



Dipartimento
delle Finanze

Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione
del federalismo fiscale

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

13 settembre 2017

1. L'EVOLUZIONE DEL PROCESSO NORMATIVO SULLA CAPACITÀ FISCALE

Negli anni trascorsi dall'approvazione della legge n. 42 del 2009, le modifiche apportate al sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, anche sotto la pressione dell'emergenza finanziaria, non hanno reso semplice il completamento del disegno di riforma del federalismo fiscale.

Ad oggi, sono stati tuttavia realizzati e progressivamente consolidati importanti risultati sul piano tecnico sia sul fronte della valutazione dei fabbisogni standard, sia su quello della capacità fiscale dei territori. Si tratta, a mio avviso, di **passaggi importanti per il ridisegno di meccanismi di distribuzione delle risorse più efficienti e più efficaci** rispetto a quelli adottati in passato (Box 1).

Box 1 – Fondamenti ed evoluzione normativa dei criteri perequativi di distribuzione delle risorse agli enti locali

Il **disegno perequativo** è delineato a partire dall'**art. 117 della Costituzione** che stabilisce alla lett. e) del comma 2 che lo Stato ha legislazione esclusiva, tra le altre materie, nella "*perequazione delle risorse finanziarie*" e nel successivo **art. 119** che collega la ripartizione del fondo perequativo al parametro oggettivo della minore capacità fiscale per abitante ai fini di reperire, attraverso la leva fiscale, le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti dell'ente territoriale che è tenuto a svolgere.

In tale quadro di riferimento costituzionale si è inserita **la legge n. 42 del 2009** di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, che in attuazione dell'art. 119 della Costituzione ha individuato la base del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali medesimi, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale. L'obiettivo è quello di superare il sistema di finanza derivata attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti locali, In tale ottica, **è stato previsto il superamento graduale, per tutti i livelli di governo sub-centrali, del criterio della spesa storica a favore di criteri perequativi basati sui fabbisogni standard e capacità fiscale per il finanziamento delle funzioni fondamentali e sulla sola capacità fiscale per le altre funzioni.**

Introducendo un doppio canale perequativo nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la legge n. 42 del 2009 ha previsto la perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali, per le altre funzioni il modello di perequazione opera per un tendenziale livellamento della differente capacità fiscale.

Il **D. Lgs. n. 23 del 2011** ha rappresentato un ulteriore tassello del complesso percorso di realizzazione del federalismo municipale, finalizzato a: i) **sostituire i trasferimenti statali** con carattere di continuità e generalità con tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito (o quote di gettito) di tributi erariali nonché addizionali a tali tributi; ii) **definire un nuovo assetto redistributivo** non più basato sulla spesa storica, ma in grado di tenere conto dei **fabbisogni standard e della capacità fiscale** dei singoli comuni.

L'art. 2 del decreto prevedeva in particolare l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, sostituito a partire dal 2013 dal FSC, e stabiliva, tra l'altro, che nel riparto si dovesse tenere conto della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuata e che, ai fini della determinazione del Fondo non si dovesse tenere conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria.

A questo proposito, mi sembra opportuno richiamare le disposizioni più recenti che hanno caratterizzato **l'evoluzione normativa della capacità fiscale che insieme ai fabbisogni standard rappresentano i due pilastri dello schema perequativo del FSC.**

Nel corso degli ultimi due anni è stato definito **il processo normativo per la distribuzione delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)** agli enti locali delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Dal 2015 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario ha cominciato a trovare applicazione il riparto delle risorse del Fondo con finalità perequative basato sulla **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale**, consentendo il graduale superamento del criterio di allocazione delle risorse basato sulla spesa storica .

