

La pressione tributaria comunale: i valori per il 2013

di Federico Pica e Salvatore Villani

1. Nell'attuale situazione d'Italia occorre, ad avviso della SVIMEZ, una svolta radicale nell'assetto della finanza pubblica. Questa svolta potrebbe essere credibile se, e solo se, l'insieme delle questioni sarà affrontato in modo complessivo, nelle due principali direzioni della difesa delle persone più deboli e del privilegio delle ragioni dello sviluppo. Si tratta, peraltro, del suggerimento già proposto dai "saggi" nominati da Napolitano.

Tutto ciò concerne anche il sistema di decentramento istituzionale che è in atto in Italia: sul lato della spesa rilevano i servizi comunali, provinciali e regionali concernenti i LEP; sul lato dell'entrata, i tributi applicati da Regioni e Comuni.

2. Occorre, a nostro avviso, ritornare sui contenuti di una ricerca della SVIMEZ, che è pubblicata nel n. 4/2013 della "Rivista economica del Mezzogiorno"¹. Essa aveva condotto a due peculiari conclusioni:

A. la pressione fiscale, definita dal rapporto tra riscossioni di tributi comunali e PIL, cresce in modo considerevole dal 2007 al 2012 in tutte le circoscrizioni (cfr. Tabb. 1 e 2): al livello nazionale risultano valori dell'1,5% per il 2007 e del 2,5% per il 2012; i valori corrispondenti per il Nord d'Italia sono, rispettivamente, dell'1,5 e del 2,2%; per il Centro Italia, dell'1,5 e del 2,4%; per il Mezzogiorno, dell'1,6 e del 2,9%; risulta, perciò una pressione più elevata ed un incremento più marcato per le zone deboli d'Italia;

¹ F. Pica, A. Pierini, S. Villani, *Le entrate tributarie dei Comuni dal 2007 al 2012: crisi economica, «federalismo» e Mezzogiorno*, "Rivista economica del Mezzogiorno", XXVII, 4, 2013, pp. 819-856.

Tabb. 1 e 2 circa qui.

B. ragionando su ciascun singolo anno avevamo riscontrato che nel Nord d'Italia la pressione fiscale si riduce in modo statisticamente significativo al crescere della ricchezza (così per il Piemonte risultava, per il 2012, un valore di essa pari a 2,3; per la Lombardia, ad 1,8; per il Veneto, ad 1,8; mentre, per la Liguria, risultava un valore di 3,3); un comportamento del tutto opposto è quello tenuto nel Mezzogiorno, ove al crescere della ricchezza l'indice di pressione fiscale cresce anch'esso (cosicché, per il 2012, in Abruzzo si registra una pressione fiscale che è pari a 2,7; nel Molise, a 2,6; mentre, per la Campania, risultava un valore di 3,3; per la Puglia di 3,1; per la Basilicata di 2,9; per la Calabria di 3).

Il risultato indicato sub A era stato prodotto dalle vicende normative intervenute nel 2011². Ricordiamo che nel 2011 il Governo italiano, per far fronte alla situazione di emergenza finanziaria prodotta dalla crisi economica, ha varato un'importante manovra correttiva dei conti pubblici che prevedeva anche il contributo delle Autonomie locali³. Le principali innovazioni previste dalla manovra – che rispondono chiaramente ad una logica emergenziale (volta ad incrementare il più possibile le entrate pubbliche, al fine

² In realtà, ulteriori provvedimenti in materia di entrate tributarie comunali sono stati emanati anche nella prima parte del 2012. Tuttavia, riteniamo che essi siano meno significativi, perché incidono soltanto su un gruppo ristretto di Municipalità, vale a dire sui Comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e su quelli nel cui territorio insistono isole minori. Ci riferiamo al cd. decreto "semplificazioni" (il decreto legge n. 16 del 16 marzo 2012, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*, convertito con modificazioni dalla legge n. 44 del 26 aprile 2012), che è intervenuto sulla disciplina delle imposte comunali sul turismo, e in particolare dell'imposta di soggiorno, contenuta nel D.Lgs. 23/2011. In particolare, tale provvedimento ha conferito ai predetti Comuni la facoltà di istituire (con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. 446/1997, e successive modificazioni) un'imposta di sbarco, da applicare in alternativa all'imposta di soggiorno. Scopo dell'introduzione di questo ulteriore prelievo è stato, come nel caso dell'imposta di soggiorno, quello di recuperare risorse per finanziare interventi di recupero dei beni culturali o comunque di promozione del turismo.

