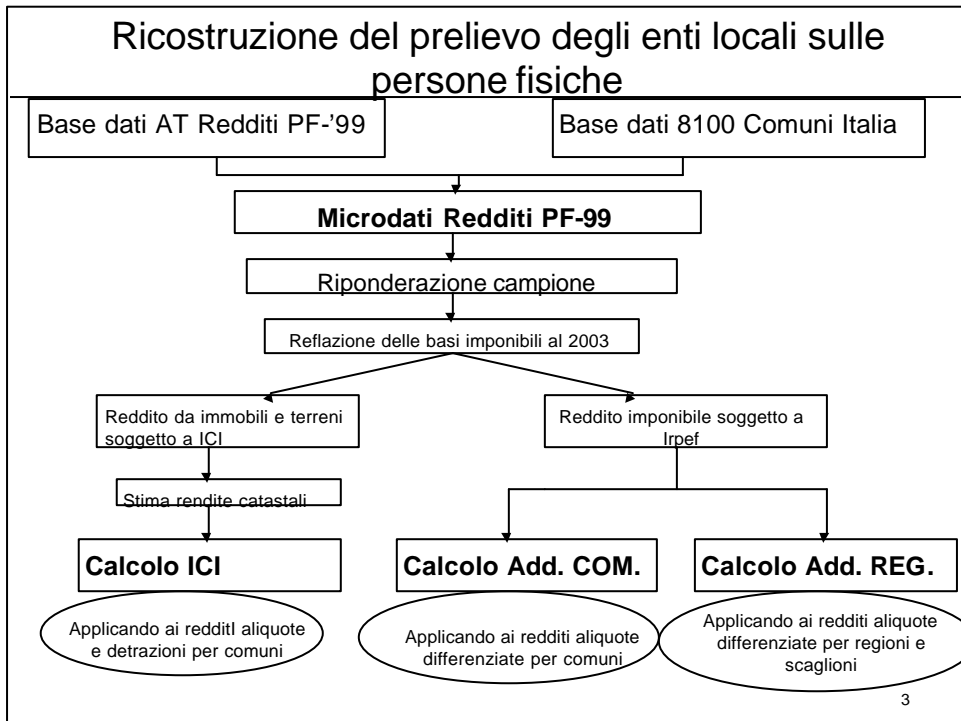


La riforma della Finanza decentrata in Italia: prospettive attuali e future: Il Prelievo sulle Persone Fisiche

Maria Teresa Monteduro
Se.C.I.T.

Contenuti della relazione

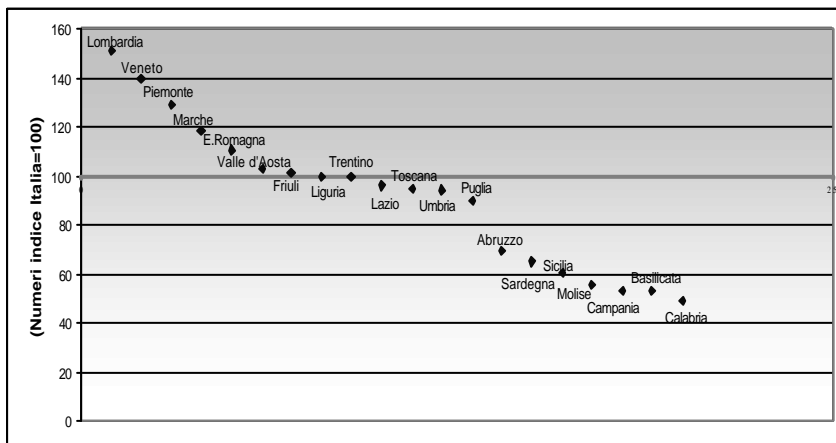
- ✓ Fornire una valutazione quantitativa circa la distribuzione territoriale dei tributi locali sulle persone fisiche (addizionali regionali e comunali all'IRPEF e ICI)
- ✓ Evidenziare alcune delle criticità esistenti nell'attuale sistema di finanziamento decentrato
- ✓ Inquadrare alcune ipotesi di riforma e quantificarle attraverso simulazioni



Addizionale Regionale all'IRPEF

- In vigore dal 1998 (D. Lgs. 446/97) con aliquota pari allo 0.5%
- A partire dal 2000, l'aliquota è fissata allo 0.9% ed elevabile fino a 1.4%
- Veneto, Puglia, Lombardia, Umbria, Piemonte e Marche differenziano la propria struttura di aliquote e scaglioni
- Per l'anno 2003, sospensione maggiorazione aliquote non confermate di quelle in vigore nel 2002
- Per l'anno 2004, possibile deroga al blocco addizionali.