La legge di bilancio per l'anno 2017 (art.1, comma 449, lett. d) della legge n. 232 del 2016) ha introdotto alcune importanti novità per ciò che riguarda il riparto della quota del FSC. Attualmente il Fondo include le risorse (3.767,45 milioni di euro) destinate alla compensazione del mancato gettito a seguito dell'esenzione della TASI sull'abitazione principale e delle altre agevolazioni minori previste dalla legge n. 208 del 2015. Al netto di questa componente, le principali novità che hanno effetti diretti sulla capacità fiscale dei Comuni sono i seguenti:

- il graduale incremento della quota del FSC da ripartire con finalità perequative, rispetto a quella distribuita in base al criterio delle risorse storiche. La precedente normativa si limitava a fissare l'incremento di tale quota fino al 55% per l'anno 2018; viene ora previsto che la quota del Fondo da ripartire sulla base della differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard è incrementata al **70% per l'anno 2019, all'85% per l'anno 2020 e al 100% a decorrere dall'anno 2021¹**;
- l'introduzione di un limite pari al 50% della capacità fiscale complessiva da utilizzare per le finalità perequative. Questa innovazione si è resa necessaria per assicurare

¹ Per migliorare il nuovo sistema perequativo è stata inoltre prevista la possibilità di applicare un correttivo finalizzato a limitare le variazioni delle risorse di riferimento del Fondo laddove quest'ultime, tra un anno e l'altro, abbiano registrato uno scostamento superiore a +4 per cento o inferiore a -4 per cento rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento. Un ulteriore correttivo è previsto per gli anni dal 2018 al 2021, limitatamente ai comuni che presentano, successivamente all'attuazione del precedente correttivo, una variazione negativa della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi.

- una gradualità nell'applicazione del meccanismo perequativo. In precedenza, per gli anni 2015 e 2016, per la medesima finalità, la capacità fiscale utilizzata ai fini del meccanismo perequativo era stata limitata al **45,8%** del totale della capacità fiscale;
- l'attribuzione alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), di cui all'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015, del compito di definire una metodologia per la **neutralizzazione** della componente rifiuti ai fini della ripartizione delle risorse con finalità perequativa, anche attraverso **l'esclusione** della predetta componente sia dai fabbisogni standard sia dalla capacità fiscale.

2. L'ITER DI APPROVAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE

Il procedimento di approvazione della capacità fiscale è disciplinato dall'art. 43, comma 5-*quater* del D. L. n. 133 del 2014.

Per l'anno 2018, l'aggiornamento della stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario è stato effettuato mediante **una revisione della metodologia precedentemente utilizzata che ha richiesto l'applicazione della procedura ordinaria rispetto alla procedura semplificata prevista in taluni casi specifici** (Box 2), .

Box 2: Procedimenti di approvazione della capacità fiscale

L'approvazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con cui sono adottate, anche separatamente, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima della capacità fiscale – come già evidenziato nell'audizione dello scorso 20 ottobre 2016 è stata oggetto di un'importante modifica normativa per effetto dell'art. 1-bis, comma 1 del D.L. n. 113 del 2016 che ha delineato due distinti procedimenti di approvazione:

1. procedimento ordinario che viene adottato nel caso in cui cambia la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Il Legislatore ha definito in maniera più chiara la tempistica per l'adozione dell'intesa. Infatti, come già avviene per altri provvedimenti, la norma richiama la cosiddetta intesa "debole" di cui al comma 3 dell'art. 3 del D. Lgs. n. 281 del 1997; se l'intesa non viene raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, lo schema di decreto è trasmesso alle competenti commissioni parlamentari;

2. procedimento semplificato che viene adottato nell'ipotesi in cui occorre rideterminare la capacità fiscale al fine di tenere conto: i) di eventuali mutamenti normativi; ii) della variazione progressiva del tax gap; iii) della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa e, nel caso in cui la stessa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è

posto all'ordine del giorno, permette comunque l'emanazione del provvedimento con "deliberazione motivata".

I motivi principali che hanno condotto alla revisione della capacità fiscale con procedura ordinaria sono in primo luogo legati alla necessità di una verifica dei criteri precedentemente applicati: per tre anni infatti la metodologia di stima della capacità fiscale adottata con tre successivi DM (Box 3) è rimasta, salvo modifiche di minor rilievo, sostanzialmente immutata.

