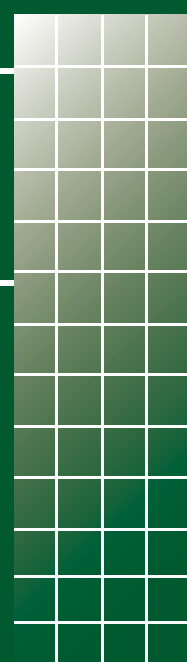
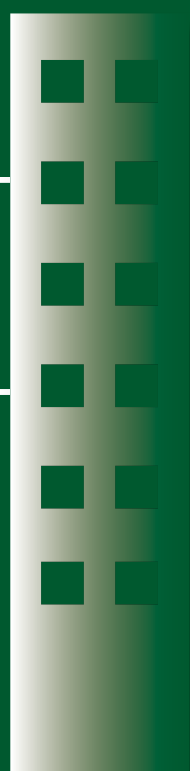


4.

**FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA
E IN EUROPA**



4 FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA E IN EUROPA

La tassazione del patrimonio, in particolare di quello immobiliare, è stata oggetto di un ampio dibattito a livello europeo, inserendosi nella discussione sulle riforme strutturali da adottare per rilanciare l'economia e fronteggiare le conseguenze sociali ed economiche della crisi.

Le manovre di consolidamento fiscale, seguite alla crisi economico finanziaria e realizzate in particolare dal 2011, hanno imposto ai governi un mix di strumenti (tra i quali gli aumenti del prelievo sui tributi immobiliari, i vincoli su specifiche categorie di spesa, i tagli nei trasferimenti centrali) e hanno contribuito, non solo, a ridisegnare le relazioni finanziarie del sistema di finanza decentrata in molti paesi europei ma si sono riflesse anche direttamente o indirettamente sulle scelte fiscali degli enti locali, coinvolti nello sforzo di aggiustamento finanziario degli ultimi anni.

In Italia, in particolare, l'aggiustamento fiscale e i suoi riflessi sulla fiscalità immobiliare e sulla finanza decentrata si sono combinati, diversamente da altri paesi, alla fase di attuazione del federalismo fiscale. L'approccio classico al federalismo fiscale, infatti, considera cruciali gli obiettivi dell'efficienza economica, della stabilità macroeconomica e della distribuzione delle risorse. Negli ultimi anni, nel nostro paese, è stato avviato un percorso che ha portato alla nascita di un sistema nazionale basato su un forte decentramento delle competenze a livello territoriale. All'origine di questo fenomeno si riscontra il bisogno di autogoverno da parte delle comunità territoriali e la necessità di collaborare alla realizzazione degli interessi comuni, in nome del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, cui si collegano le esigenze del governo centrale di esercitare le funzioni qualitativamente più rilevanti, favorendo un riparto delle competenze stesse tra i livelli di governo subordinati. La diversa allocazione delle funzioni tra Stato centrale e governi sub nazionali è strettamente connessa all'esigenza di ripartire correttamente le risorse pubbliche tra livelli di governo e, a fronte di mutate competenze di spesa, di definire gli strumenti e le fonti di finanziamento più idonei per gli enti decentrati.

In questo capitolo è presentata, dapprima, un'analisi sull'evoluzione del prelievo sugli immobili e sull'impatto del decentramento e dell'autonomia fiscale degli enti locali in tempi di crisi, nei principali Paesi europei. In particolare il paragrafo 4.1 analizza la dinamica del prelievo immobiliare in Italia e nei principali paesi europei a partire dal 2010 in poi. Si ricorda, infatti, che la tassazione sul patrimonio immobiliare rappresenta lo strumento di prelievo destinato al finanziamento delle amministrazioni locali più diffuso nei paesi europei ma anche il più discusso.

Con l'obiettivo di fornire un quadro aggiornato delle dinamiche quantitative sottostanti le scelte di decentramento, il paragrafo 4.2 presenta la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i vari livelli di governo, nei Paesi europei, analizzando, in particolare, l'andamento e la distribuzione del totale delle entrate nei Paesi federali e nei Paesi unitari. Attenzione è stata, inoltre, dedicata alle politiche fiscali adottate a livello locale sul patrimonio immobiliare che, alla luce degli importanti cambiamenti normativi dei processi di decentramento in atto, appare di grande interesse. Infine, il paragrafo 4.3 presenta un'analisi empirica finalizzata a stimare, attraverso l'utilizzo di un modello spaziale, le determinanti delle diverse politiche fiscali adottate dai Comuni italiani. L'obiettivo dell'analisi empirica è verificare la presenza di interazione strategica tra i Comuni nelle decisioni di *tax setting* e analizzare la presenza di scelte di tipo complementare o sostitute nella deliberazione delle aliquote dei principali tributi immobiliari tra Comuni di Regioni a statuto differente. A tale scopo sono state prese a riferimento sia le caratteristiche di bilancio degli enti, sia quelle più specificatamente connesse al contesto economico e sociale dei territori. I risultati delle stime mettono in evidenza come le politiche adottate su IMU e TASI siano

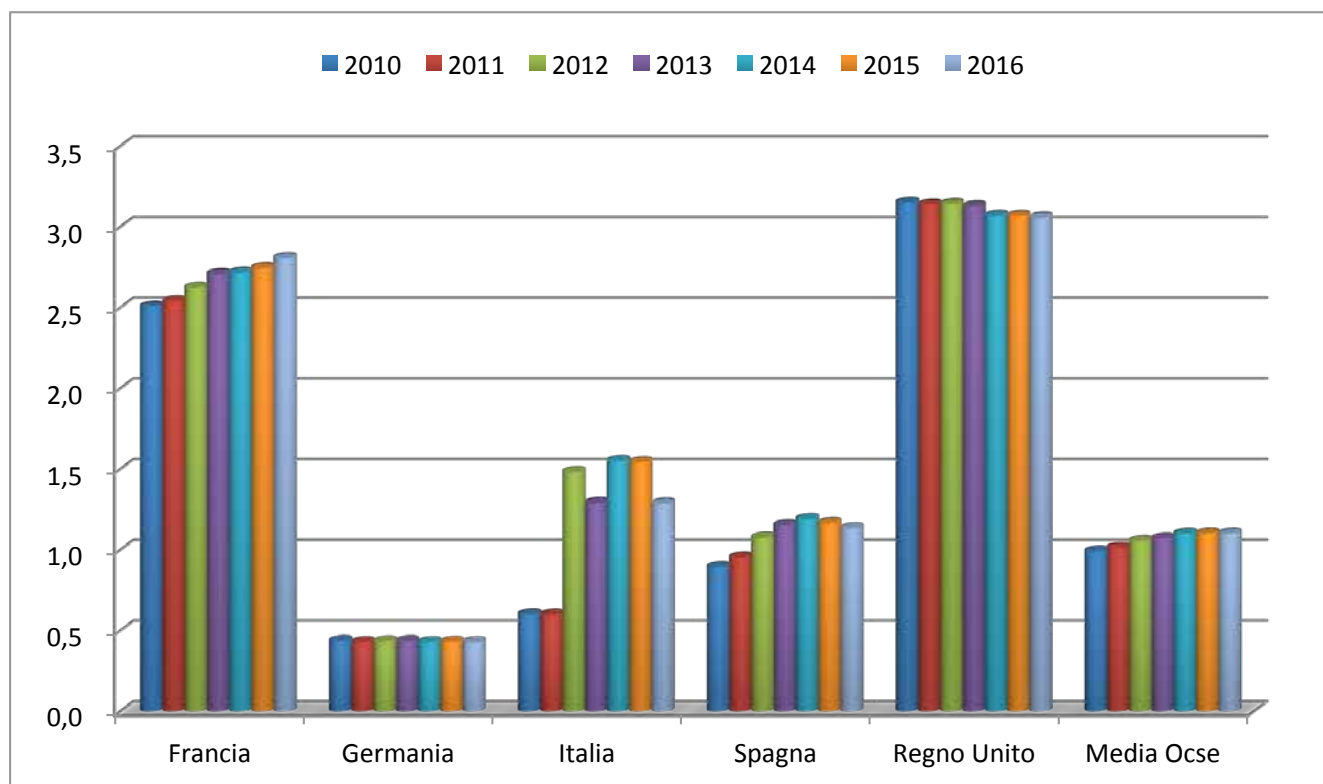
state influenzate, oltre che dalle caratteristiche socio-economiche degli enti, anche dai comportamenti dei Comuni limitrofi.

4.1 L'EVOLUZIONE DEL PRELIEVO SULLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Il prelievo sul patrimonio immobiliare secondo la tradizionale classificazione dell'Ocse è costituito da "imposte ricorrenti" sulla proprietà immobiliare, imposte sulle successioni e donazioni, imposte sulle transazioni di capitale, imposte non ricorrenti sulla proprietà e altre imposte ricorrenti non ricomprese nelle altre voci.

La Figura 4.1 riporta i dati sul prelievo generato dalle "imposte ricorrenti" in rapporto al PIL, con esclusione delle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle imposte sulla ricchezza patrimoniale.

Figura 4.1 – Prelievo sulla proprietà immobiliare in percentuale del PIL nei principali Paesi europei - Anni 2010-2016



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

In Italia, le "imposte ricorrenti" crescono nel periodo considerato, passando dallo 0,5% nel 2010 all'1,3% nel 2016 e superano la media dei paesi Ocse pari all'1,1% del PIL. La dinamica osservata in Italia riflette in particolare l'introduzione dell'IMU e della TASI. Analogamente, in Spagna, dal 2011, si registra un aumento costante del livello della tassazione che raggiunge nel 2016 un valore del rapporto tra gettito e PIL pari all'1,1%.

Tra i paesi europei, Francia e Regno Unito mostrano livelli delle imposte "ricorrenti" più elevati della media Ocse. Nel Regno Unito, il livello della tassazione è, nel periodo considerato, costantemente superiore al 3%; una dinamica analoga si registra in Francia, con un livello di prelievo che raggiunge nel 2016 il 2,8% del PIL.