³ Le manovre approvate nel 2011 sono più di una, ma quella che ha inciso maggiormente sulla finanza degli Enti locali è contenuta nel decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (il cd. decreto "salva Italia"), recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla L. n. 214 del 22 dicembre 2011.

di anticipare il risanamento dei conti nazionali, come richiesto dagli impegni assunti a livello comunitario) – possono essere così sintetizzate:

- anticipazione in via sperimentale (per un triennio, a partire dal 1° gennaio 2012) dell’istituzione dell’IMU⁴ (art. 13, co. 1, del decreto “salva Italia”);
- reintroduzione dell’imposizione sul possesso dell’abitazione principale (e delle eventuali pertinenze), ancorché con l’applicazione di un’aliquota “ridotta” del 4‰ (art. 13, co. 7, del decreto “salva Italia”);
- revisione dei moltiplicatori da applicare alla rendita catastale per il calcolo della base imponibile ai fini IMU (art. 13, commi 4 e 5, del decreto “salva Italia”)⁵;
- compartecipazione dello Stato al 50% del gettito (teorico⁶) IMU relativo a seconde case, capannoni, negozi e terreni (art. 13, co. 11, del decreto “salva Italia”);
- istituzione della TARES, il nuovo tributo⁷ comunale su rifiuti e servizi, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2013 in sostituzione della TARSU e della tariffa di igiene ambientale (TIA) a copertura dei costi relativi al servizio della gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento, nonché

⁴ La nuova Imposta Municipale sugli immobili, introdotta dal decreto sul federalismo fiscale municipale (il D.Lgs. 23/2011) in sostituzione dell’ICI.

⁵ In via di prima approssimazione è stato calcolato che tale revisione, considerate le aliquote fissate nel decreto “salva Italia”, ha comportato un aggravio medio d’imposta del 75%. Cfr. C. Orsi, *La nuova IMU. Differenze con l’ICI ed esempi di calcolo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2012.

⁶ L’art. 13, comma 11, del decreto “salva Italia” prevede che la quota di compartecipazione statale debba essere calcolata applicando sempre e comunque l’aliquota base dello 0,76%. È evidente come, con tale disposizione, il legislatore ha inteso prevenire “a monte” i possibili comportamenti opportunistici dei sindaci e garantire un effettivo contributo delle Municipalità al pareggio del bilancio statale.

⁷ La TARES contiene evidentemente connotati tributari, perché non è assoggettabile ad una “esatta” commisurazione dell’effettivo grado di fruizione del servizio. Sul punto cfr. anche S.O. Pennesi, *Il nuovo tributo “RES”. Evoluzione e trasformazione della tassazione locale sui rifiuti e relativa imposta sui servizi indivisibili*, “Gazzetta Amministrativa”, 1, 2012, pp. 1-4.

dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni (art. 14, co. 1, del decreto “salva Italia”).

3. Il secondo riscontro da noi ottenuto (che è indicato sub B) mostra fenomeni che anche essi potevano prevedersi agevolmente. Il maggiore livello del PIL pro capite nelle zone ricche d'Italia indica una maggiore ricchezza ed anche, fortemente, un maggiore livello e valore della ricchezza immobiliare che è soggetta all'ICI, IMU e quant'altro. Questa maggiore ricchezza produce, a parità di aliquota, una entrata tributaria dei Comuni di gran lunga superiore, come i dati dimostrano, nelle zone ricche, rispetto al resto del territorio. Questo maggiore gettito, a parità di aliquota, può essere speso, come è in effetti accaduto, per ridurre le aliquote medesime e cioè per ridurre la pressione fiscale. La struttura dei tributi locali (addizionale IRPEF; ICI, o IMU, ed in prospettiva IUC⁸) è tale che anche le minori aliquote che siano applicate dagli Enti producano un gettito maggiore, rispetto a quello che può essere ottenuto dai Comuni delle zone deboli d'Italia.

