

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Note di Lavoro

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Michele Zanette

Abolizione dell'ICI e
iniquità territoriali: una nota



Abolizione dell'ICI e iniquità territoriali: una nota

Michele Zanette

Università di Venezia

Abstract

La manovra di abolizione dell'ICI prevede che la perdita di gettito dei comuni sia compensata da trasferimenti statali di pari importo. Questa procedura, necessaria per evitare squilibri nei bilanci comunali, genera però un impatto sul reddito disponibile dei cittadini diverso da comune a comune in funzione dell'aliquota ICI in vigore. A parità di condizioni, i cittadini dei comuni con le più elevate aliquote ICI godranno infatti di maggiori benefici fiscali, e ciò anche se la manovra viene finanziata con un aumento della pressione fiscale a livello erariale. Questo effetto può generare delle iniquità su piano territoriale. Un caso emblematico si ha quanto le più alte aliquote ICI segnalano la necessità di finanziare maggiori inefficienze dell'amministrazione comunale. In questo caso la manovra di abolizione dell'ICI risulta iniqua perché vengono favoriti proprio i comuni meno efficienti. Per evitare queste iniquità è necessario rivedere le modalità di calcolo del trasferimento compensativo dallo Stato ai comuni. Se il reddito procapite è uguale in tutti i comuni, la neutralità della manovra si ottiene solo se il trasferimento statale è pari al gettito standard del tributo. I comuni con le aliquote ICI più elevate riceveranno quindi un trasferimento inferiore al mancato gettito, mentre l'opposto deve avvenire per i comuni che avevano applicato le aliquote ICI più basse.

Parole Chiave

Abolizione ICI, iniquità, comuni, finanza comunale,

Codici JEL

H21, H24; H44; H72

Michele Zanette
PROGEST s.r.l.
Via Toniolo, 7
31100 – Treviso -Italia
Telefono/Fax: (+39) 0422 55324
e-mail: PROGEST@iol.it

Le Note di Lavoro 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 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.

Abolizione dell'ICI e iniquità territoriali: una nota¹

1 Introduzione

La definitiva abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, sancita dalla Legge 24 luglio 2008, n. 126,² ha riscosso molti consensi fra gli innumerevoli possessori di prima casa, ma ha anche sollevato molte perplessità fra gli studiosi. La questione maggiormente discussa fa riferimento all'iniquità verticale della manovra: l'abolizione indiscriminata dell'imposta determina infatti un beneficio fiscale relativamente maggiore per i contribuenti proprietari delle abitazioni più pregiate, ovvero quelli con la maggiore capacità contributiva.³ Non meno attenzione è stata dedicata allo scarso spirito federalista della manovra, che priva le amministrazioni comunali della loro principale leva tributaria e riporta indietro nel tempo le lancette dell'autonomia tributaria dei comuni.⁴

Poche obiezioni sono state invece rivolte al modo in cui si è deciso di compensare i comuni del mancato gettito dell'ICI sulla prima casa. L'approccio seguito, apparentemente condivisibile, prevede che lo Stato assegni a ciascun comune un ammontare di risorse finanziarie compensative pari alla perdita di gettito.⁵ L'obiettivo che ha informato il legislatore è stato evidentemente quello di mantenere in equilibrio i bilanci degli enti locali, le cui entrate dipendono in modo sostanziale da questo tributo. Questo modo di procedere, fortemente sostenuto anche dalle amministrazioni comunali, non ci sembra però così neutrale come potrebbe sembrare.

Molti problemi connessi a questo approccio sono già emersi. Alcuni di carattere sostanziale, come la possibile incostituzionalità dei trasferimenti compensativi ai comuni, o l'incoerenza sul piano dinamico di tali trasferimenti, non essendo previsti meccanismi di adeguamento temporale degli stessi.⁶ Altri problemi sono invece di carattere più tecnico, come si evince, ad esempio, dalle discussioni intorno alla stima del mancato gettito,⁷

¹ Un ringraziamento è rivolto al Prof. Dino Rizzi per gli utili commenti fatti ad una prima versione del lavoro.

² Questa Legge converte e modifica, il decreto-legge del 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

³ Va comunque sottolineato che la citata L.126 (dell'art.1 comma 2) prevede che siano escluse dalla norma le abitazioni di categoria catastale A1 (residenze di tipo signorile), A8 (le ville) e A9 (palazzi di eminenti pregi artistici o in castelli). In questo senso l'iniquità verticale della manovra è stata parzialmente mitigata.

⁴ Vedi la Nota IFEL-ANCI, del 7 agosto 2008.

⁵ In realtà il rimborso del mancato gettito è soggetto ad alcune variazioni, come stabilisce il Decreto 23 agosto 2008 indicante i "Criteri e modalità del rimborso ai comuni della minore imposta ICI". Questo decreto prevede che l'importo da rimborsare ai comuni sia pari al minor gettito ICI 2008, così come risulterà dai certificati consuntivi per il 2008, corretto per tener conto anche della loro efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del Patto di Stabilità Interno, e della tutela dei piccoli comuni. Vedi anche: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, Roma 5 agosto 2008.

⁶ Su questi temi si veda quanto sottolineato da Osculati F. (2008). In primo luogo il fatto che l'articolo 119 della Costituzione non prevede l'esistenza di trasferimenti statali che non abbiano finalità perequative. Per quanto riguarda l'aspetto dinamico del gettito ICI, l'Ifel (2008) ricorda come il gettito ICI sia cresciuto negli anni in media del 4% l'anno e che il rimborso statale deve tener conto di questa dinamica.

⁷ Si noti che anche sull'ammontare del mancato gettito esistono divergenze fra quanto indicato dal Governo, che stima un importo pari a 1.700 milioni di euro (+ 904 milioni di euro imputabili alla

o dalle crescenti preoccupazioni degli amministratori per i cronici ritardi nell'erogazione delle spettanze e i pericolosi contraccolpi che ne conseguono nei delicati equilibri della finanza locale.⁸

Ma la questione per noi più rilevante attiene invece alle sperequazioni territoriali che può generare la manovra di abolizione dell'ICI quando questa viene attuata in un contesto in cui esiste una grande diversità nelle aliquote ICI applicate dai comuni. Si va dal caso estremo dei numerosi comuni che hanno già esentato il loro cittadini dall'ICI sull'abitazione principale, e nei quali, di fatto, l'abolizione del tributo è un problema di scarso rilievo, al caso opposto, dei comuni in cui l'aliquota ICI sulla prima casa è fissata al livello massimo del sette per mille, e per i quali l'abolizione del tributo determina consistenti effetti di reddito per i cittadini.⁹

In questo contesto, anche se il rimborso statale del mancato gettito garantisce l'invarianza del bilancio in tutti i comuni, la manovra non è neutrale perché, a parità di altre condizioni, e, in particolare di basi imponibili, determina un beneficio fiscale maggiore per i cittadini che risiedono nei comuni dove più elevata era l'aliquota ICI. Così come è articolata, la manovra tende cioè a modificare il benessere relativo dei cittadini a seconda del comune di residenza.

