

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Note di Lavoro

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Giancarlo Mazzucato

Ici e interazione fiscale
nei comuni veneti



Ici e interazione fiscale nei comuni veneti

Giancarlo Mazzucato
Università di Venezia

Abstract

This paper investigates tax interaction among local governments (comuni) in Veneto region. In 1992 a new local property tax was introduced which is important for local finances. The question appears as follows: is there a fiscal interdependence among those jurisdictions, which implies a kind of fiscal competition, or not? Using a spatial lag econometric model the paper estimates the presence of fiscal autocorrelation for two samples of cross-section data on local property taxes and other socio-economic variables: The results indicate a positive answer to the previous question.

Parole Chiave

Discrezionalità tributaria; Interazione fiscale; Autocorrelazione spaziale

Codici JEL

H73; C31

Giancarlo Mazzucato
Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta S.Giobbe
30121 Venezia - Italia
Telefono: (+39)041 2349171
Fax: (+39)041 2349176
e-mail: mazzucato@unive.it

Le Note di Lavoro (oppure EV o QD) sono pubblicate a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. Le Note di Lavoro (oppure EV o QD) vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso.

Ici e interazione fiscale nei comuni veneti

1. Introduzione

A partire dalla fine degli anni Ottanta del Novecento il parlamento ha proceduto a restituire autonomia impositiva ai livelli decentrati di governo. Il momento più importante per i comuni è stato l'introduzione, nel 1992, dell'Ici.

La gestione dell'imposta sugli immobili da parte di una amministrazione comunale, ancor più con il ripetuto ampliamento della sua discrezionalità dopo il 1993, apre la possibilità di una interdipendenza o autocorrelazione spaziale di tipo tributario. Le decisioni prese da un comune possono cioè dipendere da analoghe decisioni prese da un comune vicino e le scelte fiscali di questo ultimo possono a loro volta dipendere da quelle del primo. In questo lavoro si vuole verificare se esiste una autocorrelazione spaziale rispetto alle decisioni che portano alla determinazione dell'aliquota media del tributo immobiliare comunale.

2. Tributi propri e finanziamento della spesa comunale

La riforma tributaria realizzata negli anni 1971-74¹ ha, come è noto, eliminato i principali tributi comunali, l'imposta comunale sui consumi e l'imposta sulle industrie, commerci, arti e professioni, l'imposta di famiglia e l'imposta sul valore locativo, sui quali si esercitava gran parte dell'autonomia impositiva di questi enti territoriali. Le entrate tributarie sulle correnti, in termini di competenza e per l'insieme dei comuni, passano da circa il 60% della media del periodo 1965-70, ultimo quinquennio del vecchio regime impositivo locale, al 13.7%² della media 1975-79, primo quinquennio nel quale i nuovi provvedimenti sono andati a regime³. Si verifica così il passaggio dalla finanza propria alla finanza derivata.

¹ Cfr. L. 9/9/1971 n. 825 (delega al governo della Repubblica per la riforma tributaria) e in particolare i seguenti provvedimenti delegati: DPR 26/10/1972 n. 638 (imposta locale sui redditi), DPR 26/10/1972 n. 633 (imposta sul valore aggiunto), DPR 29/9/1973 n. 597 (imposta sul reddito persone fisiche) e DPR 29/9/1973 n. 598 (imposta sul reddito delle persone giuridiche).

² Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del paese, anni vari

³ Per converso i trasferimenti da Stato e altri enti pubblici, per gli stessi riferimenti temporali, passano dal 15.9% al 33.6%. L'insufficienza del nuovo sistema di indicizzazione

Questa tendenza mostra una prima netta inversione nel 1989, quando fu introdotta l'iciap⁴ e un deciso rafforzamento nel 1992⁵ con l'approvazione, da parte del Parlamento, dell'ici a partire dal 1993. Il ritorno alla finanza propria per i comuni si completa poi con l'attribuzione nel 1998⁶ dell'addizionale all'irpef e nel 2000⁷ della partecipazione all'irpef⁸. Gli ultimi dati disponibili mostrano, per l'intervallo 2000-03, che il rapporto fra entrate tributarie e quelle correnti risale al 43.6% , una media tuttavia di quattro valori di cui il più recente, quello relativo al 2003, è del 50.1%: emerge dunque un recupero di autonomia impositiva verso i livelli pre anni '70⁹.

Per converso il rapporto tra i trasferimenti statali correnti ai comuni e le entrate correnti di questi ultimi segna un ciclo opposto: a partire dal 18.3% in media del periodo 1965-69 si sale al 66.1% medio nell'intervallo 1975-79 per scendere al 24.4% medio degli anni 2000-03 con un valore del 17.8% nel 2003. Se si considera che nel 1965 tale rapporto era il 18.6% appare chiaro come il ciclo della finanza derivata dei comuni si sia sostanzialmente chiuso.

In questo intervallo temporale di quasi quattro decenni tuttavia le entrate tributarie sul Pil delle AP passano dal 17.8% in media nel periodo 1965-69 al 29% del periodo 2000-03 con valori decrescenti a partire dal 1999; quelle dello stato, per gli stessi anni, dal 15.7% al 27.8% mentre quelle dei comuni dal 1.8% al 1.7%.. La spesa finale di competenza, somma della corrente e di quella in conto capitale, sul pil delle AP era il 34.4% in media nel 1965-69 e diventa il 47.9% in media nel 2000-03 con una diminuzione dal 1995; quella dello stato passa, con gli stessi riferimenti, dal 20.8% al 34.8% e quella dei comuni dal 5.3% al 5.8%.. La produzione di beni pubblici, approssimata dalla somma dei consumi collettivi e degli investimenti pubblici, delle AP , in rapporto al pil, sale dal 14.6% , medio, del 1965-69 al 18.9% del 2000-03, quella dello stato, per gli stessi intervalli scende dall'8.8% al 7.2%, mentre quella dei comuni sale dal 3.7% al 4.4%, il che evidenzia il ruolo dinamico, sotto questo aspetto, degli enti di previdenza.