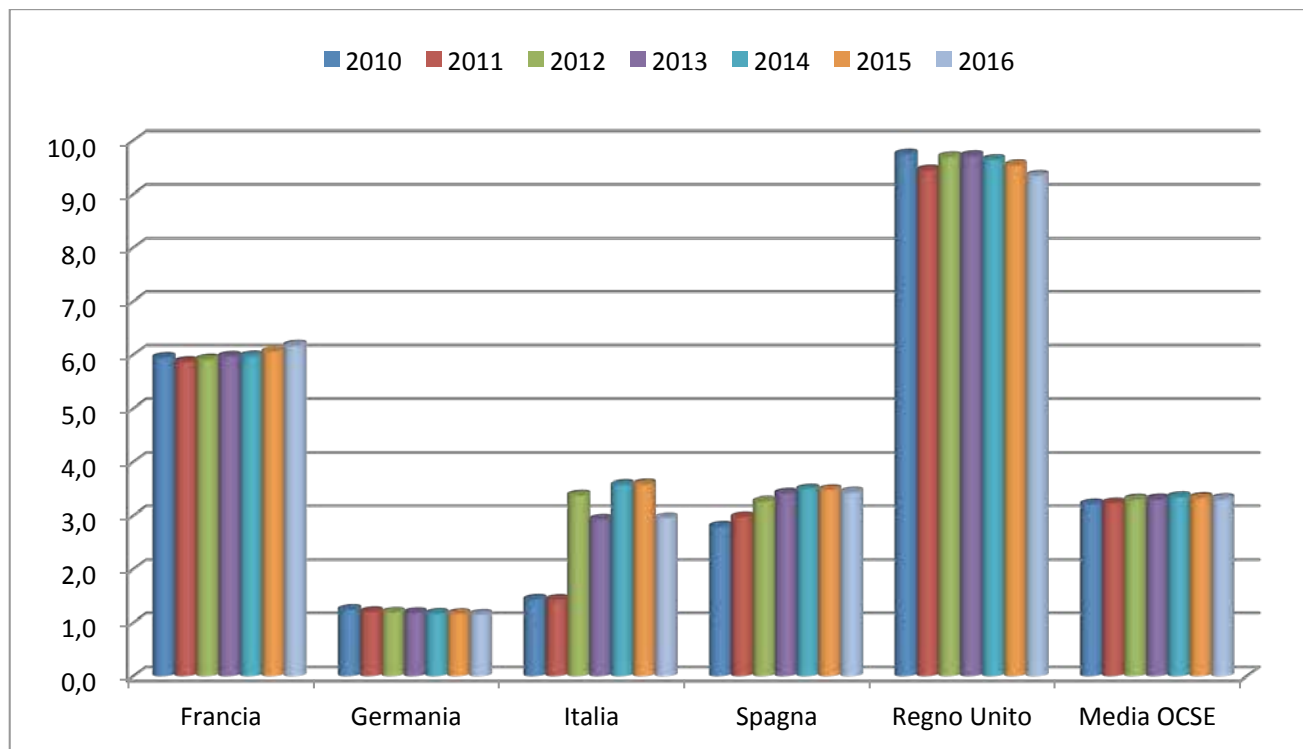
La Germania si differenzia dagli altri paesi: il livello della tassazione derivante da imposte ricorrenti immobiliari è ampiamente inferiore all'1% del PIL.

La dinamica delle entrate derivanti dall'imposizione immobiliare riflette anche l'esigenza di aumentare il prelievo a fronte di misure di consolidamento fiscale e di riduzione del debito in molti paesi europei. La base imponibi-

le delle imposte immobiliari, costituita da beni immobili (terreni, fabbricati, abitazioni), è infatti stabile e il gettito che ne deriva è per sua natura più certo rispetto a quello derivante da altre imposte.

La Figura 4.2 mostra il prelievo sugli immobili in rapporto al prelievo totale, in cinque paesi europei.

Figura 4.2 – Prelievo sulla proprietà immobiliare in percentuale delle entrate totali nei principali Paesi europei – Anni 2010 – 2016

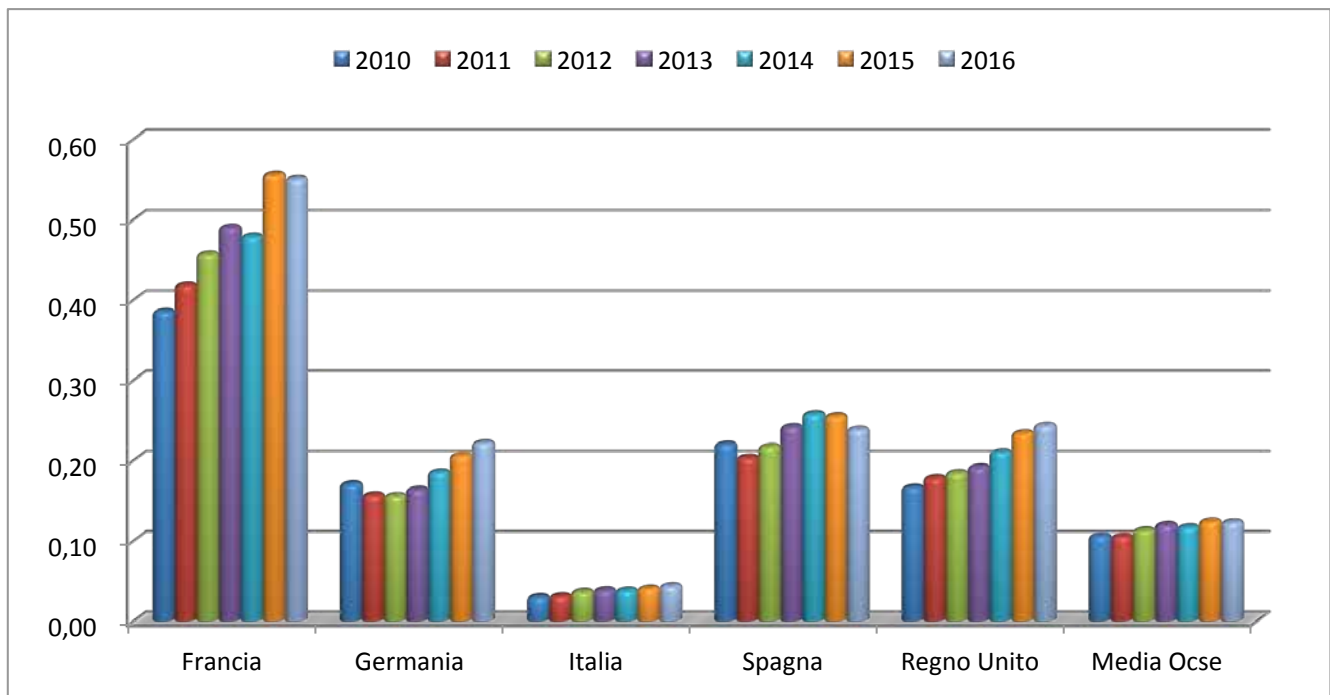


Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Nel confronto tra i paesi considerati, l'Italia presenta un'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate tributarie, pari al 3%, lievemente inferiore alla media Ocse (3,4%). Per la Spagna tale incidenza è pari alla media europea. In realtà, in Italia, per gli anni 2014 e 2015, l'incidenza del prelievo immobiliare sul totale delle entrate tributarie era pari al 3,6%. La lieve diminuzione osservata nel 2016 riflette la riduzione del gettito immobiliare a seguito della esenzione TASI sull'abitazione principale. Al contrario, si osserva nella Figura 4.2, che l'incidenza del prelievo immobiliare sulle entrate totali è molto elevata in Francia – con valori costantemente superiori al 6,2% e nel Regno Unito dove risulta costantemente superiore al 9%.

Le entrate derivanti dalle imposte di successione e donazione (Figura 4.3) risultano in Italia pari allo 0,04% del PIL, assai inferiori a quelle registrate nei principali paesi Ocse in cui il prelievo medio si attesta a circa lo 0,12% del PIL. Tutti i paesi considerati mostrano valori significativamente più alti dell'Italia: la Germania presenta un'incidenza pari allo 0,22% del PIL, la Francia pari allo 0,55% del PIL, il Regno Unito allo 0,24% del PIL e la Spagna allo 0,24% del PIL.

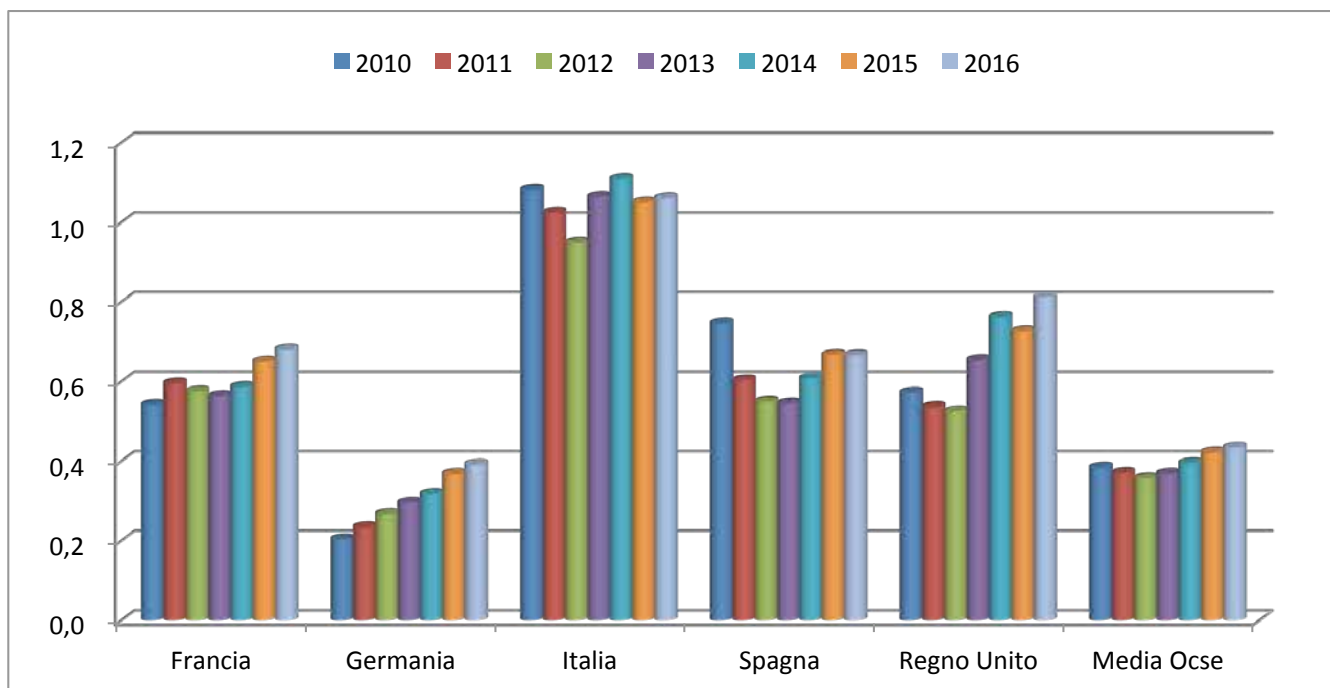
Figura 4.3 – Prelievo sulle successioni e donazioni in percentuale del PIL nei principali Paesi europei – Anni 2010-2016



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Il prelievo sulle transazioni finanziarie e di capitale (Figura 4.4) in Italia è il più elevato tra tutti i paesi Ocse ed è pari nel 2016 a quasi l'1,1% del PIL. In media, infatti, i principali paesi dell'Ocse mostrano valori inferiori allo 0,8% del PIL. In Germania, il prelievo è pari allo 0,39% del PIL, in Francia allo 0,68% del PIL, in Spagna allo 0,67% del PIL. La media Ocse risulta nel 2016 pari allo 0,44% del PIL. In Francia e nel Regno Unito si registra nel periodo considerato una crescita del prelievo pari allo 0,2% del PIL.