Per esaminare in dettaglio questo fenomeno abbiamo considerato un modello microeconomico che incorpora sia le scelte del comune che dei cittadini. Mediante questo modello abbiamo in primo luogo voluto evidenziare le cause che hanno indotto le amministrazioni comunali a perseguire politiche fiscali così differenti in tema di ICI. E' in effetti possibile che l'alterazione dell'equilibrio iniziale dovuto alla manovra possa rappresentare un effetto auspicabile, andando a ridurre delle differenze non desiderabili nel livello iniziale del benessere di cittadini residenti in comuni differenti.

Il modello formale ci consente anche di valutare l'impatto differenziale della manovra di abolizione dell'ICI quando si considera il vincolo di bilancio dello Stato. Il rispetto di tale vincolo impone infatti che i trasferimenti compensativi ai comuni abbiano come corrispettivo o una minore spesa pubblica o un maggiore livello di imposizione fiscale su tutti i cittadini. In entrambi i casi, l'effetto territoriale della manovra statale potrebbe moltiplicare o attenuare gli effetti diretti dovuti all'abolizione dell'ICI.

Dopo aver definito la situazione iniziale dei comuni, in termini di basi imponibili e aliquote ICI di equilibrio, (paragrafo 2), esamineremo gli effetti dell'abolizione dell'ICI sul benessere della popolazione di comuni differenti, sia nel caso in cui non si pone un problema di vincolo di bilancio per lo Stato, che nel caso in cui questo vincolo sia invece stringente

manovra contenuta nella finanziaria 2007), contro stime ANCI-IFEL pari a 3.000/3.300 milioni. Altre stime sul mancato gettito sono fornite da Caprettini B. – Pollastri C., (2008).

⁸ La Legge prevede che il calcolo delle spettanze debba avvenire sulla base del gettito potenziale del 2008. Ciò potrebbe determinare anche una forma di incoerenza dinamica nella finanza comunale poiché la programmazione finanziaria dell'Ente avviene su un orizzonte temporale di medio periodo dove il gettito ICI, per dinamiche economiche e per scelte di politica fiscale, rappresentava una importante variabile di aggiustamento.

⁹ Per un dettaglio della situazione vigente negli anni 2007-2008, si veda la Tabella 1 nel paragrafo 5.

(paragrafo 3). Nel paragrafo 4 valuteremo gli effetti della manovra sull'ICI sotto ipotesi alternative circa le differenze strutturali fra i cittadini dei comuni. Per finire evidenzieremo la possibilità di attuare, all'interno del quadro legislativo vigente, una manovra compensativa per i comuni che sia neutrale (paragrafo 5).

2 Le differenze territoriali nella politica fiscale locale

2.1 La situazione iniziale: il vincolo di bilancio privato e pubblico

Prima di capire quali sono gli effetti dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale è necessario comprendere i motivi che spingono i comuni a stabilire aliquote ICI differenti. Per mettere in luce le cause delle diverse politiche fiscali attuate dai comuni, consideriamo due comuni, che indichiamo con A e B , i cui cittadini sono perfettamente identici sotto il profilo economico. Essi hanno lo stesso reddito pro capite, che è pari a y , dispongono di un'abitazione principale il cui valore pro capite è uguale, e pari a I , e hanno identiche funzioni di utilità. Siano quindi:

$$[1] \quad U(X_p^A, X_G^A) \quad e \quad U(X_p^B, X_G^B) \quad \text{con: } U_{X_p}, U_{X_G} > 0$$

le, identiche, funzioni di utilità dei singoli cittadini dei due comuni, dove X_p e X_G rappresentano e la quantità di beni e servizi, rispettivamente privati e pubblici, consumati dall'individuo.

Per quanto concerne la struttura della finanza locale, assumiamo che i cittadini di entrambi i comuni siano assoggettati a due tributi comunali: il primo è l'ICI, il cui gettito è dato da: tI . Dove t rappresenta l'aliquota ICI del comune, e I la base imponibile pro capite, che, ricordiamo, si assume sia uguale nei due comuni. Il secondo tributo è l'addizionale comunale sul reddito la cui aliquota è τ_c . Oltre a ciò il cittadino rappresentativo è soggetto ad un'imposta erariale sul reddito la cui aliquota è, per definizione, uguale nei due comuni ed è pari a τ_e^* .

Se facciamo pari all'unità il prezzo del bene privato acquistabile sul mercato, il vincolo di bilancio per i cittadini rappresentativi dei due comuni è dato da:

$$[2] \quad y(1 - \tau_c^A - \tau_e^*) - t^A I = X_p^A \quad e \quad y(1 - \tau_c^B - \tau_e^*) - t^B I = X_p^B$$

Supponiamo ora che il bene pubblico X_G sia prodotto in entrambi i comuni con una tecnologica caratterizzata da costi medi costanti. L'assunto di partenza è che il costo medio di produzione, c , sia superiore nel comune B . Abbiamo cioè: $c^B > c^A$.

Il diverso costo di produzione del bene pubblico rappresenta l'unico elemento che differenzia i due comuni. Esso può essere imputabile o al diverso grado di efficienza delle amministrazioni comunali, e quindi a

fattori che dipendono strettamente dal governo del comune, oppure può avere origini esterne ad esso, quali la situazione orografica del territorio di appartenenza. In questo ultimo caso il maggiore costo medio di produzione del bene pubblico non sottende evidentemente una minore efficienza dell'amministrazione comunale.

Nelle ipotesi fatte sopra la quantità pro capite di bene pubblico offerta nei due comuni è definita dalla seguente funzione di produzione:

$$[3] \quad X_G^A = g^A / c^A \quad \text{e} \quad X_G^B = g^B / c^B$$

dove g rappresenta la spesa comunale pro capite. Il vincolo di bilancio del comune può essere scritto, in termini pro capite, come:

$$[4] \quad g^A = t^A I + \tau_c^A y \quad \text{e} \quad g^B = t^B I + \tau_c^B y$$

2.2 L'equilibrio iniziale e le aliquote ICI

Tenendo conto del vincolo di bilancio individuale [2], delle funzioni di produzione del bene pubblico [3], e del vincolo di bilancio comunale [4], è possibile ricavare il vincolo aggregato di bilancio a cui è sottoposta la popolazione di ogni comune:

$$[5] \quad X_G^A = [y(1 - \tau_e^*) - X_p^A] / c^A \quad \text{e} \quad X_G^B = [y(1 - \tau_e^*) - X_p^B] / c^B$$

Assumiamo ora che l'obiettivo del comune sia quello di massimizzare l'utilità del cittadino rappresentativo, equazione [1], sotto il vincolo aggregato di bilancio dato dalla [5].¹⁰ Il problema è rappresentato nella Figura 1. Si noti che la pendenza del vincolo aggregato di bilancio risulta minore per il comune B poiché in tale comune il costo medio di produzione del bene pubblico è più elevato.

