

**FEDERALISMO FISCALE:
UNA PAUSA DI RIFLESSIONE ?**
*Frascati 17 e 18 maggio 2012
Scuderie Aldobrandini*

***Il federalismo municipale:
l'anticipazione dell'IMU***

Andrea Ferri
Corrado Pollastri
Silvia Scozzese

Indice

1. L'impatto del d.l. 201/2011 sulle risorse dei Comuni

- Dall'Ici all'Imu
- Il taglio dei trasferimenti
- Il percorso applicativo
- Il nuovo assetto quantitativo
- Urgenza della riforma del catasto, estimi e decentramento

2. Gli snodi critici della riforma per i Comuni

- Trasferimento di responsabilità fiscale dallo Stato ai Comuni
- Incertezza delle risorse per il 2012, la questione delle stime e la rilevazione IFEL
- Altri punti critici

3. Verso il 2013: scenari di federalismo fiscale

- Il percorso di applicazione della 42 sino ad oggi
- Ipotesi di assetto per il 2013

L'impatto del d.l.201/2011 sulle risorse dei Comuni

Il quadro finanziario
e i fondamentali del nuovo assetto

Dall'ICI all'IMU

Anticipo dell'IMU, federalismo e politiche di bilancio (1/2)

- L'anticipo dell'Imu risponde a logiche solo marginalmente legate alla finanza dei Comuni. Sono prioritari:
 - Obiettivi generali di bilancio
 - Obiettivi di riassetto del carico fiscale (patrimoni, abitazione principale)
- Il maggior margine di manovra sulle aliquote – che con l'ICI era in media quasi del tutto utilizzato – viene introdotto sulle macerie delle politiche locali costruite in 18 anni di gestione dell'ICI

Dall'ICI all'IMU

Anticipo dell'IMU, federalismo e politiche di bilancio (2/2)

- I vincoli di bilancio sui Comuni sono più stringenti:
 - Minori risorse con maggior pressione fiscale
 - “Coabitazione” con lo Stato sul medesimo cespite e tributo
- Le regole di gestione sono complicate
 - nell'applicazione dell'IMU, tributo nuovo ed autonomo anche rispetto all'IMU-dlgs. 23
 - nei riflessi sulla gestione di bilancio; l'IMU influenza buona parte del fondo di riequilibrio
- Restano in ombra i temi che risultavano prioritari – e problematici – fino a pochi mesi fa. Per tutti:
 - Quale schema di perequazione adottare
 - Come utilizzare i fabbisogni standard

Dall'ICI all'IMU

Le novità dell'IMU (1/2)

- **Ampliamento della base imponibile**
 - Reintroduzione dell'imposizione sulle abitazioni principali
 - Rispetto alla vecchia Ici (aliquota media 5 ‰ e 103,29 euro di detrazione)
l'Imu è più elevata per le abitazioni principali con valore a fini ICI superiore a circa 70 mila euro; o a 100.000 euro, nel caso di un figlio convivente)
 - Fabbricati rurali strumentali al 2‰; non strumentali nel regime ordinario
 - Si risolve l'incertezza sulla imponibilità dei cespiti connessi all'attività agricola, con aggravii rilevanti, parzialmente mitigati dal d.l. 16
 - Estensione del prelievo ai terreni non coltivati né edificabili

Dall'ICI all'IMU

Le novità dell'IMU (2/2)

- **Aumento dei coefficienti per il calcolo del valore fiscale degli immobili**
 - + 60% sulle abitazioni; in media +40% sull'imponibile diverso dall'abitazione principale
- **Aumento dell'aliquota ordinaria**
 - + 17% circa rispetto all'aliquota media ICI (6,48 per mille)
- **Abolizione (o riduzione) di gran parte dei regimi di agevolazione (obbligatori e non)**
 - abitazioni ex assimilate, storici, affitti, terreni, ecc.

Trasferimenti statali e “riequilibrio” del gettito IMU rispetto all’ICI

- I trasferimenti statali o il Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR)
 - Si riducono in ragione del maggior gettito “ad aliquota base” attribuito ai Comuni
 - Le variazioni compensative sono determinate in funzione delle stime di gettito
 - Le variazioni compensative non incidono sul maggiore – o minore – gettito da manovre IMU comunali
 - **Il valore complessivo delle variazioni compensative è di circa 3,2 miliardi**, in quanto incorpora la de-alimentazione del FSR da parte dell’Irpef sugli immobili a disposizione (il comma 17 parla di soli 1,627 mld)
 - la compartecipazione IVA-Irpef (circa 3 mld. nel 2012) è incorporata nel FSR e non si procede ai successivi passi di territorializzazione del gettito previsti dal d.lgs. 23
 - Le risorse sono ulteriormente ridotte di 1,5 mld. (art. 28, d.l. 201), in proporzione del gettito IMU di ciascun Comune

Bilancio 2012 - *Ipotesi di applicazione delle norme e stime di gettito*

- L'introduzione dell'IMU NON produce aumento di risorse per i Comuni.
 - La differenza con l'Ici "attuale" viene compensata con variazioni uguali e contrarie del FSR (regioni SO), o dei trasferimenti statali / regionali (RSS)
 - Le riduzioni compensative si basano sul gettito "stimato" dell'IMU quota Comune e su un gettito *convenzionale* dell'ICI di partenza
- Le riduzioni secche derivano dalle manovre 2010 (d.l. 78, per i comuni soggetti al Patto) e dal d.l. 201 (art.28, per tutti)
- Le risorse effettivamente disponibili dipenderanno da:
 - precisione delle stime dell'IMU che determinano la riduzione del FSR compensativa ex ante
 - regole di aggiustamento: eventuali variazioni *ex post* sulla base della verifica degli incassi (che è necessaria già in corso 2012)
 - aumenti del prelievo decisi dai Comuni su una base già "stressata"

La variazione delle risorse dei Comuni nel 2012

VARIAZIONE ENTRATE	2.467
Gettito IMUS Comunale	12.400
- di cui abitazione principale	3.400
- di cui altri immobili (quota comunale)	9.000
Soppressione ICI 2010	-9.200
Soppressione Addizionale Energetica	-733

VARIAZIONE Fondo di Riequilibrio	-4.981
- di cui Rettifiche 2012	121
- di cui Riparto Fondo Soppressa Addizionale Energetica	733
- di cui Stima riduzione costi della politica 2012	-125
- di cui Tagli 2012	-2.510
- di cui Variazione compensativa IMU	-3.200

VARIAZIONE RISORSE COMPLESSIVE	-2.514
In percentuale dell'ICI 2010	-27,3%

La variazione delle risorse dei Comuni nel 2012

- Nel 2012 le due principali operazioni che riguardano le entrate non comportano effetti finanziari sui Comuni, che dipendono quasi esclusivamente dall'applicazione dei tagli ai trasferimenti
 - Le maggiori entrate proprie per 3,2 mld dovute al saldo tra la nuova IMU (12,4 mld) e la soppressa ICI (9,2 mld) dovrebbero essere esattamente compensate con un corrispondente taglio dei trasferimenti.
 - La de-fiscalizzazione dell'addizionale energetica (attribuzione dell'imposta allo Stato e attribuzione di trasferimenti) vede minori entrate proprie per 733 miliardi compensate da 733 miliardi di maggiore FSR
 - Il saldo finale di -2,5 miliardi è sostanzialmente dovuto all'applicazione dei tagli del dl 78/2010 e del dl201/2011.

La fase transitoria nel 2012

La compensazione IMU/ICI viene determinata sulla base di stime di gettito e detratta dalle risorse dei Comuni ex – ante.

