

I comuni tra autonomia fiscale e spending review

LA FISCALITA' LOCALE

ANTONIO MISIANI

Deputato – Commissione bilancio Camera

Bergamo, 5 maggio 2014

La fiscalità locale dopo il 2009

- Il federalismo fiscale (definito dalla Legge delega 42/2009 e attuato, per quanto riguarda la fiscalità comunale, dal D.lgs. 23/2011) avrebbe dovuto portare alla sostituzione dei trasferimenti erariali con un'autonomia impositiva fondata sulla fiscalità immobiliare, in un quadro di e invarianza della pressione fiscale complessiva e superamento della spesa storica
- In realtà, dal 2010 al 2013 per effetto delle manovre di risanamento della finanza pubblica i trasferimenti erariali sono passati da 17,8 a 12 md (-32,5%), gli spazi di autonomia impositiva sono stati in gran parte utilizzati per compensare questi tagli e la pressione fiscale complessiva è aumentata.

2012-2013: un biennio “horribilis”

- DL 201/2011: introduzione IMU, che grava anche sulle abitazioni principali, e TARES
- DL 85/2013: sospensione della prima rata 2013 dell'IMU sulle abitazioni principali
- DL 102/2013: abolizione della prima rata 2013 dell'IMU sulle abitazioni principali
- DL 133/2013: abolizione della seconda rata 2013 dell'IMU sulle abitazioni principali e mini-IMU per il 2013
- Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) e DL 16/2004: definitiva abolizione dell'IMU sulle abitazioni principali, introduzione della IUC (TARI, TASI)
- Risultato: rinvio del termine dell'approvazione dei bilanci di previsione 2012 (al 30 ottobre) e 2013 (al 30 novembre)
- Anche nel 2014 il termine di approvazione è stato da poco rinviato al 31 luglio

La manovra 2014 e gli enti locali

- La legge di stabilità 2014 inverte la tendenza restrittiva di cinque anni di manovre. Per la prima volta, la manovra è lievemente espansiva nel suo complesso (2,5 md) e per le amministrazioni locali (3,3 md)
- I principali elementi di interesse degli enti locali sono:
 - Patto di stabilità (commi 532 e seguenti)
 - Derivati (comma 572): divieto di utilizzo, ferma la possibilità di estinzione anticipata o ristrutturazione (LS 2014)
 - Imposta unica comunale (commi 639-704)
 - Fondo di solidarietà comunale (commi 729-730)
 - Limite all'indebitamento aumentato all'8% (comma 735)
 - Proroga al 31-12-2014 del regime transitorio di riscossione avviato con la nascita di Equitalia (comma 610)
 - Parziale rifinanziamento dei fondi per le politiche sociali

La IUC

- La Legge di stabilità 2014 all'art. 1, commi 639-704 ha introdotto la IUC (Imposta Unica Comunale),
- La IUC si basa su due presupposti impositivi:
 - Il possesso di immobili;
 - L'erogazione e la fruizione di servizi comunali.
- La IUC si compone di:
 - a) IMU (Imposta municipale propria): di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili con esclusione dell'abitazione principale (salvo le abitazioni in categoria A1, A8 e A9)
 - b) TASI (Tributo per i servizi indivisibili): riferita ai servizi indivisibili, a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile
 - c) TARI (Tassa sui rifiuti): destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, esclusivamente a carico dell'utilizzatore dell'immobile

La TASI

- La TASI (commi 669-681) è un tributo a base patrimoniale ed è riferito alla fruizione dei servizi indivisibili
- La TASI è dovuta, oltre che dal proprietario, anche dall'inquilino in misura compresa tra il 10% e il 30% dell'imposta dovuta
- L'aliquota base della TASI è pari all'1‰.
- Non sono previste detrazioni di base sulla prima casa. In base al DL 16/2014 i Comuni possono applicare un'aliquota aggiuntiva fino allo e "a condizione che siano finanziate, relativamente alle abitazioni principali, detrazioni di imposta o altre misure tali da generare effetti sul carico di imposta TASI equivalenti a quelli determinatisi con riferimento all'IMU".
- L'aliquota complessiva IMU+TASI nel 2014 non potrà superare l'11,4‰ (altri immobili) e - per il solo 2014 - il 3,3‰ (prime case), di cui 0,8‰ per finanziare le detrazioni TASI prima casa.
- Il fondo di solidarietà comunale è stato integrato per il solo 2014 di 625 milioni per compensare il minor gettito TASI rispetto a quello dell'IMU abitazione principale