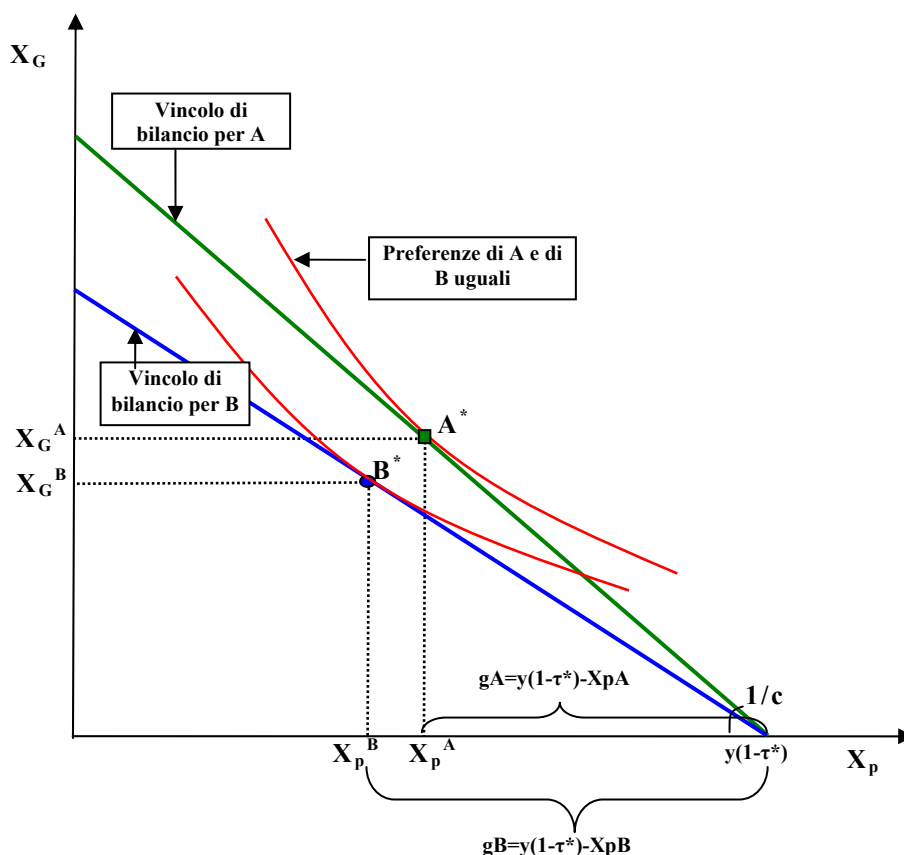
Le situazioni di ottimo che caratterizzano inizialmente i due comuni sono indicate con A^* e B^* . Tali soluzioni dipendono in modo cruciale dalle ipotesi circa le proprietà delle curve di indifferenza e quindi dai gusti dei consumatori. Nel caso rappresentato abbiamo assunto che i beni privati e i beni pubblici siano beni complementari. Sotto questa ipotesi, nel comune B , quello che sconta il maggior costo di produzione di beni pubblici, si ha un minore consumo sia di beni privati che di beni pubblici. Date le ipotesi di partenza, ne consegue che il livello di benessere dei cittadini di questo comune è sicuramente inferiore rispetto a quello dei cittadini del comune A . Ma la questione che vogliamo mettere in luce è la diversa politica fiscale adottata inizialmente dai due comuni. Per comprendere queste differenze dobbiamo innanzitutto capire quali siano i livelli di spesa pubblica pro capite, g , nei due comuni. Usando le relazioni [4] e [2] abbiamo:

¹⁰ Questo approccio alle scelte di politica fiscale dei comuni segue l'impostazione di molti altri autori, fra cui: Aronsson T. - Wikström M., (1996); Conceição Sampaio de Sousa M., Cronemberger M. C. (2006), Levaggi R. (1994), e Rizzi D. - Zanette M., (2007).

$$[6] \quad g^A = y(1-t^*) - X_p^A \quad \text{e} \quad g^B = y(1-t^*) - X_p^B$$

L'importo pro capite della spesa comunale nei due comuni è evidenziato nella Figura 1. Come si può osservare, poiché il reddito pro capite netto delle imposte erariali è uguale nei due comuni, la spesa pubblica pro capite sarà più elevata nel comune B, quello con il più elevato costo di produzione del bene pubblico.

Figura 1 – L'equilibrio iniziale



Ma se consideriamo la [4], e ricordiamo che reddito pro capite e imponibile ICI sono uguali nei due comuni, si può anche osservare che i comuni con la più alta spesa pubblica applicheranno aliquote fiscali più elevate per tutti i tributi locali. In assenza di ipotesi specifiche, sia l'aliquota ICI che l'addizionale comunale sul reddito saranno più elevate. In conclusione, l'ipotesi che due comuni si distinguano solamente per un diverso costo di produzione del bene pubblico giustifica l'attuazione di differenti politiche fiscali locali, e porta alla conclusione che il comune con i maggiori costi di produzione, nel caso esaminato il comune B, applicherà un'aliquota ICI più elevata rispetto agli altri comuni. Considerando le aliquote di equilibrio nello stato iniziale abbiamo cioè: $t^{B^*} > t^{A^*}$.

3 Gli effetti dovuti all'abolizione dell'ICI

3.1 L'ipotesi di base: nessun altro intervento dello Stato

Le osservazioni fatte sopra rappresentano il punto di partenza per valutare gli effetti dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale. Supponiamo perciò che, come previsto dalla norma citata inizialmente, l'imposta sia abolita e che, al fine di evitare squilibri nel bilancio dei comuni, il mancato gettito ICI sia compensato, in ogni comune, da un trasferimento erariale compensativo di pari importo. Supponiamo anche, per il momento, che nessuna altra manovra correttiva venga attuata dallo Stato per finanziare l'abolizione dell'ICI. Il trasferimento compensativo pro capite al comune A è dato da: $T^A = t^{A*} I$, mentre quello al comune B è pari a: $T^B = t^{B*} I$. Poiché l'aliquota ICI nel comune B è superiore a quella vigente nel comune A, il trasferimento pro capite percepito da B sarà superiore a quello percepito dal comune A, abbiamo cioè: $T^B > T^A$.
Così il vincolo di bilancio dei due comuni diventa:

$$[7] \quad g^A = T^A + \tau_c^A y \quad \text{e} \quad g^B = T^B + \tau_c^B y$$

Poiché i cittadini residenti non sono più tenuti a pagare l'ICI, saranno ora sottoposti al seguente vincolo di bilancio:

$$[8] \quad y(1 - \tau_c^A - \tau_e^*) = X_p^A \quad \text{e} \quad y(1 - \tau_c^B - \tau_e^*) = X_p^B$$