E' prevista la rettifica delle compensazioni IMU/ICI sulla base degli incassi effettivi: sulla base dell'acconto di giugno e a consuntivo (accordo 1° marzo 2012 e nuovo comma 12-bis, art. 13, dl 201)

Il Governo si riserva la facoltà di variare con DPCM le aliquote di base in corso d'anno, per coprire gli eventuali differenziali tra stime di gettito ed entrate effettive

Il d.l. 16 ha modificato pezzi importanti dell'IMU e della ripartizione del gettito, rendendo necessarie nuove stime nazionali e per singolo Comune

Revisione degli estimi catastali

- **L'IMU rende ancora più urgente una vera riforma degli estimi catastali**
 - L'aumento di imponibile realizzato con i coefficienti IMU amplifica il problema delle sperequazioni relative tra valore catastale e valore di mercato.
 - Soprattutto nelle grandi città, gli estimi catastali sono spesso più bassi nelle zone centrali e di pregio rispetto alle periferie di nuova costruzione
 - Il prelievo attraverso l'IMU è quindi ancora più sperequato rispetto all'ICI, rischiando di penalizzare maggiormente i ceti medi e bassi.
- **La nuova delega per la riforma del catasto mira a realizzare una riforma già decisa 15 anni fa**
- **È necessario concertare con i Comuni:**
 - uno schema di decentramento, da troppo tempo bloccato
 - un metodo per rivedere le rendite in tempi brevi e con il minimo di contenzioso

Gli snodi critici della riforma per i Comuni

Il trasferimento di “responsabilità fiscale” dallo Stato ai Comuni

- Lo Stato ottiene dall’operazione IMU oltre 13 miliardi, mentre i Comuni perdono risorse per quasi il 30% della precedente ICI (vedi tabella)
- L’attribuzione di una ampia leva fiscale ai Comuni ingenera una errata percezione della responsabilità fiscale tra i diversi livelli di governo
 - I Comuni che non varieranno l’aliquota saranno costretti ad effettuare interventi sul versante della spesa (o delle altre entrate) per un ammontare di risorse pari a circa il 30% dell’ICI
 - La sola compensazione dei tagli vale oltre 1 punto dell’aliquota standard IMU per gli immobili diversi dall’abitazione principale (più di un terzo della leva complessiva)
 - Si consideri inoltre che il comparto dei Comuni subisce un’ulteriore pressione finanziaria a causa dell’incremento degli obiettivi di Patto di Stabilità per circa 1,4 miliardi, disposto dalle manovre dell’agosto 2011.

IMU, imposta “municipale” o statale ?

IMPATTO DELL'IMU SUI CONTRIBUENTI

ICI 9,2 miliardi

IMU totale 21,4 miliardi

L'IMU vale il 233% dell'ICI

IMU, imposta “municipale” o statale ?

IMPATTO DELL'IMU SUI COMUNI

IMU comunale	+3,2 miliardi
<u>Tagli</u>	<u>-5,7 miliardi</u>
Differenza	-2,5 miliardi

**I comuni perdono il 27%
dell'ICI**

Incertezza di bilancio degli Enti per il 2012

- Al momento della redazione del bilancio, nonostante le modifiche introdotte con il d.l. 16/2012, che dispone l'accertamento convenzionale dell'IMU, i Comuni non hanno certezza delle risorse disponibili per il 2012
- L'incertezza risiede prevalentemente nel ruolo centrale che la riforma assegna alle stime di gettito IMU prodotte dal Ministero dell'Economia.
- La compensazione dell'eccedenza dell'IMU rispetto all'ICI (via riduzione trasferimenti) viene effettuata ex-ante sulla base delle stime IMU; qualora il gettito risultasse inferiore alle stime, i Comuni subirebbero un taglio poiché le compensazioni rimarrebbero ancorate (a livello di comparto) al gettito stimato.
- Il recupero di questo taglio occulto avverrebbe esclusivamente attraverso l'incremento delle aliquote di base che il Governo si è riservato di attuare (via DPCM) proprio nel caso di sovrastima del gettito effettivo
 - Non è inoltre chiaro ad oggi se l'eventuale variazione delle aliquote di base prevista in caso di insufficienza di gettito eroderà o meno la leva fiscale dei Comuni
- La presenza di fondati dubbi sulla affidabilità delle stime ministeriali, particolarmente a livello di singolo comune ma anche a livello di comparto, rende ancora più incerto l'orizzonte finanziario delle amministrazioni comunali.

Il nodo delle stime

- Il MEF perviene ad una stima del gettito IMU di 21,4 miliardi, di cui:
 - 3,4 relativi ad abitazioni principali
 - 18 relativi agli altri immobili
- Le stime sono effettuate a partire da:
 - la banca dati del Catasto Edilizio Urbano e del catasto terreni;
 - l'universo dichiarativo comprendente le dichiarazioni dei redditi e le Certificazioni Uniche dei redditi di lavoro Dipendente (CUD);
 - la banca dati dei versamenti dell'Imposta Comunale sugli Immobili.

Le criticità del procedimento di stima

- La mancanza di una base informativa centralizzata dell'ICI, che tenga conto sia dell'effettivo livello di *compliance* fiscale, sia dei regimi agevolativi che saranno aboliti, rende l'operazione di stima un esercizio di proiezione non deterministico, ma necessariamente basato su ipotesi e semplificazioni.
 - Le ovvie affinità tra il vecchio ed il nuovo tributo suggerirebbero di esporre la formazione del nuovo gettito a partire da grandezze ben note agli enti, quali appunto le basi imponibili dell'Ici, evidenziando l'impatto delle singole modifiche normative rispetto al gettito riscosso l'anno precedente.
 - L'approccio MEF, che invece parte da una base imponibile teorica, quale è il Catasto, rischia di non evidenziare la componente del nuovo gettito riconducibile alla valorizzazione di parti della base imponibile oggi non incise o addirittura evase.
- Può risultare quindi utile confrontare le stime del governo con le valutazioni effettuate dai Comuni, che possono disporre di basi informative più specifiche e di esperienza più diretta sulla gestione del tributo.
- La presenza di scostamenti sistematici può fornire informazioni riguardo alle attese sul gettito e sul processo di transizione all'IMU nel 2012.

Le stime IMU del Governo e le valutazioni dei Comuni a confronto: la rilevazione Ifel

- Indagine rivolta ai Comuni, avviata in febbraio
- Questionario con due finalità
 1. Proporre uno schema di calcolo delle risorse 2012 e di stima dell'IMU
 2. Raccogliere le valutazioni riguardo il gettito IMU atteso dai Comuni
- Oltre 1500 risposte
 - Circa 1200 unità valide dopo l'applicazione di stringenti filtri di coerenza
 - Correttezza formale del questionario
 - Coerenza delle stime Imu rispetto all'Ici
- Disomogenea adesione sul territorio

