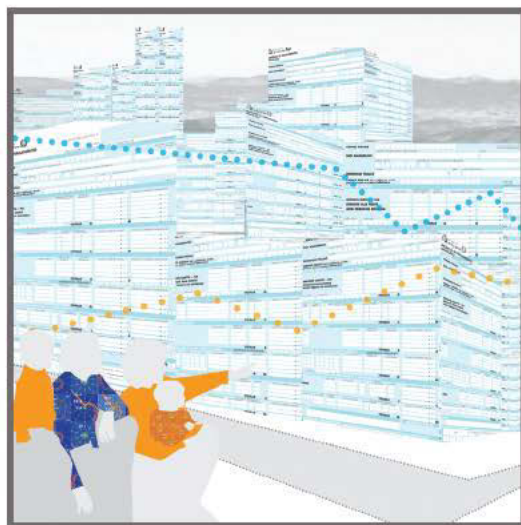




IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA

Identikit 2013



IRPET

Regione Toscana



CONSIGLIO
DELLE
AUTONOMIE
LOCALI



RICONOSCIMENTI

Questo rapporto, affidato all'IRPET dal Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana, è stato coordinato da Patrizia Lattarulo e raccoglie i contributi di un gruppo esteso di ricercatori dell'Istituto che hanno sviluppato gli approfondimenti sui diversi aspetti della finanza locale.

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri dell'IRPET.

La ricerca è disponibile su Internet nel sito IRPET: <http://www.irpet.it>

ISBN 978-88-6517-059-5

© IRPET, Firenze - 2014

INDICE

PRESENTAZIONE di <i>Marco Filippeschi</i>	7
---	---

INTRODUZIONE di <i>Alessandro Petretto</i>	9
--	---

Parte prima

LA FINANZA LOCALE

1. LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI E L'IMPATTO DELLE MANOVRE	13
1.1 Il federalismo municipale del 2012	13
1.2 L'instabilità di governo e i ripensamenti del 2013: quale costo per il processo in atto?	15
1.3 Il Decreto sblocca pagamenti (D.L. 35/2013)	16
1.4 Il patto verticale incentivato	17
1.5 Il fondo di solidarietà comunale a compensare la diversa base imponibile della nuova IMU	18
1.6 La sospensione e la soppressione dell'IMU sull'abitazione principale	19
1.7 L'incertezza delle norme limita l'autonomia decisionale degli enti, più della mancanza di risorse	20
2. L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE 2013 IN TOSCANA	21
2.1 Il quadro normativo regionale e nazionale	21
2.2 L'applicazione del PST 2013 in Toscana	23
2.3 Il PST delle altre Regioni nel 2013	26
2.4 Conclusioni: verso un Patto di Stabilità Integrato?	28
3. IL BENESSERE NELLE CITTÀ TOSCANE	31
3.1 Dalla misura del PIL a quella del benessere	31
3.2 La misurazione del benessere urbano	32
3.3 I risultati: urbano e non urbano	34
3.4 I risultati: città toscane a confronto	35
3.5 Conclusioni	36
4. I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI, TRA IRREGOLARITÀ CONTABILI E DI TENUTA FINANZIARIA	37

Parte seconda

GLI ASSETTI ISTITUZIONALI E IL NUOVO CAPITALISMO PUBBLICO

5. DIMENSIONE COMUNALE ED EFFICACIA: UN ASPETTO MENO NOTO DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE	43
5.1 Compiti dei governi locali e dimensione ottima	43
5.2 Confini degli enti locali e identità	44
5.3 Dimensione degli enti ed efficienza	45
5.4 Dimensione degli enti ed efficacia	46
5.5 Conclusioni	48

6.	IL PERSONALE	49
6.1	L'evoluzione del quadro normativo	49
6.2	Le dinamiche del personale a tempo indeterminato	50
6.3	Le caratteristiche dell'organico degli enti locali: una forza lavoro in evoluzione	52
6.4	Enti locali e flessibilità del lavoro	54
6.5	Considerazioni conclusive	57
7.	IL RUOLO DEL TERZO SETTORE IN UN CONTESTO A RIDUZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE	59
7.1	Evoluzione del sistema di <i>welfare</i> e ruolo del Terzo Settore	59
7.2	L'evoluzione del Terzo Settore alla luce del Censimento 2011	60
7.3	Alcune specificità regionali	61
7.4	Conclusioni	63
8.	MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE: FUNZIONI PROPRIE E DI AGENZIA NEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	65
8.1	L'evoluzione dello schema di attribuzione	65
8.2	I decreti legislativi collegati e l'attuazione a livello locale	65
8.3	Ripartizione delle funzioni in materia di Viabilità	66
8.4	Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti	66
8.5	Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti Pubblici Locali	68
8.6	Il ricorso all' <i>Agenzia</i>	71
8.7	Gli enti strumentali in materia di viabilità e di mobilità	73
9.	RIFORME E AGGREGAZIONI NEL SETTORE DELL'IGIENE URBANA: UN LENTO PROCESSO DI CAMBIAMENTO	83
9.1	L'equilibrio economico-finanziario delle aziende durante la crisi (2008-2012)	88
9.2	Conclusioni	91
10.	IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	93
10.1	Il quadro regolatorio nazionale e regionale del servizio idrico integrato	93
10.2	Le società di gestione del Servizio Idrico Integrato in Toscana	94
10.3	Le condizioni tecnico-economiche nelle quali si svolge il servizio	94
10.4	L'equilibrio economico-finanziario dei gestori	97
10.5	Conclusioni	100
Parte terza		
LA FISCALITÀ		
11.	LA FISCALITÀ LOCALE	105
11.1	L'addizionale all'Irpef	105
11.2	L'Imposta municipale propria	108
12.	IL PESO DELL'IMPOSIZIONE DIRETTA SULLE IMPRESE ITALIANE: UN'INDAGINE SULLE SOCIETÀ DI CAPITALE TOSCANE	111
12.1	Una prima misura della pressione fiscale sulle imprese italiane ed europee	111
12.2	L'indagine su un campione di imprese toscane	113
13.	IL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA: IL RUOLO E LA PARTECIPAZIONE DI COMUNI E REGIONI	119
13.1	Il ruolo delle Regioni italiane nel contrasto all'evasione fiscale	119
13.2	La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali	121
14.	IL SISTEMA INTEGRATO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE IN TOSCANA	129

