
Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia

F. Fiorillo *Università Politecnica delle Marche*

D. Romano *Università Politecnica delle Marche*

Sommario

Il 2012 è il primo anno di introduzione dell'IMU, la principale nuova imposta prevista dal D.L. 23/2011 sul federalismo municipale. In questo lavoro si cerca di valutare quanto la nuova imposta colga effettivamente l'obiettivo dichiarato del federalismo: aumentare l'autonomia fiscale e impositiva dei livelli amministrativi decentrati. Inoltre saranno analizzati due problemi connessi all'introduzione dell'IMU. Da un lato il meccanismo con cui si calcolano i minori trasferimenti ai Comuni a compensazione delle maggiori entrate fiscali. Dall'altro ci si porrà un problema distributivo e si proporrà un meccanismo per rivedere le rendite catastali in modo da renderle proporzionali all'effettivo prezzo di mercato. L'analisi si baserà sui case studies di Ancona e Senigallia. La prima perché capoluogo di Regione, città più grande e popolata delle Marche. La seconda perché centro tra i simboli del turismo balneare marchigiano e nazionale, caratterizzata da un'elevata presenza di seconde case sfitte per gran parte dell'anno. .

Classificazione JEL: *H71; H77*

Parole Chiave: *IMU; Federalismo fiscale; Disparità; Comuni Italiani.*

Affiliations and acknowledgements

Fabio Fiorillo (corresponding author), Department of Economics and Social Sciences, Università Politecnica delle Marche, Piazzale Martelli 8, 60121, Ancona, Italy. Tel.: +39 071 220 7113. E-mail: f.fiorillo@univpm.it. Si ringraziano Alberto Niccoli, Lorenzo Robotti e un anonimo referee di questa rivista per i preziosi suggerimenti, la responsabilità di quanto scritto rimane ovviamente degli autori.

Suggested citation

Fiorillo F. and D. Romano (2013), Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia, *ECONOMIA MARCHE Journal of Applied Economics*, XXXII(1): 37-48.

1 Introduzione

Dopo circa venti anni dall'introduzione dell'ICI, imposta nata nel 1992 per volontà del Governo Amato, dal 2012 è entrato in scena un nuovo tributo, che è caratterizzato dalla duplice natura di imposta nazionale, con valenza patrimoniale, e di tributo locale. Stiamo parlando dell'IMU (Imposta Municipale Unica), che era una delle principali entrate assegnate ai Comuni prevista inizialmente dal d.l. 23/11, fortemente voluta dal partito della Lega Nord. Con il decreto Salva Italia, il governo tecnico guidato da Mario Monti ha modificato la natura dell'imposta che, attualmente, colpisce i proprietari o titolari di un diritto reale di godimento quale usufrutto, diritto di abitazione, diritto di uso e diritto di superficie. E' chiaro che questa denotazione pone subito in evidenza la natura patrimoniale dell'imposta stessa. Pur essendoci una connessione diretta tra questa imposta e la vecchia ICI, la base imponibile dell'IMU risulta più ampia includendo una serie di immobili esenti dall'ICI (oltre alle prime case, pagano l'IMU anche i fabbricati rurali e gli immobili appartenenti alle imprese e rimasti invenduti). Inoltre l'IMU, oltre a sostituire l'ICI sostituisce anche l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati (Dl. 23/2011 art. 7).

La connessione con l'ICI la si ritrova anche nel meccanismo di calcolo della base imponibile su cui calcolare l'ammontare: il punto di partenza è, come per l'ICI, la rendita catastale rivalutata. La natura locale e nazionale di questa imposta, invece, sta nella suddivisione del gettito del tributo: al Comune rimane solo la parte dell'IMU sulla prima casa e il 50% della rimanente IMU. Il restante 50% spetta allo Stato centrale. A questo proposito, è interessante notare la problematica dell'accountability per un'imposta definita municipale e che fa percepire i Comuni quali "esattori" della stessa, quando un'ampia parte del gettito viene incassata direttamente dal governo centrale¹.

Per ciò che concerne le altre tematiche di discussione dell'IMU, è particolarmente necessario valutare con attenzione i limiti delle rendite catastali. Esiste, purtroppo, una rilevante sperequazione tra i prezzi di mercato e i valori catastali delle abitazioni. Pertanto, il paradosso di tale situazione imporrà un ragionamento concernente la riforma del Catasto², prevista per il 2013 con il passaggio delle rendite da vani a mq.