Possiamo ora riscrivere il vincolo aggregato di bilancio per i due comuni. Combinando le precedenti relazioni [7] e [8], e tenendo conto che il processo di produzione del bene pubblico continua ad essere definito dalla [3], abbiamo:

$$[9] \quad X_G^A = [y(1 - \tau_e^*) + T^A - X_p^A] / c^A \quad \text{e} \quad X_G^B = [y(1 - \tau_e^*) + T^B - X_p^B] / c^B$$

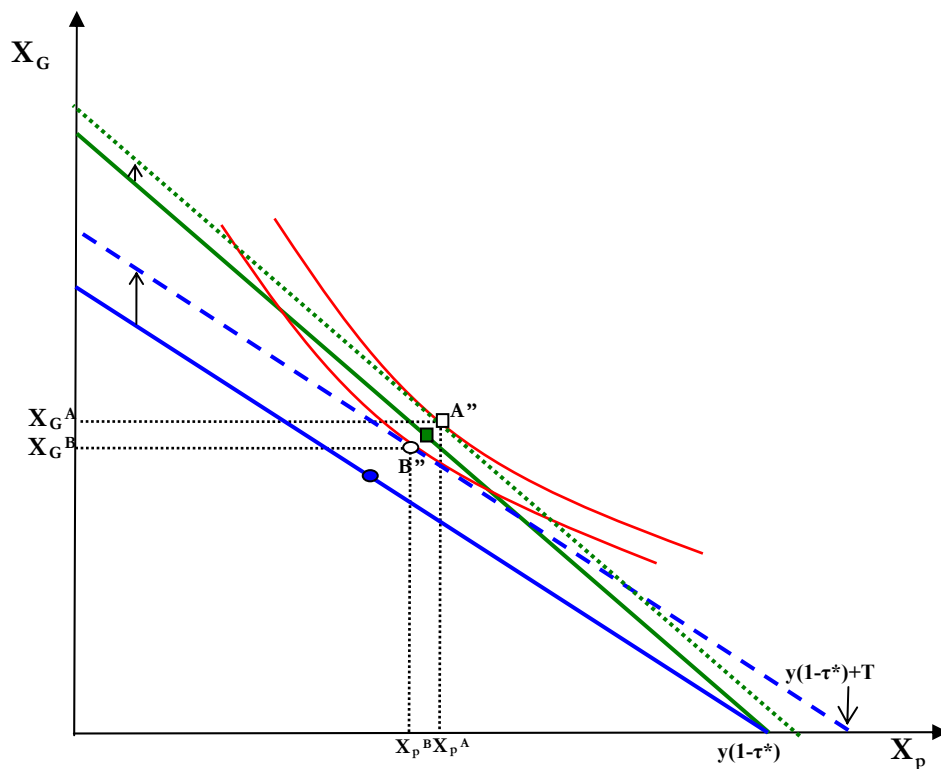
Rispetto a quanto stabilito dalla precedente relazione [5] si può osservare che i nuovi vincoli aggregati di bilancio hanno la stessa inclinazione di quelli iniziali, ma presentano un'intercetta più elevata, poiché in entrambi i casi si ha un aumento del reddito spendibile nel territorio per un importo pari ai trasferimenti erariali T . L'aspetto cruciale dell'analisi è che l'"effetto reddito" non è territorialmente omogeneo: il comune che aveva applicato le aliquote ICI più elevate, nel nostro esempio il comune B, gode di un aumento nella disponibilità complessiva di risorse pro capite superiore a quello che beneficia il comune che aveva invece applicato aliquote ICI più basse, che è anche il comune più efficiente nella produzione del bene pubblico.

L'equilibrio che si viene a determinare a seguito della manovra di abolizione dell'ICI è rappresentato dai punti A" e B" della Figura 2. Poiché

l'effetto reddito è maggiore nel comune B, in questo comune si ha un aumento nel consumo di beni privati e pubblici superiore a quello che si riscontra nel comune A. Inoltre, poiché l'utilità marginale di entrambi i beni è decrescente, il comune B, partendo da livelli di consumo inferiori godrà di un aumento del livello del benessere superiore a quello che caratterizza i cittadini del comune A.

Questa conclusione prova la non neutralità della manovra concepita dal legislatore e la sua iniquità sul piano territoriale, poiché premia maggiormente i cittadini dei comuni che applicavano l'aliquota ICI più elevata, che sono però anche quelli dove il costo di produzione dei beni pubblici è più elevato. E' evidente che se i più alti costi di produzione dei beni pubblici sono imputabili ad inefficienze dell'amministrazione comunale, i risultati dell'analisi appaiono paradossali poiché asseriscono che la manovra tende a premiare i comuni più inefficienti e a penalizzare quelli più virtuosi, un effetto implicito della riforma che non può essere accettato.

Figura 2 – L'equilibrio successivo all'abolizione dell'ICI



La Figura 2 ci consente anche di evidenziare che a seguito dell'abolizione dell'ICI i cittadini del comune B continueranno ad avere una pressione fiscale superiore a quella dei cittadini di A, essendo ancora $g^B > g^A$, ma il processo di transizione dal vecchio al nuovo regime di finanza locale

consente al comune B di ridurre in maniera più significativa la pressione fiscale sulla popolazione residente.

3.2 Il vincolo di bilancio dello Stato

Finora abbiamo ipotizzato che lo Stato non attui alcuna manovra di bilancio. Se imponiamo però che venga rispettato il vincolo di bilancio a livello statale, allora è necessario considerare l'eventualità che lo Stato attui alcune misure di intervento per finanziare il trasferimento compensativo ai comuni. Supponiamo, ad esempio, che l'ammontare medio pro capite dei trasferimenti erariali, dato da $(T^A + T^B)/2$ nel caso in cui i due comuni siano uguali, sia finanziato mediante un aumento dell'aliquota dell'imposta erariale. In questo caso il vincolo di bilancio dello stato si può scrivere nel seguente modo:

$$[11] \quad (T^A + T^B)/2 = \tau_e' y$$

Dove τ_e' indica la variazione dell'aliquota dell'imposta erariale sui redditi, che sarà dunque pari a:

$$[12] \quad \tau_e' = (T^A + T^B)/2y$$

Riprendiamo ora in considerazione il vincolo di bilancio dei cittadini. Dato l'aumento dell'imposta erariale sui redditi, il vincolo di bilancio individuale diventa:

$$[13] \quad y(1 - \tau_c^A - \tau_e^* - \tau_e') = X_p^A \quad \text{e} \quad y(1 - \tau_c^B - \tau_e^* - \tau_e') = X_p^B$$