Figura 4.4 – Prelievo sulle transazioni finanziarie e di capitale in percentuale del PIL nei principali Paesi europei – Anni 2010-2016



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Infine, la Tabella 4.1 riporta nell'anno di imposta 2016, il dettaglio del prelievo sul patrimonio nei Paesi Ocse, distinguendo per tipologia di imposta e ordinando i paesi in base al livello del prelievo (in % del PIL), dai livelli della tassazione più bassi in Estonia (0,3% del PIL), ai livelli più alti di prelievo in Francia (4,3% del PIL).

Con riferimento al livello della tassazione sulla ricchezza netta, la maggior parte dei Paesi Ocse mostra livelli di prelievo molto bassi (la media Ocse nel 2016 si attesta allo 0,17% del PIL). La quasi totalità dei paesi mostra entrate prossime allo zero (Italia 0,024% del PIL, Germania 0,012% del PIL, Francia 0,21 del PIL e Gran Bretagna che presenta valori nulli). Al contrario, in Lussemburgo si registrano livelli di tassazione sulla ricchezza netta molto elevati pari al 2,6% del PIL.

Il gettito delle altre due tipologie di entrata che nella classificazione Ocse sono incluse nel prelievo sul patrimonio e sulla ricchezza ("imposte non ricorrenti sulla proprietà", Classificazione Ocse 4500, e "altre imposte ricorrenti", Classificazione Ocse 4600) è marginale, con valori prossimi allo zero. Nei paesi Ocse, infatti, in media, il prelievo derivante dalle imposte non ricorrenti sulla proprietà si attesta allo 0,05% del PIL e quello derivante da tutte le altre imposte è pari allo 0,013% del PIL.

In Italia il prelievo derivante da queste due tipologie di imposta presenta valori superiori alla media Ocse, pari allo 0,25% del PIL per le imposte non ricorrenti sulla proprietà immobiliare e allo 0,13% del PIL per le altre entrate ricorrenti sul patrimonio.

Nel complesso, in Italia, dunque, la parte consistente del prelievo sul patrimonio è costituita dalle imposte ricorrenti sul patrimonio immobiliare (1,3% del PIL) e dalle imposte relative alle transazioni finanziarie e di capitale (1,1% del PIL); risulta modesto il prelievo sulle successioni e donazioni, sulla ricchezza netta e sulle due restanti tipologie di entrata.

Tabella 4.1 – Prelievo sul patrimonio immobiliare e finanziario nei principali paesi Ocse distinto per tipologia di imposta – anno 2016

Paese	Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (4100 OCSE)	Imposte sulla ricchezza netta (4200 OCSE)	Imposte sulle successioni e donazioni (4300 OCSE)	Imposte sulle transazioni finanziarie e di capitale (4400 OCSE)	Imposte non ricorrenti sulla proprietà (4500 OCSE)	Altre imposte ricorrenti non incluse nella proprietà immobiliare e nella ricchezza netta (4600 OCSE)	Totale
Estonia	0,272	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,3
Lituania	0,326	0,000	0,004	0,000	0,000	0,000	0,3
Repubblica Slovacca	0,429	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,4
Repubblica Ceca	0,223	0,000	0,000	0,269	0,000	0,000	0,5
Austria	0,218	0,000	0,001	0,319	0,015	0,000	0,6
Slovenia	0,518	0,000	0,021	0,078	0,011	0,001	0,6
Svezia	0,759	0,000	0,000	0,291	0,000	0,000	1,1
Lettonia	0,882	0,000	0,011	0,162	0,000	0,000	1,1
Germania	0,432	0,012	0,222	0,393	0,000	0,000	1,1
Ungheria	0,594	0,169	0,023	0,321	0,000	0,000	1,1
Turchia	0,258	0,000	0,024	0,940	0,000	0,000	1,2
Norvegia	0,439	0,537	0,007	0,275	0,000	0,000	1,3
Portogallo	0,810	0,000	0,000	0,460	0,000	0,000	1,3
Polonia	1,223	0,000	0,015	0,140	0,000	0,000	1,4
Irlanda	0,665	0,000	0,150	0,591	0,000	0,000	1,4
Finlandia	0,773	0,000	0,242	0,404	0,000	0,000	1,4
Paesi Bassi	0,936	0,000	0,260	0,324	0,000	0,000	1,5
Danimarca	1,376	0,000	0,203	0,288	0,000	0,000	1,9
Media Ocse	1,102	0,167	0,123	0,435	0,051	0,013	1,9
Svizzera	0,187	1,277	0,173	0,234	0,000	0,144	2,0
Giappone	1,885	0,000	0,395	0,274	0,000	0,000	2,6
Spagna	1,138	0,181	0,239	0,667	0,332	0,000	2,6
Italia	1,289	0,024	0,044	1,062	0,252	0,132	2,8
USA	2,684	0,000	0,137	0,000	0,000	0,046	2,9
Korea	0,798	0,000	0,326	1,911	0,000	0,000	3,0
Grecia	2,108	0,656	0,066	0,312	0,000	0,010	3,2
Belgio	1,333	0,229	0,694	1,056	0,098	0,105	3,5
Lussemburgo	0,069	2,678	0,162	0,627	0,000	0,000	3,5
Canada	3,153	0,021	0,013	0,301	0,428	0,000	3,9
Regno Unito	3,060	0,000	0,244	0,814	0,013	0,000	4,1
Francia	2,809	0,215	0,551	0,681	0,000	0,000	4,3

Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

4.2 IL PRELIEVO IMMOBILIARE PER LIVELLI DI GOVERNO

Molti paesi europei, tra cui anche l'Italia, hanno avviato negli ultimi anni un percorso di decentramento di competenze a livello territoriale, motivato dalla crescente richiesta di maggiore autonomia da parte delle comunità territoriali e dalla necessità di ridefinire i rapporti finanziari tra centro e periferia, favorendo, in nome del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, una ripartizione dell'offerta di servizi pubblici, dei poteri di regolazione e dei poteri tributari tra diversi livelli di governo funzionale a realizzare una maggiore efficienza, responsabilizzazione finanziaria, ma assicurando al contempo uniformità dell'offerta di servizi sul territorio nazionale e finalità di redistribuzione e perequative.

La diversa allocazione delle funzioni tra i livelli di governo di uno Stato è strettamente connessa all'esigenza di ripartire correttamente le risorse pubbliche tra livelli di governo e, a fronte di mutate competenze di spesa, di definire gli strumenti e le fonti di finanziamento più idonei degli enti decentrati.

Questo paragrafo analizza la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i vari livelli di governo, nei Paesi europei, allo scopo di fornire un quadro aggiornato delle dinamiche quantitative sottostanti le scelte di decentramento, analizzando, in particolare, l'andamento e la distribuzione del totale delle entrate distinguendo tra Paesi federali e Paesi unitari e l'evoluzione delle entrate derivanti dalla tassazione immobiliare attribuite nei principali paesi europei agli enti locali.

In linea con la classificazione dell'Ocse, che suddivide le amministrazioni pubbliche in 5 livelli (ente sovranazionale, Governo Centrale, Stato o Regione Federale, Enti locali e Fondi di previdenza sociale), la Tabella 4.2 riporta la quota di entrate fiscali attribuite a ciascun livello di governo negli anni 1975, 1995 e 2016 per i paesi Ocse, distinguendo tra Stati federali e Stati unitari.

Tabella 4.2 – Attribuzione del prelievo ai settori delle amministrazioni pubbliche in percentuale delle entrate totali - Paesi Ocse Federali

	Ente Sovranazionale			Governo Centrale			Stato o Regione Federale			Enti locali			Fondi di previdenza sociale		
	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016
Stati Federali															
Australia	0,0	0,0	0,0	80,1	77,5	79,5	15,7	19,0	16,9	4,2	3,4	3,6	0,0	0,0	0,0
Austria	0,0	0,0	0,4	51,7	65,1	66,0	10,6	1,8	1,6	12,4	4,1	3,0	25,3	29,0	28,9
Belgio	1,4	1,0	1,0	65,3	60,1	50,7	0,0	1,8	10,7	4,4	4,8	5,0	28,8	32,2	32,6
Canada	0,0	0,0	0,0	47,6	39,1	40,7	32,5	37,1	39,9	9,9	9,8	10,3	10,0	14,0	9,1
Germania	1,2	0,6	0,6	33,5	31,4	29,7	22,3	21,6	23,6	9,0	7,4	8,5	34,0	39,0	37,6
Messico	0,0	0,0	0,0	0,0	73,9	81,5	0,0	2,8	4,0	0,0	1,5	1,5	0,0	21,8	13,0
Svizzera	0,0	0,0	0,0	30,7	31,4	35,2	27,0	24,2	25,0	20,3	17,6	15,6	22,0	26,8	24,3
USA	0,0	0,0	0,0	45,4	41,4	42,1	19,5	20,0	19,4	14,7	13,3	14,5	20,5	25,2	24,0
Spagna	0,0	0,5	0,5	48,2	51,3	41,6	0,0	4,8	14,7	4,3	8,8	9,9	47,5	34,6	33,2
Media non ponderata	1,3	0,6	0,7	50,6	52,5	53,2	21,3	16,0	17,6	10,7	7,7	7,8	20,1	23,5	21,2