15. IL QUADRO (INCERTO) DELLA NUOVA TASSAZIONE IMMOBILIARE. UNA STIMA PER LA TOSCANA	133
15.1 L'imposta Unica Comunale (IUC)	133
15.2 Imu e Tasi a confronto	135
16. IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE. GLI EFFETTI DELLO SCARTO TRA VALORI CATASTALI E PREZZI DI MERCATO	141
16.1 Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare: l'approccio dell'economia pubblica	141
16.2 Le condizioni di efficacia del prelievo sul patrimonio immobiliare	142
16.3 Le cause dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato	142
16.4 Gli effetti dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato	143
16.5 Alcune evidenze per la Toscana e Firenze	144
16.6 Conclusioni	147
17. LA FISCALITÀ URBANISTICA	149
17.1 Attività edilizia e oneri di urbanizzazione	151
 Parte quarta	
INVESTIMENTI PUBBLICI E <i>PUBLIC PROCUREMENT</i>	
18. I CONTRATTI PUBBLICI IN TOSCANA	159
18.1 Gare e aggiudicazioni, un quadro di consistente e generalizzata flessione	159
18.2 Focus sui lavori pubblici	163
18.3 Conclusioni	171
19. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEI PROGETTI LOCALI REALIZZATI IN FORMA PARTENARIALE: UN MODELLO DI VALUTAZIONE E UN SOFTWARE DI CALCOLO	173
19.1 Premessa	173
19.2 Obiettivi e destinatari dell'applicativo	175
19.3 Il modello di analisi	175
19.4 L'analisi finanziaria ed economica	178
19.5 Indicatori di sostenibilità finanziaria ed economica	178
 BIBLIOGRAFIA	 181

15. IL QUADRO (INCERTO) DELLA NUOVA TASSAZIONE IMMOBILIARE. UNA STIMA PER LA TOSCANA

Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti

15.1 L'Imposta Unica Comunale (IUC)

Il dibattito sull'imposizione immobiliare sembra avere trovato, almeno per il momento, una sua conclusione con la nuova legge di Stabilità, che introduce a tale riguardo alcuni importanti cambiamenti. In primo luogo verrà definitivamente abolita, a partire dal 2014, l'Imu sulle abitazioni principali, ad eccezione di quelle di lusso. Questo provvedimento, così largamente discusso all'interno della maggioranza di governo, non costituisce certamente una novità ma al contrario rappresenta, per queste tipologie di immobili, il risultato naturale dell'iter iniziato con la sospensione della prima rata di giugno del 2013 e concluso con la sua definitiva cancellazione. A partire dal prossimo anno, quindi, l'Imu sarà pagata esclusivamente dai proprietari di abitazioni diverse da quella principale (secondo e terzo case), di immobili non residenziali e di prime case di lusso⁵². D'altra parte questi stessi contribuenti, dopo aver liquidato la prima rata per l'Imu del 2013 (giugno) saranno chiamati a saldare, entro la fine di questo anno, anche la seconda per un importo che, a meno di riduzioni di aliquota, dovrebbe essere più o meno equivalente a quello del 2012.

Per quanto riguarda la ripartizione del gettito tra Stato e enti locali, rimarranno valide anche per il futuro le disposizioni previste dalla legge 228/2012. Pertanto le entrate Imu provenienti dalle abitazioni non principali saranno interamente destinate ai Comuni, mentre allo Stato andrà tutto il gettito pagato sugli immobili ad uso produttivo appartenenti alla categoria D e calcolato ad aliquota standard. Inoltre, in riferimento a questa categoria e sempre sulla base della normativa statale, i Comuni potranno aumentare fino al 10,6 per mille l'aliquota e conservare nelle proprie casse l'extragettito prodotto.

Dal 2014, però, prenderà l'avvio anche la nuova Iuc (Imposta Unica Comunale), un tributo prevalentemente comunale che secondo il progetto dell'Esecutivo sarà costituita da tre componenti:

1. l'Imu, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili ad eccezione delle abitazioni principali;
2. la Tari, a carico dell'utilizzatore dell'immobile, che servirà a finanziare il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti e prenderà il posto della vecchia Tares sui rifiuti;
3. la Tasi, a carico sia del possessore che dell'utilizzatore, che andrà a finanziare i cosiddetti servizi indivisibili, come l'illuminazione pubblica, la polizia municipale, l'arredo urbano e la manutenzione dei giardini pubblici. Per il 2013, la copertura di tali servizi viene garantita con una maggiorazione della Tares (30 centesimi al metro quadro) che, secondo quanto stabilito da D.L. 201/2011, sarà versata direttamente allo Stato.