2 L'IMU e l'autonomia finanziaria comunale

Com'è noto, uno dei cardini su cui si basa un sistema di federalismo fiscale è l'attribuzione ai territori locali di risorse fiscali proprie commisurate alla capacità fiscale (Seabright, 1996; Salmon, 1987; Vitaletti, 2003). Tale principio assume che enti locali responsabili del prelievo fiscale adotteranno politiche più virtuose poiché dovranno rispondere ai propri cittadini in maniera più forte.

¹ La problematica del riparto del gettito è stata in gran parte attenuata dalla Legge di Stabilità 2013 (L. 228/2012) prevede che il gettito IMU da immobili a uso produttivo del gruppo catastale D (capannoni e opifici) venga interamente riservato allo Stato, con aliquota dello 0,76%, su tale gruppo catastale i Comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76%, su tali classi quindi l'IMU sarebbe una sovrainposta. Per le altre classi catastali viene prevista la soppressione della riserva allo Stato della quota del 50% e il gettito IMU "torna integralmente ai Comuni. Variazioni in aumento (in diminuzione) del gettito comunali saranno compensate da variazioni in diminuzione (in aumento) del fondo di riequilibrio.

² Come previsto dallo schema di disegno di legge che delega il governo alla revisione del sistema fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri n.24 del 16/04/2012

Da questo punto di vista l'attribuzione dell'IMU ai Comuni risulta uno strumento per garantire l'autonomia degli stessi. Occorre tuttavia rilevare nuovamente come solo una parte dell'IMU sia da considerarsi imposta municipale, inoltre occorre domandarsi se nel contesto di crisi in cui è stata anticipata l'introduzione dell'IMU, l'autonomia fiscale che tale imposta dovrebbe garantire ai Comuni non venga ridotta o negata da altri provvedimenti anticrisi del governo centrale.

Per tale ragione, siamo partiti dagli indicatori finanziari di autonomia proposti dal Ministero dell'Interno (autonomia finanziaria e autonomia impositiva) e li abbiamo modificati in modo da esprimere l'effettiva autonomia.

Due gli aspetti fondamentali che volevamo cogliere: da un lato il fatto che l'IMU nel 2013 preveda, almeno per la parte che non grava sulle abitazioni principali, il riparto del gettito tra Comuni e Stato; dall'altro l'effetto del patto di stabilità che nei fatti impedisce l'esplicitarsi dell'autonomia di questi enti locali.

Circa il primo elemento occorre notare come i Comuni lamentino "di essere esattori" dello Stato, denunciano cioè il fatto che i cittadini li ritengano responsabili di tutto il prelievo IMU, mentre in effetti nelle casse comunali entra solo una parte di esso. Questo porta uno scollamento tra quanto i cittadini si aspettano che il Comune possa realizzare con l'IMU e quanto il Comune effettivamente realizza. Detta in altri termini il fatto che i cittadini ritengano i Comuni responsabili dell'intero prelievo IMU, introduce uno iato tra il residuo fiscale effettivo³ che effettivamente i Comuni lasciano ai propri cittadini, e il residuo fiscale percepito⁴ che i cittadini ricevono tenendo conto della totalità delle imposte imputate al Comune e non solo di quelle effettivamente pagate ad esso.

Per quanto riguarda il secondo elemento, partendo dall'esperienza dei Municipi, sottoposti ai vincoli del patto di stabilità interno, mutuati dal patto di stabilità e crescita dell'UE, siamo arrivati alla conclusione che l'autonomia effettiva dei Comuni debba tener conto di tali limitazioni. Accanto agli indici di autonomia tributaria (rapporto tra entrate tributarie proprie ed entrate correnti totali), di autonomia finanziaria (rapporto tra la somma di entrate tributarie proprie ed entrate extratributarie sul totale delle entrate correnti), va calcolato "il livello di copertura che il Comune è autonomamente in grado di assicurare rispetto alla dimensione della spesa pubblica corrente che ha deciso di erogare" (Parlato and Pellegrino, 2006), ovvero il rapporto tra entrate proprie e spese correnti. Inoltre occorre poter tener conto della manovrabilità effettiva che gli enti locali hanno nel fissare le aliquote e la base imponibile (Stegarescu, 2005). Data la natura delle principali imposte municipali ed in particolare dell'IMU, le entrate proprie possono variare di una percentuale superiore al 50% (+50%, passando dallo 0,4% allo 0,6% per l'IMU sulle abitazioni principali; +79%, passando dallo 0,38% allo 0,68% per l'IMU "secondaria" di competenza comunale). L'autonomia che deriva dalla manovrabilità del gettito può essere calcolata come differenza tra gettito potenziale ad aliquota massima e gettito ad aliquota standard⁵. Tale manovrabilità va rapportata al totale delle entrate del