La rilevazione IFEL

Frazioni di campionamento

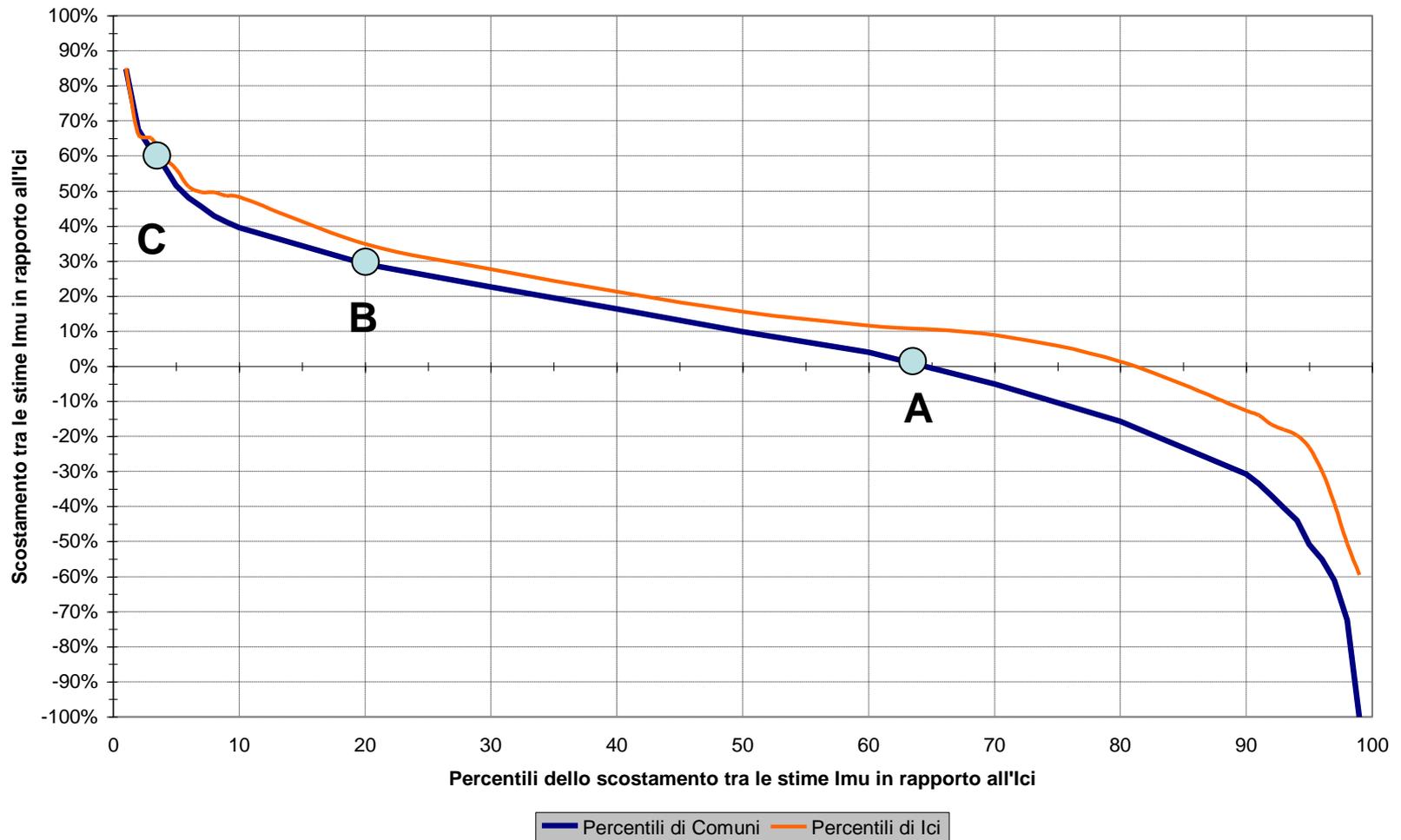
	Quota di comuni campionati						TOTALE	Quota ICI campionata
	Fino a 2000	Da 2000 a 5000	Da 5000 a 10000	Da 10000 a 60000	Da 60000 a 250000	Oltre 250000		
PIEMONTE	10,4	27,3	52,2	54,0	66,7	0,0	18,2	38,8
VALLE D'AOSTA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
LOMBARDIA	15,3	25,7	35,3	33,9	45,5	100,0	24,2	44,7
TRENTINO-ALTO ADIGE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
VENETO	12,2	23,7	34,3	45,5	66,7	50,0	28,9	40,2
FRIULI-VENEZIA GIULIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
LIGURIA	5,2	14,3	37,0	31,8	50,0	100,0	14,0	49,6
EMILIA-ROMAGNA	21,6	24,5	57,3	61,4	81,8	100,0	44,0	63,7
TOSCANA	18,0	18,9	44,6	51,3	40,0	100,0	34,1	48,3
UMBRIA	11,8	15,4	15,4	47,1	50,0	0,0	20,7	45,1
MARCHE	2,1	10,4	39,4	41,9	66,7	0,0	15,9	45,3
LAZIO	2,5	11,6	13,2	19,7	16,7	100,0	9,8	67,0
ABRUZZO	2,6	8,9	13,8	37,5	50,0	0,0	7,9	27,7
MOLISE	2,9	9,1	57,1	0,0	0,0	0,0	6,6	23,3
CAMPANIA	1,6	5,3	10,0	4,2	0,0	0,0	4,5	4,7
PUGLIA	6,3	3,8	3,2	7,8	14,3	0,0	5,8	13,1
BASILICATA	1,7	0,0	5,0	20,0	0,0	0,0	3,1	12,5
CALABRIA	1,1	2,0	4,3	6,7	20,0	0,0	2,4	7,9
SICILIA	2,4	0,9	1,2	2,0	0,0	0,0	1,5	1,1
SARDEGNA	2,4	4,7	8,6	26,9	0,0	0,0	5,3	21,1
TOTALE ITALIA	7,4	14,9	26,7	28,6	33,0	50,0	15,5	42,6

La rilevazione IFEL

Frazioni di campionamento

Le unità campionate rappresentano il 15% dei comuni e 43% dell'ICI totale
Più elevata la partecipazione al centro nord (Emilia, Toscana) e centri più grandi

Gli scostamenti nelle stime: la criticità della disaggregazione a livello comunale



Gli scostamenti nelle stime: la criticità della disaggregazione a livello comunale

- Il grafico evidenzia la distribuzione dei percentili delle differenze tra stime IMU MEF e le valutazioni dei Comuni (rapportata al valore dell'ICI)
- Per circa due terzi dei comuni campionati la stima IMU del MEF è superiore alla stima del Comune, per un terzo accade invece l'opposto (punto A)
- Gli scostamenti raggiungono livelli molto elevati anche per quote consistenti di comuni campionati
 - Circa un terzo dei Comuni rilevati presenta stime Mef più elevate di quelle comunali per un valore superiore al 20% dell'ICI (punto B)
 - Per il 5% la differenza arriva alla metà dell'ICI (Punto C)

Aspetti metodologici della rilevazione: *l'autoselezione del campione*

- Sono presenti nel campione solo i soggetti che hanno deciso di compilare il questionario
 - Nella misura in cui la scelta di compilare il questionario fosse correlata con la variabile di interesse le stime risulterebbero distorte
- L'approccio al problema:
 - Controllo della distorsione dovuta alla diversa frazione di campionamento per variabili strutturali (regione e classe dimensionale) mediante post-stratificazione
 - Creazione di un sistema di pesi di espansione correttivi che rendono il campione bilanciato negli strati rispetto alla popolazione
 - Maggiore probabilità di accesso dei comuni con maggiori scostamenti delle stime.
 - Controllo della distorsione attraverso la data di invio del questionario
 - Oltre il 70% del campione ha inviato il questionario prima della pubblicazione delle stime ufficiali da parte del MEF (indipendenza di fatto)
 - I dati mostrano che la data di compilazione non influenza significativamente lo scostamento tra le stime



Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Campione Ifel espanso all'universo dei Comuni

Stime campionarie degli scostamenti tra le valutazioni IMU tra Governo e Comuni – Milioni di euro

	0,025 conf. int.	Stima puntuale	0,975 conf. int.
Imu totale	1.926	2.233	2.541
Imu abitazione principale	290	427	565
Imu altri immobili	1.564	1.806	2.048
Imu quota Comune	1.131	1.330	1.530
Imu quota Stato	782	903	1.024

Stime campionarie degli scostamenti tra le valutazioni IMU tra Governo e Comuni – Quote del gettito ICI

<i>% gettito ICI</i>	0,025 conf. int.	Stima puntuale	0,975 conf. int.
Imu totale	20,9	24,3	27,6
Imu abitazione principale	3,2	4,6	6,1
Imu altri immobili	17,0	19,6	22,3
Imu quota comune	12,3	14,5	16,6