dei trasferimenti nell'assicurare ai comuni adeguate risorse nel finanziamento di una spesa crescente anche in termini reali si manifesta subito ed è all'origine della sostenuta crescita dell'indebitamento: dal 1970 al '74 il disavanzo totale sulla spesa totale aumenta dal 38.4% al 47.7 % . L'aumento del debito dei comuni continua fino al 1977, quando viene promulgato il primo di una serie di provvedimenti di rientro, il DL 17/1/1977 n. 2 convertito nella L. 17/3/1977 n.62

⁴ L'iciap fu istituita dal DL 2/3/1989 n. 66 convertito in L. 24/4/1989 n. 144.e soppressa dal decr. Leg.vo 15/12/1997 n. 447

⁵ Decr. leg.vo 30/12/1992 n. 504

⁶ Decr. leg.vo 28/9/1998 n. 360

⁷ L. 23/12/2000 n. 388 art. 67

⁸ Il provvedimento decorre dall'anno 2002

⁹ Riferendosi sempre alla spesa totale, i trasferimenti da Stato e altri enti pubblici sono, nel 2002, al 32.8% evidenziando un andamento decrescente, mentre il disavanzo totale non raggiunge il 6.4%

Tab. 1 Indicatori della finanza comunale. Tutti i comuni d'Italia								
	media	media	media	media	media	media	media	media
	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	00-03
1	60,0	43,2	13,7	14,3	14,5	25,9	39,4	43,6
2	18,3	33,9	66,1	63,9	62,1	50,1	33,2	24,4
3	17,8	15,1	16,2	20,9	23,0	26,1	28,9	29,0
4	15,7	15,2	16,3	20,9	23,2	26,6	27,5	27,8
5	1,7	1,2	0,4	0,7	0,6	1,2	1,6	1,7
6	34,5	34,8	39,4	46,4	51,4	56,0	51,7	47,9
7	20,8	22,8	30,2	41,9	43,9	40,4	35,5	34,8
8	5,3	5,6	5,3	9,5	7,8	5,9	5,8	5,9
9	17,5	17,3	17,2	19,5	20,7	22,8	20,6	21,2
10	8,7	8,3	8,4	9,2	22,6	9,5	8,0	7,2
11	3,7	3,8	3,4	5,3	5,3	4,5	4,4	4,4
12	16,9	17,5	22,2	26,8	30,7	33,7	31,2	26,9
13	8,9	10,6	15,7	21,6	25,6	19,7	36,7	20,9
14	0,7	0,8	1,1	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7
Legenda:								
1 = grado di autonomia impositiva = Entrate tributarie comuni / entrate correnti comuni								
2 = grado di dipendenza erariale = (contributi e trasferimenti statali correnti ai comuni / entrate correnti comuni								
3 = entrate tributarie AP / pil								
4 = entrate tributarie stato / pil								
5 = entrate tributarie comuni / pil								
6 = spesa finale AP / pil								
7 = spesa finale stato / pil								
8 = spesa finale comuni / pil								
9 = beni pubblici AP								
10 = beni pubblici stato								
11 = beni pubblici comuni								
12 = trasferimenti totali AP								
13 = trasferimenti totali stato								
14 = trasferimenti totali comuni								
Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese, anni vari								

Invece i trasferimenti, ovvero lo strumento principale per la redistribuzione delle risorse, in rapporto al pil, e sempre per gli stessi riferimenti, salgono per le AP dal 16.9% al 26.8%, per lo stato dall'8.9% al 20.9% e per i comuni scendono un poco, dallo 0.71% allo 0.67%.

I dati, in sintesi, mostrano, tra il 1965 e il 2003, un aumento dell'intervento dello stato in economia e una sostanziale stabilità di quello dei comuni. Questa difformità, a favore dello stato, è spiegabile sia con la diversa crescita della produzione di beni pubblici e sia soprattutto con lo sviluppo del ruolo di collettore delle risorse pubbliche e di erogatore di trasferimenti tanto al settore privato quanto a quello pubblico, con qualche attenuazione di questa tendenza negli ultimi anni. Pur ricordando che la teoria insegna

che l'attività di redistribuzione si svolge in modo efficiente al livello superiore di governo e che la produzione di beni pubblici non è esente da aspetti redistributivi, si può ritenere che il venir meno dell'autonomia impositiva e l'instaurazione di un sistema di finanza derivata a partire dalla riforma tributaria degli anni '70 e per tutti gli anni '80 abbiano contribuito nel contenere l'attività delle amministrazioni comunali al di sotto dei livelli di efficienza.

Con riferimento ai tributi, poi, il ciclo finanza propria-finanza derivata-finanza propria della finanza comunale nel quarantennio considerato si caratterizza per una diversità delle basi imponibili nelle varie fasi. Le imposte vigenti fino al 1972 poggiavano, infatti, sul reddito o sul consumo e presentavano, pur nei limiti di variazione delle aliquote che la legge imponeva, una variabilità di tipo congiunturale. L'ICI, attualmente la principale imposta comunale, grava invece sui valori immobiliari a base catastale e garantisce, di conseguenza, una maggiore stabilità di gettito. La compartecipazione all'IRPEF¹⁰ e l'addizionale allo stesso tributo¹¹ possono evidenziare caratteri di ciclicità. Tuttavia l'apporto di queste fonti appare contenuto e quindi non suscettibile di creare grosse carenze di risorse nella fase bassa del ciclo anche per la discrezionalità contenuta sulla misura dell'aliquota che l'addizionale consente.