³ Solitamente la letteratura definisce il residuo fiscale la differenza tra la spesa pubbliche erogata e le entrate pubbliche ricavate dai cittadini (Arachi *et al.*, 2007). In questo lavoro si preferisce proporre una misura alternativa di residuo fiscale come rapporto tra la spesa comunale e le imposte incassate dai Comuni, ovvero misurare il residuo fiscale come reciproco del grado di copertura.

⁴ Ovvero il rapporto tra la spesa comunale e le imposte incassate dai Comuni a cui si aggiunge l'IMU incassata dallo Stato.

⁵ Lo stesso discorso va fatto con l'addizionale comunale IRPEF. In accordo con la letteratura (Falini, 1996), in questo lavoro si indica la misura complessiva dell'autonomia tributaria come rapporto tra il titolo I delle entrate e la somma delle entrate correnti (Titolo I + II + III) e dall'autonomia finanziaria come rapporto tra la somma di Titolo I e Titolo III e le entrate correnti. Pur non dettagliando quanto di tale autonomia

Tabella 1: *Indici di autonomia*

	SENZA ISP	CON ISP
Residuo fiscale effettivo	$\frac{S}{T}$	
Residuo fiscale apparente	$\frac{T}{T+TN}$	
Grado di copertura	$\frac{S}{T}$	$\frac{T-ISP}{T-ISP}$
Indice di autonomia tributaria	$\frac{T+EX+G}{T+EX}$	$\frac{T+EX+G}{T+EX-ISP}$
Indice di autonomia finanziaria	$\frac{T+EX+G}{TP-TS}$	$\frac{T+EX+G}{TP-TS-ISP}$
Indice di manovrabilità	$\frac{S}{TP-T}$	$\frac{S}{TP-T-ISP}$
Indice di manovrabilità residua	$\frac{S}{TP-T}$	$\frac{S}{TP-T-ISP}$

Comune o al totale della spesa corrente come si è scelto di fare. Infine occorre misurare altri due parametri: il grado di manovrabilità effettiva e il grado di utilizzo vincolato al rispetto del patto di stabilità.

Siano quindi T le entrate tributarie effettive del Comune (Titolo I, entrate), TS le entrate che si otterrebbero ad aliquota standard, TP le entrate potenziali ad aliquota massima, TN è l'ammontare di IMU percepita dallo Stato, ISP il vincolo finanziario determinato dal rispetto del patto di stabilità⁶, EX le entrate extratributarie (Titolo III, entrate), G i trasferimenti ricevuti dal Comune (Titolo II, entrate), S le spese correnti, gli indici da calcolare sono descritti in Tabella 1.

Si noti come i primi due indici danno conto del fatto che i cittadini possano reputare il Comune responsabile dell'intera pressione fiscale IMU e non solo della parte effettivamente percepita. Dal punto di vista del cittadino si assume che ciò che conta sia solo la spesa effettivamente realizzata in relazione a quanto effettivamente si è pagato di imposta. Dal punto di vista dell'ente locale, invece il patto di stabilità interno riduce la capacità di utilizzare le imposte raccolte per gli obiettivi del Comune e le destina al rispetto del vincolo stesso. Di conseguenza l'autonomia comunale si riduce poiché si riduce la capacità di utilizzare liberamente le risorse. Poiché gli indici di manovrabilità sono in gran parte legati alla manovrabilità dell'IMU, il loro calcolo da una misura di quanto l'aumento di questa imposta debba essere destinato al rispetto del patto di stabilità interno, riducendo per questa via l'autonomia comunale.

Una volta che si calcolano tali indici per il Comune di Senigallia, si può notare quanto il riparto dell'imposta e il rispetto del patto di stabilità interno vincolino l'effettiva autonomia dei comuni.