Dall'IMU alla TASI

	2012	2013	2014	2015
IMU				
Soggetto passivo	proprietario	proprietario	proprietario	proprietario
Abitazione principale	Sì	Abolita salvo A/1, A/8 e A/9	Abolita salvo A/1, A/8 e A/9	Abolita salvo A/1, A/8 e A/9
Aliquota base	4 per mille	-	-	-
Manovrabilità aliquota (±)	±2 per mille	-	-	-
Detrazioni	200€ + 50€ per ogni figlio ≤26 anni	-	-	-
Altri immobili	Sì	Sì, salvo alcune categorie minori	Sì, salvo alcune categorie minori	Sì, salvo alcune categorie minori
Aliquota base	7,6 per mille	7,6 per mille	7,6 per mille	7,6 per mille
Manovrabilità aliquota (±)	±3 per mille	±3 per mille	±3 per mille	±3 per mille
Ripartizione del gettito Comune-Stato	Al Comune: abitazione principale + fabbricati rurali strumentali - Allo Stato: 50% gettito altri immobili	Al Comune: 100% gettito al netto quota Stato - Allo Stato: immobili cat. D + quota per finanziare FSC	Al Comune: 100% gettito al netto quota Stato - Allo Stato: immobili cat. D + quota per finanziare FSC	Al Comune: 100% gettito al netto quota Stato - Allo Stato: immobili cat. D + quota per finanziare FSC
TASI				
Soggetto passivo			proprietario e affittuario	proprietario e affittuario
Abitazione principale			Sì	Sì
Aliquota base			1 per mille	1 per mille
Manovrabilità aliquota (±)			tra 0 e 3,3 per mille (*)	-
Detrazioni			facoltative	facoltative
Altri immobili			Sì	Sì
Aliquota base			1 per mille	1 per mille
Manovrabilità aliquota (±)			IMU+TASI max 11,4 per mille (*)	IMU+TASI max 11,4 per mille (*)
Addizionale TARES				
Aliquota base			30 cent./mq	Abolita
Ripartizione del gettito Comune-Stato			Allo Stato: 100% gettito	-

(*) di cui 0,8 per mille per finanziare le detrazioni per la TASI abitazione principale

La TASI: criticità

- Spazi di manovra limitati per molti comuni:
 - 1.600 comuni (= 29,6 M abitanti) hanno l'aliquota IMU altri immobili superiore al 9,6‰ e hanno spazi di manovra per la TASI inferiori all'aliquota standard dell'1‰ (salvo lo 0,8‰ per finanziare le detrazioni sulle prime case)
 - 500 comuni (un terzo dei capoluoghi e due terzi delle grandi città) sono impossibilitati a recuperare il gettito dell'IMU prima casa anche portando la TASI al massimo (2,5‰)
- Lo Stato ha previsto una compensazione per questi comuni (625 milioni) ma per il solo 2014
- In assenza di una detrazione di base sulle abitazioni principali, la TASI è regressiva rispetto alla vecchia IMU sulle abitazioni principali e grava anche su 5 milioni di contribuenti che erano esenti dall'IMU sulle abitazioni principali.
- Dall'analisi delle prime delibere, la TASI è maggiore della vecchia IMU in circa metà dei casi (con particolare riferimento agli altri immobili). Il rischio è che gli aumenti TASI vanifichino buona parte del bonus IRPEF introdotto con il DL 66/2014

Le opzioni dei capoluoghi

Le decisioni già approvate o quelle allo studio nei capoluoghi che stanno già definendo le regole per il Fisco immobiliare 2014