Tutte le imposte, al di là della natura della propria base imponibile, possono dar luogo a fenomeni di interazione, di concertazione anche implicita o di concorrenza fiscale, fra le diverse amministrazioni comunali. Questo discende dall'elemento di discrezionalità che la gestione del tributo consente.

3. ICI e autonomia impositiva

L'ICI è la più importante imposta comunale. Rappresenta, nel 2002, circa il 51.1% delle entrate tributarie e il 22.5% delle correnti di questi enti, mentre i corrispondenti valori per l'addizionale IRPEF sono, rispettivamente, il 5.3% e l'2.3%¹².

Vista la rilevanza quantitativa è lecito chiedersi quale sia la natura dell'autonomia impositiva dell'ICI per comuni.

La legge 504/1992 istitutiva dell'imposta comunale sugli immobili è stata promulgata sotto l'articolo 128 della Costituzione del 1947 che definiva in modo sintetico i Comuni "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Il nuovo titolo V, vigente dal 2001, enuncia in modo ben articolato i poteri tributari di questi enti. All'art. 114 ribadisce che i "comuni... sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" e, all'art. 119 comma 1, specifica che "hanno autonomia finanziaria di entrata e spesa" chiarendo al comma 2 dello stesso articolo

¹⁰ Cfr L 23/12/2000 n. 388 art. 67 e succ. modifiche

¹¹ Decr. leg.vo 28/9/1998 n. 360 e succ. modifiche

¹² Dati di cassa: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Assemblea generale dei partecipanti, e Annuario statistico italiano.

che ‘stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario’. Se il significato letterale di questo comma può dar adito a più interpretazioni, l’antecedente articolo 117, comma 1, sancisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni...” il che porta ad escludere in modo inequivocabile che una amministrazione comunale sia legittimata a introdurre ovvero a modificare le caratteristiche strutturali di un tributo esistente nel territorio di sua competenza.

La discrezionalità che i comuni possono esercitare sull’ICI, sancita dalla legge istitutiva e relativa ad alcuni elementi costitutivi del tributo e alla sua gestione, non può dunque essere ampliata sotto il nuovo dettato costituzionale, ma è comunque significativa. Presupposto, base imponibile, campo di variazione delle aliquote, condizioni generali per l’applicazione di detrazioni, riduzioni e esenzioni sono prerogative del legislatore. Scelta dei valori delle aliquote e delle detrazioni, ciascuna dentro margini specificamente ammessi, come pure la determinazione delle specifiche condizioni per le riduzioni e le esenzioni appartengono alla sfera delle riconosciute decisioni comunali.

L’ampiezza del potere comunale su questo tributo, che è infatti sempre dipesa da provvedimenti del legislatore, ovvero del parlamento, non è tuttavia rimasta inalterata nel tempo.

Nel primo anno di applicazione, il 1993, i comuni potevano decidere l’aliquota, unica per tutte le tipologie di base imponibile, in misura non inferiore al 4‰ né superiore al 6‰ che solo per straordinarie esigenze di bilancio poteva essere esteso al 7‰. Nel caso di abitazione principale, invece, era ammessa, dalla legge e senza che i governi locali potessero attuare alcuna modifica, una detrazione fissa e uguale per tutti di 180.000 lire (euro 92.96).

La legge 504 stabiliva anche, per il solo 1993, che il gettito del nuovo tributo afferisse allo Stato e che ai comuni fosse versata l’eventuale eccedenza tra l’aliquota del 4‰ e l’aliquota da ciascuno deliberata. Questa riserva indusse non poche amministrazioni comunali a non esercitare la loro discrezionalità sull’aliquota, così che la legge andò a regime solo nell’anno seguente. Già dal 1994 i

comuni avevano avuto la possibilità di aumentare la detrazione per la prima casa per categorie di residenti che si trovassero in particolari situazioni di disagio economico e sociale¹³

Nel 1997 un provvedimento del parlamento rivalutò del 5% le rendite catastali urbane ai fini dell’applicazione ICI, aumentò la detrazione per la prima casa a 200.000 lire che poteva essere ulteriormente accresciuto fino a 500.000 per i soggetti cosiddetti deboli -in alternativa l’imposta dovuta, per questi ultimi, poteva essere ridotta fino al 50% del suo ammontare- e consentì di differenziare le aliquote per tipo di base imponibile.

¹³ I requisiti per l’accesso a questi benefici si sono ampliati nel corso del tempo: dapprima anziani, disoccupati e disabili e poi anche contribuenti con solo reddito da lavoro dipendente al di sotto di un certo importo, famiglie numerose (con più di 4 componenti), giovani coppie con reddito pro capite sotto un dato livello.

Successivamente nel 1998, 2000 e poi nel 2001 ulteriori leggi hanno ampliato la discrezionalità dei comuni nella gestione del tributo

In sintesi: dal momento della sua introduzione il legislatore ha progressivamente aumentato, anche sulla base delle condizioni soggettive dei contribuenti, i gradi di libertà dei comuni consentendo così, a parità di base imponibile, una differenziazione dei carichi tributari ovvero delle aliquote medie effettive pagate dai contribuenti in relazione al comune di residenza.

La Tab.2 rappresenta il debito d'imposta e l'aliquota media che derivano a un capitale immobiliare dato, K, dall'applicazione delle condizioni più favorevoli e meno favorevoli dell'ici. Si suppongono 2 comuni, A che utilizza la sua discrezionalità sul tributo per minimizzare il costo dello stesso per i propri contribuenti/residenti, e B che invece massimizza il gettito. L'aliquota legale minima è il 4 per mille e la massima il 7. La detrazione per l'abitazione principale nel 1993 è pari a 92.96 euro che sale a 103.29 dal 1997. Dal 1997 viene introdotta la rivalutazione dei valori immobiliari, ai fini ici, del 5%, la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di base imponibile e è attribuita ai comuni pure la facoltà di ridurre il debito d'imposta del 50% per l'abitazione principale ovvero per soggetti economicamente o socialmente deboli.