Fonte: Revenue Statistics 2018

La Tabella 4.2 mostra per gli anni 1975, 1995 e 2016 la distribuzione delle entrate totali fra i vari livelli di governo dei principali Paesi federali membri dell'Ocse. Viene inclusa anche la Spagna, sebbene non sia un Paese federale in senso stretto, in considerazione di un'articolazione regionale costituita dalle Comunità autonome che è assimilabile a quella propria di uno Stato federalista. La ripartizione del prelievo all'interno dei singoli Paesi varia in misura significativa: in Germania, al Governo Centrale viene attribuito nel 2016 un gettito pari al 29,7% delle entrate totali; in Messico la quota di gettito è pari all'81,5%. Tra i Paesi che attribuiscono maggiore autonomia finanziaria ai governi sub nazionali vi sono il Canada dove nel 2016 il 39,9% del gettito viene attribuito agli stati federali; la Svizzera dove l'attribuzione del gettito è stata pari al 25% delle entrate totali e la Germania dove i *Länder* acquisiscono il 23,6% delle entrate nazionali. È interessante notare che nella gran parte dei paesi federali le risorse attribuite alle autonomie locali è cresciuta tra il 1975 e il 2016. In particolare va sottolineato che le riforme costituzionali varate in Spagna e Belgio hanno profondamente contribuito a

ridefinire l'organizzazione delle competenze del governo centrale e dei governi decentrati, con riflessi non soltanto sui profili amministrativi ma anche su quelli finanziari, in quanto la quota di risorse attribuite alle Regioni o Comunità autonome è passata da valori nulli al 14,7% in Spagna e al 10,7% in Belgio. Un percorso diverso si registra in Austria, dove le risorse attribuite ai governi sub-nazionali si sono gradualmente ridotte passando dal 10,6% nel 1975 all'1,6% nel 2016. In generale, con riferimento agli enti territoriali, tra il 1975 e il 2016, si osserva una costante, anche se di lieve entità, diminuzione delle risorse attribuite. Questa dinamica è comune a tutti paesi con esclusione della Spagna dove la quota di entrate erariali attribuite ai Comuni è passata dal 4,3% al 9,9%.

In quasi tutti i Paesi federali una buona parte delle risorse attribuite è destinata ai Fondi di previdenza sociale. In media, è attribuita a tale funzione il 21,2% del totale delle entrate erariali. I valori più elevati si registrano in Germania che attribuisce ai fondi di previdenza sociale il 37,6% del totale delle entrate; seguono la Spagna e il Belgio che assegnano ai medesimi fondi rispettivamente il 33,2% e il 32,6% delle entrate. In controtendenza con quanto appena descritto, l'Australia non riserva alcuna quota delle proprie risorse a Fondi di Previdenza sociale; inoltre, valori relativamente bassi sono registrati in Canada (9,1%) e in Messico (13%).

La Tabella 4.3 mostra per gli anni 1975, 1995 e 2016 la distribuzione delle entrate totali nazionali fra i vari settori o livelli di governo delle Amministrazioni pubbliche nei principali Paesi unitari membri dell'Ocse.

Tabella 4.3 – Ripartizione del prelievo tra livelli di governo in percentuale delle entrate totali - Paesi Ocse unitari

	Ente Sovranazionale			Governo Centrale			Stato o Regione Federale			Enti locali			Fondi di previdenza sociale		
	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016	1975	1995	2016
Stati unitari															
Cile	0,0	0,0	0,0	0,0	89,9	86,4	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	7,8	0,0	3,6	5,7
Repubblica Ceca	0,0	0,0	0,5	0,0	57,7	55,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	0,0	41,4	42,9
Danimarca	1,1	0,5	0,3	68,9	68,2	72,6	0,0	0,0	0,0	30,0	31,3	27,0	0,1	0,0	0,0
Estonia	0,0	0,0	0,5	0,0	84,3	82,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,0	0,0	14,9	16,1
Finlandia	0,0	0,4	0,3	56,0	46,6	47,6	0,0	0,0	0,0	23,5	22,3	23,1	20,4	30,8	29,0
Francia	0,7	0,4	0,4	51,2	42,6	33,4	0,0	0,0	0,0	7,6	11,0	13,5	40,6	46,0	52,8
Grecia	0,0	0,6	0,3	67,1	66,9	69,6	0,0	0,0	0,0	3,4	0,9	2,4	29,5	31,6	27,7
Ungheria	0,0	0,0	0,3	0,0	63,8	60,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	5,8	0,0	33,6	33,3
Islanda	0,0	0,0	0,0	81,3	79,2	81,4	0,0	0,0	0,0	18,7	20,8	18,6	0,0	0,0	0,0
Irlanda	2,3	1,5	1,0	77,4	83,1	82,2	0,0	0,0	0,0	7,3	2,7	2,3	13,1	12,7	14,5
Israele	0,0	0,0	0,0	0,0	79,6	75,5	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	7,9	0,0	14,0	16,6
Italia	0,0	0,4	0,4	53,2	62,7	54,4	0,0	0,0	0,0	0,9	5,4	15,0	45,9	31,5	30,1
Giappone	0,0	0,0	0,0	45,5	41,2	35,7	0,0	0,0	0,0	25,6	25,2	23,9	29,0	33,6	40,4
Korea	0,0	0,0	0,0	89,0	69,2	56,3	0,0	0,0	0,0	10,1	18,7	17,5	0,9	12,1	26,2
Lettonia	0,0	0,0	0,7	0,0	43,5	52,5	0,0	0,0	0,0	0,0	19,5	19,5	0,0	36,9	27,3
Lituania	0,0	0,0	0,9	0,0	71,7	57,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	1,3	0,0	26,1	40,8
Lussemburgo	0,8	0,4	0,5	63,6	66,5	68,0	0,0	0,0	0,0	6,7	6,5	3,9	29,0	26,6	27,6
Paesi Bassi	1,5	1,3	1,1	58,9	56,0	57,6	0,0	0,0	0,0	1,2	3,1	3,1	38,4	39,5	38,2
Nuova Zelanda	0,0	0,0	0,0	92,3	94,7	93,3	0,0	0,0	0,0	7,7	5,3	6,7	0,0	0,0	0,0
Norvegia	0,0	0,0	0,0	50,6	58,4	83,8	0,0	0,0	0,0	22,4	19,6	16,2	27,0	22,0	0,0
Polonia	0,0	0,0	0,5	0,0	61,2	48,5	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	12,9	0,0	30,3	38,1
Portogallo	0,0	0,8	0,5	65,4	72,3	72,8	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	7,3	34,6	21,5	19,4
Repubblica Slovacca	0,0	0,0	0,6	0,0	62,5	55,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	2,0	0,0	36,2	42,5
Slovenia	0,0	0,0	0,4	0,0	51,8	50,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	9,5	0,0	41,9	39,2
Svezia	0,0	0,4	0,3	51,3	46,9	52,3	0,0	0,0	0,0	29,2	30,9	35,4	19,5	21,8	12,1
Turchia	0,0	0,0	0,0	0,0	75,1	61,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	9,7	0,0	12,1	28,8
Regno Unito	1,0	1,0	0,5	70,5	77,5	75,7	0,0	0,0	0,0	11,1	3,7	4,9	17,5	17,8	18,9
Media non ponderata	1,2	0,7	0,5	65,1	65,7	63,5	0,0	0,0	0,0	12,8	10,4	11,4	21,6	23,6	24,8

Fonte: Revenue Statistics 2018

Dalla Tabella 4.3 si desume che i paesi unitari hanno una struttura del prelievo fortemente centralizzata; in media, nel 2016, le risorse a disposizione sono allocate per il 63,5% ai livelli centrali di governo, per l'11,5% agli enti locali e per il restante 24,8% ai fondi di Previdenza sociali nazionali. L'entità delle risorse che sono messe a disposizione dei governi centrali restituisce un quadro molto differenziato. Si passa infatti da valori relativamente bassi, come quelli registrati dalla Francia e dal Giappone dove rispettivamente sul totale delle entrate nazionali solo il 33,4% e il 35,7% viene attribuito a livello centrale, a valori molto elevati dove quasi l'intero gettito nazionale è attribuito ai Governi centrali per l'esercizio delle funzioni loro assegnate: si rilevano infatti valori

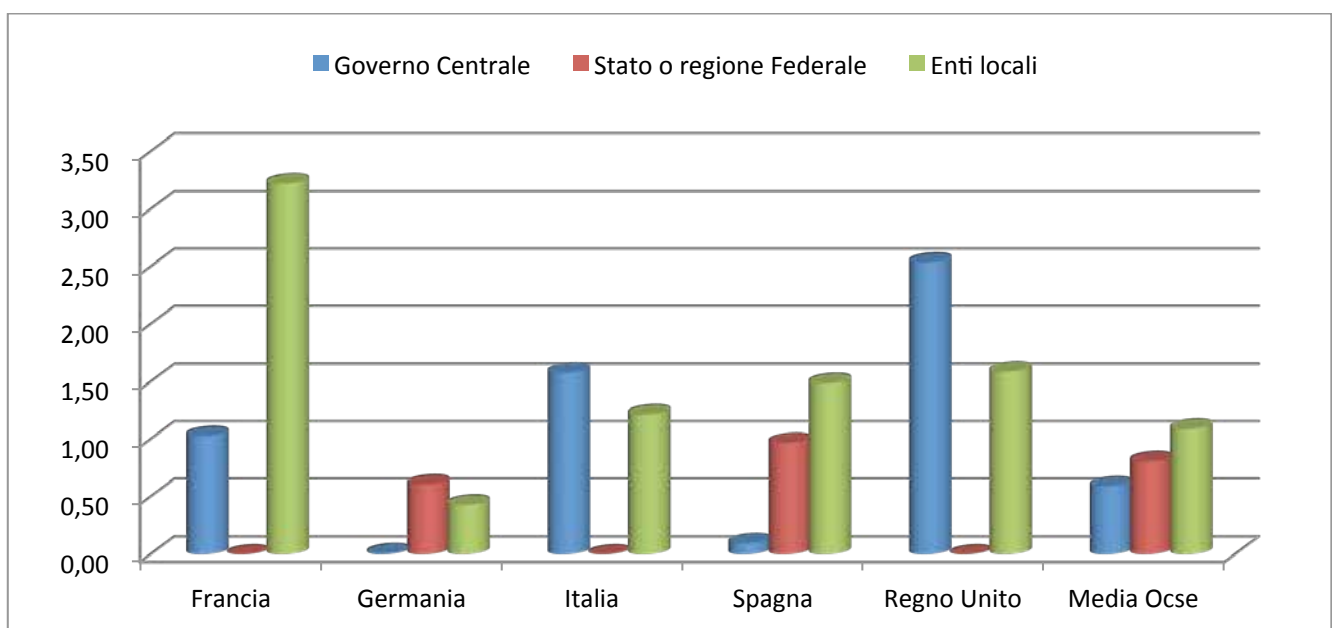
superiori all'80% in paesi come il Cile, l'Irlanda, l'Islanda, la Nuova Zelanda e la Norvegia.