Osservando la Tabella 2 relativa agli indicatori di autonomia 2012 del Comune di Senigallia, si nota che l'autonomia è affetta in maniera sostanziale dal vincolo imposto dal patto di stabilità. Ad esempio, il grado di copertura e gli indici di autonomia finanziaria e tributaria scendono di 9 punti percentuali. Il patto di stabilità priva l'ente locale della possibilità di fissare le aliquote. Una conferma la troviamo nell'andamento dell'indice di manovrabilità residua delle aliquote tributarie. Se non si considera il patto di stabilità, Senigallia nel 2012 ha utilizzato circa la metà della sua capacità di manovra, l'indice è pari al 55%. Se si considera il patto di stabilità,

dipende dalle varie imposte, i Comuni in media l'IMU pesa per una percentuale compresa tra il 40% e il 50% delle entrate tributarie, l'addizionale IRPEF pesa circa il 15%, la TARSU per circa il 20%. Sulla TARSU la manovrabilità è nei fatti minima, poiché questa tassa è destinata alla copertura del costo della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti.

⁶ Si veda Barbero (2013).

Tabella 2: *Indicatori di autonomia per il Comune di Senigallia*

	2012 SENZA ISP	2012 CON ISP
Residuo fiscale effettivo	1,52	
Residuo fiscale apparente	1,26	
Grado di copertura	0,66	0,57
Indice di autonomia tributaria	0,64	0,55
Indice di autonomia finanziaria	0,92	0,83
Indice di manovrabilità	0,13	0,03
Indice di manovrabilità residua	0,55	-0,15

Fonte: Bilancio preventivo 2012 del Comune di Senigallia.

Tabella 3: *Destinazione gettito IMU*

IMU sperimentale	+21,8 mld
ICI a normativa vigente	-9,2 mld
IRPEF ed Addizionali sui redditi fondiari relativi ad immobili non locati	-1,6 mld
Variazione	+11 mld
di cui riserva allo stato	+9 mld
di cui maggiori entrate ai Comuni	+2 mld

Fonte: relazione tecnica al d.l. 201/11.

la manovrabilità residua diventa negativa (-0.15): ciò significa che pur se il Comune alzasse tutto le aliquote, questo basterebbe a soddisfare i vincoli del patto.

3 Il fondo sperimentale di riequilibrio

Concedere maggiori entrate proprie ai Comuni permette allo Stato Centrale di ridurre i trasferimenti. Negli allegati del decreto Salva Italia si specifica che a fronte di una maggiore entrata IMU lo Stato ridurrà i trasferimenti ai Comuni di una cifra di pari entità (circa € 2 mld).

Come si evince dalla Tabella 3, l'entrata IMU sostituisce non solo l'ICI a normativa vigente, ma anche l'entrata IRPEF sulle case sfitte. Di conseguenza i circa 22 mld di euro stimati di gettito, in parte compenseranno queste due poste. Dopo tale compensazione il gettito aggiuntivo dell'IMU ammonterà a circa 11 mld, di cui 9 di spettanza statale. I Comuni vedranno il gettito delle imposte proprie aumentare di 2 mld e tale aumento sarà compensato da una riduzione dei trasferimenti di pari entità. Tale meccanismo, però, è definito solo in aggregato, nel medesimo allegato non è invece descritto come si distribuiranno i minori trasferimenti.

Una possibile soluzione poteva essere quella di ridurre (aumentare) i trasferimenti per ciascun Comune di una somma esattamente pari alle maggiori (minori) entrate dovute all'IMU. Se tale soluzione fosse stata adottata le entrate complessive di ciascun Comune italiano, al netto dei tagli legati ad altri decreti (d.l. 78/2010; d.l. 201/2011), non dovrebbero cambiare dopo la riforma.

Figura 1: Confronto tra località italiane su detrazioni/integrazioni IMU

Senigallia (AN) - 45.027 abitanti		Somma (€)
Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011)		-1.534.417,77
Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011)		-1.918.706,27
Cortina d'Ampezzo (BL) - 6.075 abitanti		
Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011)		-2.420.300,83
Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011)		-1.288.012,07
Urbino (PU) - 15.627 abitanti		
Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011)		-491.792,52
Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011)		148.414,82
Comunanza (AP) - 3.214 abitanti		
Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011)		-80.561,12
Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011)		113.228,91
Firenze (FI) - 373.446 abitanti		
Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica D.L. 201 / 2011)		-13.307.274,50
Detrazione / Integrazione IMU (articolo 13, c.17, D.L. 201 / 2011)		-31.995.631,60

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento Finanza Locale (2012).