Tab. 2 Ici:ipotesi di minimizzazione, comune A, e massimizzazione, comune B, del gettito e aliquote medie	
1993	1993
Comune A	Comune B
1A. Immobili non residenza principale (INRP93)	1B. Immobili non residenza principale (INRP93)
Imposta in A di INRP93=TAINRP93 TAINRP93 = K * 0.004	Imposta in B di INRP93=TBINRP93 TBINRP93 = K * 0.007
Aliquota media in A di INRP93=tmeAINRP93 $tmeAINRP93 = \frac{TAINRP93}{K} = 0.004$	Aliquota media in B di INRP93=tmeBINRP93 $tmeBINRP93 = \frac{TBINRP93}{K} = 0.007$
2A. Immobile residenza principale (IRP93)	2B. Immobile residenza principale (IRP93)
Imposta in A di IRP93=TAIRP93 TAIRP93 = K * 0.004 - 92.96	Imposta in B di IRP93=TBIRP93 TBIRP93 = K * 0.007 - 92.96
Aliquota media in A di IRP93=tmeAIRP93 $tmeAIRP93 = \frac{TAIRP93}{K} = 0.004 - 92.96 / K$	Aliquota media in B di IRP93=tmeBIRP93 $tmeBIRP93 = \frac{TBIRP93}{K} = 0.007 - 92.96 / K$

<p>2005</p> <p>Comune A</p> <p>3A. Immobili non residenza principale (INRP05)</p> <p>Imposta in A di INRP05=TAINRP05 $TAINRP05 = K * 1.05 * 0.004$</p> <p>Aliquota media in A di $INRP05 = tmeAINRP05$ $tmeAINRP05 = \frac{TAINRP05}{K} = 1.05 * 0.004$</p> <p>4A. Immobile residenza principale (IRP05)</p> <p>Imposta in A di IRP05=TAIRP05 $TAIRP05 = (K * 1.05 * 0.004 - 103.29) * 0.5$</p> <p>Aliquota media in A di $IRP05 = tmeAIRP05$ $tmeAIRP05 = \frac{TAIRP05}{K} =$ $= 0.0021 - 51.65 / K$</p>	<p>2005</p> <p>Comune B</p> <p>3B. Immobili non residenza principale (INRP05)</p> <p>Imposta in B di INRP05=TBINRP05 $TBINRP05 = K * 1.05 * 0.007$</p> <p>Aliquota media in B di $INRP05 = tmeBINRP05$ $tmeBINRP05 = \frac{TBINRP05}{K} = 1.05 * 0.007$</p> <p>4B. Immobile residenza principale (IRP05)</p> <p>Imposta in B di IRP05=TBIRP05 $TBIRP05 = K * 1.05 * 0.007 - 103.29$</p> <p>Aliquota media in B di $IRP05 = tmeBIRP05$ $tmeBIRP05 = \frac{TBIRP05}{K} =$ $= 0.00735 - 103.29 / K$</p>
--	--

Dalle formule emerge una diversa aliquota media che dipende dal valore dell'aliquota legale e nel caso di abitazione principale anche dal valore della detrazione e del capitale immobiliare. In particolare, oltre a un trattamento tributario più favorevole per l'abitazione principale, emerge un aumento delle differenze per tutte le fattispecie e in particolare per la prima casa che diventa tanto più sensibile quanto più grande è il valore dell'immobile considerato.

Tutto questo apre la possibilità che il tributo immobiliare locale giochi un ruolo nella localizzazione di questo capitale tra i vari comuni e quindi che i comuni prendano le loro decisioni in merito agli elementi dell'ici attribuiti alla loro discrezionalità tenendo conto delle analoghe scelte dei comuni contigui.

4. Ici e interazione fiscale locale

Sono le decisioni dei responsabili di una giurisdizione riguardo gli elementi costitutivi di un'imposta immobiliare locale, aliquote, detrazioni e esenzioni, prese tenendo conto delle analoghe scelte nelle giurisdizioni contigue, ovvero, calandosi nella realtà italiana, esiste una interazione spaziale tra comuni relativamente all'ici ?

Le determinazioni delle autorità locali in materia di imposta immobiliare locale dipendono sicuramente dalle reazioni sia dei residenti delle altre giurisdizioni che dei propri¹⁴.

Le decisioni dei residenti/contribuenti rispetto ad una variazione delle aliquote d'imposta o delle detrazioni, ovvero dell'aliquota media, dipendono però dall'incidenza dell'imposta stessa. Chi paghi effettivamente un tributo immobiliare locale, se il proprietario del terreno o quello dell'immobile piuttosto che il suo utilizzatore, ovvero chi sia il soggetto inciso, è legato all'esplicarsi di uno dei seguenti effetti: la capitalizzazione del tributo e la traslazione dello stesso.

4.1 Visione classica e capitalizzazione dell'imposta.

Qui si suppone che in ogni giurisdizione l'offerta di abitazioni sia rigida e un mondo alla Tiebout¹⁵, nel quale le giurisdizioni, espresse dall'azione di un 'city manager', sono viste come produttori/venditori di un servizio pubblico locale che competono tra loro per attrarre individui/contribuenti secondo regole di concorrenza analoghe a quelle che dominano i beni privati puri quando il mercato è concorrenziale.

Il risultato del meccanismo allocativo è la formazione di comunità omogenee per gusti, rispetto alle variabili pubbliche, e reddito.