Dalla Tabella 4.3 si desume inoltre che anche negli Stati non federali le risorse a disposizione degli enti locali sono aumentate tra il 1975 e il 2016: in Francia si è passati dal 7,6% al 13,5% delle entrate; in Italia, nel 1975, gli enti locali avevano a disposizione lo 0,9% delle entrate a fronte del 15% rilevato nel 2016. Seguono il percorso della Francia e dell'Italia molti altri paesi inclusi in questo gruppo di analisi anche se i tassi di crescita delle risorse attribuite ai livelli decentrati di governo sono più contenuti (Svezia, Portogallo, Polonia). Infine, in media i paesi unitari riservano al Fondo di previdenza sociale nel 2016 risorse pari al 24,8% delle entrate, valore leggermente in aumento rispetto al 1975, quando la media si attestava al 21,6%. In relazione all'evoluzione delle risorse a disposizione per livelli di governo, un gruppo di paesi risultano caratterizzati da un'incidenza molto elevata, e in crescita a partire dal 1975, delle risorse assegnate ai Fondi di Previdenza. Rientrano in questo gruppo di paesi la Francia dove nel 2016 le risorse assegnate al Fondo di previdenza sociale sono state pari al 52,8%, l'Italia (30,1%) e il Giappone (40,4%). In altri paesi le risorse assegnate ai livelli decentrati sono pari a zero o con valori prossimi alla zero (inferiori al 5%), come in Cile, Islanda, Nuova Zelanda e Norvegia.

Con riferimento all'attribuzione agli enti locali di entrate derivanti dalla tassazione immobiliare, la Figura 4.5 mostra il prelievo derivante dal patrimonio immobiliare e finanziario in rapporto al Prodotto Interno Lordo nei principali paesi Ocse nell'anno 2016.

In Germania e in Spagna, la quota di entrate derivanti dal patrimonio immobiliare e finanziario destinata ai livelli centrali di governo è quasi nulla e rispettivamente pari allo 0,01% del PIL e allo 0,10% del PIL. Al contrario, in Francia, Italia e Regno Unito è destinata ai livelli centrali una quota pari rispettivamente all'1,03%, all'1,54% e al 2,54% del PIL. Tra i Paesi considerati, in Francia e Spagna viene attribuita agli enti locali una quota del prelievo immobiliare e finanziario maggiore di quella attribuita al Governo centrale o alle Regioni federali. Ad esempio, in Francia questa quota è pari al 3,2% del PIL per gli enti locali e all'1% per i livelli centrali di governo. Allo stesso modo, in Spagna, si assegnano agli enti locali entrate pari all'1,5% del PIL; mentre alle Comunità autonome spagnole è attribuita una quota di risorse pari a circa l'1% del PIL. Tutti i Paesi europei ad eccezione della Germania, paese in cui i livelli della tassazione immobiliare e finanziaria sono molto bassi, destinano agli enti locali risorse superiori alla media dei Paesi Ocse, pari all'1,1% del PIL.

Figura 4.5 – Prelievo distinto per settore di Governo nei principali paesi europei in percentuale del PIL - Anno 2016

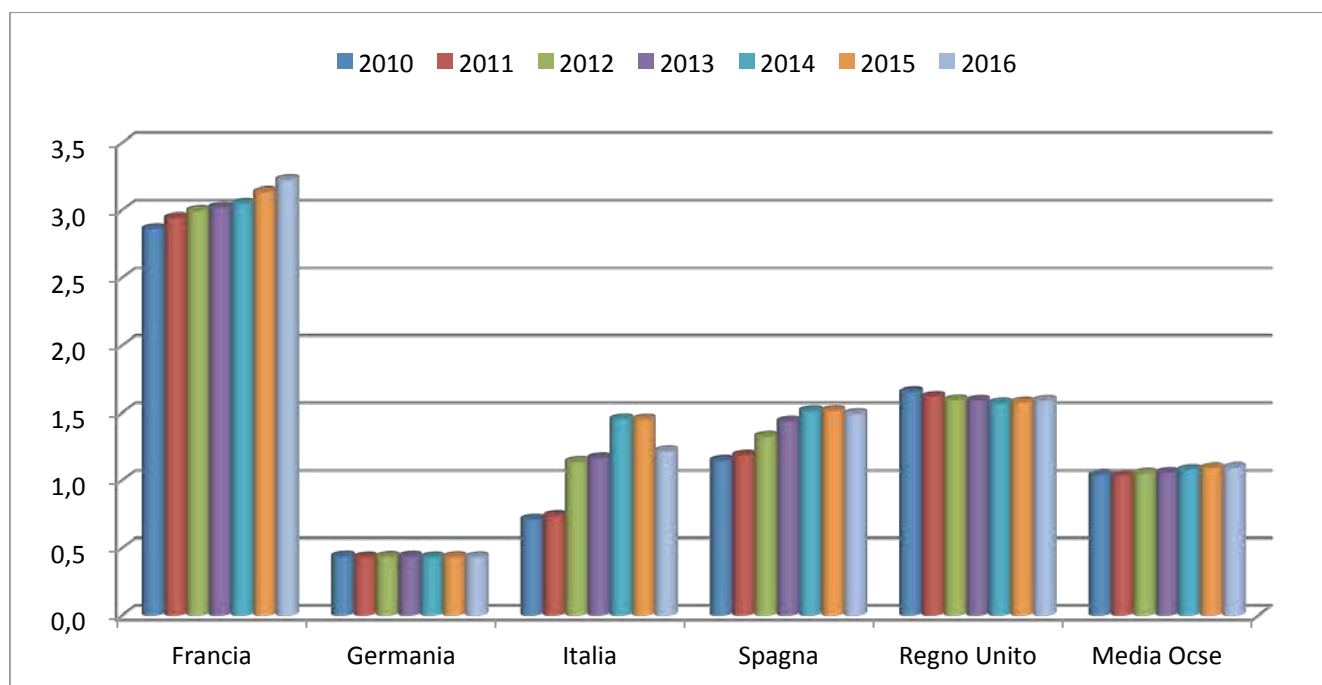


Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

La Figura 4.6 mostra il livello di prelievo sul patrimonio immobiliare e finanziario, in percentuale del PIL, per gli anni dal 2010 al 2016, a livello degli enti locali.

Il prelievo a livello locale, nel 2016, è mediamente più alto rispetto al 2010; infatti in Francia passa dal 2,9% al 3,2%, in Italia dallo 0,7% all'1,2% e in Spagna dall'1,1% all'1,5%. Anche la media Ocse è lievemente aumentata passando dall'1% all'1,1% del PIL. Rimangono pressoché invariati i livelli di tassazione osservati in Regno Unito e in Germania. In Italia, così come rilevato a livello nazionale (Figura 4.2), gli enti locali hanno raggiunto i livelli massimi di tassazione, con riferimento al patrimonio immobiliare e finanziario, con valori pari all'1,5% del PIL, negli anni 2014 e 2015. Nel 2016 si è assistito a una contrazione del gettito degli enti locali a seguito dell'esenzione ai fini IMU e TASI delle abitazioni principali. Se, a livello nazionale, la dinamica del prelievo sul patrimonio immobiliare e finanziario è abbastanza omogenea tra i paesi europei considerati, a livello locale, il livello di tassazione è notevolmente più elevato in Francia, dove il prelievo si è attestato nel 2016 al 3,2% del PIL, una percentuale più che doppia rispetto a quella dell'Italia (1,2% del PIL), della Spagna (1,5% del PIL) e del Regno Unito (1,6% del PIL).

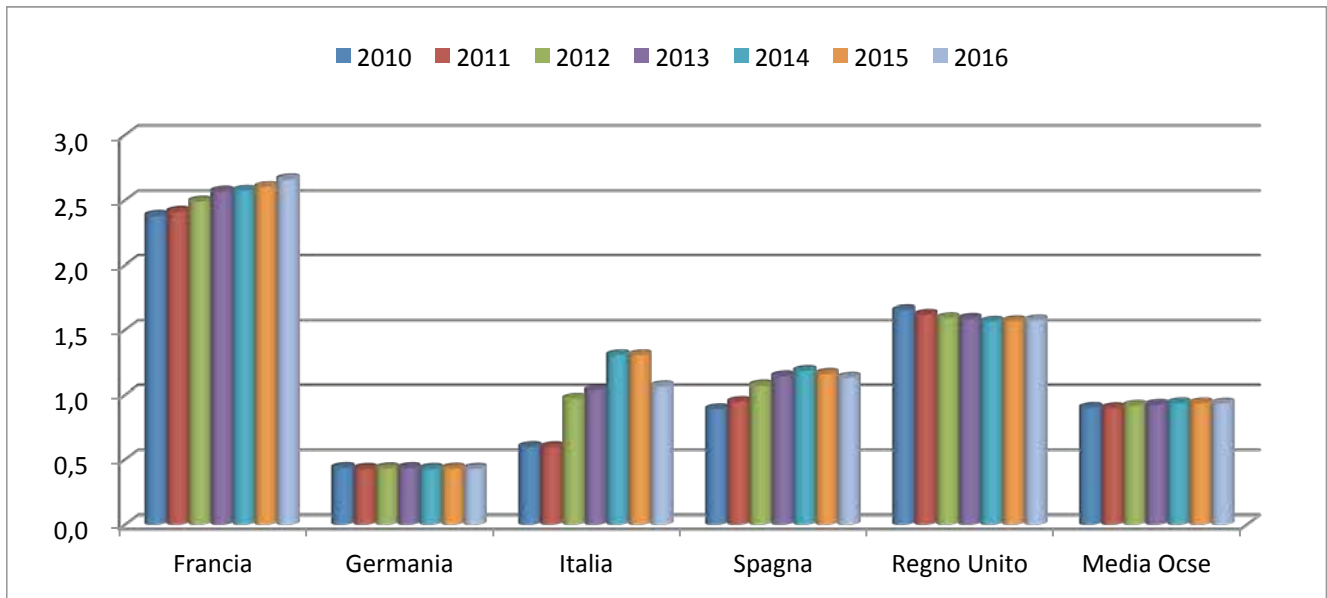
Figura 4.6 – Prelievo sul patrimonio finanziario e immobiliare in percentuale del PIL degli enti locali nei principali Paesi europei – Anni 2010-2016



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

La Figura 4.7 analizza l'evoluzione del prelievo a livello locale tra il 2010 e il 2016, con esclusivo riferimento alla tassazione immobiliare.