Box 3 – I precedenti decreti ministeriali sulla capacità fiscale

Sono stati tre i Decreti Ministeriali adottati in materia di capacità fiscale:

- il D. M. 11 marzo 2015 recante "Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario";
- il D. M. 13 maggio 2016 recante l'"Integrazione al decreto 11 marzo 2015 e alla nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario";
- D. M. 2 novembre 2016 recante "Adozione della stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento".

In secondo luogo, la necessità di una revisione della metodologia di stima della capacità fiscale assume oggi maggiore rilevanza in considerazione della circostanza che, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, nel riparto del FSC 2018 oltre il 50% delle risorse disponibili per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sarà ripartito secondo criteri perequativi ed inoltre è stato definito l'incremento della quota delle risorse destinate a finalità perequative fino a raggiungere il 100% nel 2021.

Con riferimento all'iter di approvazione della capacità fiscale con procedura ordinaria, la prima fase si è conclusa con l'intesa con Anci sullo schema di decreto ministeriale di approvazione della stima della capacità fiscale per l'anno 2018 per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, sancita nella seduta del 25 luglio 2017 della Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Lo schema di decreto e i relativi allegati sono stati successivamente trasmessi alle Camere in data 31 luglio 2017.

La conclusione dell'iter di approvazione del decreto in parola è pregiudiziale all'emanazione del DPCM concernente il FSC per l'anno 2018.

3. LA REVISIONE DELLA METODOLOGIA DI STIMA DELLA CAPACITÀ FISCALE

La sostanziale revisione dei criteri metodologici per la standardizzazione della capacità fiscale ha riguardato in particolare **le seguenti componenti:**

- a) **Gettito IMU per le abitazioni principali di lusso** (classificate nelle categorie catastali A1, A8, A9) standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2014 e del gettito effettivo relativo all'anno 2015;
- b) **Gettito TASI per le abitazioni principali di lusso** standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2014 e del gettito effettivo relativo all'anno 2015;
- c) **Gettito IMU sugli altri immobili** standardizzato sulla base dei dati di gettito effettivo relativo all'anno 2015²;
- d) **Gettito TASI sugli altri immobili** standardizzato sulla base dei dati di gettito IMU effettivo relativo all'anno 2015;
- e) **Tax Gap dell'IMU e della TASI per i fabbricati diversi dall'abitazione principale**, calcolato sulla base della differenza tra il gettito catastale (o gettito "teorico") e il gettito effettivo, entrambi valutati ad aliquota di base;
- f) **Gettito dell'Addizionale comunale IRPEF** standardizzato sulla base dei redditi imponibili per l'anno d'imposta 2015, desumibili dalle dichiarazioni Unico-Persone fisiche presentate nel 2016;
- g) **Componente relativa al servizio di smaltimento rifiuti**, derivata dall'ultimo aggiornamento della stima dei fabbisogni standard;
- h) **Capacità fiscale residuale, determinata mediante una stima econometrica**, procedendo a un aggiornamento sia del modello di stima sia delle variabili utilizzate.

² Alcune eccezioni hanno riguardato specifiche componenti immobiliari (ad es. i terreni) per le quali sono stati utilizzati i dati di gettito 2016. Per gli aspetti di dettaglio si rinvia alla nota metodologica allegata allo schema di decreto ministeriale di approvazione della stima della capacità fiscale.

Di seguito evidenzio le principali modifiche sul piano metodologico che sono state adottate ai fini della stima della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018.

a) Stima del gettito IMU e TASI ad aliquota di base.

L'aggiornamento della capacità fiscale relativa ai due tributi immobiliari locali, IMU e TASI è stato particolarmente puntuale,, in considerazione della circostanza che il gettito standardizzato di questi due tributi rappresenta poco meno della metà della stima dell'intera capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: **10,16 miliardi di euro per l'IMU e 1,79 miliardi di euro per la TASI.**

Per tali tributi è stata confermata la scelta di determinazione analitica della capacità fiscale secondo il metodo di standardizzazione RTS (*Representative Tax System*): le informazioni disponibili (dati catastali e dati di gettito) e la definizione normativa di aliquote standard consentono infatti di procedere a una stima accurata su base comunale.