Se i servizi pubblici locali sono finanziati da un'imposta immobiliare locale¹⁶, i valori immobiliari di ogni comunità incorporano, attraverso il processo

¹⁴ Ci sono poi problemi di efficienza nell'esercizio di una discrezionalità tributaria anche locale. I responsabili di un governo decentrato di governo potrebbero infatti realizzare una concorrenza fiscale attraverso un abbassamento dell'aliquota effettiva d'imposta, che consentirebbe un ampliamento della propria base imponibile a scapito di quella delle giurisdizioni rivali.¹⁴ Se questo comportamento fosse imitato dalle altre giurisdizioni ne deriverebbe una diminuzione delle risorse necessarie a finanziare la spesa pubblica locale. Supponendo che ciò avvenisse a partire da una situazione nella quale per il servizio pubblico locale si fosse verificata per tutte le comunità l'uguaglianza tra benefici e costi marginali, la riduzione dell'aliquota del tributo in una comunità determinerebbe una situazione di inefficienza generale.

¹⁵ Le ipotesi del modello di Tiebout sono:

i consumatori/elettori sono completamente mobili e si spostano, senza costi, nella comunità dove le loro preferenze, assunte come date, sono soddisfatte,

essi hanno perfetta informazione riguardo le entrate e spese delle varie giurisdizioni e si muovono spinti solo dalle variabili fiscali,

i redditi individuali hanno la natura di dividendo,

vi è un numero sufficientemente grande di comunità tale da soddisfare tutte le preferenze dei vari individui,

i beni pubblici locali non producono esternalità,

esiste una dimensione ottima della giurisdizione data da quel numero di residenti che consente la produzione del bene pubblico al minimo del costo medio.

le comunità sottodimensionate cercano di attrarre nuovi residenti e il contrario faranno quelle sovradimensionate.

Cfr. Tiebout C., A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy 1956, vol. 64, pp. 416-424

¹⁶ Cfr. Rubinfeld D., The Economics of the Local Public Sector, in Auerbach A.J. – Feldstein M. (eds), Handbook of Public Economics, vol. II, North-Holland, Amsterdam-New York-Oxford-Tokyo, 1987

di capitalizzazione ¹⁷, l'ammontare del prelievo e lo stesso avviene per le spese. Essendo l'offerta di abitazioni rigida l'imposta, e le spese, si capitalizzano.

Supposti V il valore attuale di un immobile perpetuo in una comunità in assenza di imposte e servizi pubblici locali, p il prezzo dei servizi abitativi reso da tale immobile e H le unità consumate degli stessi in un dato intervallo di tempo e i il tasso di sconto, allora la relazione tra V e le altre variabili è, si sa, dato da

$$V = \frac{p H}{i}$$

Si si introducono ora le variabili pubbliche locali e si assume un'imposta proporzionale sugli immobili con aliquota t che finanzia un servizio pubblico locale il quale esercita sul valore degli immobili un effetto positivo, s, per ogni unità di valore immobiliare, il valore dell'immobile risulta essere

$$V = \frac{p H}{i + t - s}$$

Se $t = s$ le variabili pubbliche, nel complesso, non influiscono su V, se $t < s$ l'effetto è positivo e negativo se $t > s$.

Le comunità si differenziano per i diversi livelli di servizi forniti e quindi di pressione tributaria, ma nel lungo periodo questi livelli non influenzano i valori immobiliari che sono uguali nelle varie comunità. Se, infatti, in un particolare momento una giurisdizione aumentasse l'efficienza produttiva e riducesse, pur fornendo la stessa quantità di servizi pubblici, il prelievo di un'imposta patrimoniale, si verificherebbe un incremento dei valori immobiliari, ovvero un aumento della rendita che rifletterebbe un aumento della domanda di servizi abitativi proveniente da residenti in altre giurisdizioni. Tutto questo appare però un fenomeno di breve periodo. Successivamente anche le altre giurisdizioni, per non perdere base imponibile, sarebbero indotte ad adottare quei provvedimenti che consentirebbero loro di raggiungere i livelli di efficienza della prima giurisdizione. Nel lungo periodo le rendite della giurisdizione inizialmente più efficiente tenderebbero ad azzerarsi ovvero la capitalizzazione dell'efficienza pubblica sparirebbe e quindi ritornerebbe $t = s$.

L'ipotesi della capitalizzazione implica pure che la ripartizione del carico tributario segue il principio del beneficio.

Situazioni di diversa efficienza pubblica nelle varie giurisdizioni si riproducono comunque in continuazione, innescando processi di

¹⁷ Nella letteratura italiana si distingue tra ammortamento, diminuzione del valore capitale dovuto all'imposta, e capitalizzazione, aumento del valore capitale dovuto ad un incremento di servizio pubblico o a una diminuzione di imposta. Tale distinzione non ha riscontro nella letteratura anglosassone che parla indistintamente di capitalizzazione.

aggiustamento che implicano il trasferimento degli individui dalle giurisdizioni meno efficienti a quelle più efficienti.

Tutto questo comporta che le decisioni tributarie di una comunità influenzano e sono influenzate da quelle delle altre comunità e quindi sono interdipendenti.

4.2 New View e incidenza di un'imposta immobiliare locale ¹⁸.

Gli individui scelgono la giurisdizione che meglio soddisfa le proprie preferenze fiscali ma investono il capitale nella giurisdizione dove il rendimento netto da imposte è più elevato. Il capitale immobiliare, che dà luogo all'offerta di abitazioni, si considera articolato in capitale-terra e capitale-edificio.

Se, allora si introducesse un'imposta immobiliare locale rispetto alla quale ogni giurisdizione ha una qualche sovranità fiscale che implicherebbe una certa aliquota media diversa da quella delle altre giurisdizioni si produrrebbero nel mercato immobiliare due effetti. Il primo sulla rendita che diminuirebbe nella giurisdizione che adottasse l'aliquota più alta e aumenterebbero in quella con aliquota più bassa: ciò relativamente al capitale-terra. Il secondo relativo al capitale-edificio vedrebbe una traslazione del tributo, che può essere parziale, totale o più che totale a seconda delle diverse elasticità della domanda di capitale rispetto al rendimento dello stesso (il prezzo dell'uso del capitale) nelle due giurisdizioni come pure dal rispettivo ammontare di capitale impiegato. La traslazione avviene perché l'offerta di abitazione è elastica e l'imposta appare come speciale.