Figura 4.7 – Prelievo sulla proprietà immobiliare in percentuale del PIL degli enti locali nei principali Paesi europei - Anni 2010-2016

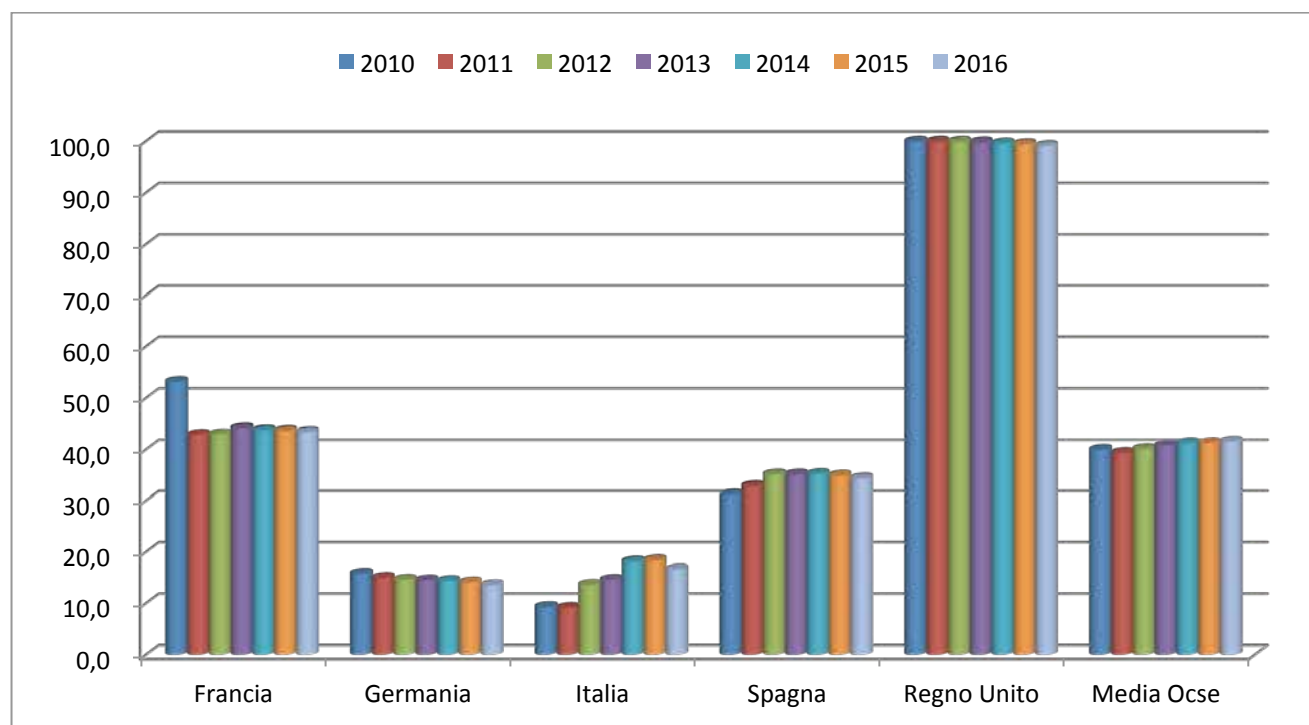


Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Il paese con il livello della tassazione più elevato a livello locale è la Francia; nel 2016 infatti esso è stato pari al 2,7% del PIL. Nella maggior parte dei paesi, il livello della tassazione immobiliare è cresciuto tra il 2010 e il 2016: in Francia si è passati dal 2,4% al 2,7% del PIL, in Italia dall'0,6% all'1,1% del PIL e in Spagna dall'0,9% all'1,1% del PIL. In Italia, si osserva, in termini assoluti, la maggiore crescita, pari allo 0,5% del PIL. In Italia il livello del prelievo è maggiore negli anni 2014 e 2015 (1,3% del PIL); nel 2016, l'esenzione dell'abitazione principale ai fini IMU e TASI genera una lieve riduzione del gettito. Tra i paesi considerati la Germania presenta il livello del prelievo più basso di prelievo pari, per tutto il periodo considerato (2010-2016), allo 0,4% del PIL.

Il prelievo immobiliare a livello locale in percentuale del totale delle entrate (Figura 4.8) presenta un'incidenza molto elevata. Nel Regno Unito è pari nel 2016 al 99% del totale delle entrate a disposizione degli enti locali, tale percentuale nel 2010 era pari al 100%. La media dei Paesi Ocse risulta attestarsi al 41,6% nel 2016, valore leggermente superiore a quello del 2010 (40%). Sugli stessi livelli della media Ocse si colloca la Francia, ove il prelievo sul totale delle entrate nel 2016 risulta pari al 43,4%. Va ricordato che negli ultimi anni in Francia si è registrata una significativa diversificazione delle risorse a disposizione degli enti locali: se la prima fonte di entrata rimane la tassazione immobiliare, rispetto al 2010 l'incidenza del prelievo sul totale delle entrate è sensibilmente scesa passando dal 53,2% al 43,4%. Una dinamica di segno contrario si registra in Italia e Spagna. In Italia, gli enti locali, tra il 2010 e il 2016, hanno aumentato le entrate derivanti dalla tassazione immobiliare che passano dal 9,4% al 16,7%; in Spagna i Comuni nello stesso periodo hanno incrementato il prelievo dal 31,3% al 34,5%.

Figura 4.8 – Prelievo sulla proprietà immobiliare in percentuale delle entrate totali degli enti locali nei principali Paesi europei - Anni 2010-2016



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

4.3 LE SCELTE DI POLITICA FISCALE A LIVELLO LOCALE: UN'ANALISI EMPIRICA DEI COMPORTAMENTI DEGLI ENTI LOCALI IN ITALIA

Attraverso quali strategie gli enti locali in Italia hanno reagito alle manovre di consolidamento fiscale negli anni recenti? Quali sono state le determinanti delle scelte degli enti in termini di aumento delle entrate proprie derivanti dall'imposizione immobiliare? Esistono interazioni strategiche tra gli enti locali italiani nella scelta e nella determinazione delle aliquote fiscali?

Su queste tematiche si è sviluppato negli ultimi anni un ampio dibattito centrato, in particolare, sulle determinanti delle scelte fiscali degli enti di uno stesso livello di governo e sulle implicazioni in termini di interazione strategica tra gli enti.

In un'analisi empirica Bordignon *et al.* (2003) investigano le interazioni nelle scelte degli enti locali in tema di imposizione fiscale. Gli autori, utilizzando i dati sulla tassazione immobiliare di un campione di Comuni lombardi, trovano evidenza di *yardstick competition*¹ nelle municipalità in cui il sindaco si candida per essere rieletto; gli autori non trovano interazione nelle scelte fiscali delle municipalità in cui o il sindaco non può essere rieletto o il sindaco è supportato da un'ampia maggioranza. Pollastri e Zanardi (2013) hanno analizzato le determinanti del prelievo sugli immobili nel 2012, ovvero nell'anno in cui c'è stata l'introduzione dell'Imposta municipale unica (IMU). Utilizzando dei dati di tipo *cross section* gli autori evidenziano che l'interazione tra i Comuni ai fini della determinazione delle aliquote IMU è influenzata, oltre che dalle tradizionali determinanti indicate nella letteratura (come le caratteristiche socio-demografiche, economiche, politiche, ecc.), anche da variabili strettamente connesse ai profili istituzionali legate al processo di riforma (tagli ai trasferimenti del comparto comunale, aumento dell'aliquota massima stabilita a livello nazionale, ecc.). Bocci *et al.* (2018) oltre ad analizzare le determinanti della tassazione immobiliare, evidenziando l'importanza di quelle legate alle variabili di bilancio, investigano le possibili cause dell'interazione strategica tra gli enti locali italiani che si riflettono, in particolar modo,

sia sulla *yardstick competition* sia sugli effetti di *spillover*, con evidenze empiriche che supportano quest'ultimo tipo di comportamento imitativo.

L'analisi presentata nei paragrafi che seguono si concentra sul caso dei Comuni italiani e analizza le scelte adottate dagli enti locali in merito alle aliquote dei due principali tributi immobiliari: l'Imposta Municipale Propria (IMU) e il Tributo per i Servizi Indivisibili (TASI). L'IMU è un'imposta dovuta per il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. La TASI si applica al possesso o alla detenzione a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili, mentre sono esclusi i terreni agricoli. Entrambi i tributi non si applicano all'abitazione principale ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, la loro aliquota ordinaria è fissata dalla legge e può essere modificata dai Comuni, e infine la base imponibile è costituita dal valore dell'immobile. La scelta di analizzare l'IMU e la TASI è motivata da alcune caratteristiche proprie dei due tributi: il gettito derivante da tali imposte è di gran lunga l'entrata tributaria più importante per gli enti locali italiani; la loro base imponibile, essendo commisurata alla rendita catastale, e poco variabile nel tempo, è poco influenzata dal ciclo economico; questi tributi rispondono al criterio del beneficio.

Obiettivo dell'analisi è quello di stimare, attraverso l'utilizzo di un modello spaziale, le determinanti delle diverse politiche fiscali adottate dai Comuni italiani. A tale scopo sono state prese a riferimento sia le caratteristiche di bilancio degli enti, sia quelle più specificatamente connesse al contesto economico e sociale dei territori. I risultati delle stime mettono in evidenza come le politiche adottate su IMU e TASI siano state influenzate, oltre che dalle caratteristiche socio-economiche dell'ente, anche dai comportamenti dei Comuni limitrofi. Infatti le scelte delle aliquote presentano una correlazione spaziale con aree omogenee in cui le amministrazioni vicine tendono ad assumere comportamenti simili tra loro.

4.3.1 LA STIMA ECONOMETRICA

Per verificare la presenza di interazioni spaziali che influenzano le scelte degli enti locali inerenti le aliquote fiscali, e per analizzare le possibili determinanti delle scelte di politica tributaria, è stato definito un modello di regressione econometrico basato su dati *panel* per gli anni 2012-2015, riferiti a 7.063 Comuni italiani (sono esclusi i Comuni del Trentino Alto Adige, che presentano una struttura del prelievo immobiliare diversa dal resto del Paese² e quelli coinvolti in fusioni).

