

Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: una analisi sui comuni italiani

di Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo*

A partire da metà degli anni Ottanta si è assistito ad un graduale processo di riforma nell'attribuzione delle fonti di entrata tra i diversi livelli di governo. In particolare, dopo una prima fase di decentramento di competenze e di risorse avviata con il cd. Federalismo fiscale (legge delega 42 del 2009), il legislatore si è indirizzato, in tempi più recenti, verso il percorso opposto e quindi verso una ricentralizzazione di alcune fonti di entrata. Tale circostanza è da attribuire principalmente alla crisi finanziaria che ha colpito l'economia mondiale a partire dal 2008, ma anche al diffondersi di una visione delle amministrazioni locali come centri di inefficienza e di corruzione. È evidente però che, se da un lato vengono poste regole che privilegiano un sistema di finanza derivata, dall'altro il tema dell'autonomia finanziaria degli enti locali acquista necessariamente una maggiore rilevanza in una fase di continui ripensamenti normativi che riguardano sia il contributo degli enti alle manovre di finanza pubblica che il riassetto di specifiche fonti di entrata, prima tra tutti quella sul patrimonio immobiliare.

Uno degli aspetti da tenere in considerazione nell'analisi delle politiche fiscali riguarda i comportamenti imitativi tra enti vicini. La letteratura sulla finanza locale, infatti, chiarisce come le scelte in merito al livello e alla composizione di entrate e spese di un ente siano determinate sia dalle caratteristiche politiche, economiche e demografiche dell'ente stesso, che da meccanismi di interazione strategica tra governi locali. In linea generale, infatti, i modelli empirici che utilizzano misure spaziali spiegano le decisioni di *policy* di una determinata giurisdizione in funzione di preferenze (di contribuenti, consumatori o elettori), necessità di spesa, risorse e scelte politiche degli enti limitrofi.

In questo lavoro si prendono a riferimento le politiche fiscali adottate nel 2014 dai Comuni italiani in termini di IMU e TASI con l'obiettivo di individuarne, attraverso un modello econometrico, le determinanti. La scelta di analizzare l'imposta sul patrimonio immobiliare deriva dal fatto che, relativamente alle amministrazioni comunali, la letteratura ha individuato in

questo tributo quello che meglio risponde al bisogno di finanziare la spesa di questi enti.

La politica fiscale di ciascun ente viene misurata sulla base dell'extragetto riscosso sul patrimonio immobiliare in relazione alle entrate tributarie. Tale variabile, che misura la percentuale delle entrate municipali dell'ente determinata dalla politica fiscale sull'imposta patrimoniale, presenta una distribuzione spaziale ben delineata, con aree territoriali omogenee in cui gli enti vicini tendono ad assumere comportamenti simili tra loro. Infatti l'indice di Moran I , che misura l'autocorrelazione spaziale con un range che varia tra -1 e 1, assume il valore di 0,25 se calcolato su tutti i comuni italiani. In altre parole esiste una correlazione positiva nelle politiche fiscali degli enti limitrofi che pertanto assumono comportamenti simili tra loro (carta Italia).

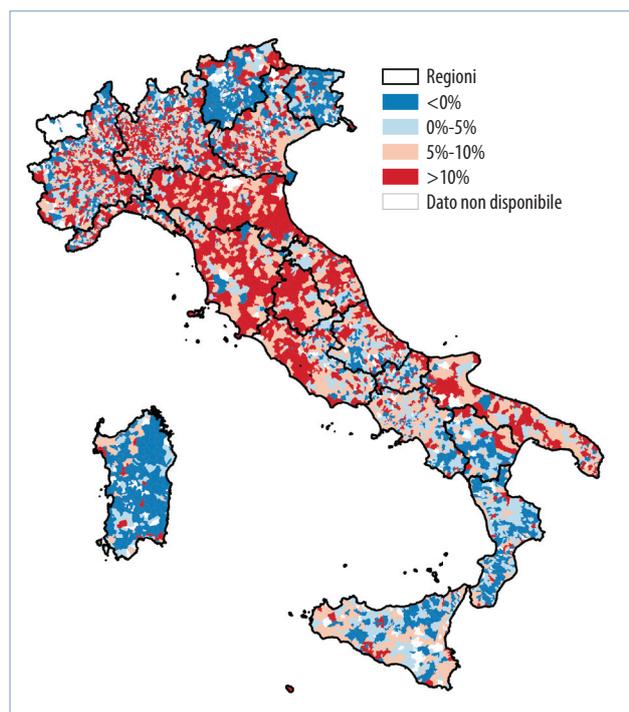
Per quanto riguarda le possibili determinanti delle politiche fiscali, è stato preso in considerazione un set di variabili classificate in quattro gruppi: le variabili che riguardano il bilancio dell'ente, le variabili sulla base imponibile, quelle sul contesto territoriale, economico e demografico e infine quelle di carattere politico.

