

L'EVOLUZIONE DEI TRIBUTI LOCALI SULLE ABITAZIONI IN ITALIA

dalla Relazione Annuale della Banca d'Italia
presentata il 30 Maggio 2014

Le Amministrazioni locali

Il conto economico delle Amministrazioni locali ha registrato un sostanziale pareggio nel 2013; entrate e spese si sono attestate al 15 per cento del PIL.

Nel 2016 entreranno in vigore i nuovi vincoli previsti per gli enti decentrati dalla legge rafforzata (L. 24.12.2012, n. 243): essi prevedono il pareggio sia fra le entrate e le spese finali di ciascun ente, sia fra le entrate e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (cfr. il paragrafo del capitolo 13: La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio nella Relazione sull'anno 2012).

Le entrate si sono ridotte dell'1,4 per cento (a 233,8 miliardi), riflettendo la dinamica sia dei trasferimenti dagli altri enti pubblici, sia della componente tributaria (entrambi scesi all'incirca del 2 per cento, a 93,6 e 104,7 miliardi rispettivamente).

È diminuito il gettito di tutti i principali tributi di competenza delle Regioni, in particolare quello dell'IRAP (-3,7 per cento; a 32 miliardi), dell'addizionale all'Irpef (-0,7 per cento; a 10,6 miliardi), delle tasse automobilistiche (-3,3 per cento; a 5,5 miliardi) e delle accise sugli oli minerali (-5,4 per cento;

a 3,3 miliardi). Rispetto al 2012 le aliquote dell'IRAP sono state ridotte solo dalla Sardegna e incrementate dall'Abruzzo e dalla Valle d'Aosta. L'aliquota media dell'addizionale all'Irpef (stabile nel 2012) è lievemente aumentata nel 2013 (per le modalità di versamento del tributo, le variazioni hanno effetto sul gettito dell'anno successivo).

Le entrate tributarie degli enti locali sono invece aumentate, riflettendo inasprimenti delle aliquote. Per quanto riguarda i Comuni, il gettito dell'Imu è cresciuto del 3 per cento (a 16,2 miliardi circa): l'abolizione del prelievo ad aliquota base sulle abitazioni principali non di lusso e altre fattispecie minori (cui sono riconducibili minori entrate per circa 4,5 miliardi secondo le valutazioni ufficiali) è stata più che compensata dalle maggiori entrate connesse con la rimodulazione della riserva di gettito a favore dello Stato (4 miliardi circa, la metà rispetto al 2012) e dagli incrementi di aliquota disposti dagli enti. Infine il gettito dell'addizionale all'Irpef è salito dell'11,6 per cento (a 4,4 miliardi), in connessione con l'ulteriore incremento delle aliquote nel 2013. Con riferimento alle Province, sono aumentati il gettito dell'imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica e quello dell'imposta di trascrizione (6,1 e 1,7 per cento; a 2,7 e 1,3 miliardi, rispettivamente); l'aliquota di quest'ultima imposta è stata fissata al livello massimo consentito dal 70 per cento degli enti (57 per cento nel 2012).

Le spese delle Amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici, sono diminuite dell'1,2 per cento (a 230,9 miliardi). La spesa primaria corrente si è ridotta (-0,7 per cento) per il terzo anno consecutivo: sono ancora diminuiti sia i redditi da lavoro (-1,9 per cento nell'ultimo anno, -7,4 rispetto al 2010) sia le prestazioni sociali in natura (-0,5 per cento, -5,3 rispetto al 2010); il calo ha interessato per la prima volta anche i consumi intermedi (-1,2 per cento).

Una quota molto rilevante della spesa corrente delle Regioni è rappresentata dalla spesa sanitaria, che è scesa per il terzo anno consecutivo (-0,3 per cento, -2,9 rispetto al 2010), rimanendo stabile al 7,0 per cento del PIL (109,3 miliardi). La flessione è dovuta principalmente alle spese per il personale. Le prestazioni sociali in natura sono rimaste sostanzialmente invariate; all'interno di tale componente, la spesa farmaceutica è diminuita (-3,0 per cento nel 2013, -20,9 rispetto al 2010), risentendo dell'impatto delle misure di contenimento disposte con il decreto sulla spending review (DL 6.7.2012, n. 95, convertito dalla L. 7.8.2012, n. 135). La dinamica della spesa per consumi intermedi è stata invece appena positiva. Le Regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari sono otto (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia e Sicilia; cfr. i rispettivi rapporti regionali in corso di pubblicazione nella collana «Economie regionali» della Banca d'Italia). In rapporto al prodotto, la spesa sanitaria italiana nel 2012 risultava sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell'area dell'euro.