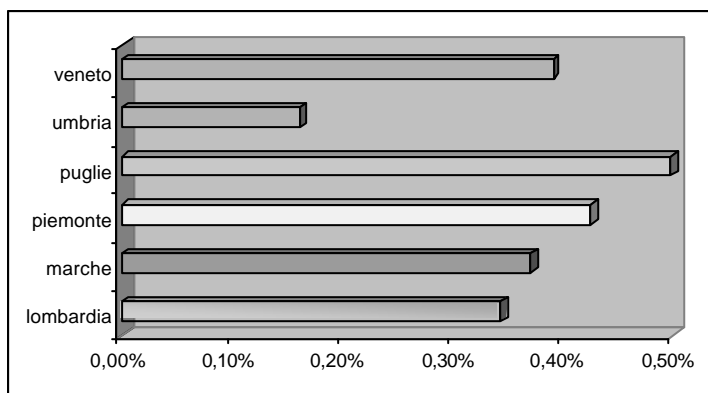
Gettito da Addizionale Regionale IRPEF pro-capite



- in termini pro-capite, il gettito medio è passato dai 46 euro del 1999 ai 109 del 2002; nel 2002 in Lombardia esso risulta pari a 164 euro e in Calabria a 53 euro, riflettendo in larga parte la disparità delle basi imponibili

5

Variazione % incidenza del gettito da addizionale regionale IRPEF a seguito delle modifiche aliquote regionali 2002



- l'aumento di gettito, depurato dall'effetto di crescita delle basi imponibili, per le sole regioni che si sono avvalse nel 2002 della facoltà di modificare l'aliquota base è pari a circa il 20% del totale del gettito di competenza del 2002

6

- ✓ Tra i possibili strumenti di finanza locale, la teoria economica indica la preferibilità delle addizionali all'Imposta sul reddito in quanto garantiscono una base imponibile elastica al reddito, indicizzata all'inflazione e altamente visibile per il contribuente
- ✓ Tuttavia, il sistema attuale di imposizione presenta alcuni limiti :
 - Divaricazione tra base imponibile erariale e locale (più ampia perché non influenzata dal sistema di deduzioni dall'imponibile articolato in ragione della tipologia di reddito)
 - Sovrapposizione di una funzione redistributiva regionale a quella nazionale (modello marchigiano *versus* modelli lombardo e pugliese)
 - Esistenza di “trappole della povertà” in alcune regioni (Umbria e Piemonte) dove le due aliquote fissate si applicano sull'intero imponibile e non sulla parte che eccede il limite dello scaglione di riferimento

7

Alcune possibili soluzioni:

- Hp 1) Rimuovere i legami tra Irpef erariale e locale può estendere gli ambiti di manovrabilità delle Regioni ad Aliquote, Scaglioni, Basi imponibili
 - Problemi:
 - ❑ Costi di gestione (se esiste frammentazione)
 - ❑ Costi di adempimento per i contribuenti (per operatori economici che agiscono su più Regioni)
 - ❑ Limiti nella capacità impositiva degli enti territoriali come effetto delle differenze esistenti nelle basi imponibili
 - ❑ Diversa capacità di assorbimento di un aumento del livello del prelievo fiscale a livello locale (competizione tra territori per attrarre basi imponibili)
 - ❑ Progressività definita più a livello regionale che nazionale
- Hp 2) In alternativa spaccare in due l'Irpef con una parte progressiva erariale e una parte strettamente proporzionale per le Regioni, così da limitare una differenziazione regionale nella gestione del tributo che potrebbe diventare estrema