In realtà se si guardano i bilanci dei vari Comuni italiani, la situazione appare diversa. Infatti le assegnazioni del federalismo municipale, ricevute attraverso il Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR), al netto dei tagli dei decreti d.l. 78/2010 e d.l. 201/2011, sono ridotte o aumentate attraverso due poste: Detrazione / Integrazione IMU (art. 13 c 17 d.l. 201/2011) e Detrazione compensativa perdita IRPEF immobili non locati (relazione tecnica d.l. 01/2011). Osservando la situazione di una serie di Comuni italiani (Figura 1) si nota come il rapporto tra le due poste sia molto sperequato tra i diversi Comuni. Esistono Comuni che vedono ridursi le entrate e quindi hanno diritto ad un'integrazione IMU (nella tabella il Comune di Urbino e quello di Comunanza), ma che hanno comunque una riduzione complessiva⁷ dei trasferimenti dovuta alla detrazione per l'IRPEF.

Dai dati esposti, si può notare che nelle città turistiche è presente una rilevante perdita nella detrazione compensativa IRPEF sugli immobili non locati (Cortina, Senigallia). Stessa perdita nei Comuni montani o dell'entroterra (Comunanza e Urbino). Ciò è dovuto, probabilmente, alla notevole quantità d'immobili disponibili non locati. Al contrario, il saldo tra maggiori entrate IMU e minori trasferimenti da FSR, ad aliquote standard, potrebbe essere positivo per i Comuni con poche case sfitte.⁸

Per spiegare questa riduzione dei trasferimenti, si è ipotizzato che il meccanismo di calcolo utilizzato segua il seguente schema. Di determinante importanza, a nostro avviso, è la quota di compensazione IRPEF per gli immobili non locati. Infatti, secondo la nostra lettura dei calcoli

⁷ Il Comune di Urbino ha minori trasferimenti attraverso il Fondo Sperimentale di Riequilibrio di circa 342 mila euro

⁸ Si può dimostrare che questo è il caso di Firenze

Tabella 4: *IMU e Fondo sperimentale di riequilibrio, un esempio teorico*

Topolinia (molti immobili non locati)			Paperopoli		
Maggiore entrata IMU (mln)	1,8		Maggiore entrata IMU (mln)	1,8	
Riduzione FSR: Quota a compensazione IMU	-1		Riduzione FSR: Quota a compensazione IMU	-1	
Riduzione FSR: Quota a compensazione IRPEF per immobili non locati	-1,2		Riduzione FSR: Quota a compensazione IRPEF per immobili non locati	-0,4	
Saldo (ulteriore taglio nei trasferimenti)	-0,4		Saldo (minore taglio nei trasferimenti)	0,4	

ministeriali, la minor entrata dal FSR è stata scomposta in due parti: una relativa all'imposta vera e propria, e l'altra relativa all'IRPEF per gli immobili non locati. La prima posta è proporzionale al gettito IMU ad aliquote standard del Comune, la seconda parte viene detratta in proporzione alla perdita IRPEF che deriva dagli immobili non locati nel Comune. Quindi, i Comuni con elevata presenza di seconde case sfitte (es. Comuni turistici, sedi universitarie, città in abbandono etc. etc.) vedranno un saldo negativo tra maggiore entrata IMU e riduzione dei trasferimenti.

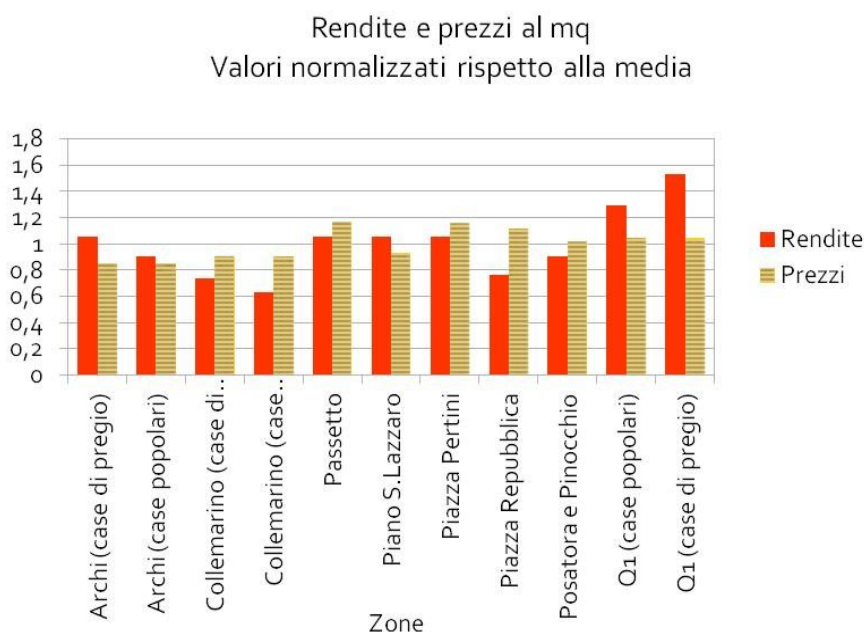
Per semplicità si assuma che esistano solo due città, caratterizzate dallo stesso ammontare di maggiori entrate IMU previste dalle stime del governo (Tabella 4).