Sostituendo la [12] nelle relazioni [13], e utilizzando la [8] otteniamo i seguenti vincoli aggregati di bilancio:

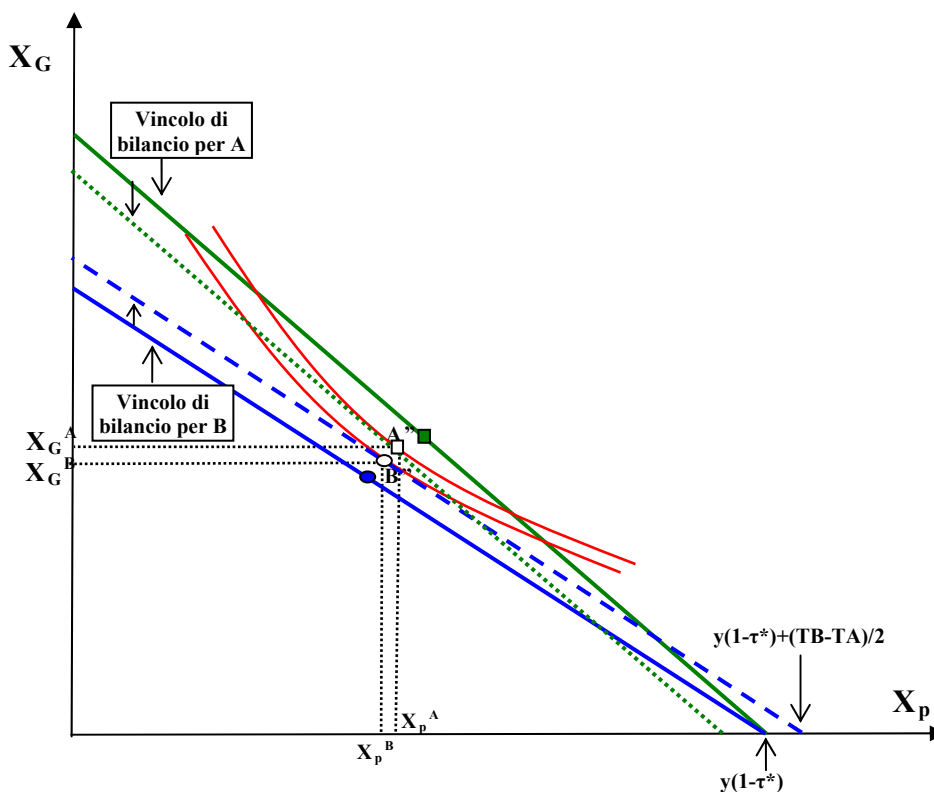
$$[11] \quad X_G^A = [y(1 - \tau_e^*) + (T^A - T^B)/2 - X_p^A]/c^A \quad \text{e} \\ X_G^B = [y(1 - \tau_e^*) + (T^B - T^A)/2 - X_p^B]/c^B$$

Rispetto a quanto detto in precedenza l'effetto reddito dovuto all'abolizione dell'ICI e alla sua sostituzione nei bilanci comunali con un trasferimento erariale di pari importo, ha ora un segno diverso nei due comuni. Nel comune A, quello caratterizzato da minori costi medi di produzione del bene pubblico, la manovra determina una riduzione del reddito netto complessivamente disponibile. Poiché abbiamo $T^B > T^A$ allora la retta di bilancio che rappresenta i vincoli [11], si sposta verso il basso evidenziando un effetto reddito negativo. Viceversa, nel comune B, la retta di bilancio si sposta verso l'alto ad evidenziare che l'effetto reddito è positivo. Tale situazione è rappresentata nella Figura 3.

In questo caso, ancor più che nel caso precedente, dove lo Stato non metteva in atto alcuna manovra compensativa per finanziare l'abolizione dell'ICI, la manovra genera effetti profondamente diversi sul benessere della popolazione residente nei due comuni.

Nel comune con i più elevati costi medi di produzione, quello costretto ad applicare un'aliquota ICI più elevata, l'abolizione di questo tributo locale genera un "effetto reddito" che è positivo e il benessere della popolazione aumenta. Viceversa nel comune che applicava basse aliquote ICI, l'abolizione dell'imposta genera una riduzione delle risorse complessivamente disponibili poiché al vantaggio dovuto all'abolizione dell'ICI si contrappone un aumento dell'imposta erariale. L'abolizione dell'ICI genera cioè, in quest'ultimo comune, una riduzione netta del benessere della popolazione. Appare così evidente che l'abolizione dell'ICI genera delle iniquità di tipo orizzontale. Cittadini con lo stesso livello di reddito e con la stessa dotazione di patrimonio immobiliare, nel caso specifico l'immobile usato come abitazione principale, subiscono effetti molto differenti dalla manovra di abolizione dell'ICI a seconda del territorio di appartenenza. In particolare, coloro che risiedono nei comuni che applicavano le più basse aliquote ICI, che possono anche essere quelli più efficienti nella produzione del bene pubblico, risultano penalizzati dalla manovra.

Figura 3 – Abolizione dell'ICI e vincolo di bilancio dello Stato



4 Un'ipotesi alternativa sulla situazione iniziale

Abbiamo ipotizzato finora che l'unico aspetto che differenzia i comuni è il diverso costo di produzione del bene pubblico. Un'ipotesi alternativa è quella di assumere che i comuni si differenzino fra di loro a causa dell'esistenza di diverse preferenze dei cittadini nei confronti dei beni privati e dei beni pubblici. Assumiamo dunque che i costi medi di produzione del bene pubblico siano uguali nei due comuni, $c^B=c^A=c$. Il che implica che il vincolo di bilancio aggregato iniziale sarà uguale nei due comuni:

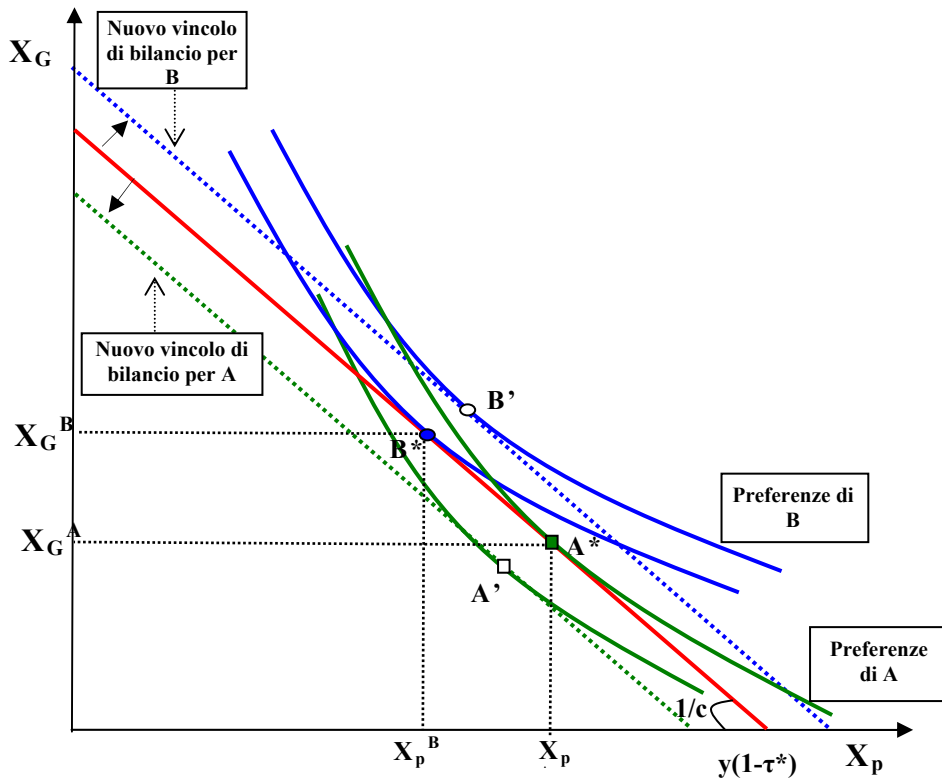
$$[12] \quad X_G^A = [y(1-\tau_e^*) - X_p^A]/c \quad \text{e} \quad X_G^B = [y(1-\tau_e^*) - X_p^B]/c$$

Ma ipotizziamo ora che le funzioni di utilità dei cittadini del comune A e di quello B siano diverse:

$$[13] \quad U^A(X_p^A, X_G^A) \neq U^B(X_p^B, X_G^B) \quad U_{X_p}^A, U_{X_G}^A > 0; \quad U_{X_p}^B, U_{X_G}^B > 0$$

Nelle ipotesi fatte la situazione di ottimo iniziale è quella rappresentata dai punti A^* e B^* della Figura 4.

Figura 4 – Diverse preferenze per i beni pubblici e abolizione dell'ICI



Nella situazione iniziale i cittadini del comune B , quelli che esprimono una maggiore preferenza per i beni pubblici, sono caratterizzati da un più elevato consumo di questi beni e un minore consumo di beni privati rispetto a quelli del comune A . A parità di prezzi relativi dei beni, la maggiore domanda di beni pubblici dei cittadini di B implica una maggiore spesa pubblica pro capite, e, a parità di altre condizioni, un'aliquota ICI di equilibrio più elevata rispetto a quella stabilita dal comune A . Anche in questo caso abbiamo cioè $t^{B*} > t^{A*}$.

Vediamo ora quali sono gli effetti dell'abolizione dell'ICI quanto si assume che venga riconosciuto ai comuni un trasferimento erariale compensativo di importo pari al mancato gettito ICI, e che sia operativo anche il vincolo di bilancio dello Stato.

Anche in questo caso, date le differenti aliquote ICI vigenti nei due comuni e l'uguaglianza delle basi imponibili, il trasferimento erariale pro capite percepito da B sarà superiore a quello percepito dal comune A , abbiamo cioè: $T^B > T^A$. Tenuto conto dei vincoli di bilancio di comuni e cittadini, possiamo così scrivere il vincolo di bilancio aggregato con cui si confrontano i due comuni:

$$[14] \quad X_G^A = [y(1 - \tau_e^*) + (T^A - T^B)/2 - X_p^A]/c \quad e$$

$$X_G^B = [y(1 - \tau_e^*) + (T^B - T^A)/2 - X_p^B]/c$$

Nella Figura 4 abbiamo evidenziato gli spostamenti del vincolo aggregato dovuti alla manovra di abolizione dell'ICI. Per il comune A il vincolo si sposta verso il basso a seguito della manovra, mentre si sposta verso l'alto nel comune B . Nell'ipotesi che beni privati e pubblici siano beni normali, la situazione che si realizza dopo l'abolizione dell'ICI è dunque rappresentata dai punti A' e B' . L'abolizione dell'ICI implica un aumento del benessere per il comune B , quello che aveva inizialmente applicato le aliquote ICI più elevate, e una diminuzione del benessere per il comune A .

In generale si può quindi osservare che i comuni che esprimono la più elevata preferenza verso i beni pubblici vengono sicuramente beneficiati dalla manovra, mentre, all'opposto, i comuni con una più spiccata preferenza verso i beni privati possono subire una riduzione netta del benessere a seguito dell'abolizione dell'ICI.

5 Implicazioni di politica fiscale

Le osservazioni fatte in precedenza sollevano una questione di carattere generale: sarebbe possibile attuare la manovra fiscale discussa finora, nel rispetto dei vincoli di bilancio dei comuni e dello Stato, senza che ciò comporti un cambiamento nelle scelte reali dei cittadini, e quindi nel loro livello di benessere? In altri termini, può la manovra essere neutrale?

Il modello proposto evidenzia una prima possibilità, che ha però una valenza puramente tecnica: l'abolizione dell'ICI non dovrebbe prevedere

alcun trasferimento erariale sostitutivo ai comuni. Se, come contemplato nel nostro schema, i comuni potessero agire con sufficiente autonomia sulla leva fiscale rimasta a loro disposizione, l'addizionale comunale sul reddito, si determinerebbe una nuova situazione di equilibrio che è esattamente uguale a quella iniziale. In questo caso infatti, il vincolo di bilancio aggregato riferibile ad ogni territorio non si modificherebbe a seguito della manovra, con la conseguenza che essa risulta "neutrale" sul piano territoriale. Questa non può essere considerata una soluzione praticabile. Essa confligge non solo con i limiti imposti alla manovrabilità dell'addizionale comunale al reddito, ma svuota di contenuti la stessa manovra di abolizione dell'ICI poiché prevede il simultaneo aumento di un altro tributo locale.

L'alternativa che proponiamo passa attraverso un'opportuna modulazione degli importi compensativi riconosciuti ai comuni ed è quindi praticabile senza modificare la legge in vigore. Abbiamo visto sopra che attribuendo a ciascun comune un trasferimento erariale esattamente pari al mancato gettito ICI si favoriscono i comuni che applicavano le aliquote ICI più elevate. E' quindi intuibile che per evitare questa conseguenza è necessario assegnare a questi comuni un trasferimento di importo inferiore al gettito storico dell'ICI. L'opposto dovrebbe essere fatto per i comuni con le aliquote ICI inferiori alla media. Considerando i vincoli aggregati di bilancio [11] o [14], che definiscono la frontiera delle possibilità di spesa dei cittadini dopo l'abolizione dell'ICI, si può osservare che questi saranno uguali a quelli che caratterizzavano la situazione ex-ante, equazione [5], solamente quando il termine $(T^A - T^B)$ si annulla. Ciò significa che il vincolo aggregato di bilancio non si modifica a seguito della manovra nel caso in cui venga effettuato un trasferimento erariale pro capite di pari importo ai due comuni. Data l'invarianza delle preferenze, questo modo di quantificare il trasferimento compensativo ai comuni implica la neutralità della manovra.