⁵² Anche per il futuro i proprietari di prime case di lusso potranno contare sulla detrazione di 200 euro prevista dal decreto istitutivo dell'Imu. Dovranno invece rinunciare a quella di 50 euro per ogni figlio di età inferiore ai 26 anni era prevista solo per il 2012 e 2013.

Pertanto l'imposta unica comunale (Iuc) si basa su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro destinazione e valore e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

Il presupposto della Tari è il possesso a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte in grado di produrre rifiuti urbani. Pertanto questa componente della Iuc sarà pagata da chiunque possieda o detenga immobili suscettibili di generare rifiuti. Al pari della Tares, dunque, per innescare il pagamento non è necessaria l'effettiva formazione di rifiuti, ma la semplice predisposizione di un locale a produrne. La superficie delle unità immobiliari assoggettabile alla Tari è costituita da quella calpestabile, così come accertato (o dichiarato) ai fini dei prelievi di Tarsu o Tia, o in alternativa l'80% della superficie catastale⁵³. Le aliquote dovranno essere definite dal Comune con un'ampia flessibilità ma comunque in misura tale da garantire la copertura integrale del servizio. Infatti ciascun ente, nel rispetto del principio "chi inquina paga", potrà anche decidere di commisurare la tariffa alla quantità e alla qualità dei rifiuti prodotti e di tenere conto, per esempio, della raccolta differenziata o dell'attività svolta dalle diverse unità produttive. Non solo, il Comune può prevedere riduzioni tariffarie o esenzioni nel caso di abitazioni con un unico occupante, di abitazioni o locali ad uso stagionale o discontinuo, di fabbricati rurali ad uso abitativo.

Tabella 15.1
LA STRUTTURA IMPOSITIVA SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE

	2012	2013	2014
Abitazione principale (escluse quelle di lusso)	Imu, Tarsu (o Tia)	Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)
Abitazione principale di lusso	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)
Abitazioni in affitto	Imu, Tarsu (o Tia), Irpef (o cedolare)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili, Irpef (o cedolare)	luc (Imu + Tari + Tasi), Irpef (o cedolare)
Abitazioni a disposizione	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi), Irpef
Immobili ad uso produttivo	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili deduzione 30% Imu su Ires	luc (Imu + Tari + Tasi), deduzione 20% Imu su Ires
Altri immobili	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)

Il presupposto impositivo della Tasi, invece, è costituito dal possesso a qualsiasi titolo di fabbricati, di aree scoperte nonché di quelle edificabili, adibiti a qualsiasi uso. La base imponibile è quindi quella prevista per l'applicazione dell'Imu mentre l'aliquota standard è pari all'1 per mille, anche se il Comune può definirne una riduzione fino all'azzeramento. Sulla manovrabilità della Tasi, inoltre, la normativa delinea due regole distinte a seconda che si tratti di prima casa non di lusso o di altri tipi di immobili. Nel primo caso, infatti, l'aliquota potrà variare fino ad un massimo del 2,5 per mille. Per le altre tipologie di immobili, invece, ciascun Comune può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote di Tasi e Imu per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalle legge statale dell'Imu al 31 dicembre 2013, in relazione alla medesima tipologia di immobile. Nel caso ad esempio di seconde case, sottoposte dal 2014 al pagamento

⁵³ Al pari della Tares, la superficie assoggettabile a tassazione è quella calpestabile fino a quando non saranno definiti i nuovi indici catastali. A quel punto la superficie tassabile diverrà l'80% di quella catastale.

sia dell'Imu che della Tasi, il gettito complessivamente pagato dai proprietari non potrà superare quello massimo derivante dall'applicazione dell'aliquota del 10,6 per mille.

Una ulteriore novità della Tasi riguarda il caso in cui l'unità immobiliare sia occupata da un soggetto diverso dal proprietario. In questa circostanza infatti l'occupante, in qualità di fruitore effettivo dei servizi locali, verserà una quota dell'imposta calcolata ad aliquota standard. Tale quota verrà definita dal Comune nella misura compresa tra il 10% e il 30%. La restante parte del gettito (90%-70%) sarà invece corrisposta dal titolare, in quanto i beni e i servizi pubblici locali concorrono a determinare il valore commerciale dell'immobile.

Anche nel caso della Tasi, il Comune avrà la possibilità di stabilire una propria disciplina delle riduzioni e detrazioni per l'abitazione principale, in modo da tener conto della composizione familiare e della diversa capacità contributiva delle famiglie.

15.2

Imu e Tasi a confronto

La cancellazione dell'Imu sulla prima casa è un tema molto dibattuto, soprattutto dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza del sistema fiscale che ne deriva. Nonostante l'imposta patrimoniale sia relativamente nuova nel nostro sistema fiscale, la quasi totalità dei paesi europei possiede una componente di tassazione immobiliare. Tale patrimonio, infatti, costituisce senza dubbio un buon indicatore della capacità contributiva, specie se utilizzato ad integrazione del reddito. L'Italia, invece, si è progressivamente mossa verso l'eliminazione di qualsiasi tributo patrimoniale. Prima, nel 1997, con la cancellazione dell'imposta patrimoniale sulle imprese, poi con la progressiva riduzione dell'ambito di applicazione dell'imposta sulle successioni e da ultimo con il superamento dell'Ici sulla prima casa. L'Imu, quindi, poteva in qualche modo sanare una lacuna del nostro sistema fiscale, sebbene non fosse completamente esente da critiche.