Nel caso di Paperopoli, le maggiori entrate IMU non sono compensate a pieno da identiche riduzioni in quota compensazione IMU e IRPEF. Ne risulta che, per la città di Paperino, è presente un minor taglio totale nei trasferimenti. D'altro canto, a Topolinia avviene la situazione contraria, per cui a una maggiore entrata IMU corrisponde una maggiore riduzione FSR giustificata dall'elevata presenza di seconde case sfitte. La presenza d'immobili non locati, infatti, genererà la riduzione del FSR per la quota compensazione IRPEF sugli immobili non locati. Quindi, per un Comune c'è un minor taglio nei trasferimenti, in un altro ovviamente uno maggiore. Questa situazione, ovviamente, è estremizzata ma ci aiuta a dare una spiegazione plausibile alla metodologia di conto usata dai tecnici ministeriali.

4 I profili distributivi: chi paga l'IMU?

La doppia natura d'imposta locale e d'imposta statale di natura patrimoniale che caratterizza l'IMU rende importante il profilo distributivo della stessa (Rizzi, 2012). Se uno degli obiettivi dell'imposta⁹ è quello di tassare i patrimoni immobiliari, la tassazione dovrebbe essere più elevata lì dove il valore dei patrimoni è maggiore. Al momento, tuttavia, l'adozione dell'IMU ha previsto solo una rivalutazione complessiva delle rendite catastali, ma non ha proceduto alla riforma del catasto in modo da adeguare le rendite ai prezzi di mercato calcolati utilizzando i dati ufficiali medi forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare. Sono quindi evidenti

⁹ Benché ragioni di opportunità politica hanno suggerito di non rendere esplicito tale obiettivo.

Figura 2: Rendite e prezzi al mq (valori normalizzati rispetto alla media)

Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni

le possibili sperequazioni. Analizzando i dati del Comune di Ancona (Figura 2), è palese la sperequazione tra le zone più ricche, dove si paga di meno, e quelle più periferiche e popolari, dove paradossalmente si va a pagare di più a causa del valore delle rendite catastali, stabilite negli anni del Dopoguerra, mai riviste e distribuite in maniera sensibilmente diversa rispetto ai valori di mercato degli immobili.

L'esempio più emblematico è riferito alle zone del Passetto (residenziale tra quelle di maggior valore) e Q1 (popolare/periferia). In case della medesima dimensione, circa 6,7 vani in media, al Passetto si pagherebbero ad aliquota standard circa € 110 in meno rispetto alla zona Q1; ad aliquota massima, la differenza si alzerebbe a € 165.

Pertanto abbiamo pensato di anticipare la riforma del Catasto, prevista per il 2013, partendo dal passaggio dai vani ai metri quadri. Tale modifica, nella metodologia di calcolo, dovrebbe portare a un'imposta più equa, come riportato anche da [Bocci et al. \(2012\)](#), poiché generalmente l'equazione "casa più grande = proprietario più ricco" è rispettata. Con la riforma, il valore delle rendite catastali per zona, calcolate per metro quadro, andrebbe rivisto completamente rendendo le stesse proporzionali ai prezzi di mercato, proprio per evitare di creare casi come quello esposto in precedenza.

Andrebbe cioè fissata una rendita catastale media per metro quadro Rmq capace di garantire la parità di gettito prima della riforma del catasto. Le rendite al metro quadro di ciascuna zona dovrebbero risultare quindi proporzionali ai prezzi di mercato.