A legislazione vigente, per la stima del gettito IMU ad aliquota di base è necessario considerare: (i) un'aliquota standard del 7,6 per mille per gli immobili diversi dall'abitazione principale (non esenti); (ii) un'aliquota standard del 4 per mille (con detrazione di 200 euro) nei casi residuali di tassazione delle abitazioni principali di lusso (classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9).

Per la TASI l'aliquota di base è pari all'1 per mille, sia per gli immobili diversi dall'abitazione principale (non esenti ai fini TASI come ad esempio i terreni) sia per le sole abitazioni principali di lusso.

Per quanto riguarda l'IMU, la stima della capacità fiscale è stata definita attraverso i seguenti step:

- **Aggiornamento della base dati del gettito da utilizzare per la standardizzazione:** rispetto alla precedente stima, basata sulla standardizzazione del gettito effettivo 2012 (poi aggiornato per tenere conto delle variazioni catastali dell'anno 2013), sono stati ora elaborati i dati del gettito riscosso per **l'anno 2015**³, separatamente per ciascuna macro-categoria di immobili (abitazioni principali "di lusso", fabbricati diversi dall'abitazione principale, terreni ed aree fabbricabili).

³ Sono stati considerati i versamenti relativi all'IMU dovuta per l'anno 2015, inclusi quindi i ritardati versamenti effettuati negli anni successivi. Solo per la stima dell'IMU terreni sono stati considerati i dati di gettito relativi all'anno 2016, di fatto, allineati al nuovo regime di tassazione in vigore a partire da tale anno che ha previsto l'esenzione dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

- **Applicazione della normativa vigente:** a partire dai dati di gettito 2015, la stima tiene conto delle modifiche normative intervenute successivamente al fine di produrre una valutazione aggiornata della capacità fiscale.
- **Modifica dei criteri metodologici:** al fine di pervenire alla determinazione del gettito standard IMU a partire dai dati di gettito effettivo, sono stati adottati criteri finalizzati a depurare la quota di gettito ad aliquota di base dalla parte riferibile alle variazioni (positive o negative) imputabili alla manovrabilità di aliquote e detrazioni, esenzioni, agevolazioni (cd sforzo fiscale) deliberate da ciascun Comune.

La quota più rilevante in termini di gettito IMU è rappresentata **dai fabbricati diversi dall'abitazione principale**, stimata ad aliquota di base pari complessivamente a **9,1 miliardi di euro**.

Questa stima è stata determinata mediante una procedura articolata che ha previsto la valutazione per ciascun ente di tutte le aliquote e i cosiddetti "*Regimi speciali*" deliberati. La ricognizione delle tipologie di agevolazioni ha consentito, anche con il supporto tecnico di ANCI-Ifel, di classificare i vari regimi speciali (Box 4) e di pervenire alla definizione di quattro diversi criteri alternativi di stima, che sono stati considerati simultaneamente valutando la coerenza tra un criterio e l'altro e determinando un ranking di preferenza a seconda del regime speciale effettivamente deliberato dal Comune, come specificato puntualmente nella nota metodologica allegata allo schema di decreto ministeriale.

Il passaggio dai dati di gettito 2012 a quelli del 2015 ha determinato inoltre una modifica dei precedenti criteri di standardizzazione anche al fine di tenere conto delle modifiche riguardanti le modalità di versamento⁴.

⁴ Nel 2012, primo anno di applicazione dell'IMU, i versamenti relativi all'acconto e quelli riguardanti la quota Stato erano determinati ad aliquota di base e, quindi, rappresentavano di per sé una prima *proxy* del gettito standard.