La debolezza principale dell'Imu consisteva nel suo basarsi sulle rendite catastali, indicatori vecchi e del tutto inadeguati ad esprimere il reale valore di mercato del patrimonio. In attesa della riforma del catasto, tuttavia, sarebbe stato possibile dedurre tale valore di mercato, quantomeno in prima approssimazione e per i fabbricati residenziali, dalla banca dati dell'Omi, l'Osservatorio del mercato immobiliare. In questo modo sarebbe stato possibile rendere l'imposta più equa senza alcuna perdita di gettito⁵⁴.

Si è invece scelta una strada diversa, ossia il superamento dell'Imu sulla abitazione principale e l'introduzione della Tasi, la parte della Iuc che finanzia i servizi indivisibili come l'illuminazione pubblica, la polizia municipale, l'arredo urbano e la manutenzione dei giardini pubblici. Questo passaggio però non sembra aver risolto, a meno di modifiche che potrebbero essere introdotte durante l'iter parlamentare, alcuni dei problemi del passato. In primo luogo la base imponibile della Tasi è quella prevista per l'applicazione dell'Imu: questo significa sostanzialmente che anche per questa volta non si fa alcun riferimento esplicito al valore di mercato cui, anche secondo il disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale, bisognerebbe tendere.

Il secondo aspetto critico è connesso al fatto che la Tasi, per sua natura, verrà misurata sull'utilizzo di una unità immobiliare e non sulla proprietà per cui dovranno sicuramente pagarla anche gli inquilini che in media risultano più poveri dei proprietari. Tale scelta rischia, quindi, di aumentare l'inequità del sistema fiscale.

⁵⁴ Agnoletti, Bocci, Ferretti, Lattarulo (2014).

In ultimo luogo occorre ricordare che per la Tasi, a differenza dell'Imu, le detrazioni sull'abitazione principale non saranno più definite a livello centrale ma dai singoli Comuni. Lo Stato, infatti, si è impegnato a consegnare ai Comuni 500 milioni di euro da destinare alle agevolazioni sulla prima casa, ma saranno gli enti, anche in relazione alle proprie necessità di bilancio, a definirne le modalità di assegnazione. Occorre osservare che l'applicazione di regole molto diverse (ad esempio l'introduzione o meno di detrazioni per i figli) può, da un lato, generare meccanismi di concorrenza fiscale e, dall'altro, rendere l'imposta complessivamente più iniqua rispetto al passato. Facciamo un esempio: per una prima casa con valore imponibile di 75mila euro si pagavano nel 2012, 100 euro e se si avevano due figli l'imposta si azzerava. Nel 2014 invece, in totale assenza di detrazioni e applicando allo stesso imponibile l'aliquota minima della Tasi (0,1%) si pagheranno 75 euro, mentre se si sceglie l'aliquota massima (0,25%) l'imposta salirà a 187 euro. Come già sottolineato, l'ammontare effettivo della Tasi sarà inferiore a quanto appena indicato poiché i Comuni dovranno necessariamente adottare un sistema di detrazioni. Tuttavia l'imposta dovuta sarà ulteriormente diversificata in relazione all'articolazione che tale sistema assumerà, a seconda quindi che si scelga di privilegiare le famiglie, sulla base del numero di figli, oppure i redditi, sulla base ISEE, o semplicemente la proprietà.

Tabella 15.2
ALIQUEUTE TASI E IMU. 2014

	Aliquota standard	Aliquota massima
TASI	1‰	<i>Abitazioni principali non di lusso</i> 2,5‰
		<i>Abitazioni principali di lusso</i> Tasi+Imu: 6‰
		<i>Altri immobili</i> Tasi+Imu: 10,6‰
IMU		<i>Abitazioni principali non di lusso</i> esenti
	<i>Abitazioni principali di lusso</i> 4‰	<i>Abitazioni principali di lusso</i> 6‰
	<i>Altri immobili</i> 7,6‰	<i>Altri immobili</i> 10,6‰

È evidente però come il confronto tra Imu e Tasi non possa prescindere da una quantificazione dei loro gettiti. Utilizzando la banca dati del catasto edilizio urbano per la Toscana e operando, pertanto, sulle singole unità immobiliari è possibile ripercorre l'evoluzione normativa che dal 2012 ha coinvolto il patrimonio immobiliare. In questo modo si può mettere a confronto quanto accadeva in passato con l'Imu anche sulla prima casa e le detrazioni anche sui figli, e quanto invece accadrà in futuro, a partire dal 2014, con il pagamento della sola Tasi sull'abitazione principale e dell'Imu e della Tasi sugli altri fabbricati. Prendendo a riferimento il gettito Imu complessivo del 2012 per la Toscana così come risulta dai dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, vengono stimati, sulla base dei dati catastali e in riferimento alla normativa vigente, i gettiti 2013 e 2014 e la loro distribuzione per tipologia di immobile e per soggetto ricevente (Stato e Comuni). Mantenendo costanti le aliquote deliberate nel 2012, il gettito del 2013 viene stimato con l'esenzione totale per le abitazioni principali non di lusso e con la rivalutazione della base imponibile per gli immobili nella categoria