Legenda: Rischio aumenti alto ●●● Rischio aumenti basso ●●● Non c'è rischio di aumenti ●●●

Comune	Abitazione principale non di lusso	Altre abitazioni (secondo case sfitte o affittate)	Altri immobili (capannoni, negozi eccetera)	RISCHIO AUMENTI		
				Abitazione principale	Altre abitazioni	Immobili strumentali
ANCONA	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne canoni concordati al 7,6 per mille)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne negozi al 8,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
AOSTA	1 per mille senza detrazioni per abitazioni non di lusso tranne categoria A/7 (villini); 1,5 per mille per la categoria A/7	1 per mille senza detrazioni per abitazioni non di lusso tranne 1,5 per mille per la categoria A/7 (villini); (Imu al 7,6 per mille per i canoni concordati e 8,6 per mille per le altre) - Abitazioni vuote: 0 per mille (Imu al 10,6 per mille)	1 per mille (Imu al 7,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
BOLOGNA	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale	0 per mille (Imu al 7,6 per mille per le abitazioni locate a canone concordato e al 9,6-10,6 per le altre)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
BRESCIA	2,5 per mille con detrazioni che scendono all'aumentare delle rendite catastali (fino ad azzerarsi da 700 euro in su)	0,8 per mille (Imu al 8 per mille per le abitazioni locate a canone concordato e al 10,6 per mille per le altre)	0,8 per mille (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
CAGLIARI	2,8-3,3 per mille con detrazioni che scendono all'aumentare della rendita catastale (fino ad azzerarsi da 1.251 euro in su)	Case utilizzate come abitazione principale non dal proprietario: 1 per mille (Imu al 7,6 per mille se a canone concordato; 8,6 per mille se a canone libero); altri immobili: 0 per mille (Imu al 10,6 per mille)	0 per mille (Imu al 9,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
FIRENZE	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne 7,6 per mille per canoni concordati)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
FORLÌ	2,5 per mille senza detrazioni *	0 per mille (Imu già al 10,6 per mille)	0 per mille (Imu già al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
GENOVA	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne 8,5 per mille per i canoni concordati)	0 per mille (Imu al 10,1-10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
LA SPEZIA	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale	0 per mille (Imu al 10,6 per mille, tranne 9,6 per mille per le abitazioni locate a canone libero e al 4,6 per mille per i canoni concordati)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne negozi al 7 per mille)	●●●	●●●	●●●
MANTOVA	2,4 per mille senza detrazioni	1 per mille (Imu al 9,6 per mille tranne abitazioni a disposizione, per le quali Imu al 10,6 per mille)	1 per mille (Imu al 9,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
MILANO	2,5 per mille con detrazioni fisse per le case fino a 350 euro di rendita e riservate ai redditi fino a 21mila euro per le case con 350-700 euro di rendita	0,8 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne 9,6 per mille per canoni liberi e 6,5 per mille per canoni concordati)	0,8 per mille (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
MODENA	2,5 per mille con detrazione del 100% se la rendita è fino a 320 euro e del 50% se la rendita è fra 320,01 e 400 euro)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne abitazioni locate a canone concordato, per le quali Imu al 7,2 per mille)	0 per mille (Imu al 10,2 per mille)	●●●	●●●	●●●
PORDENONE	1,25 per mille con detrazione di 25 euro se la rendita è inferiore a 800 euro	1,25 per mille (Imu al 7,6 per mille)	1,25 per mille (Imu al 7,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
RAVENNA	2,5 per mille senza detrazioni	0 per mille (Imu al 9,6 per le abitazioni locate a canone concordato; 10,2 per mille per le abitazioni locate a canone libero; 10,6 per mille per le abitazioni vuote)	2,5 per mille su fabbricati merce (Imu 0 per mille); 0 per mille sugli altri immobili (Imu al 10 per mille)	●●●	●●●	●●●
REGGIO EMILIA	3,3 per mille con detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale e detrazioni aggiuntive per i figli (20 euro a figlio, 30 euro dal quarto)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne 7,6 per mille per canoni concordati)	0 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne negozi e capannoni occupati dal proprietario)	●●●	●●●	●●●
ROMA	2,5 per mille con detrazioni decrescenti (da 110 a 30 euro) al crescere della rendita catastale	0,8 per mille (Imu al 10,6 per mille)	0,8 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne negozi al 7,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
SAVONA	2,5 per mille con detrazione da 80 euro + 30 euro per figlio convivente	0,6 per mille (Imu al 10,6 per mille tranne 8,6 per i canoni concordati)	0,6 per mille (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
TORINO	3,3 per mille con detrazione da 110 euro se la rendita è fino a 700 euro e detrazione ulteriore da 30 euro per figlio convivente per tutti	0 per mille (Imu al 10,6 per mille)	1 per mille sui fabbricati merce (Imu zero); 0 per mille sugli altri immobili (Imu al 10,6 per mille)	●●●	●●●	●●●
VICENZA	Aliquota 2,8-3,3 per mille a seconda della rendita (aliquota 0 fino a 400 euro) e detrazioni da 110 euro per le rendite fra 400 e 1.000 euro; detrazione aggiuntiva da 40 euro a figlio	0,8 per mille (Imu al 10,2 per mille)	0 per mille su negozi e laboratori occupati (Imu al 10,2 per mille); 0,8 per mille sugli altri immobili	●●●	●●●	●●●
VENEZIA	2,5-3,3 per mille con detrazioni	0-0,8 per mille (dipende se l'aliquota aggiuntiva sarà applicata alle abitazioni principali o agli altri immobili); Imu al 10,6 per mille tranne 7,6 per mille per canone concordato	0-0,8 per mille (dipende se l'aliquota aggiuntiva sarà applicata alle abitazioni principali o agli altri immobili); Imu al 10,6 per mille	●●●	●●●	●●●