Box 4: Classificazione dei criteri alternativi di stima dell'IMU sugli altri fabbricati

I regimi deliberati da ciascun ente sono stati classificati in "Regimi speciali assenti" (in caso di assenza di esenzioni/agevolazioni/differenze di aliquote deliberate), "Regimi speciali leggeri" (in caso di presenza di regimi speciali con lieve impatto sul gettito riscosso), "Regimi speciali pesanti" (in caso di presenza di regimi speciali con impatto significativo sul gettito riscosso).

I quattro diversi criteri utilizzati per la standardizzazione del gettito effettivo 2015 sono di seguito classificati:

Gettito (G): il gettito effettivo viene moltiplicato per il rapporto tra l'aliquota di base e l'aliquota ordinaria deliberata da ciascun Comune.

Catasto (C): si procede, per ciascun Comune, a stimare su base catastale (i) il gettito ad aliquota/e deliberata/e e (ii) il gettito ad aliquota di base, tenendo opportunamente conto dei vari regimi speciali e della pluralità di aliquote deliberate. Successivamente, si definisce il "coefficiente di standardizzazione" del gettito come il rapporto tra queste due grandezze; infine, il gettito effettivo è moltiplicato per il coefficiente di standardizzazione.

Acconto (A): considerando che il versamento in acconto del gettito 2015 avviene con le aliquote deliberate l'anno precedente, è possibile ottenere una stima del gettito standard a partire dalla proiezione annua dei soli versamenti in acconto. In primo luogo, si calcola un opportuno coefficiente di standardizzazione dato dal rapporto tra il gettito standard e il gettito effettivo calcolati per l'anno 2014 dal Dipartimento delle Finanze; successivamente si moltiplica il gettito versato in acconto e proiettato su base annua per il coefficiente di standardizzazione.

Benchmark (B): si considera il precedente valore dell'IMU standard relativo agli altri fabbricati, rivalutato all'anno 2015 tenendo conto delle eventuali variazioni catastali intervenute per ciascun Comune.

Una volta determinati i valori dei quattro criteri sono stati definiti diversi ordini di preferenza tra gli stessi, relativamente alle tre categorie di regimi speciali.

Per ciascun criterio è stata valutata la coerenza con gli altri (criteri) in relazione a specifiche "soglie" (di coerenza). La scelta dei criteri di standardizzazione dipende, quindi, oltre che dai regimi speciali deliberati, anche dalla coerenza dei diversi criteri. In particolare, è stata considerata dapprima la soglia dell'1 per cento; nel caso in cui tutti i criteri sono risultati incoerenti tra loro all'1 per cento, si è passati alla soglia del 3 per cento, successivamente al 5 per cento ed infine al 10 per cento.

La stima del **gettito standard IMU relativo a terreni e aree fabbricabili** ha presentato maggiore semplicità rispetto alle procedure di standardizzazione del gettito effettivo utilizzate per le altre tipologie di immobili: infatti per terreni e aree fabbricabili l'aliquota deliberata da ciascun ente è unica e inoltre mediante specifici codici tributo il gettito è univocamente attribuibile alle suddette tipologie di immobili. In questi casi sono stati comunque applicati correttivi specifici volti a neutralizzare eventuali effetti connessi a dati di gettito non coerenti rispetto al trend che si è registrato negli anni passati (in particolare per le aree fabbricabili).

Infine, per la quota (residuale) di abitazioni principali che risultano ancora soggette a IMU (ovvero le sole abitazioni di lusso classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9,) la stima è stata determinata a partire dai dati di gettito nel caso dei Comuni che hanno confermato l'aliquota di base del 4 per mille e la detrazione di 200 euro fissata dal

legislatore. Al contrario, nei casi di variazione di aliquote o detrazioni, il gettito standard è stato determinato mediante l'utilizzo del modello di micro-simulazione del Dipartimento delle Finanze costruito sulla banca dati immobiliare integrata⁵.