D⁵⁵. Il gettito Imu per il 2014 viene stimato in modo analogo a quello dell'anno precedente ma eliminando la detrazione per i figli a carico relativamente alle abitazioni principali di lusso. Infine la Tasi viene calcolata tenendo conto di due possibili scenari: quello con l'applicazione in tutti i Comuni toscani dell'aliquota standard e quello con l'applicazione dell'aliquota massima. Occorre specificare che nel caso di abitazione principale il gettito stimato Tasi tiene conto del fatto che i Comuni dovranno mettere in atto agevolazioni per le famiglie. A questo proposito si stima che nel 2012, sulla base dei dati catastali, l'ammontare complessivo delle detrazioni all'Imu (prima casa e figli a carico) è stato di 210 milioni di euro e cioè il 40% del gettito potenziale che gli enti avrebbero percepito in assenza di sconti. Pertanto, al fine di introdurre nel calcolo della Tasi una quantificazione delle detrazioni si è deciso di mantenere inalterata, anche per la nuova imposta, questa stessa proporzione. In altre parole si è ipotizzata l'applicazione di agevolazioni tali da ridurre il gettito del 40%. L'ammontare delle detrazioni necessarie a tale scopo risulta pari a 48 milioni di euro, e cioè poco meno del 10% della cifra stanziata dallo Stato a tale scopo.

Tabella 15.3
GETTITO IMU E TASI PER RICEVENTE E TIPOLOGIA DI IMMOBILE. TOSCANA
Milioni di euro

	Imu 2012	Imu 2013	Imu 2014	Tasi 2014 al. standard	Tasi 2014 massima (*)
<i>Comune</i>					
Abitazione principale e pertinenze	325	9	9	73	239
Altre abitazioni e pertinenze	537	886	886	48	83
Immobili ad uso produttivo	166	60	60	18	33
Altri immobili	153	249	251	15	25
TOTALE	1.181	1.204	1.206	154	380
<i>Stato</i>					
Abitazione principale e pertinenze	-	-	-	-	-
Altre abitazioni e pertinenze	348	0	0	-	-
Immobili ad uso produttivo	111	238	238	-	-
Altri immobili	98	0	0	-	-
TOTALE	557	238	238	-	-
TOTALE	1.738	1.442	1.444	154	380

* Per l'abitazione principale l'aliquota massima è pari al 2,5%. Per gli altri fabbricati, invece, viene individuata, a livello di singolo Comune, imponendo i vincoli previsti dalla Legge di Stabilità in caso di pagamento di Imu e Tasi

Fonte: stime IRPET su dati MEF e Catasto Edilizio Urbano

Guardando al confronto tra il 2012 e il 2014, la perdita di gettito Imu (circa 290 milioni di euro) è da attribuire unicamente al mancato pagamento sull'abitazione principale, circostanza questa che, a conti fatti, finisce con il penalizzare lo Stato anziché i Comuni. Agli enti locali, infatti, la Legge di Stabilità conferma la destinazione anche nel 2014 e per gli anni a venire di tutte le risorse provenienti dall'Imu, ad eccezione di quella prelevata sulla categoria D. Nel 2012, invece, la metà del gettito calcolato ad aliquote standard e pagato dai proprietari di immobili diversi dall'abitazione principale confluiva nelle casse erariali.

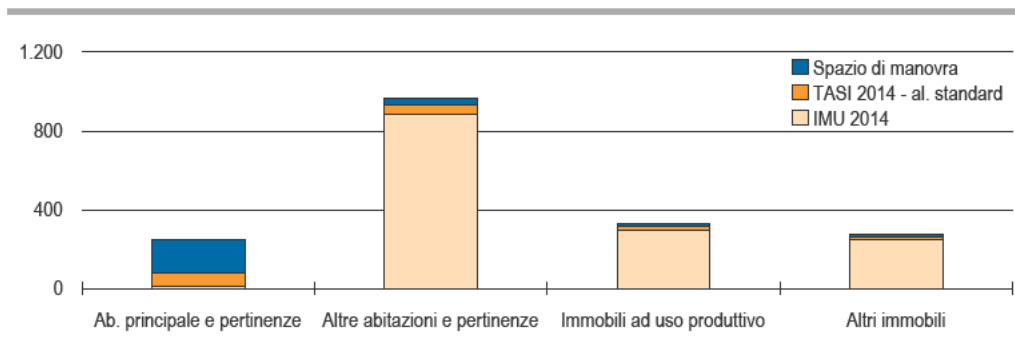
Considerando le entrate complessive del 2014 provenienti dal pagamento di Imu e Tasi, nel caso in cui si assumano le aliquote standard, queste risultano pari a 1,6 miliardi

⁵⁵ Il moltiplicatore applicato alla rendita catastale per gli immobili di categoria D ad eccezione della D5, è elevato a 65 a decorrere dal 1 gennaio 2013.

di euro, mentre se ipotizziamo di utilizzare tutti gli spazi di manovrabilità concessi per la Tasi, il gettito risulta di poco superiore a 1,8 miliardi.

In riferimento alle abitazioni principali, il gettito Tasi potrà variare da un minimo di 70 milioni, nel caso in cui tutti gli enti decidessero di applicare la tariffazione standard, fino ad un massimo di 240 milioni di euro, nel caso si optasse per quella massima consentita. A questo gettito si sommerà la parte proveniente dal pagamento dell'Imu relativamente alle abitazioni principali di lusso (circa 10 milioni di euro). Rapportando il gettito complessivo per le prime case (Imu e Tasi) al numero di abitazioni principali, l'oscillazione risulta compresa tra 80 euro e 250 euro e lo scarto negativo rispetto all'Imu pagata nel 2012 sarà, nell'ipotesi meno favorevole di massima imposizione, pari a circa 75 euro per ogni prima casa. In altre parole, anche nel caso in cui tutti i Comuni decidessero di utilizzare pienamente i margini di manovrabilità messi a disposizione dalla Legge, i proprietari di una abitazione principale pagheranno un po' meno che nel passato.