Nota: * Il Comune ha annunciato correzioni alla luce del decreto «salva-Roma» ter - ** Non si tiene conto di eventuali ulteriori previsioni differenziate per categorie particolari di abitazioni

La TASI: le scelte dei comuni

- I comuni hanno ampia autonomia nella determinazione delle detrazioni sulle abitazioni principali
- La mancata previsione di detrazioni rende la TASI regressiva rispetto all'IMU sulle abitazioni principali
- Le soluzioni più interessanti sotto il profilo dell'equità sono le detrazioni decrescenti all'aumentare della rendita catastale, a cui si aggiungono – in alcuni casi – ulteriori detrazioni per i figli a carico
- Alcuni comuni hanno incrociato il criterio della rendita catastale con l'ISEE.

La TASI: alcune simulazioni

Rendita catastale	IMU 2012			TASI 2014 (senza detrazioni)				TASI 2014 (Bergamo)				TASI 2014 (modello R. Emilia)			
	4 per mille, 200 euro + 50 per figlio			2,5 per mille, senza detrazioni				3,2 per mille, 60 euro + 50 per figlio				3,3 per mille, detraz. decresc. + 20 per figlio			
Famiglia senza figli	IMU lorda	Detrazione	IMU netta	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza
200	134	200	0	84	0	84	84	108	60	48	48	111	165	0	0
300	202	200	2	126	0	126	124	161	60	101	100	166	165	1	0
350	235	200	35	147	0	147	112	188	60	128	93	194	140	54	19
450	302	200	102	189	0	189	87	242	60	182	80	249	120	129	27
500	336	200	136	210	0	210	74	269	60	209	73	277	110	167	31
550	370	200	170	231	0	231	61	296	60	236	66	305	75	230	60
600	403	200	203	252	0	252	49	323	60	263	59	333	65	268	64
700	470	200	270	294	0	294	24	376	60	316	46	388	30	358	88
800	538	200	338	336	0	336	-2	430	60	370	32	444	0	444	106
1000	672	200	472	420	0	420	-52	538	60	478	6	554	0	554	82
1200	806	200	606	504	0	504	-102	645	60	585	-21	665	0	665	59