Per ogni comune la variabile dipendente è definita come la somma delle aliquote IMU e TASI adottate dagli enti locali tra gli anni 2012 - 2015 sulla base delle delibere comunali. La scelta della variabile dipendente è quella dell'aliquota deliberata, e non dell'aliquota implicita o del gettito dei tributi, in quanto tale variabile manifesta in maniera diretta la volontà degli enti locali sulle decisioni di *tax setting*.

Le variabili esplicative riguardo le scelte di politica tributaria dell'ente locale possono essere raggruppate in quattro gruppi:

1. nel primo, sono incluse le variabili fiscali, ovvero la somma delle aliquote IMU e TASI deliberate l'anno precedente, l'aliquota deliberata dell'addizionale comunale IRPEF, l'aliquota implicita dell'addizionale regionale IRPEF e i tagli ai trasferimenti ai Comuni effettuati dal governo centrale;
2. nel secondo, sono state prese in considerazione delle variabili sociali, demografiche ed economiche che caratterizzano l'ente locale, come ad esempio, la popolazione residente, la percentuale di giovani, la percentuale di anziani, la densità della popolazione, il reddito pro capite, il valore delle abitazioni e il *tax gap* immobiliare;
3. nel terzo gruppo, sono considerate tutte le entrate e le spese desunte dai bilanci comunali, sulla base dei dati del Ministero dell'Interno; tra le entrate si considerano tutte le entrate tributarie minori, i trasferimenti ai Comuni da altri enti pubblici, le entrate tariffarie, le aperture di linee di credito e le entrate da vendita di beni di proprietà comunale; le spese sono suddivise in spese correnti, in spese in conto capitale e in rimborsi dei prestiti;
4. nel quarto gruppo, sono considerate alcune variabili politico-istituzionali tra cui l'anno delle elezioni amministrative, l'orientamento politico della Giunta comunale, e l'esistenza in capo al comune di procedure di amministrazione speciale (ad esempio, la vigenza di un commissario speciale).

Il coefficiente di regressione associato a ciascuna variabile esplicativa mostra come e quanto tale variabile influisce sulle scelte di politica tributaria del comune.

Il comportamento strategico tra enti locali in materia fiscale viene catturato dal coefficiente di auto-correlazione spaziale (vedi Box 4.1). In particolare, tale coefficiente misura il grado di interazione strategica tra Comuni limitrofi assumendo valori positivi nel caso in cui le strategie di *tax setting* siano complementari (se il comune i aumenta le aliquote IMU e/o TASI, anche il comune j aumenta in maniera speculare le aliquote IMU e/o TASI) e valori negativi nel caso in cui le decisioni dei Comuni sulle aliquote riflettano strategie sostitute (se il comune i aumenta le aliquote IMU e/o TASI, il comune j riduce le aliquote IMU e/o TASI).

BOX 4.1 SPECIFICAZIONE DEL MODELLO DI ECONOMETRIA SPAZIALE

Per analizzare le determinanti delle scelte di politica tributaria adottate dai Comuni e per cogliere l'interdipendenza spaziale di tali decisioni, è stato specificato un modello di regressione spaziale il cui assunto di base è che le decisioni di una singola giurisdizione dipendono sia dalle caratteristiche dell'ente stesso sia dalle scelte fiscali degli enti limitrofi.

Il modello di regressione è il seguente:

$$\tau_{it} = \rho W_k \tau_{jt} + \gamma \tau_{it-1} + X_{it} \beta + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

dove: τ_{it} è la somma delle aliquote IMU e TASI deliberate dal comune; ρ è il coefficiente di auto-correlazione spaziale; W_k è la matrice delle distanze; X_{it} è la matrice delle variabili esplicative; η_i sono gli effetti fissi comunali; ε_{it} è la componente stocastica.

La matrice delle distanze (W_k) è una matrice quadrata che rappresenta la distanza tra gli enti locali. Questa informazione viene utilizzata per analizzare l'interazione strategica nelle decisioni di politica tributaria in funzione della maggiore o minore distanza tra i Comuni.

Nel modello (1), sono state utilizzate due tipi di matrice delle distanze. La prima tiene conto della distanza inversa tra i Comuni. In particolare, gli elementi al di fuori della diagonale principale indicano l'inverso della distanza tra due Comuni fino al raggiungimento di una certa soglia espressa in chilometri oltre la quale il peso si azzerà. La seconda tipologia di matrice è una *K nearest neighbours matrix*, dove gli elementi al di fuori della diagonale indicano l'inverso della distanza tra due Comuni solo se il comune j rientra tra i K Comuni più vicini ad i , altrimenti il peso si azzerà. Nei due casi considerati, si tratta sempre di una matrice quadrata di dimensione 7023, stabile nel corso degli anni, normalizzata sulle righe per eliminare gli effetti di scala.

Inoltre, al fine di effettuare un'analisi di robustezza del modello, sono state effettuate diverse stime utilizzando matrici delle distanze diverse a seconda delle diverse soglie che definiscono la prossimità tra enti locali. Le matrici impiegate sono state definite con soglie di distanza a 10, 20, 30, 40 e 50 km; invece, per le matrici dei vicini sono stati considerati 10, 20, 30, 40 e 50 enti più vicini.

Un approfondimento dell'analisi indaga l'esistenza di interazione strategica sulle decisioni di politica tributaria tra i Comuni di confine appartenenti alle regioni a statuto ordinario (RSO) e alle regioni a statuto speciale (RSS). In particolare, obiettivo dell'analisi è quello di verificare se il comportamento nelle decisioni di *tax design* dei Comuni appartenenti a RSO (o viceversa RSS) limitrofi a Comuni appartenenti a RSS (o viceversa RSO) sia influenzato dalle decisioni in materia di politica fiscale di quest'ultimi. Per affrontare questo problema, è stata inserita nella matrice delle distanze un fattore istituzionale, considerando non solo la distanza geografica tra i Comuni, ma anche l'appartenenza di ogni ente a un determinato tipo di regione (a statuto ordinario o a statuto speciale). A tal fine, è stata effettuata una scomposizione della matrice delle distanze (Gerard *et al.*, 2010, Atella *et al.*, 2014), definendo tre sotto matrici: 1) W^{RSS} per le interazioni tra i Comuni delle sole regioni a statuto speciale; 2) W^{RSO} per le interazioni tra i Comuni delle sole regioni a statuto ordinario; 3) W^{BET} per le interazioni tra i Comuni delle regioni a statuto speciale e i Comuni delle regioni a statuto ordinario e viceversa. Sommando le tre sotto-matrici si ottiene la matrice delle distanze di partenza:

$$W = W^{RSS} + W^{RSO} + W^{BET}$$

Tenuto conto di questa scomposizione, il modello di regressione (1) diviene:

$$\tau_{it} = (\sum_k \rho_k W_k) \tau_{jt} + \gamma \tau_{it-1} + X_{it} \beta + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Dove ρ_k con $K = RSO, RSS, BET$, rappresenta il coefficiente di correlazione spaziale a seconda della sotto-matrice considerata.

Le stime sono ottenute attraverso il metodo di massima verosimiglianza.

4.3.2 I RISULTATI DELLA STIMA

I risultati delle stime del modello spaziale auto-regressivo, riportati nella Tabella 4.4, mostrano che le variabili esplicative hanno gli effetti attesi sulla variabile dipendente.

In particolare, per quanto riguarda il primo set di variabili, ovvero le variabili fiscali, emerge che il coefficiente della variabile dipendente ritardata di un periodo è significativo: le aliquote IMU e TASI sono caratterizzate da un certo grado di persistenza nel tempo. I coefficienti legati agli anni 2014 e 2015 mostrano un lieve incremento del livello delle aliquote rispetto ai valori del 2013. Inoltre, i Comuni con un'aliquota sull'addizionale comunale IRPEF più elevata presentano anche delle aliquote IMU e TASI maggiori, segnalando l'esistenza di una complementarità nelle strategie di *tax setting*. Non vi è invece alcuna relazione tra le scelte delle regioni sul livello dell'addizionale regionale IRPEF e le scelte dei Comuni sulle aliquote di tassazione immobiliare. Infine, le manovre di consolidamento fiscale hanno influenzato in modo significativo l'imposizione immobiliare: a fronte di consistenti tagli subiti, i Comuni hanno reagito aumentando le aliquote IMU – TASI, nell'ambito dei loro limiti di manovrabilità.

Dal secondo set di variabili, ovvero le variabili socio-economiche, emerge che i Comuni caratterizzati da un'alta qualità del patrimonio immobiliare, espressa da un valore OMI elevato, tendono a incrementare le risorse attraverso una maggiore tassazione immobiliare. Analogamente, i Comuni caratterizzati da una minore *compliance* sui tributi immobiliari, espressa da un *tax gap* più elevato, fanno registrare aliquote più elevate. Le altre variabili socio-economiche, quali la popolazione, la densità abitativa, l'età dei cittadini residenti e il reddito medio comunale non hanno alcun impatto sulle decisioni di politica tributaria sostenute dai *policy maker* locali.

Per ciò che concerne il terzo gruppo di variabili, ossia le variabili di bilancio, si evidenzia che maggiori entrate tributarie diverse dalla tassazione immobiliare, elevate tariffe, maggiori trasferimenti e alti ricavi da vendite di beni comunali consentono di tenere più bassi il livello del prelievo IMU e TASI. Sul versante delle spese, emerge che i Comuni con una spesa corrente più elevata presentano aliquote fiscali più elevate; mentre le spese in conto capitale non influenzano le aliquote di IMU e TASI. I Comuni, quindi, sfruttano la leva fiscale soprattutto per finanziare spese correnti e non gli investimenti in conto capitale.

Infine, osservando il quarto set di variabili, ossia le variabili politico-istituzionali, risulta che il ciclo elettorale ha un effetto negativo sul livello del prelievo: i Comuni interessati da elezioni amministrative tendono a ridurre la pressione fiscale sul patrimonio immobiliare. Al contrario i Comuni soggetti ad amministrazione speciale tendono a deliberare aliquote IMU – TASI più alte.