Lo spostamento in avanti del tributo comporta comunque una riduzione della quantità prodotta e venduta e, per curve di offerta positivamente inclinate, saggi di profitto post tax minori da quelli pre tax.

Supponendo che il valore della spesa pubblica locale sia uguale in tutte le giurisdizioni il beneficio netto per i contribuenti dipende dal luogo della propria residenza. Tutto ciò indica come gli individui/contribuenti siano sensibili alle decisioni tributarie delle varie giurisdizioni e decidano di impiegare il loro capitale dove il rendimento netto da imposta è più elevato e quindi dove il carico tributario è più basso.

Le scelte relative al tributo immobiliare locale di una comunità non possono essere prese, in assenza di vincoli alla migrazione dei fattori produttivi, a prescindere da quelle analoghe delle altre comunità.

In ogni caso dunque c'è da attendersi una interazione tra giurisdizioni riguardo alla gestione di un tributo locale. I responsabili di un comune, per

¹⁸ Kotlikoff L.J. – Summers K.H., Tax Incidence, in Auerbach A.J. – Feldstein M. (eds), Handbook of Public Economics, vol. II, North-Holland, Amsterdam-New York-Oxford-Tokyo, 1987

non perdere base imponibile e quindi non subire una concorrenza fiscale da parte di altri comuni, eserciteranno la loro discrezionalità tributaria tenendo in conto le scelte analoghe dei concorrenti.

Ciò comporta che in una regressione dove la variabile dipendente esprime la pressione tributaria rispetto all'imposta immobiliare locale si verifichi che il coefficiente della matrice dei pesi, che cattura l'influenza delle interdipendenze spaziali delle decisioni tributarie delle varie giurisdizioni, risulti statisticamente significativo, ovvero che esista un'autocorrelazione spaziale tra comunità riguardo all'imposta considerata.

4.3 Ici e esportazione fiscale

I responsabili di un governo decentrato locale possono anche realizzare una esportazione fiscale quando il contribuente inciso dalla propria imposta immobiliare locale è un residente di altre giurisdizioni. La giurisdizione che esporta imposte avrebbe in tal caso una base imponibile più ampia e quindi un gettito e una spesa pubblica maggiore di quella riconducibile alle preferenze dei propri residenti, mentre l'opposto avverrebbe per le giurisdizioni che subiscono tale tipo di esportazione. Ne risulterebbe in ogni caso una situazione di inefficienza.

Nel caso del Veneto l'ipotesi di esportazione fiscale si realizza per i comuni turistici e è legata alle seconde case che per alcune municipalità hanno una consistenza sull'intero stock abitativo particolarmente elevata.

5. Ici e autocorrelazione spaziale

5.1 Il modello empirico

Relativamente all'aliquota dell'imposta locale sugli immobili si vuol verificare se il valore assunto da questa variabile in un comune è correlato con il valore che la stessa variabile assume in altro comune ovvero se sussista una interdipendenza spaziale. In questo quadro la possibile presenza di multidirezionalità nelle relazioni spaziali richiede che si faccia riferimento ad uno schema ad hoc che inglobi questa caratteristica. Il modello generale di riferimento¹⁹ che si tenterà di stimare per la variabile y è

$$[1] \quad y = \rho W_1 y + X\beta + \varepsilon$$

$$[2] \quad \varepsilon = \lambda W_2 \varepsilon + \mu$$

dove ρ rappresenta il coefficiente della variabile dipendente ritardata spazialmente, X è una matrice $N \times K$ di variabili esplicative, β un vettore $K \times 1$ associato a X , ε il termine di errore non identicamente e

¹⁹ Cfr Anselin L., *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Dordrecht/Boston/London, 1988

indipendentemente distribuito, λ il coefficiente autoregressivo spaziale del termine di disturbo, W_1 e W_2 le matrici standardizzate $N \times N$ dei pesi, di contiguità spaziale, riferite rispettivamente alla variabile dipendente e al termine di disturbo ε , tali che ogni riga ammonti all'unità, e μ un termine di errore che soddisfa le assunzioni classiche di distribuzione i.i.d.

La [1] che esprime il modello spaziale autoregressivo viene stimato sotto l'ipotesi che $\lambda=0$, mentre la [2] che rappresenta il modello con disturbi spaziali autoregressivi si stima sotto l'ipotesi che $\rho=0$.

La presenza di interdipendenza spaziale è rivelata dal coefficiente della matrice di contiguità, dove l'ipotesi nulla è quella di assenza di autocorrelazione spaziale.

5.2 I dati

Si considerano due campioni cross-section che coprono i comuni del Veneto. Il primo campione si riferisce a 580 amministrazioni e è relativo al 1994, anno nel quale l'ici è andata a regime. Il secondo riguarda 581²⁰ amministrazioni per l'anno 2001. La variabile analizzata, y , è l'aliquota media dell'imposta immobiliare locale, ai logaritmi, calcolata come rapporto tra il gettito ici, quale risulta dai dati di competenza delle certificazioni del conto consuntivo delle amministrazioni comunali elaborate e rese disponibili, insieme con quelle delle altre regioni, dal ministero dell'interno. e il valore della base