Tutto ciò era a tal punto prevedibile che nel 1993, allorché il governo Amato ha introdotto in Italia l'ICI, esso ha affiancato a questo tributo un sistema assai importante di meccanismi perequativi. Vi era allora una consapevolezza tecnica e civile del tutto diversa rispetto a quella mostrata nei successivi anni, allorché il convergere degli interessi di nordisti e malversatori ha segnato i destini d'Italia.

⁸ La Legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 27 dicembre 2013), lungi dal semplificare l'assetto della fiscalità immobiliare, ha introdotto ulteriori elementi di instabilità del sistema, derivanti dalla scelta del legislatore di istituire un nuovo prelievo, l'IUC (Imposta Unica Comunale), che “dice” di essere unico, mentre poi non lo è. Il risultato finale è stato uno strano miscuglio, un prelievo “mostruoso” che congloba in sé tre componenti (l'IMU, la TARI e la TASI), che non si escludono ma si sommano tra loro, come nell'antico mostro mitologico, chiamato Chimera, si sommavano tra loro, amalgamandosi, tre animali diversi (il leone, la capra ed il serpente, od anche il drago, a seconda delle diverse descrizioni e raffigurazioni).

Per converso, ed ancora con riferimento al punto B, nel Mezzogiorno la scarsità drammatica di servizi pubblici comunali forniti alle collettività degli utenti induce – ed in taluni casi costringe – gli Enti ad applicare ai livelli massimi di aliquota i tributi. I casi gravi di sofferenza finanziaria che si vanno diffondendo, unitamente ai maldestri tentativi del c.d. piano pluriennale di riequilibrio, concorrono a questo risultato. Data la natura, nella sostanza progressiva (nel senso che il prelievo cresce di più del reddito), dell'imposta immobiliare comunale, ne segue una maggiore pressione tributaria nei territori relativamente più ricchi.

4. Nella situazione del 2013 in cui l'ICI prima casa è (transitoriamente) abolita – a fronte di maggiori trasferimenti “sperequativi” erariali – si verificano i fenomeni che seguono:

- l'importo pro capite dei trasferimenti erariali, per cassa, cresce nel Nord d'Italia, secondo dati del Ministero dell'economia risultanti dal SIOPE, nel 2013, rispetto al 2012, del 72,8%; l'incremento che risulta per il Centro Italia e per il Mezzogiorno è, rispettivamente, dell'82,6% e del 31,0%;
- al 2013, per effetto anche dei meccanismi di compensazione, attraverso il c.d. fondo di riequilibrio, posti in atto dopo l'abolizione (transitoria) della tassazione comunale sulla prima casa, i trasferimenti pro capite ai Comuni del Nord d'Italia ammontano a 188,4 €; quelli del Centro Italia, a 226,0 €; per i Comuni del Mezzogiorno, in violazione di qualsivoglia interpretazione dell'art. 119, comma 3, a 181,3 € (– 1,1% rispetto al Nord; – 17,6% rispetto al Centro);
- al 2001 le entrate correnti dei Comuni del Centro-Nord, in euro a valore costante, erano pari a 944 euro per abitante, mentre quelle dei Comuni del Mezzogiorno ammontavano ad 815 euro (– 13,7%); al 2013 i valori

corrispondenti sono 1.018 euro per i primi e 756 euro per i secondi (– 25,7%); questo tracollo è prodotto da scelte stravaganti in materia di tributi comunali, dall'assenza di meccanismi plausibili di *effettiva* perequazione, dall'andamento dei trasferimenti erariali, in diverso modo mascherato (cd. virtuosità dei ricchi; cd. fondo di riequilibrio; cd. fondo di solidarietà), che è effetto della frode in cui il cd. federalismo fiscale effettivamente consiste;