L'abolizione dell'ICI sarà quindi neutrale solamente se si prescinde dall'idea di garantire a priori l'equilibrio di bilancio dei comuni da attuare mediante un trasferimento erariale compensativo pari al mancato gettito ICI. I comuni che hanno applicato un'aliquota ICI più elevata della media dovranno compensare il mancato gettito che si realizza a causa di un trasferimento erariale uguale a quello medio, con una manovra fiscale alternativa a livello locale. Viceversa i comuni più virtuosi potranno ridurre le aliquote fiscali sugli altri tributi locali, come l'addizionale comunale sul reddito, ristabilendo così la situazione che ex-ante era consentita dalla più bassa aliquota ICI.

Le considerazioni fatte sopra in merito al modo di quantificare il trasferimento compensativo ai comuni che garantisce la neutralità della manovra di abolizione dell'ICI poggiano però sulle ipotesi di partenza circa la situazione economica che caratterizza i comuni, in particolare redditi e basi imponibili ICI uguali nei due comuni. Proviamo innanzitutto a vedere cosa succede se allentiamo l'ipotesi di uguaglianza delle basi imponibili ICI, e cioè se $I^A \neq I^B$. Esaminando l'equazione [5] si può osservare che la base imponibile ICI non influenza il vincolo aggregato a cui sono sottoposti i cittadini di un comune. Il che implica, più in generale, che anche se

assumiamo che le basi imponibili ICI sono diverse nei comuni, la neutralità della manovra passa sempre attraverso un trasferimento erariale pro capite uguale a tutti comuni.

Se invece assumiamo che il livello del reddito pro capite sia territorialmente diverso, allora le considerazioni fatte in precedenza devono essere modificate perché il livello del reddito pro capite è una variabile che concorre a definire il vincolo aggregato di bilancio (equazione [5]). Assumendo che $y^A \neq y^B$ si può dimostrare che la manovra è neutrale solamente il valore dei trasferimenti compensativi ai due comuni soddisfa la seguente condizione:

$$[15] \quad \frac{T^B}{T^A} = \frac{y^B}{y^A}$$

Il trasferimento compensativo pro capite dovrà essere superiore nei comuni con il reddito pro capite maggiore. La ragione di questo risultato, apparentemente paradossale, risiede nel fatto che le procedure vigenti fanno ricadere il “costo” aggregato della manovra di abolizione dell’ICI maggiormente sui comuni più ricchi se lo Stato finanzia la manovra aumentando l’aliquota dell’imposta sul reddito. Così per ristabilire l’equilibrio preesistente è necessario compensare in misura più rilevante proprio i comuni più ricchi.

Quanto possano essere differenti i risultati di questa proposta, rispetto a quella che prevede l’assegnazione di un ammontare di risorse pari al mancato gettito effettivo dell’ICI, appare evidente considerando il ventaglio delle aliquote ICI applicate dai comuni per il 2008 (Tabella 1), che, come si vede, spazia dai casi in cui l’ICI sulla prima casa è già stata di fatto abolita dai comuni, ai casi in cui essa raggiunge il valore massimo del 7 per mille.

Tabella 1 – Comuni e popolazione residente per aliquota ICI su abitazione principale

Classi di aliquota	2007			2008		
	N. comuni	N. abitanti	%	N. comuni	N. abitanti	%
*	11	2.731.319	4,6%	7	70.214	0,1%
Esente	15	66.873	0,1%	44	163.765	0,3%
3-4	17	413.370	0,7%	20	518.591	0,9%
4	1.173	7.988.309	13,5%	1.203	8.370.921	14,2%
4-5	1.074	12.529.064	21,2%	1.068	14.669.913	24,8%
5	2.067	11.332.563	19,2%	2.032	11.438.053	19,3%
5-6	1.769	15.262.172	25,8%	1.717	14.566.562	24,6%
6	1.478	6.249.810	10,6%	1.477	6.285.026	10,6%
6-7	328	1.823.600	3,1%	349	2.219.644	3,8%
7	169	734.207	1,2%	184	828.598	1,4%
Totale	8.101	59.131.287	100,0%	8.101	59.131.287	100,0%

* Comuni per i quali non è possibile determinare una sola aliquota riferita ad abitazione principale

Fonte: IFEL (2008)

Un'annotazione particolare va fatta per i 44 comuni che hanno completamente esentato dall'ICI l'abitazione principale dei loro cittadini già prima dell'abolizione di questo tributo. Per i 163.765 abitanti di questi comuni la manovra governativa si rivela inutile e non produce alcuna variazione nel loro reddito disponibile. Ma, poiché potranno essere chiamati a sostenere le misure statali per finanziare la manovra, essi potranno subire nel medio periodo una riduzione netta del loro livello di benessere, a parità di altre condizioni. La normativa vigente non prevede alcun trasferimento statale compensativo per questi comuni, ma la necessità di mantenere costante il loro livello di benessere, assoluto e/o relativo, implicherebbe invece che venga loro assegnato un trasferimento procapite pari al gettito standard dell'ICI, e quindi, in base ai dati del 2008, pari al 5,04%¹¹ della base imponibile ICI del comune. Ciò significa un trasferimento di centinaia di migliaia di euro per un comune di medie dimensioni.¹²

Anche nei casi meno estremi le implicazioni finanziarie della nostra proposta appaiono rilevanti. Se i 1.203 comuni che avevano applicato un'aliquota ICI sull'abitazione principali del 4 per mille (più di 8,3 milioni gli abitanti interessati), ricevessero un trasferimento compensativo basato sul criterio del gettito standard potrebbero godere di un afflusso di risorse del 26% più elevato rispetto a quanto previsto dall'attuale legislazione.¹³ All'opposto, se il trasferimento compensativo ai 1.477 comuni con un'aliquota ICI del 6 per mille fosse basato sul gettito standard esso risulterebbe del 16% inferiore rispetto a quello basato sul rimborso del mancato gettito effettivo. Si noti che dal punto di vista del bilancio statale il diverso metodo di calcolo del trasferimento compensativo non ha alcuna rilevanza poiché l'ammontare totale delle risorse da trasferire ai comuni è per definizione uguale sia che si consideri il gettito standard che quello storico.