Tab. 3 Statistica descrittiva				
	1994		2001	
	Media	Dev.st	Media	Dev.st
Aliquota media ici (per mille)	3,55	1,14	6,25	1,57
Popolazione	7625	19965	7797	19029
Abitazioni	3068	8420	3475	8815
Sup abit propr us risc / sup abit occ e no (per 100)	65,92	12,94	67,16	13,56
Irpef netta / contribuenti (dati 2000)	2663	568	2663	568

imponibile stimata dall'Anci²¹ e mantenuta costante nel tempo in conformità alla natura catastale del tributo. Stessa fonte ministeriale hanno i trasferimenti correnti dallo stato divisi la popolazione residente, con il rapporto ai logaritmi. Le variabili socio economiche poggiano sulle rilevazioni dei censimenti o sulle rilevazioni annuali dell'Istat e sono: la popolazione e le abitazioni, tutte ai logaritmi, che colgono la dimensione della base imponibile; la superficie delle abitazioni in proprietà usufrutto e a riscatto sulla superficie delle abitazioni occupate e no, sempre ai logaritmi, che delimita l'ampiezza delle ripercussioni dell'aliquota agevolata; una dummy per i comuni turistici, quelli con più di 1500 posti letto o situati a più di 600 metri di altitudine, che consente di cogliere possibili politiche di

²⁰ Si è aggiunto il comune di Cavallino-Treporti, già parte del comune di Venezia.

²¹ Cfr. www.ancitel.it

esportazione fiscale. E poi l'irpef netta media per contribuente, pure ai logaritmi, quale risulta dalle dichiarazioni del modello unico 2000, per cogliere l'aspetto dinamico dell'economia comunale.

La Tab.3 riporta media e deviazione standard, per il 1994 e il 2001, delle variabili di riferimento, che nella procedura di stima sono appunto considerate in forma logaritmica.

Le matrici sono dei tipi di contiguità, 'rook', 'queen', e di distanza, 'based distance',²², e quindi W_R , W_Q e W_D .

5.3 Le stime

Si è stimato²³ il modello [1]-[2] con le variabili specificate. La Tab.4 riporta i risultati per gli anni 1994 e 2001 del modello spaziale autoregressivo.

Tab. 4 Spatial lag model. Stima di massima verosimiglianza													
Matrici	1994						Matrici	2001					
	W_R		W_Q		W_D			W_R		W_Q		W_D	
Variabile	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Variabile	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob
W_LTME01N	0,41	0,00	0,41	0,00	0,65	0,00	W_LTME01N	0,30	0,00	0,30	0,00	0,39	0,00
CONSTANT	2,30	0,00	2,29	0,00	1,49	0,00	CONSTANT	3,81	0,00	3,81	0,00	3,82	0,00
LPOP93	0,14	0,01	0,13	0,01	0,09	0,07	LPOP00	-0,22	0,00	-0,22	0,00	-0,22	0,00
LTRCSP93	0,07	0,00	0,07	0,00	0,06	0,00	LTRCSP00	-0,07	0,01	-0,07	0,01	-0,08	0,00
LAB91	-0,08	0,15	-0,08	0,15	-0,04	0,45	LAB01	0,17	0,00	0,17	0,00	0,17	0,00
DC5000	-0,01	0,80	-0,01	0,78	0,00	0,90	DC5000	0,02	0,49	0,02	0,49	0,02	0,48
LBIAB91	0,20	0,00	0,20	0,00	0,16	0,00	LBIAB01	0,15	0,00	0,15	0,00	0,14	0,00
LIC99	-0,28	0,00	-0,28	0,00	-0,22	0,00	LIC99	-0,20	0,00	-0,20	0,00	-0,22	0,00
	W_R	W_Q	W_D					W_R	W_Q	W_D			
R ² =	0,23	0,24	0,28				R ² =	0,24	0,24	0,23			
S.E. della regre	0,26	0,26	0,25				S.E. della regre	0,23	0,23	0,23			
AIC =	109,1	108,3	74,6				AIC =	-54,6	-54,7	-51,8			
Test per eteroschedasticità (Breusch-Pagan test)							Test per eteroschedasticità (Breusch-Pagan test)						
	Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob		Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob
	43,06	0,00	43,19	0,00	41,33	0,00		8,68	0,19	8,64	0,20	10,35	0,11
Test per la dipendenza spaziale (Likelihood Ratio Test)							Test per la dipendenza spaziale (Likelihood Ratio Test)						
	Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob		Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob
	59,92	0,00	60,74	0,00	94,43	0,00		26,36	0,00	26,40	0,00	23,55	0,00

Il dato più interessante riguarda il coefficiente delle matrici di contiguità/distanza che appare sempre significativamente diverso da zero, indicando la presenza di interdipendenza spaziale, e pure positivo denotando

²² Si sono omesse le elaborazioni con le matrici tipo 'queen' perché molto simili a quelle tipo 'rook'

²³ Le elaborazioni sono state eseguite con il programma Geoda, versione 09.5i_6, offerto gratuitamente da Luc Anselin che si ringrazia.

una funzione di reazione crescente tra le aliquote d'imposta delle varie amministrazioni comunali²⁴.

I trasferimenti pro capite si manifestano con un coefficiente significativamente diverso da zero ma mostrano segno positivo nel 1994 e negativo nel 2001. Se si tiene conto che l'ici è stata introdotta con l'obiettivo esplicito di sostituire le entrate derivate, specificamente dallo stato, con imposte proprie, vi è da attendersi che per i comuni che perseguono certi obiettivi di servizi pubblici locali il tasso di sostituzione tra le due fonti di entrata sia negativo. Il segno positivo del 1994 più che a un diverso obiettivo delle amministrazioni pubbliche locali è da attribuirsi alla fase di avvio dell'imposta immobiliare comunale.