Il coefficiente che cattura la presenza o meno di interazione strategica tra enti locali sulle scelte di *tax setting* è pari 0,172 ed è altamente significativo, segnalando come i Comuni limitrofi (ovvero quelli che presentano una distanza inferiore a 20 km) si influenzano a vicenda nella definizione delle aliquote IMU e TASI. In particolare, se un comune decide di incrementare le aliquote immobiliari, anche i Comuni vicini adotteranno strategie complementari.

Tabella 4.4 – Stime di massima verosimiglianza dell'interazione strategica tra Comuni.

Variabili esplicative	Coefficienti	Standard error
Aliquota t-1	0,133***	0,009
ACI	0,050***	0,007
ARI implicita	0,433	0,733
Tagli finanza pubblica pro capite	0,514***	0,055
Popolazione	0,188	0,428
Popolazione giovani	0,001	0,012
Popolazione anziani	0,011	0,009
Densità	0,001	0,001
Valori OMI (ln)	0,165**	0,068
Propensione al tax gap	0,660***	0,136
Redditi pro capite (ln)	0,099	0,219
Altre entrate tributarie (ln)	-0,011***	0,004
Trasferimenti (ln)	-0,049***	0,006
Entrate extra tributarie (ln)	-0,052***	0,016
Entrate da alienazioni (ln)	0,010*	0,005
Accensioni di prestiti (ln)	0,002	0,003
Spese correnti (ln)	0,181***	0,053
Spese in conto capitale (ln)	-0,001	0,005
Rimborso prestiti (ln)	0,008	0,008
Anno elezioni (dummy)	-0,042***	0,01
Partito del Sindaco centro sinistra (dummy)	0,05	0,039
Partito del Sindaco centro destra (dummy)	-0,048	0,034
Amministrazione speciale	0,111***	0,034
Anno 2014	0,409***	0,028
Anno 2015	0,391***	0,031
ρ (autocorrelazione spaziale)	0,172***	0,021
Osservazioni	21.189	

Al fine di controllare la robustezza dei risultati ottenuti, sono state effettuate diverse stime ipotizzando due tipologie di matrici (matrice delle distanze inverse e matrice dei vicini, (Box 4.1) e diverse soglie (10, 20, 30, 40 e 50 km o 10, 20, 30, 40 e 50 Comuni vicini a seconda del tipo di matrice considerata) che definiscono la contiguità dei Comuni. Dalla Tabella 4.5 si evince che la correlazione spaziale tra enti locali è positiva e altamente significativa; inoltre, l'intensità dell'interazione tra Comuni tende ad aumentare all'aumentare delle soglie (sia in chilometri sia in numero dei Comuni limitrofi) che definiscono la prossimità degli enti locali. In particolare, si passa da un coefficiente da 0,072 a 0,36 se la soglia che determina la vicinanza passa da 10 chilometri a 50 chilometri e da 0,085 a 0,225 se il gruppo dei Comuni "vicini" passa da 10 a 50.

È interessante notare che, nonostante l'interazione strategica sia marcata, l'introduzione di una variabile dipendente ritardata a livello temporale comporti una riduzione dei coefficienti di correlazione spaziale rispetto ai lavori che utilizzano dati di tipo *cross section*. In particolare, in riferimento al lavoro di Pollastri e Zanardi (2013), il coefficiente della matrice delle distanze calcolata a 50 Km si riduce, passando da 0,55 a 0,36. Rispetto al lavoro di Bocci *et. al* (2018), non viene utilizzata una matrice di contiguità: effettuando tuttavia un confronto con i) la matrice della distanza a 10 km oppure con ii) la matrice che considera i 10 Comuni più vicini: il coefficiente passa da 0,22 a 0,07 nel primo caso e a 0,08 nel secondo caso, ovvero si attesta a valori decisamente più contenuti.

Tabella 4.5 – Parametri di autocorrelazione spaziale per differenti valori della matrice della distanza e della matrice dei vicini

Matrice della distanza (km)		Matrice dei vicini	
ρ^{D10}	0,072***	ρ^{C10}	0,085***
ρ^{D20}	0,172***	ρ^{C20}	0,135***
ρ^{D30}	0,242***	ρ^{C30}	0,172***
ρ^{D40}	0,304***	ρ^{C40}	0,206***
ρ^{D50}	0,360***	ρ^{C50}	0,225***

Infine, è stata esaminata l'interazione spaziale per i Comuni che appartengono a regioni del Nord con diversi statuti (attraverso la stima del modello (2) descritto nel Box 4.1). Dalla Tabella 4.6 emerge che sebbene l'interazione spaziale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario rimanga simile a quella calcolata utilizzando un'unica matrice delle distanze ($\rho^{RSO}=0,198$ ***), non si osserva la presenza di interazione spaziale tra i Comuni delle regioni a statuto speciale ($\rho^{RSS}=-0,012$). Questa circostanza potrebbe riflettere la diversa struttura dei finanziamenti a cui sono soggetti i Comuni delle RSS. Non si osserva inoltre interazione strategica tra i Comuni all'interno di una fascia di 20 Km e posizionati in regioni confinanti con differente statuto; infatti, il coefficiente ρ^{BET} , sebbene negativo, non è statisticamente significativo ($\rho^{RSS}=-0,153$), segnalando l'assenza di reazioni strategiche nelle decisioni di *policy* tra i Comuni appartenenti alle RSO e alle RSS.

Tabella 4.6 – Parametri di autocorrelazione spaziale per RSO, RSS, e i Comuni confinanti tra i due tipi di regioni calcolata utilizzando la matrice delle distanze a 20 Km

ρ^{RSO}	0,198***
ρ^{RSS}	-0,012
ρ^{BET}	-0,153

Note al capitolo 4

¹ La competizione tra i governi eletti che si può manifestare quando gli elettori di una giurisdizione utilizzano la performance dei politici eletti in altre giurisdizioni come punto di riferimento per valutare le prestazioni dei loro governanti.

² In particolare, abbiamo l'IMI per la Provincia di Bolzano e l'IMIS per Trento. Per quanto concerne l'IMI sebbene l'aliquota ordinaria è 7,6% come per tutti i Comuni, i margini di manovrabilità sono alquanto ridotti poiché l'aliquota massima è del 8%, mentre il minimo 5%. Per l'IMIS a fronte di una aliquota ordinaria dello 8,6%, l'aliquota massima è del 13,1% mentre il minimo è 0.

Riferimenti Bibliografici

Arbia, G., Battisti, M., and Di Vaio, G., "Institutions and geography: Empirical test of spatial growth models for European regions." *Economic modelling* 27.1 (2010): 12-21.

Albouy, D. (2012), "Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization", *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 824-839

Atella, V., Belotti, F., Depalo, D., and Mortari, A.P., 2014. Measuring spatial effects in the presence of institutional constraints: The case of Italian Local Health Authority expenditure. *Regional Science and Urban Economics*, 49, pp.232-241.

Barro, R., and Sala-i-Martin, X. (1991), "Convergence across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 107-182.

Barro, R., and Sala-i-Martin, X. (1992), "Convergence", *Journal of Political Economy*, 100: 407-443.

Bartolini, D., Stossberg, S., and Blöchliger, H. (2016), "Fiscal decentralisation and regional disparities", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.

Baskaran, T., Feld, L.P., and Schnellenbach, J. (2016), "Fiscal Federalism, Decentralisation and Economic Growth: Survey and Meta-Analysis", *Economic Inquiry*, 54(3), 1445-1463.

Blöchliger, H., Bartolini, D., and Stossberg, S. (2016), "Does fiscal decentralization foster regional convergence?", *OECD Economic Policy Papers*, No. 17, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr3c1vcqmr-en>.

Blöchliger, H. (2015), "Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1205, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js30tw0n7kg-en>.

Blöchliger, H., and Rabesona, J. (2009), "The fiscal autonomy of sub-central governments: An update", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 9, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b111wb0t-en>.

Boadway, R., and Shah, A. (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York: Cambridge University Press.

Bordignon, M., Cerniglia, F., and Revelli, F. (2003) "In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian municipality property tax setting." *Journal of Urban Economics* 54.2 199-217.

Brennan, G., and Buchanan, J.M., (1980) "The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution". Cambridge University Press

Buchanan, J., and Goetz, C. (1972), "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics*, 1, 25-43.

Davoodi, H., and Zou, H. (1998), "Fiscal Decentralisation and Economic Growth: A Cross-country Study", *Journal of Urban Economics*, 43, 244-257.

Debarsy, N., (2012), "The Mundlak approach in the spatial Durbin panel data model." *Spatial Economic Analysis* 7.1, 109-131.

Devarajan, S., Swaroop, V., and Zou, H. (1996), "The Composition of Public Expenditures and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, 37, 313-344.

Esteller-Morè, Á., and Solé Ollé, A. (2001), "Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US." *Regional Science and Urban Economics* 31.2-3, 247-272.

Esteller-Moré, European Commission (2013), *Tax Reforms in EU Member States: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability*, European Commission, Brussels.

European Commission (2010), *Europe 2020 Strategy*, European Commission, Brussels, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

Filippetti, A., and Sacchi A. (2016), "Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority", *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(8), pp. 1793-1824.

Le Galès, P. (2002), "European Cities: Social Conflicts and Governance", Oxford University Press, Oxford.

Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. (2003), "Fiscal decentralization and economic growth", *World Development* 31(9), pp. 1597-1616.

Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., and Sacchi A. (2017), "The impact of fiscal decentralization: A survey", *Journal of Economic Surveys* 31(4), pp. 1095-1129.

Norregaard, J. (2013), "Taxing immovable property: Revenue potential and implementation challenges", IMF Working Paper, No. 129, International Monetary Fund, Washington, DC.

Oates, W.E. (2005), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance* 12, pp. 349-373.

Oates, W.E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature* 37(3), pp. 1120-1149.

Oates, W.E. (1993), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal* 46(2), pp. 237-243.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

OECD, Kim, J., and Dougherty, S. (2018), "Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth".

OECD (2014b), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

OECD (2013), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.

OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publications, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

Pollastri, C., and Zanardi, A. (2013), "The determinants of local tax setting under reform: evidence from the Italian municipal property tax."

Stiglitz, J.E., Sen, A., and Fitoussi J.P. (2009), *Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-senfitoussi.fr/en/index.htm.

Talpos, I. and Crăsneac, A.O. (2010), "The effects of tax competition." *Theoretical & Applied Economics* 17.8.

Zou, H. (1996), "Taxes, Federal Grants, Local Public Spending, and Growth", *Journal of Urban Economics*, 39, 303–317.

