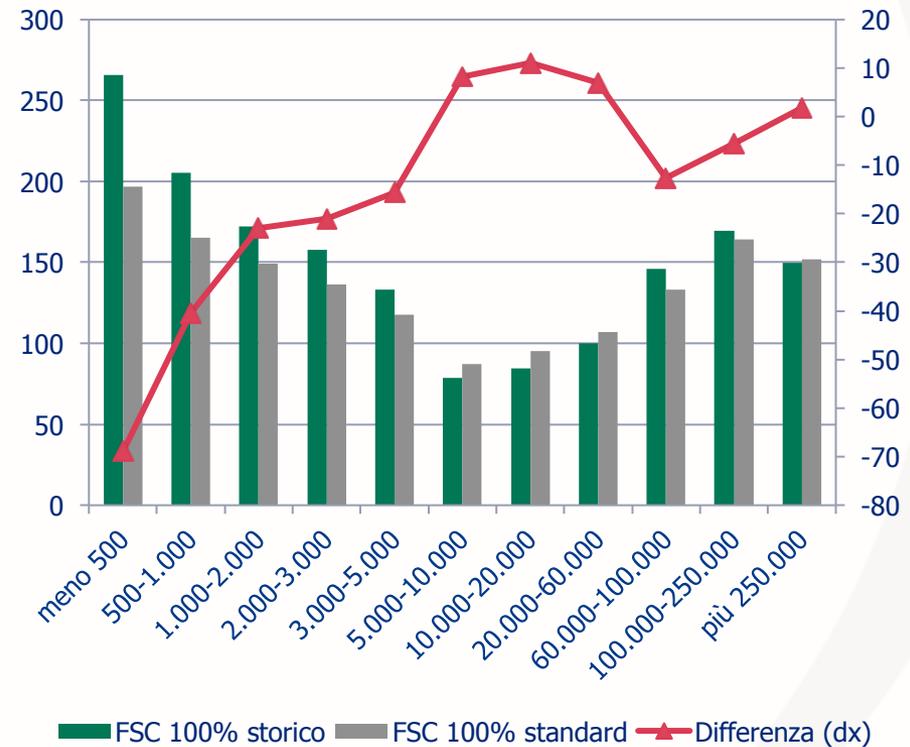
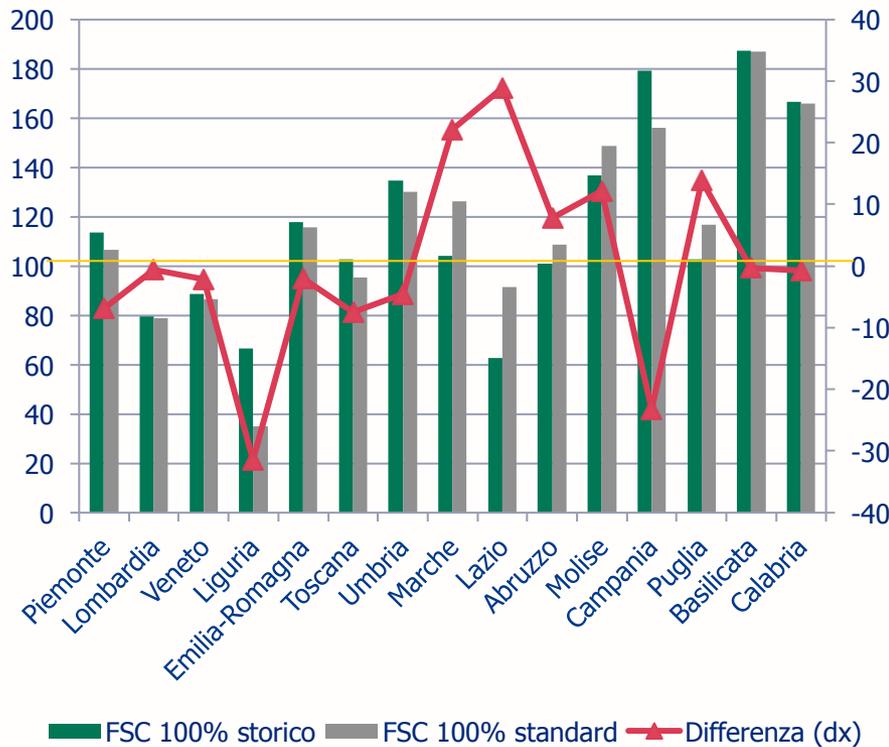
Fabbisogni standard vs Capacità fiscale (per regione e fasce di popolazione)

Capacità fiscale, fabbisogni standard perequati e la loro differenza in euro per abitante FSC 2019