La spesa in conto capitale, escludendo i trasferimenti a enti pubblici e le dismissioni immobiliari, è scesa del 5,0 per cento, riflettendo l'ulteriore contrazione degli investimenti (-6,0 per cento); le erogazioni alle imprese (contributi agli investimenti e trasferimenti) sono invece aumentate del 4,2 per cento.

 **L'evoluzione dei tributi locali sulle abitazioni.** – La fiscalità immobiliare svolge un ruolo preminente nell'ambito della finanza comunale: le abitazioni rappresentano una base imponibile particolarmente adatta a remunerare gli enti sulla base del principio del beneficio (ossia in funzione della quantità e della qualità dei servizi erogati). In Italia l'insieme delle imposte sulle abitazioni che rientrano nella sfera di competenza comunale forniva nel 2012 un gettito stimabile in circa un quarto delle spese correnti di tali enti.

Nell'ultimo triennio i tributi locali sulla proprietà e sui servizi afferenti all'abitazione (specificamente la raccolta dei rifiuti) hanno subito ripetute modifiche: la tassazione patrimoniale sull'abitazione principale è stata reintrodotta nel 2012, con l'entrata in vigore dell'Imu; è stata sostanzialmente soppressa per le abitazioni non di lusso nel 2013, e reintrodotta di fatto dal 2014 con la Tasi.

Le principali innovazioni dell'Imu rispetto all'ICI consistevano: nell'assoggettamento a imposta anche delle abitazioni principali (escluse dall'ICI a partire dal 2008); nell'ampliamento delle detrazioni; nella maggiorazione dei moltiplicatori per il calcolo della base imponibile (cfr. nell'Appendice alla Relazione sull'anno 2011 la sezione: Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata).

Il percorso normativo che ha condotto alla sostanziale abolizione del prelievo patrimoniale sulla prima casa non di lusso nel 2013 è stato piuttosto articolato (la soppressione dell'Imu è stata oggetto di ben tre diversi decreti legge; cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata). L'incertezza sull'entità dello sgravio è stata sciolta quasi allo scadere dei termini di versamento del tributo, con un decreto che ha previsto il versamento (a gennaio 2014) del 40 per cento dell'importo associato all'eventuale differenza fra l'aliquota applicata da ciascun Comune e la misura base del 4 per mille. Dal 2014 l'Imu è rimasta in vigore per le abitazioni principali di lusso e per gli altri immobili.

La Tasi, introdotta con la legge di stabilità 2014, grava sia sui proprietari sia sugli eventuali locatari (per una quota variabile fra il 10 e il 30 per cento, a scelta del Comune) ed è calcolata sulla stessa base imponibile dell'Imu. L'aliquota base è dell'1 per mille, con facoltà per gli enti di apportare variazioni purché la somma fra l'aliquota della Tasi e quella dell'Imu non ecceda il 6 per mille per le abitazioni principali e il 10,6 per gli altri immobili; per il solo 2014 l'aliquota della Tasi non può superare il 2,5 per mille.

A differenza dell'Imu, la Tasi non prevede detrazioni base (uniformi a livello nazionale) per le abitazioni principali. Alcune misure, recentemente approvate, sono volte a contenere per il 2014 il rischio che il passaggio alla nuova imposta determini effetti redistributivi a svantaggio delle abitazioni principali con le rendite catastali più basse.

La L. 2.5.2014, n. 68 (che ha convertito il DL 6.3.2014, n. 16) ha previsto che nel 2014 i Comuni possano superare le aliquote massime consentite per la Tasi sulle abitazioni principali e sugli altri immobili, complessivamente di un ulteriore 0,8 per mille. Gli inasprimenti dovranno finanziare l'introduzione di detrazioni per le abitazioni principali con effetto analogo alle detrazioni applicate in sede Imu.

Anche le tasse locali per la gestione dei rifiuti sono state modificate nel corso degli ultimi anni: nel 2013 è stata introdotta la Tares, poi sostituita dalla Tari a partire dal 2014.

La Tares aveva sostituito i precedenti regimi di prelievo legati ai rifiuti (Tarsu e Tia). L'imposta gravava sugli occupanti (proprietari e non) di fabbricati ed era finalizzata alla copertura integrale del servizio di gestione dei rifiuti; era prelevata con riferimento alla superficie dell'immobile, sostanzialmente ricalcando le modalità applicative della Tia; una componente addizionale, pari a 0,30 euro per metro quadrato, era invece destinata al finanziamento dei servizi indivisibili (quali l'illuminazione pubblica, il decoro urbano, l'anagrafe, ecc.). Il numero dei versamenti, le scadenze, le modalità di riscossione della Tares e la disciplina della maggiorazione per i servizi indivisibili sono stati oggetto di continue modifiche normative.