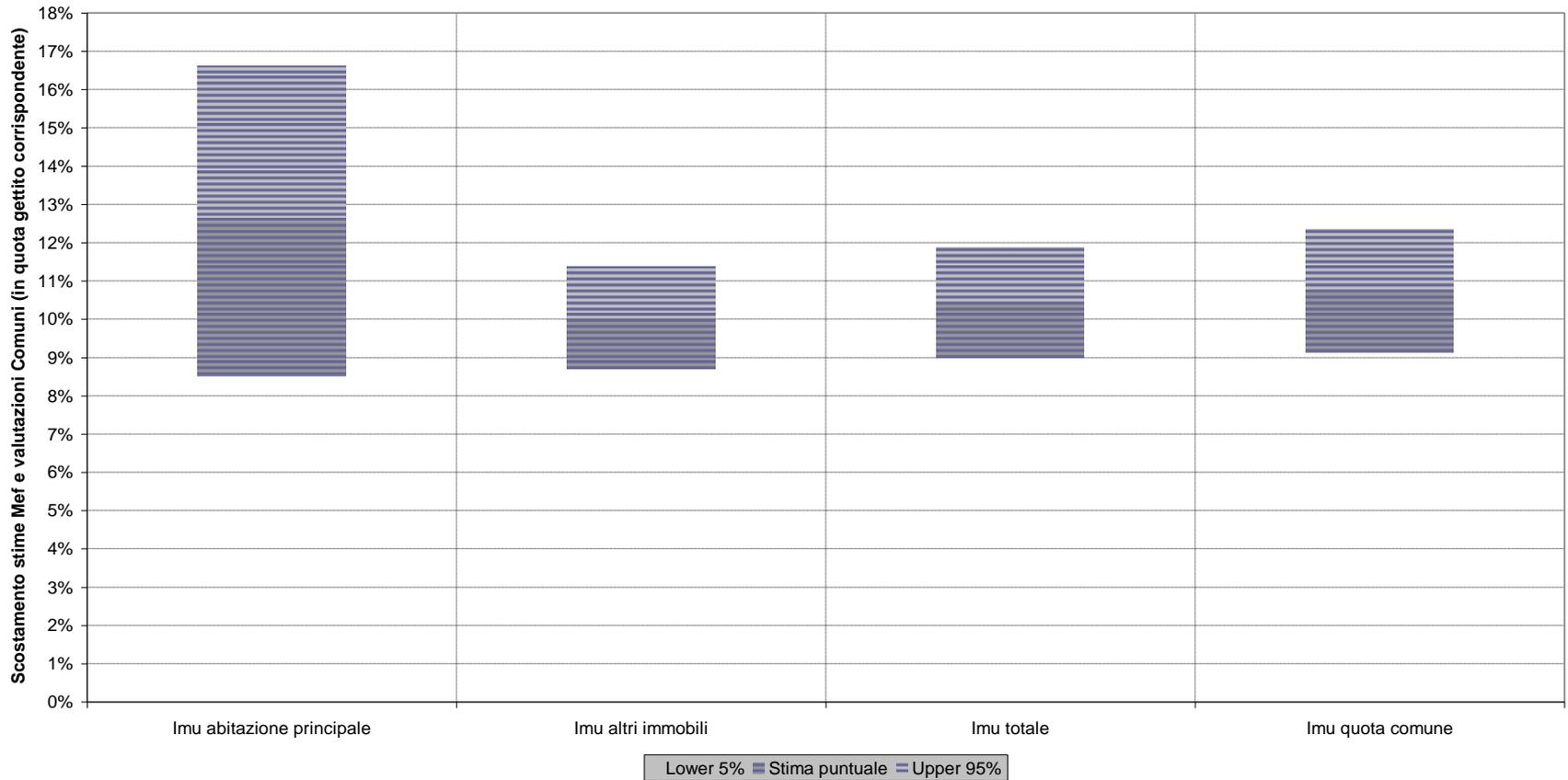
Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Campione Ifel espanso all'universo dei Comuni

- Attraverso il campione Ifel, stratificato ed espanso all'universo, è possibile stimare la misura della distanza tra le valutazioni IMU del MEF e dei Comuni
- L'applicazione di tecniche di ricampionamento (*bootstrapping*) consente di controllare l'errore campionario determinando un campo di variazione (intervallo di confidenza) della distanza tra le valutazioni IMU di Comuni e Mef
- Le analisi indicano che i Comuni stimano un'IMU inferiore a quella del MEF per un importo complessivo nazionale compreso tra un minimo di 1,9 e un massimo di 2,5 miliardi. La stima puntuale dello scarto ammonta a circa 2,2 miliardi.
- Lo scarto tra le stime vale un minimo del 20,9% e un massimo del 27,6% del gettito ICI comunale
- I 2,2 miliardi di differenza sono articolati in 400 milioni di scarto per la prima casa e di 1,8 miliardi per gli altri immobili.
- Nel complesso le stime comunali stimano un gettito inferiore alle previsioni MEF di 900 milioni per lo Stato e di 1,3 miliardi per i Comuni.

Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Campione Ifel espanso all'universo



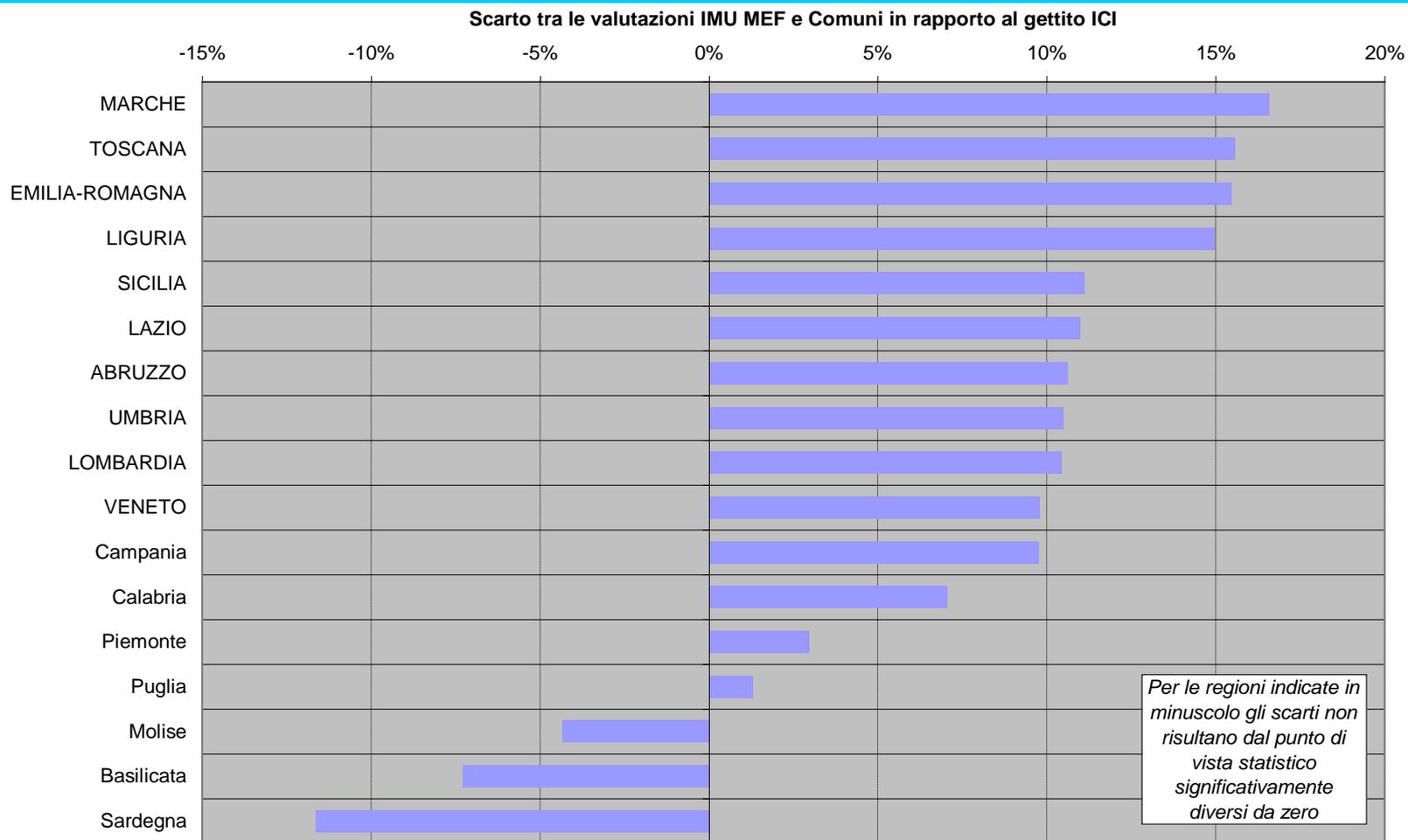
Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Campione Ifel espanso all'universo

- Il grafico esprime gli scarti percentuali (minimo, medio e massimo) tra le valutazioni IMU per le diverse tipologie di base imponibile (in quota del gettito corrispondente)
 - Per l'abitazione principale ad esempio lo scarto tra stime Mef e Comuni è pari al 12,5% dell'imposta
 - Tenendo conto degli errori statistici di campionamento, lo scarto può oscillare tra l'8,5 e il 16,5% circa.
- Il “disaccordo” tra le stime è più elevato, in termini relativi, per le abitazioni principali, che mostrano uno scarto percentuale medio del 12,5%, contro il 10% di scarto per gli altri immobili.
- Nel complesso lo scarto tra le valutazioni IMU vale poco meno del 10,6% del gettito

Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Analisi regionale – Quote sul gettito ICI



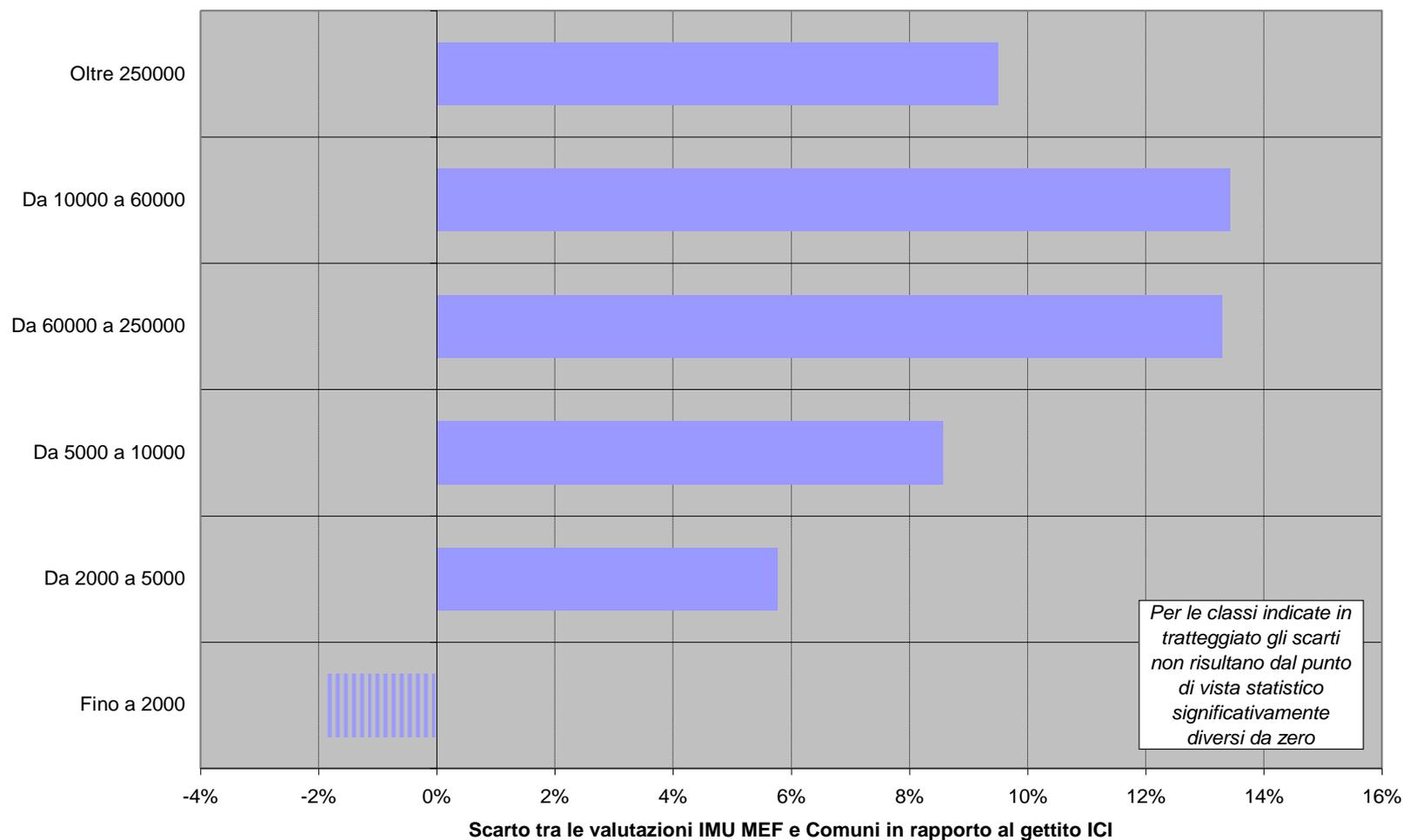
Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Analisi regionale – Quote sul gettito ICI

- Il grafico evidenzia come gli scostamenti più elevati si riscontrano in Marche, Emilia-Romagna, Liguria e Toscana, dove i Comuni in media prevedono un IMU più bassa di quanto stimato dal MEF per un importo attorno al 15% del gettito ICI.
- Sono presenti tuttavia Regioni in controtendenza in cui i Comuni sono più “ottimisti” del MEF, come la Sardegna, la Basilicata e il Molise. Per queste Regioni dal punto di vista statistico lo scarto non risulta significativamente diverso da zero, per effetto di una scarsa frazione di campionamento nella rilevazione Ifel.

Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Analisi per dimensione - Quote sul gettito ICI



Scarti tra le valutazioni Imu del Mef e dei Comuni

Analisi per dimensione - Quote sul gettito ICI

- Gli scostamenti tra le stime IMU MEF e le valutazioni comunali dipendono fortemente dalla dimensione del Comune.
- Le stime IMU comunali risultano tanto più basse rispetto alle stime MEF quanto più risulta elevata la dimensione media del Comune, tendenza che si arresta per le grandi città.
- Per i comuni fino a 2000 abitanti i Comuni si attendono un gettito superiore a quanto previsto dal MEF (dato comunque statisticamente non significativo).

E se i Comuni avessero ragione?

- **Se il gettito dovesse confermare le stime del Governo:**
 - il meccanismo di rettifica delle compensazioni opererà “tra comuni” per compensare le differenze tra gettito stimato e gettito effettivo per singolo Comune
 - L’ammontare complessivo del fondo sarebbe sufficiente a garantire al comparto (e ai singoli Comuni) il gettito Ici 2010.
 - Non sarà necessario rivedere in alto le aliquote
- **E se invece i Comuni avessero ragione?**
 - Il fondo di riequilibrio non consentirebbe ai Comuni di disporre di un ammontare di risorse pari all’Ici 2010
 - Una perdita per i comuni che, dai risultati della rilevazione, dovrebbe oscillare da un minimo di 1130 a un massimo di 1530 milioni
 - Lo Stato dovrebbe reintegrare il suo bilancio di almeno 800 milioni

E se i Comuni avessero ragione?

- Il d.l. 16/2012 (art.4, c.5, l.l) prevede che qualora il gettito fosse inferiore alle stime, “entro il 10 dicembre” lo Stato ha facoltà di incrementare le aliquote IMU, in modo tale da assicurare allo Stato e ai i Comuni le risorse programmate.
- In corrispondenza alle stime ricavate dalla rilevazione, se il gettito effettivo fosse prossimo alle stime comunali, l'aliquota di base dovrebbe aumentare da un minimo dello 0,08 per mille ad un massimo dell'1,1 per mille.

Ulteriori elementi di criticità

Più imposte e meno autonomia ^{1/2}

- La nuova coabitazione tra imposta comunale e quota statale riduce significativamente i margini di reale autonomia dei Comuni
 - Sono favorite le incursioni statali nel meccanismo di prelievo locale
 - La base imponibile viene fortemente stressata dal compresente prelievo statale, riducendo i margini di manovra comunali “sostenibili” dai contribuenti
 - La differenziazione territoriale dei regimi ICI viene completamente azzerata, cancellando venti anni di esercizio dell’autonomia impositiva comunale sull’unico tributo realmente federale nel panorama italiano