Nel nostro esercizio di simulazione, abbiamo operativamente calcolato le rendite catastali al metro quadro dividendo le rendite per vano RV attualmente applicate nelle varie zone del Comune di Ancona per la dimensione media dei vani pari a 16 mq. Tale operazione elimina la sperequazione implicita nel calcolare la rendita catastale in base al numero di vani che porta a pagare le case con minore metratura somme superiori a quanto pagato dalle case più

Figura 3: Coefficienti di rivalutazione e del nuovo metodo di calcolo delle rendite

Assunzioni:

- \bar{p} : 1856 €/mq, media tra prezzi medi di mercato/mq osservati
- Rmq (1 vano=16 mq): 6,104, media tra rendite medie/mq dei quartieri osservati

Zona	Vecchia rendita Rmq ₀	Coefficiente di Rivalutazione	Nuova Rendita Rmq ₁
Archi (popolari)	5,49	0,94	5,18
Archi (pregio)	6,46	0,8	5,18
Collemarino (popolari)	3,87	1,42	5,51
Collemarino (pregio)	4,52	1,22	5,51
Passetto	6,46	1,11	7,15
Piano S.Lazzaro	6,46	0,88	5,67
Piazza Pertini	6,46	1,09	7,07
Piazza Repubblica	4,68	1,46	6,82
Posatora e Pinocchio	5,5	1,14	6,25
Q1 (popolari)	7,91	0,81	6,41
Q1 (pregio)	9,35	0,69	6,41

Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni.

ampie. Tale valore rappresenta la rendita al metro quadro per zona senza che essa venga riproporzionata ai valori di mercato $Rmq_0(i)$. La rendita al metro per zona dopo la riforma del catasto che tenga conto degli effettivi prezzi di mercato si ottiene moltiplicando le rendite $Rmq_0(i)$ per il seguente coefficiente di rivalutazione $x(i)$

$$x(i) = \frac{\overline{Rmq}}{Rmq_0(i)} \frac{p(i)}{\bar{p}} \quad (1)$$

di conseguenza

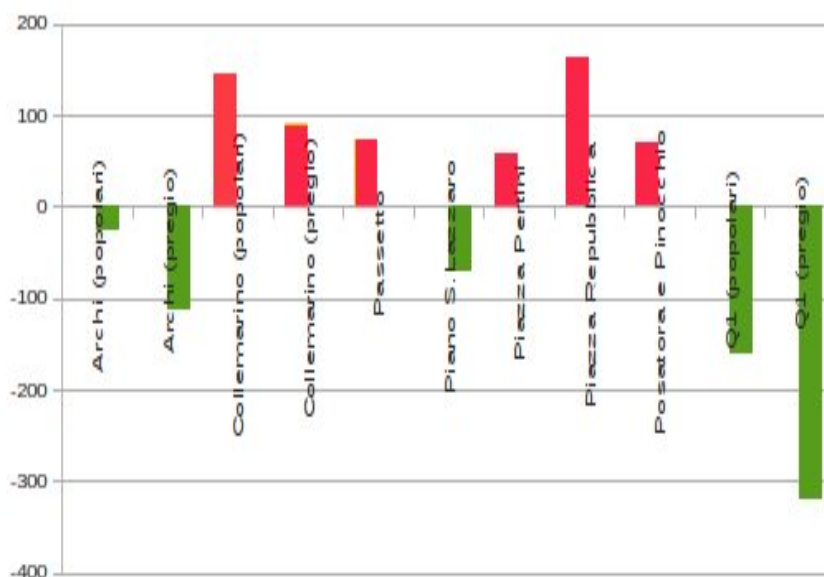
$$Rmq_1(i) = Rmq_0(i)x(i) = \overline{Rmq} \frac{p(i)}{\bar{p}}$$

dove $p(i)$ è il prezzo di mercato della zona i (al mq) e \bar{p} è la media dei prezzi di mercato nel Comune di Ancona, mentre \overline{Rmq} rappresenta la rendita media al mq.

Chiaramente un coefficiente di rivalutazione $x(i)$, se maggiore di 1, porta ad una rivalutazione delle rendite catastali, come succede nelle zone di maggior pregio del territorio anconetano (Passetto e Piazza della Repubblica). Il contrario avviene nelle zone periferiche come nel quartiere Q1. Di conseguenza, la base imponibile per l'IMU si rivaluterebbe nelle zone residenziali di maggior pregio e si svaluterebbe nelle zone periferiche ora sopravvalutate (Figura 3).

La conseguenza di queste misurazioni sta nel fatto che l'IMU sarà distribuita in maniera più equa da due punti di vista: quello relativo alle dimensioni delle abitazioni e, soprattutto, alla zona di residenza.

Le differenze, ancora più esplicite, emergono nella Figura 4, dove si può vedere quanto, a parità di gettito complessivo e ad aliquota immutata, si pagherebbe in più o in meno dopo la modifica delle rendite catastali. E' interessante vedere come le aree in giallo, generalmente

Figura 4: Differenze IMU per zona (€)

Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate-OMI/Ancona Entrate. Campione: 4.358 abitazioni.