Le modalità di determinazione della Tari (introdotta dalla legge di stabilità 2014) ricalcano, per lo meno inizialmente, quelle della Tares; in prospettiva gli enti dovranno dotarsi di sistemi di misurazione idonei all'applicazione di una tariffa commisurata all'effettiva quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico. I Comuni in possesso di tali sistemi possono applicare dal 2014 una tariffa corrispettiva (cfr. nell'Appendice la sezione: Principali provvedimenti in materia economica. La finanza pubblica: Finanza decentrata).

Dal 2012 una quota del gettito della fiscalità immobiliare locale è stata attribuita allo Stato. I criteri di ripartizione delle risorse fra Stato e Comuni sono anch'essi cambiati.

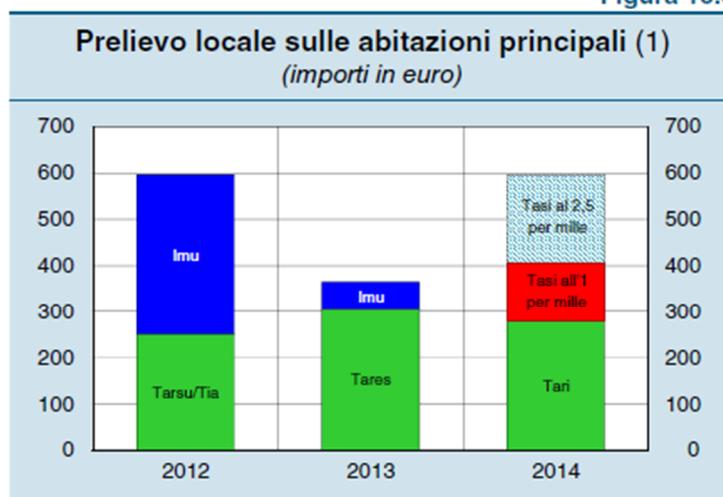
Nel 2012 metà dell'Imu prelevata sugli immobili diversi dall'abitazione principale, valutata ad aliquota standard dello 0,76 per cento, era riservata allo Stato. Nel 2013 la tassazione patrimoniale

sulle abitazioni è stata interamente attribuita ai Comuni, essendo la compartecipazione statale limitata al prelievo Imu sugli immobili a uso produttivo di categoria D (sempre ad aliquota base); per contro, all'erario è stato attribuito il gettito della maggiorazione della Tares relativa ai servizi indivisibili (0,9 miliardi). Complessivamente l'ammontare della compartecipazione erariale è significativamente diminuito fra il 2012 e il 2013; si ridurrà ulteriormente nel 2014, per effetto del venir meno della maggiorazione sulla Tares.

Un'analisi per i Comuni capoluogo di regione evidenzia una significativa contrazione del prelievo locale sulle abitazioni principali non di lusso nel 2013 (fig.13.3). Il prelievo complessivo è destinato ad aumentare nel 2014; qualora gli enti incrementassero le aliquote fino al 2,5 per mille, la tassazione locale su tali immobili si riporterebbe sui livelli del 2012.

Considerando un'abitazione principale non di lusso, nella media dei Comuni capoluogo il prelievo si è ridotto complessivamente di circa il 40 per cento fra il 2012 e il 2013 (la componente relativa ai servizi sarebbe aumentata di circa il 20 per cento, a fronte di una riduzione di oltre l'80 per cento di quella patrimoniale). Nel 2014, nell'ipotesi di applicazione della Tasi ad aliquota base, il prelievo aumenterebbe di circa il 12 per cento (rimanendo comunque ben al di sotto del livello registrato nel 2012); se ciascun capoluogo applicasse un'aliquota pari al 2,5 per mille, il prelievo complessivo crescerebbe di oltre il 60 per cento rispetto al 2013.

Figura 13.3



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate (Statistiche catastali 2012, catasto edilizio urbano) e sulle delibere degli enti.

(1) L'analisi si riferisce alle imposte pagate da un nucleo familiare di 3 persone (di cui un figlio convivente con meno di 26 anni), che risiede in un immobile di proprietà con rendita e superficie pari alla media dei valori stimati per i capoluoghi regionali; la rendita e la superficie media in ogni capoluogo sono ricostruite aggregando le statistiche catastali relative alle categorie da A2 ad A7. Per il calcolo delle imposte, si è tenuto conto delle delibere adottate dagli enti.