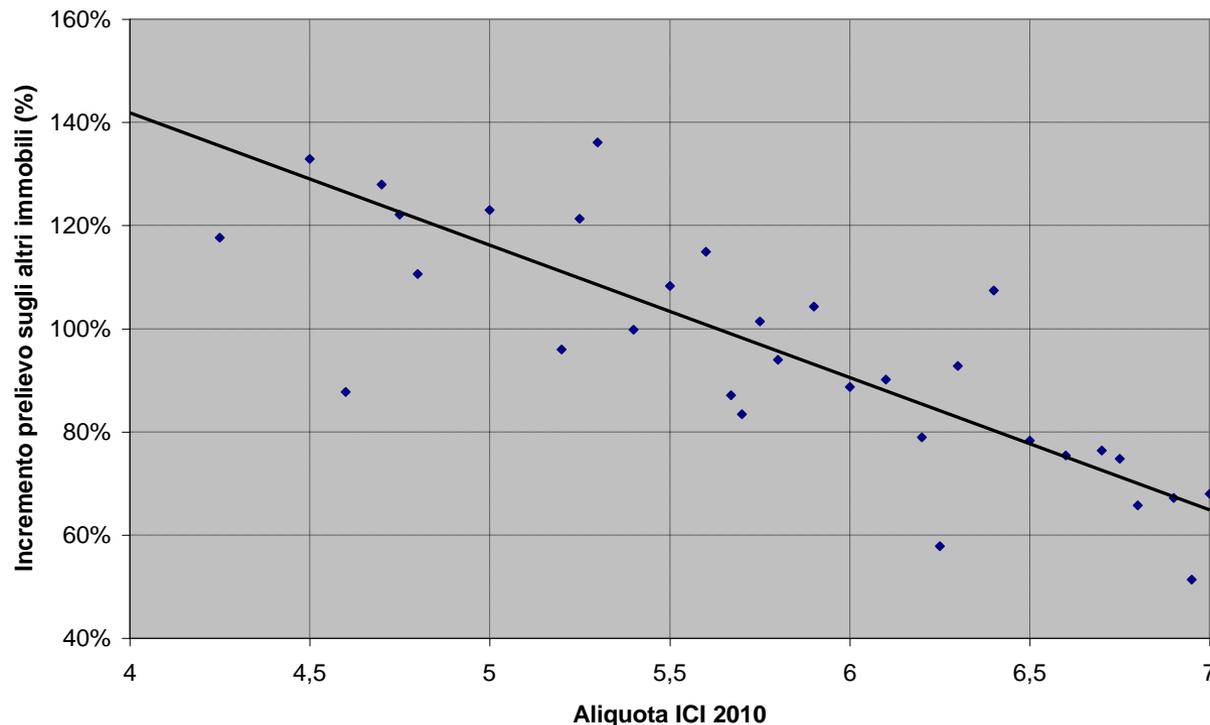
Ulteriori elementi di criticità

Più imposte e meno autonomia ^{2/2}

- Il meccanismo di compensazione della differenza IMU/ICI che garantisce ai Comuni il gettito attuale prescindendo dal regime di imposta ICI praticato in precedenza induce effetti distributivi perversi penalizzando i comportamenti “fiscalmente responsabili”
 - Sono penalizzati gli Enti che adottavano aliquote più basse
 - I contribuenti di un Comune con aliquota ICI al 4x100 vedono triplicato il prelievo (ab. secondaria), mentre in un Comune con aliquota ICI al 7x1000 il prelievo aumenta in misura minore. In entrambi i casi le risorse a disposizione del Comune restano identiche
 - Sono penalizzati gli Enti che adottavano regimi agevolativi, ora fortemente disincentivati
 - Il nuovo regime IMU standard abolisce la maggior parte dei regimi agevolativi, con particolare riferimento a quelli decisi dai Comuni (affitti, fasce deboli). Un Comune che aveva disposto meccanismi agevolativi (finanziando la relativa perdita di gettito) deve ora, per reinserirli, disporre una nuova copertura.
 - Il meccanismo compensativo, che riporta gli enti al gettito ICI 2010, fa sì infatti che le risorse 2012 scontino ancora il costo delle precedenti agevolazioni, anche se abolite. Volendo reinserirle, il Comune finirebbe per finanziare le agevolazioni due volte.

Il paradosso dell'autonomia

Incremento di imposta IMU e vecchie aliquote ICI



- Ad aliquote ICI più basse corrispondono per i contribuenti i più elevati incrementi di imposta, mentre per il perverso meccanismo di compensazione ICI i Comuni restano a risorse invariate
- Quindi le collettività locali che si erano autonomamente fissate un prelievo ICI più contenuto vedono incrementare l'imposta senza poter usufruire di maggiori risorse spendibili localmente per servizi

Il paradosso dell'autonomia

Incremento di imposta IMU e vecchie aliquote ICI

		<u>Comune A</u>	<u>Comune B</u>
		<i>preferenza</i>	<i>preferenza</i>
		<i>ICI</i>	<i>ICI</i>
		<i>"leggera"</i>	<i>"pesante"</i>
ICI	Base imponibile ICI	100.000	100.000
	Aliquota (x1000)	4,0	7,0
	Gettito ICI	400	700
IMU	Base imponibile IMU	140.000	140.000
	Aliquota IMU (x1000)	7,6	7,6
	Gettito IMU standard	1.064	1.064
	Incremento del prelievo per il contribuente	664	364
	Incremento del prelievo per il contribuente (%)	166,0	52,0
	Variazione risorse a disposizione del Comune	0 (*)	0 (*)

() per definizione (Art. 13 comma 17)*

- I cittadini del Comune A che, attraverso l'esercizio dell'autonomia tributaria ICI, si erano espressi a favore di un prelievo leggero, con l'IMU subiscono un incremento del prelievo doppio rispetto a quelli del Comune B
- Le risorse dei due Comuni rimangono però invariate, i cittadini A pagano caro l'esercizio della loro autonomia ICI.
- Per ri-alleggerire il prelievo il Comune A dovrebbe ridurre l'aliquota standard perdendo risorse rispetto all'assetto pre-IMU.

Rischi di insostenibilità dell'imposta

- I problemi di insostenibilità finanziaria dell'IMU sono quelli tipici di una imposta patrimoniale reale: al patrimonio immobiliare (specie se relativo all'abitazione principale) può non corrispondere un flusso di reddito in grado di mantenere una sufficiente capacità di spesa
 - Per queste ragioni sia le leggi nazionali che i regolamenti comunali avevano disposto agevolazioni di diverso genere per le fasce più deboli della popolazione
 - Oggi gran parte di queste agevolazioni sono eliminate nel regime IMU standard e, come spiegato in precedenza, sono disincentivate
 - La crisi aggrava il rischio che l'imposta possa innescare meccanismi di marginalizzazione sociale di soggetti che hanno subito forti contrazioni del reddito
 - La rateizzazione è un puro palliativo finanziario, ma non affronta, né risolve i problemi più seri di sostenibilità dell'IMU
- E' necessario definire e promuovere un nuovo dispositivo che tenga conto dei regimi agevolativi preesistenti e risolva con strumenti specifici l'obiettivo nazionale di salvaguardia delle fasce deboli

Verso il 2013

Scenari di federalismo fiscale

L'applicazione dei principi della legge 42 nel biennio 2011 – 2012: la direzione smarrita

- Attese dall'applicazione della legge delega per il federalismo fiscale
 - Maggiore autonomia e responsabilità fiscale per i Comuni
 - Ridefinizione dei criteri di distribuzione delle risorse
- Esiti sino ad ora deludenti su entrambi i versanti
 - Autonomia
 - Eliminazione dei regimi autonomi ICI (effetto del meccanismo della compensazione)
 - Stress della base imponibile
 - La coabitazione è il presupposto per future incursioni
 - Incrementata l'autonomia tributaria sulla carta (entrate proprie/entrate totali), non nei fatti
 - Riequilibrio delle risorse
 - Erosione degli spazi perequativi, più difficile il riequilibrio
 - Più di 200 Comuni già nel 2012 non attingono ai fondi perequativi e sono chiamati a restituire risorse fiscali (un primo esempio di fondo orizzontale?)

Scenari per il 2013

- Due esigenze
 - Riaffermare l'autonomia tributaria
 - Stabilizzare l'IMU e separare il prelievo statale da quello Comunale
 - Intraprendere un nuovo percorso di riequilibrio
 - Ridisegno del fondo di riequilibrio, anche alla luce dei risultati dei fabbisogni standard
- Sul versante delle entrate diversi scenari di maggiore autonomia fiscale in funzione della quota IMU assegnata ai Comuni, ad invarianza dei saldi di finanza pubblica:
 - **Scenario A:** 100% dell'IMU ai Comuni
 - **Scenario B:** Fiscalizzazione integrale del Fondo di riequilibrio con IMU
 - **Scenario C:** Azzeramento del patto di stabilità in anticipo mediante la soppressione di una quota di trasferimenti, fiscalizzazione Fondo Sperimentale di Riequilibrio residuo con IMU
 - **Scenario D:** Istituzione di una Imposta Municipale Immobiliare corrispondente all'IMU abitazione principale e alla quota comunale dell'IMU altri immobili (aliquota standard 3,8%), interamente di pertinenza locale. La quota statale assume la veste di una imposta patrimoniale sugli immobili. Invarianza degli incassi comunali da imposte proprie sugli immobili, ma con separazione tra le due imposte comunale e statale.