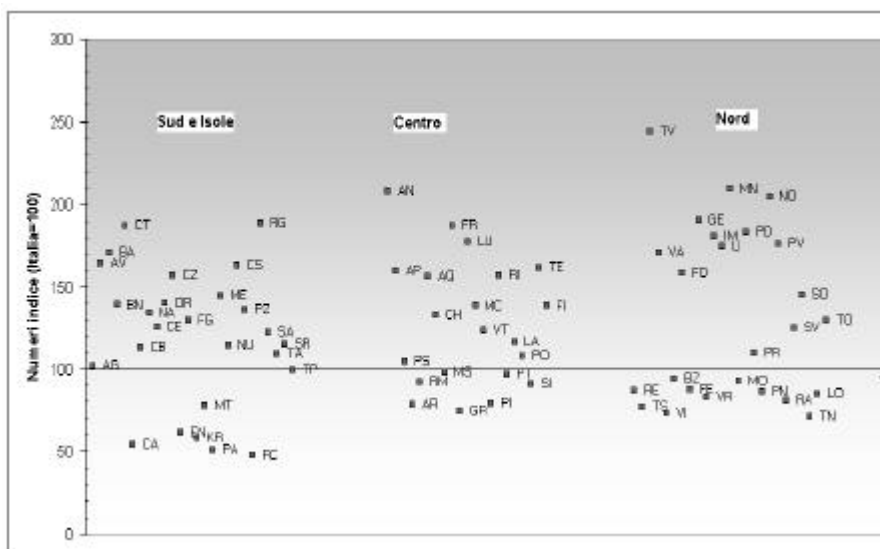
8

Addizionale Comunale all'IRPEF

- In vigore dal 1999 (L. n. 449/97) con aliquota pari allo 0.5%
- L'aliquota facoltativa comunale è fissata allo 0.2% annuo con un massimo dello 0.5% entro tre anni
- Per l'anno 2003, sospensione maggiorazione aliquote non confermatrice delle aliquote in vigore nel 2002
- Nel 2002, 5214 comuni su 8100 hanno aumentato l'addizionale comunale; in 1608 l'aliquota è al livello massimo

9

Gettito da addizionale Comunale IRPEF pro-capite



10

- Prelievo quintuplicato negli ultimi 4 anni: 287 mln euro (1999) vs 1.531 mln euro (2002)
- Maggior gettito in Lombardia (222 mln di euro) e quello minimo nel Molise (8 mln di euro)
- Differenziazione tra i comuni del Sud e del Centro-Nord Italia (medio-grandi), che hanno beneficiato di più consistenti flussi finanziari, in ragione della loro maggiore redditività
- Sotto il profilo strettamente distributivo, l'addizionale agisce piuttosto casualmente in ragione della sua intrinseca rigidità (non può, infatti, essere modulata né per categorie, né per classi di reddito dei soggetti)
- Notevole diversificazione di prelievo all'interno delle singole regioni, ossia tra le province e i capoluoghi di provincia: già allo stato attuale il sistema fiscale decentrato appare disperso e polverizzato e in grado di generare una serie di oggettive difficoltà legate alla territorializzazione degli imponibili
- Crescita del divario nello sviluppo territoriale del Paese nel 2002, come evidenziato dalla dispersione del gettito pro-capite: un contribuente di Treviso versa 84 euro di addizionale comunale contro i 17 euro del contribuente che abita a Reggio Calabria o a Palermo).

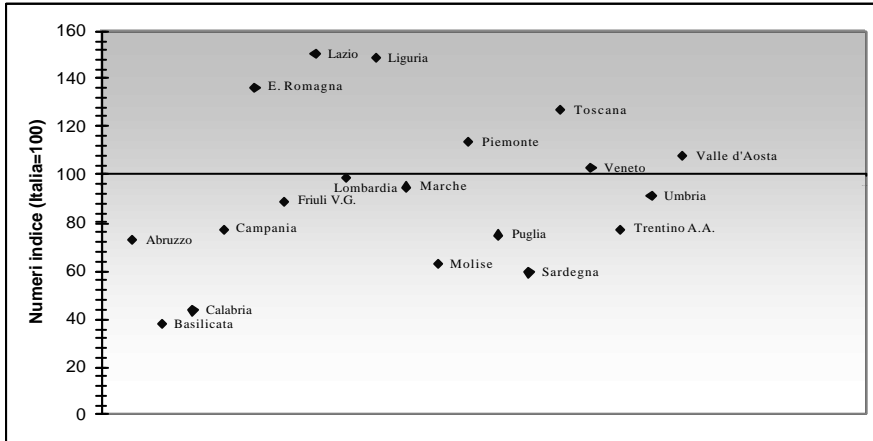
11

Imposta Comunale sugli Immobili

- In vigore dal 1993 (D.lgs. 504/92), si qualifica come un tributo di natura patrimoniale e reale con aliquote differenziate che configurano un regime di favore per l'abitazione principale
- Il gettito complessivo derivante da imposizione sugli immobili pari nel 1980 a circa 2.600 mln di euro, è stimato nel 2002 in circa 27.700 mln di euro (fonte: Agenzia del Territorio), di cui circa 1/3 è rappresentato dall'ICI
- l'ICI presenta una fase di maturità caratterizzata da un gettito in crescita soltanto del 6.3% negli ultimi quattro anni e si conferma essenzialmente come imposta sulle seconde abitazioni e sulle attività produttive (il 25% dei comuni ha aumentato la relativa aliquota tra il 2000 e il 2002)

12

Gettito da ICI pro-capite



- Emerge nella graduatoria del prelievo il Lazio (il cui indice è superiore del 50% al dato medio nazionale), seguito da Liguria ed Emilia Romagna, mentre la Basilicata risulta la regione con l'indicatore più basso, inferiore alla media in misura del 62%

13

- Il gettito medio dell'ICI per famiglia presenta il valore più basso in Basilicata (150 euro) ed il valore più alto nel Lazio (594 euro). In generale l'ICI è particolarmente elevata nelle regioni del Centro, ove in media il prelievo per famiglia è pari a 518 euro
- Le notevoli eterogeneità territoriali sono associate ad una variabilità del gettito elevata: la deviazione standard tra regioni nei numeri indici è pari a circa 32.5 punti percentuali; la differenza del gettito pro-capite tra la prima e l'ultima regione è di 112.7 punti: le potenzialità di gettito dell'ICI sono diverse tra regioni e soprattutto, all'interno di queste ultime, tra grandi centri urbani e altri comuni, tra centri turistici o meno; anche i grandi insediamenti industriali, oppure il pregio di certi centri storici possono comportare un gettito più ampio per alcuni enti locali.