I segni della popolazione e delle abitazioni pur se significativamente diversi da zero non appaiono costanti nei due campioni. Pure la quota di superficie delle abitazioni in proprietà usufrutto e a riscatto sulla superficie delle abitazioni occupate e no mostra coefficienti significativi e alternanza nei segni a seconda della matrice dei pesi nel 1991 mentre per i dati del 2001 per tutte le matrici utilizzate, 'rook', 'queen' e 'based distanced', appare sempre il più: almeno nell'anno più recente questo sembra da credito all'ipotesi della capitalizzazione del tributo immobiliare locale e quindi del prevalere tra i contribuenti del principio del beneficio.

L'irpef netta per contribuente ha sempre segno positivo e significativamente diverso da zero, il che supporta l'ipotesi che tanto più ricco è il comune tanto più bassa può essere l'aliquota dell'imposta immobiliare locale.

La dummy per i comuni turistici risulta sempre con segni significativi e positivi a sostegno, cioè, della tesi di una esportazione fiscale.

Con riferimento alla diagnostica generale il test di Breusch-Pagan indica, per tutte le matrici dei pesi, la presenza di una (moderata) eteroschedasticità nelle regressioni relative al 1994 e una omoschedasticità in quella del 2001. La statistica test per la dipendenza spaziale appare sempre molto significativa.

Nella Tab.5 sono riprodotti i risultati del processo di stima del modello [2] con autocorrelazione spaziale nel termine di errore. L'evidenza è analoga a quella emersa nella stima del modello spaziale autoregressivo:

In particolare i coefficienti di lambda della dipendenza del termine di errore sono sempre significativi e positivi e pure migliori di quelli delle matrici dei pesi.

I segni delle variabili esplicative si mostrano, anche qui, con le discontinuità già osservate nel lag model.

L'eteroschedasticità (moderatamente) presente nelle stime del 1994 e meno in quelle del 2001 indica la sussistenza di una eterogeneità dei dati spaziali.

La statistica test sul coefficiente autoregressivo conferma la sua elevata significatività in entrambi i campioni considerati

²⁴ Brueckner J.K. – Saavedra L.A., Do Local Governments engage in Strategic Tax Competition?, National Tax Journal, Vol. LIV, 2001 No 2

Tab. 5 Spatial error model. Stima di massima verosimiglianza.													
1994							2001						
Matrici	W _R		W _Q		W _D		Matrici	W _R		W _Q		W _D	
Variabile	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Variabile	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob	Coeffic	Prob
CONSTANT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	CONSTANT	4,05	0,00	4,05	0,00	4,18	0,00
LPOP93	2,72	0,00	2,72	0,00	1,97	0,00	LPOP00	-0,24	0,00	-0,24	0,00	-0,24	0,00
LTRCSP93	0,11	0,08	0,11	0,08	0,03	0,63	LTRCSP00	-0,06	0,03	-0,06	0,03	-0,06	0,02
LAB91	0,06	0,01	0,06	0,01	0,06	0,00	LAB01	0,18	0,00	0,18	0,00	0,18	0,00
DC5000	-0,06	0,36	-0,06	0,37	0,02	0,75	DC5000	0,01	0,70	0,01	0,72	0,01	0,79
LBIIAB91	-0,01	0,76	-0,01	0,75	-0,01	0,65	LBIIAB01	0,11	0,04	0,11	0,04	0,07	0,23
LIC99	0,25	0,00	0,24	0,00	0,19	0,00	LIC99	-0,16	0,02	-0,16	0,02	-0,18	0,01
LAMBDA	-0,26	0,00	-0,26	0,00	-0,16	0,04	LAMBDA	0,36	0,00	0,36	0,00	0,53	0,00
	WR	WQ	WD					WR	WQ	WD			
R ² =	0,23	0,24	0,28				R ² =	0,25	0,25	0,26			
S.E. della regr	0,26	0,26	0,25				S.E. della regr	0,22	0,22	0,22			
AIC =	110,1	109,3	73,0				AIC =	-63,5	-63,7	-66,6			
Test per eteroschedasticità (Breusch-Pagan test)							Test per eteroschedasticità (Breusch-Pagan test)						
	Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob		Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob
	47,44	0,00	47,53	0,00	48,98	0,00		13,28	0,04	13,24	0,04	16,87	0,01
Test per la dipendenza spaziale (Likelihood Ratio Test)							Test per la dipendenza spaziale (Likelihood Ratio Test)						
	Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob		Valore	Prob	Valore	Prob	Valore	Prob
	56,89	0,00	57,78	0,00	94,02	0,00		33,19	0,00	33,42	0,00	36,28	0,00

6. Sintesi conclusiva

L'ici ha rappresentato un importante elemento di ritorno all'autonomia impositiva dei comuni anche per i ripetuti ampliamenti di discrezionalità gestionale successivi al 1993.

Nel Veneto i 581 comuni appaiono fiscalmente ed economicamente molto eterogenei. In particolare i valori immobiliari e i carichi tributari risultano molto articolati nel territorio regionale.

La stima cross section eseguita sugli anni 1994 e 2001, ha comunque evidenziato una interdipendenza spaziale dell'aliquota media dell'ici sia nel modello spaziale autoregressivo che in quello con disturbi spaziali autoregressivi..

I comuni quindi si muovono 'insieme' nelle decisioni che portano alla determinazione delle pressione tributaria esercitata dall'imposta immobiliare comunale.

E poiché i coefficienti delle matrici dei pesi e di lambda risultano sempre positivi e significativi il muoversi insieme è di tipo crescente, nel senso che all'aumento dell'aliquota media da parte di un comune segue una variazione con lo stesso segno dell'aliquota media del comune contiguo.

Tutto questo induce a ritenere che l'esercizio della discrezionalità tributaria dei comuni veneti riguardo all'ici, anche tenendo conto dei costi di disinvestimento/investimento, non eserciti influenza significativa

sull'allocazione del capitale nel territorio regionale e quindi sulla scelta della località residenziale da parte dei contribuenti.