Grafico 15.4
GETTITO IMU E TASI 2014 PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE. TOSCANA
Milioni di euro



Fonte: stime IRPET su dati Mef e Catasto edilizio urbano

Per gli altri tipi di immobile l'imposizione prevederà, come già sottolineato, il pagamento sia dell'Imu, secondo criteri e importi molto simili al passato, che della Tasi. Per le abitazioni non principali questa circostanza si traduce in un gettito supplementare di circa 50 milioni di euro (ma potrebbe arrivare a 80 se tutti i comuni applicassero le aliquote più alte), che si aggiunge agli 890 milioni di Imu. In termini relativi il surplus a carico di ciascuna abitazione non principale potrà variare, a seconda del sistema di tariffazione stabilito, tra 45 e 80 euro. Anche per gli altri immobili (produttivi e non) si delinea una situazione del tutto analoga a quella appena descritta ed infatti ciascun contribuente si troverà a pagare tra il 6% e l'11% in più rispetto al 2012. Nel caso di immobili ad uso produttivo il gettito Tasi oscillerà tra 20 e 35 milioni, mentre nel caso di altri fabbricati la forbice sarà compresa tra 15 e 25 milioni.

In definitiva, quindi, con il passaggio al nuovo sistema impositivo potrebbe delinearsi un inasprimento del livello di tassazione sul patrimonio immobiliare complessivo, soprattutto nel caso in cui i singoli Comuni decidessero di spostarsi dall'aliquota di base.

Se volessimo misurare l'effettiva variazione del livello di carico fiscale nel passaggio tra vecchio e nuovo sistema impositivo dovremmo però considerare che, per il solo 2013, è stata istituita la maggiorazione Tares per i servizi indivisibili. Pertanto, per tenere conto di questa componente, il confronto tra la situazione attuale (2013) e quella che si prospetterà a partire dal 2014 dovrà riguardare, per l'oggi, la somma tra l'Imu e

la maggiorazione della Tares, e per il domani, l'Imu e la Tasi. Allo scopo di facilitare la comparazione tra i due sistemi impositivi, si prendono in esame alcuni scenari di riferimento. Tali scenari verranno valutati limitatamente al patrimonio residenziale, poiché la banca dati del catasto fornisce informazioni parziali per gli immobili ad uso produttivo. In particolare, per il 2013 si utilizzano:

1. scenario 1 (attuale), che prevede il pagamento dell'Imu per tutti gli immobili⁵⁶ ad eccezione delle abitazioni principali non di lusso, e della maggiorazione Tares di 30 centesimi al metro quadro per i servizi indivisibili. Per le abitazioni principali di lusso si applica la detrazione di 200 euro e di 50 euro per ogni figlio al di sotto dei 26 anni;
2. scenario 2 (pre-manovra), che prevede il pagamento dell'Imu e della maggiorazione Tares per tutti gli immobili, compresa l'abitazione principale.

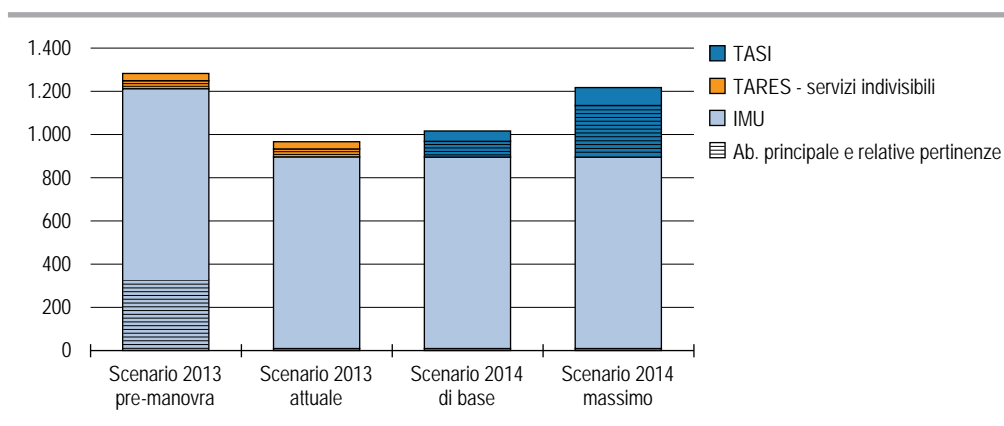
Per il 2014, invece, gli scenari di riferimento sono i seguenti:

1. scenario 1 (di base), in cui si prevede il pagamento dell'Imu ad aliquote reali e della Tasi ad aliquote standard;
2. scenario 2 (massimo), dove la Tasi viene calcolata applicando il massimo livello di tassazione previsto.

Occorre ricordare che in entrambi gli scenari del 2014, per tenere conto delle possibili detrazioni sull'abitazione principale, al gettito stimato per la Tasi viene sottratta la cifra di 48 milioni di euro⁵⁷.