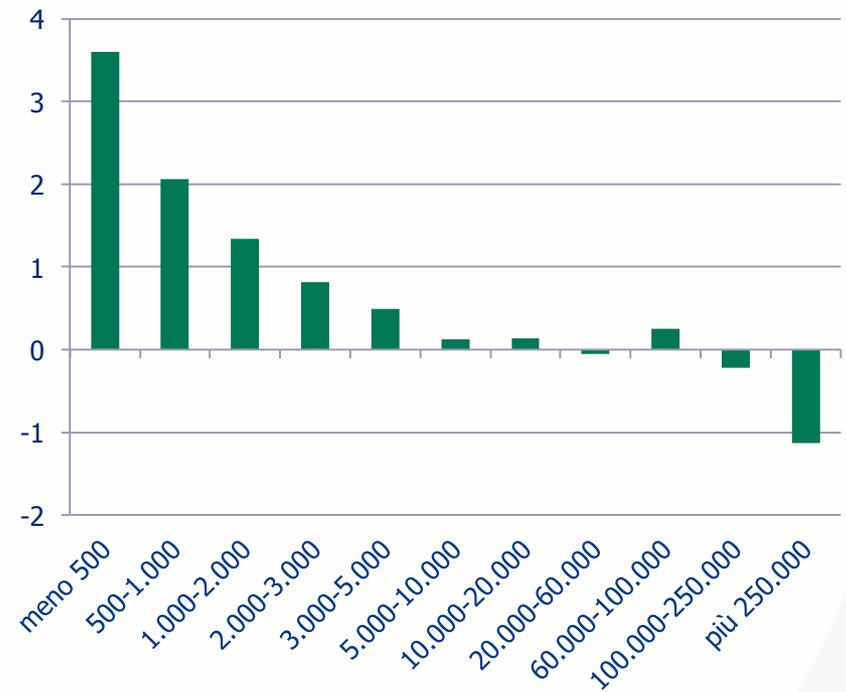
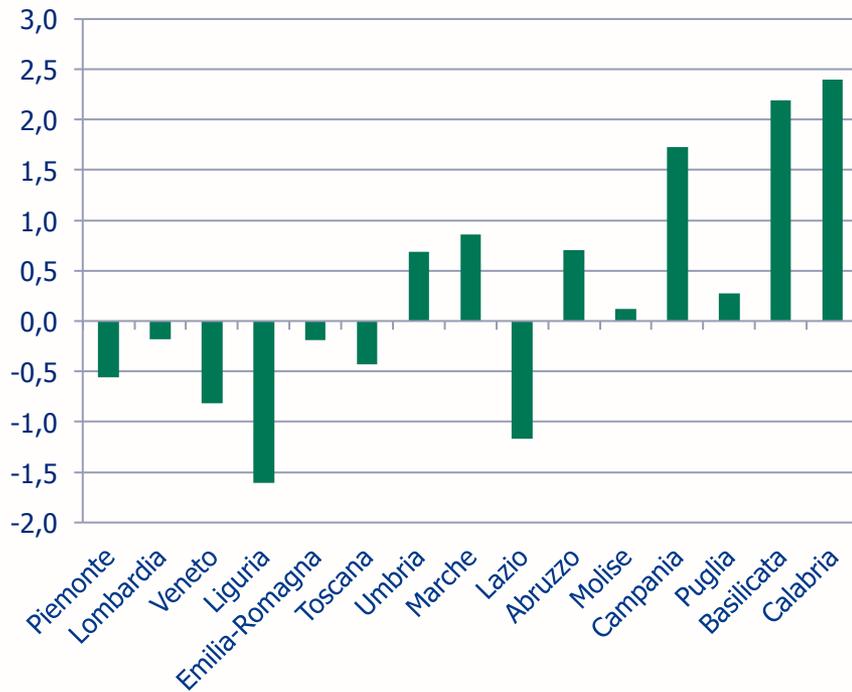
Sostenibilità ed effetti redistributivi dei meccanismi di perequazione a regime

Confronto tra la ripartizione di risorse basata sul criterio storico (100%) e quella basata sul criterio di capacità fiscale e fabbisogni standard (100%)
(in euro per abitante, per regione e per fasce di popolazione)



Meccanismi perequativi: scenari evolutivi

Variazione del FSC nell'ipotesi di inserimento dei rimborsi TASI ABP nel meccanismo perequativo (per regione e fasce di popolazione in euro per abitante)



Questioni aperte...

- **Fattori di disallineamento con i principi della legge delega**
 - ✓ Fabbisogni standard *bottom up vs top down*
 - ✓ mancata individuazione di un indicatore di fabbisogno infrastrutturale
- **Livello di perequazione fiscale condizionata dai vincoli di bilancio**
 - ✓ Fondo perequativo verticale/orizzontale
 - ✓ Mancata inclusione di trasferimenti erariali nel fondo perequativo (restituzione del mancato gettito dopo l'abolizione della prima casa)
 - ✓ Target perequativo fissato al 50%
- **Modalità applicative del FSC a regime**
 - ✓ Fabbisogni standard: mancata definizione, collegata a difficoltà di stima, delle quantità ottimali dei servizi offerti per le funzioni fondamentali dei comuni e conseguente determinazione dei costi standard in valore assoluto
 - ✓ Capacità fiscali: rendite catastali non allineate ai valori di mercato
 - ✓ Sostenibilità ed effetti redistributivi dei meccanismi di perequazione "orizzontale" a regime