Scenari di assetto per il 2013 – Totale RSO

Struttura del finanziamento e quote di ripartizione dell'IMU

Milioni di euro

	Legislazione 2012 e Scenario D	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Fondo sperimentale di riequilibrio	6.682	0	0	0
Obiettivo di patto	-3.217	-4.340	-3.217	0
Fondo sperimentale al netto degli obiettivi di patto	3.466	0	0	0
IMU comunale 2012	11.086	11.086	11.086	11.086
Incremento IMU comunale 2013		7.806	6.682	3.466
Totale risorse Comuni (FSR + IMU)	14.552	14.552	14.552	14.552
Imu erariale	7.806	0	1.123	4.340
Imu comunale altri immobili	7.806	15.611	14.488	11.271
Imu erariale (quota Imu altri immobili) in %	50	0	7,2	27,8
Imu comunale altri imm. (quota Imu altri imm.) in %	50	100	92,8	72,2

Scenario A: 100% dell'IMU ai Comuni

Scenario B: Fiscalizzazione integrale del Fondo Sperimentale di Riequilibrio con IMU

Scenario C: Azzeramento del patto di stabilità in avanzo mediante la soppressione di una quota di trasferimenti, fiscalizzazione Fondo Sperimentale di Riequilibrio residuo con IMU

Scenario D: Istituzione di una Imposta Municipale Immobiliare equivalente all'attuale IMU quota comune

Scenari di assetto per il 2013

- **Scenario A**

- Poiché il totale degli attuali trasferimenti risulta inferiori all'ammontare di IMU trasferibile ai Comuni (6,7 miliardi di FSR contro 7,8 miliardi di IMU altri immobili oggi quota statale), l'invarianza dei saldi impone una "restituzione" di 1,1 miliardi circa dai Comuni allo Stato. In questo scenario viene ipotizzato un corrispondente aumento degli obiettivi di patto

- **Scenario B**

- La fiscalizzazione degli attuali trasferimenti con IMU "a capienza" comporterebbe l'assegnazione ai Comuni del 92,8% dell'IMU altri immobili. L'obiettivo di patto rimarrebbe invariato in questo scenario.

- **Scenario C**

- Per mantenere l'invarianza sui saldi, il superamento dell'avanzo di bilancio per il patto di stabilità potrebbe essere compensato con una corrispondente riduzione dei trasferimenti. In questo caso i trasferimenti fiscalizzabili si ridurrebbero a circa 3,466 miliardi. La loro fiscalizzazione con IMU comporterebbe l'assegnazione ai Comuni del 72% dell'IMU altri immobili.

- **Scenario D**

- Ovviamente lo scenario D non comporterebbe modifiche nella struttura del finanziamento dei Comuni per quanto riguarda gli importi del finanziamento.

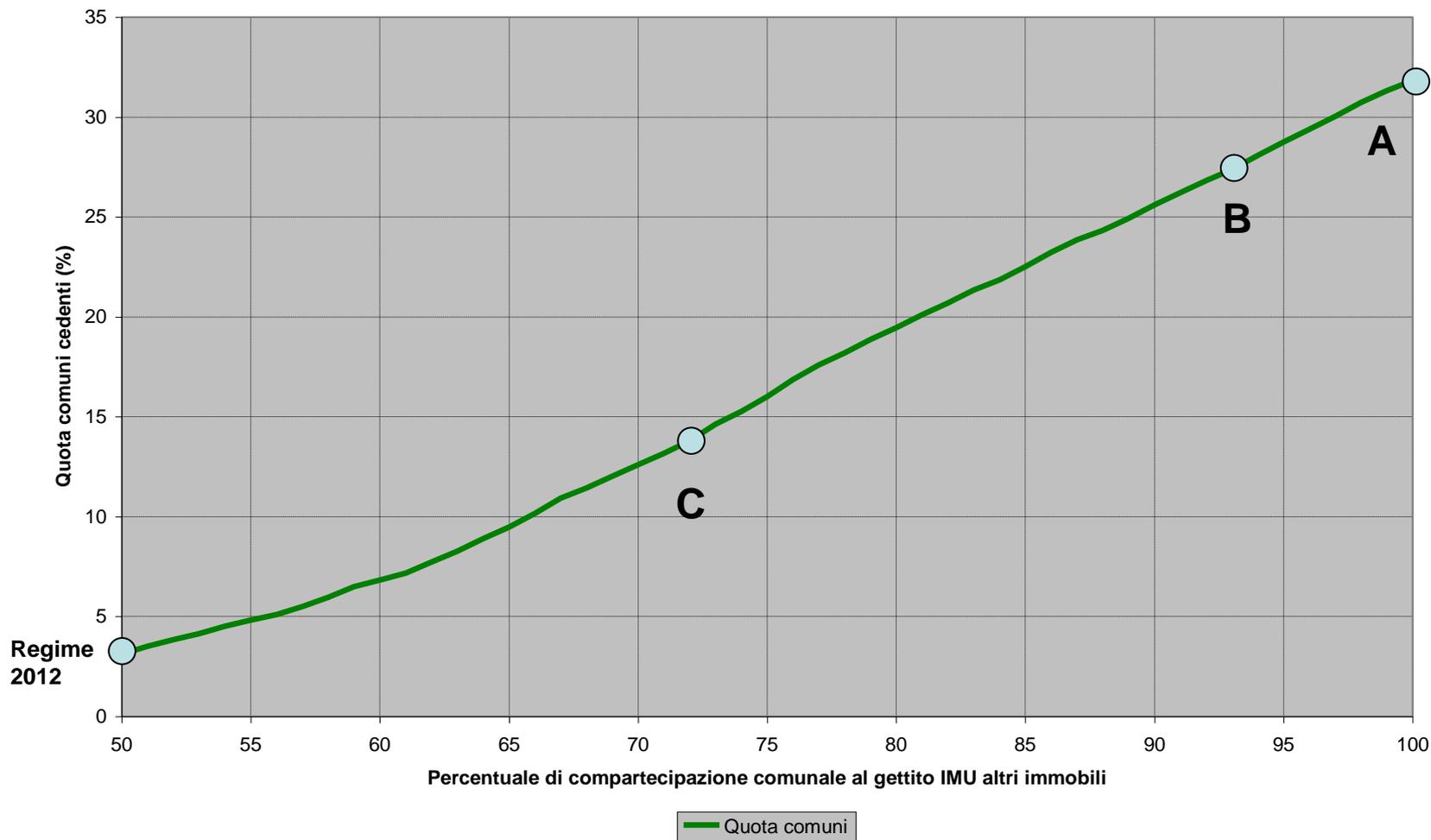
Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma (1/2)

- Nell'assetto di finanziamento attuale la perequazione delle risorse è garantita dalla distribuzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio, che segue in sostanza la distribuzione delle ex spettanze (fondo verticale).
- La riduzione dell'ammontare complessivo dei trasferimenti causata dai tagli introdotti con le manovre degli ultimi anni e l'ulteriore riduzione causata dalle variazioni compensative IMU-ICI hanno assottigliato la capacità perequativa del Fondo.

Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma (2/2)

- Già nel 2012 più di 200 comuni non ricevono più quote di fondo perequativo e sono anzi chiamati a contribuirvi, mediante il riversamento di quote delle proprie entrate.
- L'assegnazione ai Comuni di quote dell'IMU superiori all'attuale pone il problema di come garantire la perequazione verso gli enti meno dotati.
- Due soluzioni tecniche applicative:
 - Fiscalizzazione “nozionale” dei trasferimenti con IMU, che per una quota finanzierebbe un fondo distribuito con finalità perequative
 - Distribuzione degli incassi sul territorio e istituzione di un fondo perequativo (a somma zero) a cui una parte dei Comuni versa risorse e un'altra ne riceve. (Fondo orizzontale)

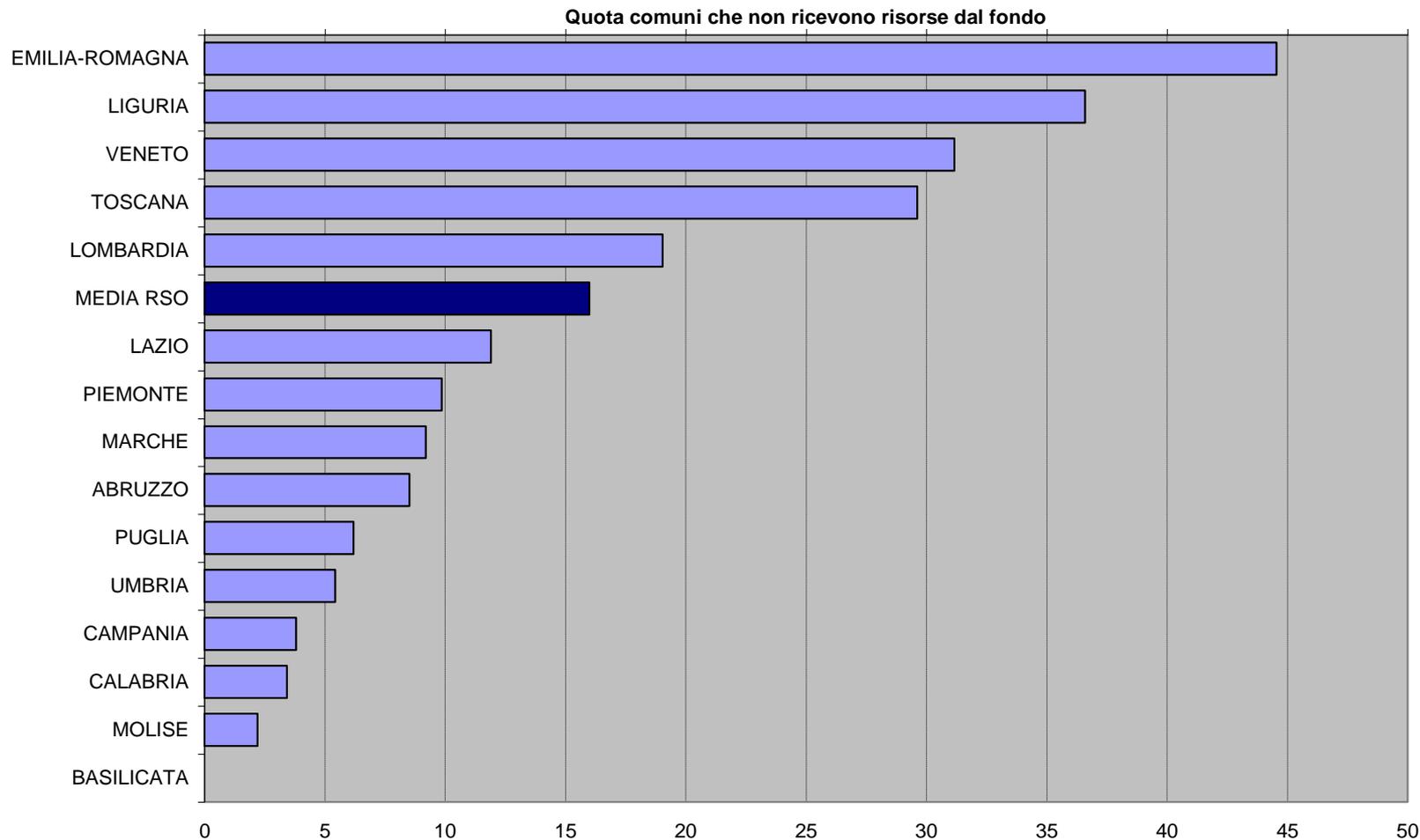
Scenari 2013 - Quota dei Comuni che non ricevono risorse dal fondo al crescere della quota IMU



Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma

- Per esplicitare i flussi perequativi prendiamo a riferimento l'assetto contraddistinto dalla presenza del fondo orizzontale.
- I grafici evidenziano la quota di Comuni che sono fuori dal sistema di perequazione e riversano quote del loro gettito al fondo orizzontale
 - In corrispondenza della legislazione 2012 i Comuni in questa situazione sono meno del 5%
 - Nello scenario A (100% IMU ai Comuni) circa un terzo dei Comuni riverserebbero risorse al fondo
 - Nello scenario B tale quota scende ad un quarto
 - Nello scenario C infine circa il 14% dei Comuni si troverebbe ad incassare per via tributaria risorse in eccesso rispetto all'attuale e dovrebbe riversare al fondo orizzontale.

Scenari 2013 - Quota dei Comuni che non ricevono risorse dal fondo al crescere della quota IMU per Regione



Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma – Scenario C, Distribuzione regionale

- Il grafico evidenzia, in corrispondenza dello scenario C, la distribuzione regionale dei Comuni per i quali le maggiori risorse dovute all'attribuzione di nuove quote IMU eccedono gli attuali trasferimenti (e quindi contribuirebbero ad alimentare il fondo perequativo orizzontale.)
- In quasi tutte le Regioni del nord (ad eccezione del Piemonte) la quota dei Comuni che non riceverebbero trasferimenti perequativi e alimenterebbero il fondo orizzontale è superiore alla media nazionale.
- In testa alla graduatoria c'è l'Emilia Romagna, con oltre il 44% dei Comuni per i quali l'attribuzione del 72,5% dell'IMU altri immobili eccede gli attuali trasferimenti.

Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma – Scenario C, Distribuzione regionale

	FSR 2012 al netto degli obiettivi di patto	Incremento IMU comunale	Trasferimento residuo	Quota comuni eccedenti
PIEMONTE	369	300	68	9,9
LOMBARDIA	484	718	-233	19,0
VENETO	182	346	-165	31,2
LIGURIA	-4	170	-174	36,6
EMILIA-ROMAGNA	47	394	-347	44,5
TOSCANA	96	297	-201	29,6
UMBRIA	85	54	31	5,4
MARCHE	104	94	11	9,2
LAZIO	-7	459	-466	11,9
ABRUZZO	120	81	40	8,5
MOLISE	49	15	35	2,2
CAMPANIA	994	248	746	3,8
PUGLIA	409	206	203	6,2
BASILICATA	136	17	119	0,0
CALABRIA	401	68	334	3,4
TOTALE RSO	3.466	3.466	0	16,0

Scenario C: Azzeramento del patto di stabilità in avanzo mediante la soppressione di una quota di trasferimenti, fiscalizzazione Fondo Sperimentale di Riequilibrio residuo con IMU. Quota IMU comunale altri immobili risultante: 72,2%

Autonomia tributaria e perequazione negli scenari di riforma – Scenario C, Distribuzione regionale

- La tabella evidenzia, in corrispondenza dello scenario C, la distribuzione regionale dei flussi perequativi tali da garantire l'attuale distribuzione delle risorse in un contesto di attribuzione del 72,2% dell'IMU altri immobili ai Comuni.
- Per quasi tutte le Regioni del nord (ad eccezione del Piemonte) e nel Lazio i versamenti al fondo orizzontale sarebbero superiori ai prelievi.

Rischi e opportunità degli assetti del finanziamento per il 2013

- L'incremento della quota di attribuzione dell'IMU altri immobili garantisce più trasparenza e un maggiore grado di autonomia ai Comuni ma pone alcune rilevanti questioni:
 - Perequazione
 - Dati gli attuali equilibri perequativi il contraltare di una maggiore diretta attribuzione di gettito (territorializzazione effettiva del gettito) è la assunzione di responsabilità della perequazione all'interno del comparto, mediante l'istituzione di un fondo orizzontale a somma zero a cui alcuni Comuni versano ed altri ricevono.
 - Il problema può essere superato attraverso la attribuzione di una quota dell'IMU ad un fondo perequativo, uno schema tuttavia non molto dissimile all'attuale alimentazione con tributi immobiliari del Fondo di Riequilibrio
 - Rischio “di portafoglio”
 - Con la fiscalizzazione del Fondo di Riequilibrio mediante IMU, i Comuni si troverebbero a dipendere per una quota molto elevata delle loro risorse da una singola imposta, istituita in condizioni di emergenza e con una base imponibile molto stressata da un livello di prelievo elevato