- tra il 2012 e il 2013 le entrate tributarie dei Comuni del Nord d'Italia, per abitante, si riducono, in euro a valore costante, da 570 a 473 euro (– 17%); l'importo è ampiamente compensato dall'andamento dei trasferimenti erariali (da 109 a 188 euro: + 72,8%); i valori corrispondenti per il Centro Italia consistono in una riduzione delle entrate tributarie da 671 a 550 euro (– 18 %) ed in un aumento dei trasferimenti erariali da 121 a 226 euro (+ 86%); per il Mezzogiorno risulta una riduzione delle entrate tributarie da 475 a 421 euro (– 11%) ed un incremento dei trasferimenti erariali da 142 a 186 euro (+ 31%);
- sono confermati i rilievi proposti nel precedente scritto, riferito al periodo 2007-2012, per quanto concerne le variazioni della pressione fiscale al crescere della ricchezza nelle zone ricche: in Lombardia il valore medio del prelievo dei Comuni (cfr. Tab. 3) è pari a 447,8 euro (pressione fiscale: 1,4%); in Veneto è pari a 409,5 euro (pressione fiscale: 1,4%);
- allorché al crescere della ricchezza si riduce la pressione fiscale, variazioni di segno opposto si verificano nel Mezzogiorno, circoscrizione in cui le regioni a maggiore reddito applicano un livello di tributi più elevato: in Campania il valore medio dei tributi applicati dai Comuni è pari 458,7 euro (pressione fiscale: 2,8%); in Abruzzo è pari a 475,6 euro (pressione fiscale: 2,2%).

Tab. 3 circa qui.

La sostanza del fenomeno è quella già rilevata nello studio SVIMEZ sulla progressività delle imposte locali: i Comuni del Mezzogiorno sono costretti a tenere alte le aliquote, ciò nonostante subendo una decurtazione delle risorse (pagare di più per avere di meno). Nelle zone forti d'Italia la riduzione del prelievo è compensata in maggiore misura da maggiori trasferimenti.

Tabelle

Tab. 1. *Pressione fiscale nelle varie Regioni italiane a statuto ordinario. Importi pro capite riferiti alle riscossioni di cassa nel 2007 (val. a prezzi correnti)*

Regioni e ripartizioni	PIL	ET	ET % del PIL
Piemonte	28.996,0	419,8	1,4
Lombardia	33.121,9	413,2	1,2
Veneto	30.608,4	397,2	1,3
Liguria	27.593,1	596,2	2,2
Emilia-Romagna	32.773,4	481,3	1,5
Toscana	28.259,0	447,6	1,6
Umbria	24.976,6	375,7	1,5
Marche	26.921,4	396,1	1,5
Lazio	30.334,7	450,1	1,5
Abruzzo	21.780,7	371,8	1,7
Molise	21.012,3	310,7	1,5
Campania	16.987,1	299,4	1,8
Puglia	17.478,5	325,0	1,9
Basilicata	18.251,6	249,8	1,4
Calabria	16.692,7	234,8	1,4

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tab. 2. *Pressione fiscale nelle varie Regioni italiane a statuto ordinario. Importi pro capite riferiti alle riscossioni di cassa nel 2012 (val. a prezzi correnti)*

Regioni e ripartizioni	PIL	ET	ET %. del PIL
Piemonte	28.024,4	637,5	2,3
Lombardia	33.443,0	591,9	1,8
Veneto	29.477,2	532,3	1,8
Liguria	27.317,4	895,4	3,3
Emilia-Romagna	31.210,0	635,6	2,0
Toscana	28.149,6	651,0	2,3
Umbria	23.773,1	608,2	2,6
Marche	25.866,4	574,3	2,2
Lazio	29.171,3	770,8	2,6
Abruzzo	21.244,7	569,1	2,7
Molise	19.845,3	513,2	2,6
Campania	16.462,5	550,3	3,3
Puglia	17.246,5	535,5	3,1
Basilicata	17.647,1	514,2	2,9
Calabria	16.460,3	495,7	3,0

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Tab. 3. *Pressione fiscale nelle varie Regioni italiane a statuto ordinario. Importi pro capite riferiti alle riscossioni di cassa nel 2013 (val. a prezzi correnti)*

Regioni e ripartizioni	PIL	ET	ET %. del PIL
Piemonte	27.192,1	500,8	1,8
Lombardia	33.055,7	447,8	1,4
Veneto	28.765,1	409,5	1,4
Liguria	27.130,4	706,9	2,6
Emilia-Romagna	31.239,9	491,0	1,6
Toscana	28.491,6	573,9	2,0
Umbria	22.899,7	451,2	2,0
Marche	25.187,4	486,7	1,9
Lazio	29.379,9	568,0	1,9
Abruzzo	21.845,1	475,6	2,2
Molise	19.574,7	441,4	2,3
Campania	16.291,9	458,7	2,8
Puglia	16.512,2	383,8	2,3
Basilicata	17.006,1	355,0	2,1
Calabria	15.989,9	364,6	2,3

Fonte: Nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.