Infine per quanto riguarda il modello utilizzato, avendo verificato una relazione spaziale nel fenomeno oggetto di studio, la scelta è ricaduta su un modello *spatial lag* che presuppone che le politiche fiscali dei singoli enti siano determinate sulla base sia delle esplicative (di bilancio, della base imponibile, di contesto e politiche) che in relazione alle scelte fiscali nei comuni contigui (fenomeno del cd. *tax mimicking*). Per quanto riguarda, invece, la matrice spaziale che definisce gli enti limitrofi tra loro, generalmente viene utilizzata una matrice di contiguità i cui elementi assumono il valore 1 se due unità territoriali condividono un confine in comune e 0 altrimenti. In realtà possono essere utilizzate molte altre specificazioni della matrice, tra le quali la matrice di contiguità di ordine maggiore di 1, la matrice dei K enti più vicini oppure matrici di distanza (o inverso della distanza). Generalmente la matrice dei pesi è standardizzata per riga in modo che gli elementi di ciascuna riga sommino a 1. La scelta della matrice spaziale, infine, dovrebbe essere basata sul criterio *goodness-of-fit*, (ad esempio log-verosimiglianza) e pertanto se un modello spaziale viene stimato sulla base di differenti matrici spaziali, sarebbe opportuno considerare la matrice associata al massimo valore della funzione di log-verosimiglianza. Nel nostro caso, con riferimento alle politiche fiscali degli enti, questo criterio ha individuato due matrici che meglio si adattano al fenomeno considerato: la matrice di contiguità del secondo ordine (2ORD) e la matrice degli 8 enti più vicini (NN8).

I risultati del modello di regressione di tipo *spatial lag* confermano in primo luogo proprio la relazione spaziale delle scelte fiscali dei Comuni poiché il termine ρ , che rappresenta appunto la misura di tale legame, è positivo e significativo. Tale risultato conferma, tra l'altro, quanto verificato anche da altri autori in altri contesti non solo europei. In particolare, il coefficiente di autocorrelazione spaziale è pari a 0,36, se si considera la struttura spaziale NN8, o addirittura a 0,46 con la matrice 2ORD. Pertanto esiste una interdipendenza orizzontale positiva nelle politiche fiscali dei comuni italiani tale che ogni punto percentuale di aumento del gettito extrastandard (espresso rispetto alle entrate tributarie) medio nei comuni limitrofi ad i può generare, *ceteris paribus*, un incremento pari almeno allo 0,36% del gettito nel comune.

Anche guardando alle variabili esplicative, i risultati del modello confermano in parte quanto già osservato in letteratura. In questo caso, però, data la struttura di correlazione della variabile di studio, è necessario interpretare il modello econometrico stimato non osservando direttamente i valori dei parametri di

RAPPORTO TRA GETTITO EXTRA-STANDARD E ENTRATE TRIBUTARIE. 2014



regressione ma piuttosto calcolando delle misure di impatto di ciascuna variabile esplicativa. Infatti mentre nel modello di regressione lineare l'impatto di ciascuna esogena viene determinato direttamente dal suo coefficiente di regressione, nei modelli spaziali un qualsiasi cambiamento di una esplicativa in un'area influenzerà la variabile risposta dell'area stessa (impatto diretto) e indirettamente anche quella di tutte le altre aree. Di conseguenza, l'impatto complessivo di ciascuna variabile sarà dato dalla somma delle due componenti.

Guardando quindi agli impatti totali sulla variabile di studio, appare evidente in primo luogo come le esplicative presentino i segni attesi. In particolare, gli enti delle regioni del Sud presentano una minore pressione fiscale sul patrimonio immobiliare. Al contrario quelli del Centro-Nord, per i quali è mediamente più elevato il livello di spesa corrente, prevedono un maggior gettito extra-standard che deriva dalla necessità di sostenere le proprie uscite. Occorre comunque notare che, se da un lato il minore incasso da extragettilo nelle regioni meridionali può essere dovuto effettivamente ad una diversa scelta di *policy*, cui si aggiunge anche il minor valore della base imponibile, dall'altro questo può essere attribuito almeno in parte anche ad una maggiore evasione fiscale, che erode il gettito teorico previsto in queste regioni.

In secondo luogo, ai Comuni che dispongono di più alte risorse proprie (considerate al netto di IMU e TASI) o di maggiori trasferimenti o, più in generale, di una base imponibile mediamente più cospicua è consentito esercitare una politica fiscale al ribasso. Tuttavia, osservando l'impatto relativo alla aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef, si può sottolineare come le politiche fiscali locali sul patrimonio non siano complementari a quelle sul reddito poiché i comuni con un livello elevato di pressione fiscale Irpef applicano anche aliquote elevate sul patrimonio immobiliare.

Anche la variabile che discrimina gli enti soggetti al Patto di Stabilità risulta significativa nello spiegare la politica fiscale di un ente. In particolare, i comuni sottoposti al PSI presentano comportamenti diversi rispetto agli esclusi ed infatti la misura dell'impatto complessivo è positiva e ciò implica che in media gli

enti che devono rispondere ai vincoli imposti dalla normativa utilizzano in modo più stringente la leva fiscale.