6 Osservazioni conclusive

Il metodo che è stato seguito dal legislatore per compensare i comuni del mancato gettito ICI non è affatto neutrale, incidendo sulle decisioni di consumo dei cittadini e sul loro livello di benessere. La causa di questo effetto va ricercata proprio nella volontà del legislatore di non creare squilibri nella finanza locale, attribuendo a ciascun comune un ammontare di risorse finanziarie esattamente pari al mancato gettito ICI. Questo principio direttore garantisce l'equilibrio di bilancio in ogni comune, ma implica che i cittadini che risiedono nei comuni con l'aliquota ICI più elevata godano di un più elevato beneficio fiscale quanto viene abolita questa imposta locale. Anche nel caso in cui lo Stato finanzia i trasferimenti

¹¹ Questo è il valore medio dell'ICI sull'abitazione principale, calcolato come media ponderata per la popolazione residente in ogni comune (vedi: IFEL – 2008).

¹² Nella media del paese l'imponibile ICI risultava pari a 10.543 euro procapite nel 2007. Così, un ipotetico comune di 10.000 abitanti avrebbe una base imponibile di circa 100 milioni di euro, e un gettito standard di circa 504.000 euro.

¹³ Tale percentuale misura lo scostamento percentuale fra i due trasferimenti a parità di base imponibile ed è dato dal seguente rapporto: $[(5,04-4)/4]$, dove 5,04 rappresenta l'aliquota standard dell'ICI.

compensativi ai comuni mediante adeguati aumenti dell'imposizione erariale o riduzioni della spesa, i territori saranno colpiti in modo differenziale dalla manovra di abolizione dell'ICI. Se si considera un aumento generalizzato dell'imposta erariale sui redditi, i comuni che applicavano un'aliquota ICI superiore alla media vedranno espandersi la loro frontiera delle possibilità di consumo, e quindi il loro benessere, mentre, all'opposto, nei comuni che avevano applicato ai loro cittadini un'aliquota ICI più bassa della media si avrà una riduzione del reddito disponibile dei cittadini e del loro livello di benessere.

Queste conclusioni assumono una valenza normativa nel momento in cui si considerano le cause delle differenti politiche fiscali dei comuni in merito all'aliquota ICI. Se la più elevata aliquota ICI era stabilita per far fronte a degli svantaggi territoriali ineliminabili, come nel caso dei territori montani, i benefici relativamente più elevati che godono questi comuni possono essere interpretati come una forma di compensazione per l'esistenza di questi svantaggi strutturali. Il che implica che la manovra ha un risvolto di equità. Ma se l'aliquota ICI più elevata è la conseguenza di una inefficienza dell'amministrazione comunale nel fornire alla cittadinanza i beni pubblici, o, della semplice maggiore preferenza verso i beni pubblici dei cittadini di un comune, come avviene nel caso in cui la popolazione residente sia molto anziana o molto giovane, allora i benefici netti che ricadono su queste collettività a seguito della manovra non possono essere giudicati auspicabili. Premiare implicitamente i comuni più inefficienti o quelli nei quali sono più richiesti i beni pubblici rappresenta una evidente forma di iniquità che andrebbe eliminata.

Il modo per evitare l'insorgere di iniquità sul piano territoriale è abbastanza semplice nel caso in cui i comuni, pur avendo ciascuno delle specificità che giustificano le diverse politiche fiscali in tema di ICI, abbiano una cittadinanza che gode dello stesso reddito pro capite. In questo caso infatti, è sufficiente che lo Stato assegni a tutti i comuni un trasferimento pro capite di pari importo affinché la manovra risulti neutrale per i cittadini. In questo caso, i comuni con le aliquote ICI più elevate della media sconteranno un iniziale deficit di bilancio, poiché riceveranno un trasferimento di importo inferiore al mancato gettito ICI, mentre la situazione opposta si avrà per i comuni più virtuosi, che potranno beneficiare di un iniziale surplus nel bilancio. Questi squilibri iniziali nella finanza comunale dovranno essere superati dalle amministrazioni mediante l'uso della leva fiscale locale. Ne consegue che i cittadini residenti nei comuni dove vigevano le aliquote ICI più elevate saranno soggetti ad un'addizionale comunale più elevata, mentre quelli residenti nei comuni più virtuosi, sul piano ICI, saranno quelli che potranno godere di un'addizionale comunale all'IRPEF inferiore alla media. Nel caso in cui i redditi dei cittadini siano differenti è invece necessario modulare in modo più complesso i trasferimenti ai vari comuni. La regola da seguire per evitare l'insorgere di iniquità di tipo territoriale è quella di assegnare un trasferimento pro capite relativamente più elevato ai comuni con il reddito pro capite più elevato. E' stato infatti osservato che la manovra di abolizione dell'ICI, così come è attualmente articolata, penalizza maggiormente, a parità di altre condizioni, i comuni dove il

reddito procapite dei cittadini è più elevato perché sono quelli che sosterranno in maggior misura il “costo” della manovra allorché lo Stato aumenterà la pressione fiscale per finanziare i maggiori trasferimenti ai comuni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANCI-CNC**, «Imposta locale sugli immobili, Analisi statistiche, aliquote 2005 e gettito 2004», Consorzio ANCI-CNC per la fiscalità locale, Roma ottobre 2005
- ARONSSON T. - WIKSTRÖM M.**, «Local public expenditure in Sweden. A model where the median voter is not necessarily decisive», *European Economic Review*, 40, 1996, pages 1705-1716.
- CAPRETTINI B. – POLLASTRI C.**, *L'ICI s'è rotta. Ma chi (e quanto) paga?*, Il cerino, www.cer-online.it, 5 giugno 2008.
- CONCEIÇÃO SAMPAIO DE SOUSA M., CRONEMBERGER MENDESA C.**, «Demand for locally provided public services within the median voter's framework: the case of the Brazilian municipalities», *Applied Economics*, 38, 2006, pages 239-251.
- IFEL - ANCI**, «La manovra finanziaria dei comuni, Rapporto 2008», IFEL Fondazione ANCI, Roma, 17 luglio 2008
- IFEL - ANCI**, *Entrate dei comuni – ICI*, Nota, 7 agosto 2008.
- LEVAGGI R.**, «The estimation of British local government expenditure decisions under a piecewise linear budget constraint», *Applied Economics*, 26, 1994, pages 1099-1107.
- OSCOLATI F.**, *Abolizione ICI prima casa: le questioni che si aprono*, in: IFEL – ANCI 2008,
- RIZZI D. - ZANETTE M.**, «Decisioni di spesa e spesa standard dei comuni: un approccio integrato, *Nota di lavoro* n. 08/NL/2007, Dipartimento di Scienze economiche, Università Ca' Foscari di Venezia, giugno, 2007.