(eccetto che per Collemarino, zona periferica/popolare), siano le zone residenziali centrali di Ancona destinate, per effetto della nuova riforma, a pagare un'IMU più alta. Al contrario, nelle zone periferiche e in quelle più popolari, l'IMU sarà inevitabilmente inferiore, in una logica di equità e solidarietà.

5 Conclusioni

E' chiaro che, in questo contesto di notevole incertezza normativa, la nostra breve analisi potrebbe essere stravolta nei prossimi mesi: dietro questo lavoro, però, ci sono delle conclusioni interessanti che possono essere approfondite.

Alla luce di ciò che abbiamo analizzato, è ancora lecito parlare di una reale autonomia finanziaria ed impositiva? Con l'approvazione del federalismo e dei relativi decreti, ci saremmo aspettati una forte virata in questa direzione. La realtà è che, sebbene da un lato il governo italiano legiferi a favore del decentramento amministrativo dall'altro riduce tale autonomia attraverso il meccanismo del patto di stabilità interno.

Infine, gli studi svolti sull'IMU hanno sottolineato ancora di più l'esigenza di una riforma del Catasto. Infatti, è necessario, a nostro parere, accelerare in maniera convinta l'iter della riforma in modo che, dal 2013¹⁰, ci possa essere più equità e redistribuzione nel pagamento dell'IMU, che al giorno d'oggi è una imposta patrimoniale fortemente sperequata. Sperequazione che è ancora più amplificata dalle rivalutazioni delle rendite catastali attuate dal governo Monti.

¹⁰ Schema di d.d.l. sulla revisione del sistema fiscale presentato al Consiglio dei Ministri n.24 del 16/04/2012

Riferimenti bibliografici

- Arachi, G., Ferrario, C., and Zanardi, A. (2007). Redistribuzione e ripartizione del rischio fra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo. Working Paper Econpubblica 121, Università Bocconi.
- Barbero, M. (2013). Patto di stabilità interno: la lunga attesa continua. <http://www.lavoce.info/patto-di-stabilita-interno-riforma-conti-pubblici/>.
- Bocci, C., Iommi, S., and D., M. (2012). IMU più equa con i valori di mercato. <http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>.
- Falini, A. (1996). *Introduzione alla lettura del bilancio del comune*. Guerini Scientifica, Milano.
- Parlato, S. and Pellegrino, S. (2006). Finanza comunale e federalismo: uno sguardo attraverso i dati di bilancio dei comuni. Working Paper 565, SIEP, Pavia.
- Rizzi, A. (2012). Equa, semplice e federalista: troppe qualità per l'IMU. <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1003004-351.html/>.
- Salmon, P. (1987). Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, **3**(2), 24–43.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, **40**(1), 61–89.
- Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralisation: measurement concepts and recent international trends. *Fiscal Studies*, **26**(3), 301–333.
- Vitaletti, G. (2003). Federalismo: politiche e strategie di attuazione. In P. Renzi, editor, *Gli studi di settore come strumento di politica federalista. Il ruolo della regione*. Franco Angeli, Milano.

Some economic aspects of IMU reform: a case study of Ancona and Senigallia

F. Fiorillo, Università Politecnica delle Marche
D. Romano, Università Politecnica delle Marche

Abstract

In 2012 it has been provided for, by law 23/2011, the introduction of the new main municipal tax. Indeed, the appearance of IMU (Imposta Municipale Unica, i.e. Municipal Property Tax), initially foreseen for 2014, has been anticipated with d.l. 201/2011, the so-called *Salva Italia* decree. However, this anticipation goes hand by hand with a tax change in its nature, and now the Commons have several problems related to this issue. In this paper the aim is to judge how much the new IMU tax is coherent with a federalist idea of State, that is to increase fiscal and financial autonomy of local governments and authorities. Moreover, two further issues will be analyzed in this work: firstly, the mechanism on which transfers from central government to municipalities have been changed in order to compensate greater tax revenues from federalism; secondly, the redistribution problem linked to land registry values, in order to fit them with real market values. The analysis will be based upon two case studies, Ancona and Senigallia. The first because is the main city of the Marche region; the second because is one of the national and regional tourism symbols, distinguished for heavy presence of “summer houses”.

JEL Classification: *H71; H77.*

Keywords: *Property tax; Fiscal federalism; Inequality; Italian municipalities.*