Il numero di seconde case risulta avere una relazione positiva con le politiche fiscali (e quindi tanto più alto è questo valore e tanto più elevato è l'extragettilo) poiché negli enti che presentano un alto numero di abitazioni diverse rispetto alla principale il costo della maggiore pressione fiscale viene riversato in gran parte sui cittadini non residenti.

Nei centri con più alti costi di gestione rappresentati da un lato dalle aree urbane con un più alto numero di residenti o pendolari (effetto congestione), e dall'altro dai Comuni più piccoli con una elevata quota di popolazione anziana o da quelli con una minore superficie urbanizzata, il ricorso a *policy* di incremento dell'extragettilo è determinata evidentemente dalle necessità di garantire un maggiore livello di risorse. Infine, guardando alle variabili sul contesto politico si osserva come risultino significative sia la variabile *dummy* che indica se il sindaco è o meno al suo secondo mandato che la variabile *dummy* che indica se il comune considerato si trovava in campagna elettorale. In altre parole, nei Comuni in cui il sindaco è stato eletto due volte consecutive si assiste ad un minor utilizzo degli spazi di manovra su IMU e TASI dovuto probabilmente a una migliore programmazione delle politiche di entrata e spesa. Non solo, in questo caso il sindaco uscente lascia al suo successore l'onere di intervenire sul livello di pressione fiscale dei propri cittadini. Analogamente, nei comuni che si trovavano in campagna elettorale il minor livello di gettito extra-standard viene evidentemente spiegato dal fatto che gli amministratori si trovano nella condizione di dover mantenere le premesse elettorali fatte precedentemente.

Infine, i risultati riscontrati dall'analisi, e in particolare gli aspetti relativi alla dimensione demografica, possono definire a nostro avviso anche interessanti implicazioni riguardo al processo di rescaling istituzionale dei Comuni medio-piccoli, con l'obiettivo di una migliore performance dell'azione amministrativa.

*IRPET

IMPATTI DIRETTI, INDIRETTI E TOTALI DEL MODELLO DI REGRESSIONE SPATIAL LAG CON L'UTILIZZO DELLE DUE MATRICI SELEZIONATE

	Matrice di contiguità del 2° ordine			Matrice degli 8 enti più vicini		
	Diretto	Indiretto	TOTALE	Diretto	Indiretto	TOTALE
Spesa corrente pro capite (x1.000)	4,706	3,874	8,580 ***	4,802	2,613	7,415 ***
Entrate nette pro capite (x1.000)	-5,597	-4,606	-10,203 ***	-5,620	-3,058	-8,678 ***
Trasferimenti pro capite (x1.000)	-2,682	-2,207	-4,889 ***	-2,755	-1,499	-4,254 ***
Deficitarietà (dummy)	-0,052	-0,043	-0,095	-0,107	-0,058	-0,166
PSI (dummy)	1,705	1,403	3,108 ***	1,735	0,944	2,680 ***
Alta aliquota add.le Irpef (dummy)	1,465	1,206	2,671 ***	1,525	0,830	2,355 ***
Base imponibile pro capite (x1.000)	-0,012	-0,010	-0,022 **	-0,012	-0,007	-0,019 **
Prezzi medi abitazioni (x1.000)	-0,803	-0,661	-1,464 ***	-0,752	-0,409	-1,161 **
Seconde case pro capite	0,515	0,424	0,938 **	0,440	0,239	0,679 *
Addetti pro capite	-1,080	-0,889	-1,969	-1,093	-0,595	-1,688
Dimensione comunale (log)	0,568	0,467	1,035 ***	0,591	0,322	0,913 ***
Densità di popolazione	0,387	0,318	0,705 *	0,403	0,219	0,622 **
Anziani (%)	0,055	0,045	0,100 **	0,065	0,035	0,100 ***
Posti letto pro capite (log)	0,431	0,355	0,787 ***	0,388	0,211	0,598 ***
Superficie urbanizzata (%)	-2,467	-2,030	-4,497 **	-2,548	-1,386	-3,934 *
Sud (dummy)	-0,962	-0,792	-1,754 ***	-1,185	-0,645	-1,830 ***
Reddito pro capite(log)	2,439	2,007	4,446 **	2,360	1,284	3,643 ***
Mandato del sindaco (dummy)	-0,465	-0,383	-0,848 **	-0,457	-0,249	-0,706 **
Campagna elettorale (dummy)	-0,317	-0,261	-0,579 °	-0,327	-0,178	-0,505 °
Partito del sindaco: centro destra	-0,394	-0,324	-0,717	-0,388	-0,211	-0,599
Partito del sindaco: centro sinistra	0,913	0,752	1,665	0,967	0,526	1,493
Partito del sindaco: lista civica	0,775	0,638	1,412	0,797	0,434	1,230

Livello di significatività: ***0,001; **0,01; *0,05; ° 0,1