Per le sole abitazioni e pertinenze, il confronto tra il 2013 e il 2014 mette in evidenza come, con la Tasi al livello di base, il gettito complessivamente pagato in Toscana risulta più alto rispetto a quello attuale mentre se lo Stato non fosse intervenuto annullando l'Imu sull'abitazione principale (scenario 2 del 2013) il confronto avrebbe dato l'esito opposto. Infatti, sotto l'ipotesi di Tasi al minimo, le entrate provenienti dal patrimonio immobiliare sarebbero pari a 1.020 miliardi mentre i gettiti 2013 riferiti agli scenari attuale e pre-manovra, ammonterebbero rispettivamente a circa 970 milioni e 1.280 miliardi di euro.

Grafico 15.5
GETTITO DA IMMOBILI RESIDENZIALI 2013 E 2014. TOSCANA
Milioni di euro



Fonte: stime IRPET su dati Mef e Catasto edilizio urbano

⁵⁶ In tutti gli scenari 2013 e 2014 l'Imu viene calcolata applicando le aliquote reali del 2012.

⁵⁷ Come già specificato, tale ammontare viene calcolato supponendo di mantenere inalterata, anche per questa nuova imposta, la stessa quota (40%) di gettito non pagato a seguito di agevolazioni osservata per l'Imu.

Tabella 15.6
 CONFRONTO TRA VECCHIO E NUOVO SISTEMA IMPOSITIVO PER ABITAZIONI E PERTINENZE. TOSCANA
 Milioni di euro

	2013		2014	
	Scenario 1 (attuale)	Scenario 2 (pre-manovra)	Scenario 1 (di base)	Scenario 2 (massimo)
<i>Valori assoluti in milioni di euro</i>				
TOTALE	966	1282	1016	1217
IMU	895	1211	895	895
TARES (maggiorazione servizi indivisibili)	71	71	-	-
TASI	-	-	121	322
<i>Valori medi per famiglia in euro</i>				
TOTALE	587	779	617	739
IMU	544	736	544	544
TARES servizi indivisibili	43	43	-	-
TASI	-	-	74	196

Fonte: stime IRPET su dati del Catasto Edilizio urbano

È evidente che nell'ipotesi in cui i Comuni optassero per l'innalzamento fino al massimo delle aliquote Tasi (scenario 2 per il 2014), l'incremento di gettito rispetto al quadro attuale sarebbe ancora più rilevante. In questo caso, infatti, le entrate complessive risulterebbero pari a 1.220 miliardi e cioè di poco inferiore a quelle provenienti dallo scenario pre-manovra del 2013.

In altre parole se i Comuni decidessero di utilizzare al massimo gli spazi di manovra previsti dalla Legge, il nuovo sistema impositivo determinerebbe un onere aggiuntivo a carico dei contribuenti piuttosto consistente poiché in media ogni famiglia toscana potrebbe dover pagare nel 2014 fino a 150 euro in più rispetto alla situazione attuale (scenario 1 del 2013). Tale vantaggio si è reso possibile, però, solo in conseguenza del fatto che lo Stato è intervenuto con l'abolizione totale dell'Imu per l'abitazione principale. Infatti, se fossero rimaste in vigore le condizioni pre-manovra (scenario 2 del 2013), il passaggio al nuovo sistema impositivo avrebbe determinato un vantaggio per le famiglie, consentendo a ciascuna di esse di risparmiare in media circa 40 euro. Naturalmente, come più volte sottolineato, il carico fiscale sulle famiglie dipenderà anche dalle scelte dei Comuni in merito alle agevolazioni sulla prima casa.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia del Territorio (2012), *Audizione presso la Camera dei Deputati - Commissione Finanze in merito alla Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*, Roma, 13 settembre, AC 5291, <http://www.agenziaterritorio.it>
- Agnoletti C. (2012), *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), “Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa”, *Lavoce.info*, 14 marzo
- Anci (2013), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)*
- Arena G. (2003), *L'amministrazione condivisa*, <https://www.fondazionedivittorio.it>
- Baldersheim H., Rose L. E. (2010), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave MacMillan, Londra
- Banca d'Italia (2011), “Le Infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”, *Seminari e Convegni*, n. 7.
- Bocci C, Iommi S., Marinari D. (2012), “Imu più equa con i valori di mercato”, *Lavoce.info*, 8 novembre
- Camagni R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica” in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-57
- Camagni R., Gibelli M. C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Capello R., Camagni, R. (2000), “Beyond optimal city size: an evaluation of alternative urban growth patterns”, *Urban Studies*, vol. 37, n. 9, pp. 1479-1496
- Ceriani V., Franco D. (2011), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale presso la VI Commissione del Senato Finanze e Tesoro*, Roma, 13 ottobre, AC 4566, <http://www.bancaditalia.it>
- CNEL, ISTAT (2013), *Rapporto BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, <http://www.misuredelbenessere.it/>
- CNEL, ISTAT (2013), *URBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città*, <http://www.istat.it>
- Corsi C. (2005), *Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio
- Cresme Europa Servizi (2013), “Il Partenariato Pubblico Privato in Italia nel 2012”, *Osservatorio Nazionale Project Financing*, Roma
- Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforme a buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini

- De Wolff H. (2007), *The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing*, presented in the ENHR International Conference on “Sustainable Urban Areas”, 25-28 June, Rotterdam
- Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio (2011), *Gli immobili in Italia - 2011*, Roma, <http://www.agenziaterritorio.it>
- Easterlin R. A. (1974) “Does Economic Growth Improve the Human Lot?” in AAVV, *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York
- European Commission (2010), *The Beyond GDP initiative*, <http://ec.europa.eu>
- Fiorillo F. (2011), *A model on interests representation and accountability in small local governments*, Quaderni di ricerca n. 356, Università di Ancona
- Fraschini A., Osculati F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale - Dipartimento di politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, Working paper n. 71
- Gori G., Lattarulo P. (2013), *Opere pubbliche: l'effetto della crisi sulla scarsità di risorse e sull'efficienza del mercato*, Collana Studi e Approfondimenti, IRPET, ISBN 978-88-6517-049-6
- Guerra M. C. (2009), *Modelli di accreditamento e configurazione dei mercati*, <https://www.capp.unimore.it>
- IFEL (2013), *Il bilancio 2013 Istruzioni per l'uso*, ottobre
- IRPET (2011), *La finanza locale in Toscana - Rapporto 2010*, ISBN 978-88-6517-024-3, Firenze
- IRPET (2013), *La finanza pubblica in Toscana - Rapporto 2012-2013*, ISBN 978-88-6517-047-2, Firenze
- IRPET (2013), *La finanza pubblica in Toscana*, IRPET, Firenze
- IRS (a cura di) (2013), “Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8-10, agosto-ottobre
- ISTAT (2013), *9° Censimento Industria e Servizi, Istituzioni e Non Profit: un paese in profonda trasformazione*, Comunicato stampa, <http://www.istat.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento delle Finanze (2013), *Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili*, 7 agosto
- Muraro G. (2013), Taser, un surrogato per l'Imu, *Lavoce.info*, 13 settembre
- Musella M., Santoro M. (2012), *Sui meccanismi di finanziamento del Terzo Settore. Proposta per una concreta attuazione del principio di sussidiarietà*, <https://www.siecon.org>
- Nelson A. C. (1999). “La nuova generazione di oneri urbanizzativi negli Stati Uniti”, in Curti. F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini
- OECD (2006), *The efficiency of sub-central spending*, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, <http://www.oecd.org>
- Ongaro E. (a cura di) (2006), *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Rubettino, Catanzaro
- Pellegrino S., Zanardi A., (2013), “Legge di stabilità: il conto delle imposte sugli immobili”, *Lavoce.info*, 25 ottobre
- Pesci A. (2012), *La legge regionale toscana sul sistema delle autonomie locali - Associazionismo intercomunale*, Cooperazione istituzionale e finanziaria, ISBN 978-88-387-7627-X, Maggioli Editore, Rimini

- Rypkema Donovan D. (2001), *Property Rights and Public Values*, paper presented to the Georgetown Environmental Law & Policy Institute, 13 June
- Sen A. (1992), *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Sen A., Stiglitz J. E., Fitoussi J. P. (2009), *Report on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- Swianiewicz P. (2002) "Size of local government: international context and theoretical framework", in Swianiewicz P. (a cura di), *Consolidation or fragmentation? The size of local government in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest
- Tocci W (2001). "L'insostenibile ascesa della rendita urbana" in Agnoletti C., Di Maio S. (a cura di), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*, supplemento n. 2 del quadrimestrale Scelte Pubbliche, Associazione Romano Viviani, Arezzo, pp. 17-70
- UNDP (1992) *Human Development Report*, <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our common future*, <http://www.un.org/>
- Zamagni S. (2011), "Slegare il Terzo Settore", in Zamagni S. (a cura di), *Libro Bianco del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (a cura di) (2013), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna

Finito di stampare in Italia nel mese di Luglio 2014
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

ISBN 978-88-6517-059-5



IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA

Identikit 2013

L'instabilità dell'attuale fase economica e le incertezze della politica nel farvi fronte, rendono assai difficile seguire con attenzione il continuo evolversi delle norme e degli interventi di finanza pubblica. Ciononostante, il progredire della crisi - da un lato - e l'affastellarsi di norme - dall'altro - vanno progressivamente modificando il modo di operare dell'attore pubblico e le sue relazioni con le imprese, le famiglie e il territorio.

L'effetto nel lungo periodo di misure lineari troppo rigide (dal Patto di Stabilità Interno, al blocco del *turn over*) intervallate da sporadici interventi *ad hoc* (dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale, al pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione), non ha fatto che aumentare la distanza tra cittadino e amministrazione, acuendo il conflitto tra una domanda di servizi crescente e una insostenibile pressione fiscale.

Oggi siamo ancora in assenza di un serio quadro di riforme, mentre la pubblica amministrazione del paese è impoverita nelle risorse finanziarie e umane e soffre di un discredito - in parte frutto di valutazioni semplicistiche - presso l'opinione pubblica.

Questo Rapporto, composto da brevi monografie sui diversi spaccati della pubblica amministrazione, offre una lettura sintetica dei cambiamenti in atto nei diversi ambiti dell'intervento pubblico. I dati della Toscana, regione caratterizzata da una tradizione di elevata offerta di servizi e di virtuosa integrazione tra pubblico e privato, offrono molti spunti di riflessione sui processi di riforma settoriali avviati e mai conclusi, sull'effetto delle manovre sui territori e sulle relative risposte da parte delle amministrazioni.

PATRIZIA LATTARULO. Dirigente dell'Area di ricerca Economia Pubblica e Territorio dell'Irpet, cura da alcuni anni i Rapporti periodici sulla Finanza Pubblica in Toscana e contribuisce al Rapporto Annuale sulla Finanza Pubblica Territoriale in Italia a cura degli Istituti di Ricerca Regionali. Si occupa in particolare di finanza locale, fiscalità e investimenti pubblici. Divulga l'attività dell'Istituto attraverso l'organizzazione di iniziative pubbliche e partecipa al dibattito attraverso l'intervento a convegni.