14

Iniquità e onerosità dell'attuale sistema di imposizione sugli immobili

➤ Imposizione *locale* su immobili

- ❑ prelievo fiscale fortemente sperequato, interamente basato su rendite catastali che non riproducono i redditi e i valori effettivi di mercato delle proprietà immobiliari. Il motivo di questa sperequazione è che la formazione delle rendite catastali attuali è basata sui redditi degli immobili, piuttosto che sui loro valori patrimoniali
- ❑ eterogeneità nei livelli di prelievo locale in rapporto al grado di sviluppo del mercato immobiliare
- ❑ eterogeneità del prelievo non solo tra regioni ma anche, all'interno di queste ultime, tra grandi centri urbani e altri comuni, tra centri turistici o meno (equità verticale)

➤ Altre imposte sugli immobili (*Imposte sul reddito e Imposte sui trasferimenti o locazioni*)

- ❑ forme inique di duplicazione d'imposta su uno stesso cespite

15

✓ In base alla teoria economica, l'ICI appare tra i tributi propri più adeguati per evidenti motivi di non mobilità e non esportabilità delle basi imponibili e di rispetto del principio della controprestazione

✓ Alcune possibili ipotesi di riforma:

- Ridurre l'attuale prelievo sugli immobili ad un solo tributo di esclusiva competenza comunale, in misura proporzionale al reddito da immobili determinato a partire da rendite catastali adeguate al rialzo verso i valori di mercato (secondo le indicazioni contenute nel DPR 138/98)

Vantaggi:

- ❑ Rimozione della coesistenza di diversi soggetti impositori
 - ❑ Riduzione dei costi di adempimento per i contribuenti
 - ❑ Diminuzione della pressione fiscale sulla casa
 - ❑ Semplificazione
- Tassare l'uso della proprietà immobiliare a carico, in diversa misura, sia del proprietario sia del locatario, entrambi potenziali fruitori dei livelli di servizio erogati dagli enti locali

16

Un possibile scenario di riforma

Caratteristiche

- Imposta sul reddito
 - Esenzione dei redditi da terreni e da fabbricati dalla base imponibile IRPEF
 - Addizionale regionale IRPEF definita a livello nazionale in via uniforme e proporzionale con aliquota pari all'1.5% su base imponibile IRPEF (al netto dei redditi da immobili)
- Imposta sul patrimonio immobiliare
 - ICI definita a livello comunale in misura proporzionale sul reddito da immobili determinato a partire da rendite catastali rivalutate con aliquota abitazione principale pari al 4 per mille, detrazione per abitazione principale elevata a 155 euro, aliquota su seconde case, negozi e uffici pari all'8 per mille

17

(segue)

Obiettivi:

- Diminuire il prelievo Irpef e la pressione fiscale sulla casa
- Delegare, in linea di massima, la funzione redistributiva al livello nazionale precludendo alle Regioni di attuare una propria redistribuzione aggiuntiva
- Semplificare e razionalizzare il sistema di imposizione attuale sugli immobili:
 - Aumento dell'equità verticale attraverso la rivalutazione delle rendite catastali
 - Abolizione delle forme di duplicazione d'imposta sugli immobili
 - Articolare un regime di favore ai proprietari di prima casa che risultano penalizzati dall'esenzione dei redditi da immobili dall'Irpef

18

...ed alcuni impatti finanziari

	Scenario 1 Mln euro
(a)Variazione (-) gettito da esenzione reddito immobili dalla base imponibile IRPEF	- 6.286
(b)Variazione (+) gettito da incremento aliquota Add. Reg. IRPEF all'1.5%	+ 2.204
(c)Variazione (+) ICI da applicazione aliquote proporzionali su reddito da immobili determinato a partire da rendite catastali rivalutate (^)	+ 4.844
(b) + (c) - (a) Saldo attivo	+ 762

Note:

(^) la rivalutazione delle rendite catastali è stata di circa il 36%, corrispondente al divario esistente tra valore del patrimonio abitativo e la base imponibile ICI al 2001 in 35 città campione.