Rendita catastale	IMU 2012			TASI 2014 (senza detrazioni)				TASI 2014 (Bergamo)				TASI 2014 (modello R. Emilia)			
	4 per mille, 200 euro + 50 per figlio			2,5 per mille, senza detrazioni				3,2 per mille, 60 euro + 50 per figlio				3,3 per mille, detraz. decresc. + 20 per figlio			
Famiglia con 1 figlio	IMU lorda	Detrazione	IMU netta	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza
200	134	250	0	84	0	84	84	108	110	0	0	111	185	0	0
300	202	250	0	126	0	126	126	161	110	51	51	166	185	0	0
350	235	250	0	147	0	147	147	188	110	78	78	194	160	34	34
450	302	250	52	189	0	189	137	242	110	132	80	249	140	109	57
500	336	250	86	210	0	210	124	269	110	159	73	277	130	147	61
550	370	250	120	231	0	231	111	296	110	186	66	305	95	210	90
600	403	250	153	252	0	252	99	323	110	213	59	333	85	248	94
700	470	250	220	294	0	294	74	376	110	266	46	388	50	338	118
800	538	250	288	336	0	336	48	430	110	320	32	444	20	424	136
1000	672	250	422	420	0	420	-2	538	110	428	6	554	20	534	112
1200	806	250	556	504	0	504	-52	645	110	535	-21	665	20	645	89

Rendita catastale	IMU 2012			TASI 2014 (senza detrazioni)				TASI 2014 (Bergamo)				TASI 2014 (modello R. Emilia)			
	4 per mille, 200 euro + 50 per figlio			2,5 per mille, senza detrazioni				3,2 per mille, 60 euro + 50 per figlio				3,3 per mille, detraz. decresc. + 20 per figlio			
Famiglia con 2 figli	IMU lorda	Detrazione	IMU netta	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza	TASI lorda	Detrazione	TASI netta	Differenza
200	134	300	0	84	0	84	84	108	160	0	0	111	205	0	0
300	202	300	0	126	0	126	126	161	160	1	1	166	205	0	0
350	235	300	0	147	0	147	147	188	160	28	28	194	180	14	14
450	302	300	2	189	0	189	187	242	160	82	80	249	160	89	87
500	336	300	36	210	0	210	174	269	160	109	73	277	150	127	91
550	370	300	70	231	0	231	161	296	160	136	66	305	115	190	120
600	403	300	103	252	0	252	149	323	160	163	59	333	105	228	124
700	470	300	170	294	0	294	124	376	160	216	46	388	70	318	148
800	538	300	238	336	0	336	98	430	160	270	32	444	40	404	166
1000	672	300	372	420	0	420	48	538	160	378	6	554	40	514	142
1200	806	300	506	504	0	504	-2	645	160	485	-21	665	40	625	119

Conclusioni

- Il 2013 è stato uno dei peggiori anni per la finanza locale, segnato dal tira e molla sull'IMU abitazione principale
- La legge di stabilità 2014 e il DL 16/2014 segnano dopo anni di manovre restrittive una prima inversione di tendenza.
- Rimangono però aperte questioni molto importanti:
 - Incertezze sull'applicazione della TASI (detrazioni, ecc.) e della TARI
 - Incertezza sulla ripartizione della compensazione TASI
 - Una serie di misure hanno valenza transitoria e cessano dal 2015 (allentamento del Patto, compensazione TASI)
 - Necessità di rivedere e consolidare il nuovo assetto della fiscalità comunale (applicazione TASI e coordinamento con IMU, eventuale attribuzione integrale ai comuni del gettito IMU, ecc.)
 - E' indispensabile una revisione strutturale del Patto di stabilità interno (a partire dai piccoli comuni)
 - Vanno superati una serie di micro-vincoli sulla spesa corrente
 - Va rivisto il sistema perequativo (Fondo di solidarietà comunale) in relazione all'applicazione dei costi e fabbisogni standard
 - Il sistema degli organismi partecipati (5.521, di cui 3.556 società) rappresenta una spada di Damocle per moltissimi comuni