Un'altra componente importante per la determinazione della capacità fiscale è la TASI, che, valutata ad aliquota di base, incide per **1,79 miliardi di euro** (di cui **1,68 miliardi** si riferiscono ai fabbricati diversi dalle abitazioni principali).

Come per le stime elaborate negli anni scorsi, ai fini della valutazione del gettito TASI ad aliquota di base è stata confermata la scelta metodologica di "derivare" la stima TASI da quella IMU: infatti, in circa la metà dei Comuni, la TASI (sugli immobili diversi dall'abitazione principale) non risulta istituita dall'ente ovvero si applica solo ad alcune specifiche categorie di fabbricati. Per tale motivo non risulterebbe significativa una stima basata sulla standardizzazione del gettito effettivo TASI.

In particolare, per i fabbricati diversi dall'abitazione principale e per le aree fabbricabili, considerato il rapporto tra le aliquote legali standard IMU/TASI, per ciascun Comune la stima del gettito TASI è stata ottenuta in base al rapporto tra *IMUstandard/7,6*.

Per la stima della componente relativa ai fabbricati diversi dall'abitazione principale assoggettati sia a TASI sia a IMU, è stata aggiunta la quota relativa ai fabbricati produttivi classificati nella categoria D. La quota standard (7,6 per mille) del gettito IMU di tali fabbricati è riscossa dallo Stato e pertanto non è inclusa nella relativa stima IMU ad aliquota di base

Al contrario, la TASI, il cui gettito è di competenza dei Comuni, si applica anche ai fabbricati D: la quota del relativo gettito standard è stata quindi stimata sulla base del gettito riscosso dallo Stato (che di per sé risulta essere ad aliquota di base), diviso per 7,6 (considerato sempre il rapporto tra le aliquote standard IMU e TASI).

b) Stima del *tax gap*.

Nel complesso, la stima della componente del *tax gap* IMU/TASI per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario risulta pari a **318 milioni di euro**.

La decisione di includere la quota del *tax gap* IMU/TASI nella capacità fiscale è strettamente collegata alla scelta effettuata nelle precedenti stime della capacità fiscale di

⁵ Specifici correttivi sono stati applicati in casi marginali di incoerenza tra i dati catastali e i dati di gettito effettivamente riscosso.

stimare il gettito ad aliquota di base IMU e TASI mediante la procedura di standardizzazione del gettito effettivo. Se infatti fosse stato utilizzato il gettito teorico potenziale ricostruito applicando l'aliquota di base alla base imponibile desumibile dai dati catastali, non sarebbe stato necessario stimare una componente aggiuntiva di *tax gap* perché il gettito teorico avrebbe incluso anche la quota non versata.

La scelta di includere una quota del tax gap IMU e TASI (relativo ai fabbricati diversi dall'abitazione principale) nella stima complessiva della capacità fiscale **risponde anche all'esigenza di incentivare l'attività di contrasto all'evasione fiscale**. Poiché l'importo della capacità fiscale è utilizzato per il riparto della quota perequativa del FSC l'inclusione di una quota del *tax gap* è volta a non indebolire gli incentivi all'esercizio dell'attività di contrasto all'evasione fiscale. Tuttavia, è ragionevole assumere una quota contenuta della componente relativa al *tax gap*, confermando l'incremento dal 5% al 10%, già adottato nell'ultima stima della capacità fiscale per l'anno 2017 (aggiornata a ottobre 2016), in linea con i precedenti pareri espressi da questa Commissione. Nel corso dei prossimi anni potrà essere valutata una eventuale ulteriore progressione dell'incremento della quota del *tax gap*.

Come già evidenziato nell'ultima audizione la stima del tax gap IMU/TASI evidenzia alcune criticità legate sia alla eventuale non precisione dei dati catastali nonché a possibili errori nella classificazione dell'utilizzo degli immobili, sia ad approssimazioni (per quanto residuali) del criterio di standardizzazione del gettito effettivo. Per quanto non incidano in misura rilevante nella stima complessiva del tax gap, tali evidenze hanno comunque suggerito di utilizzare solo parzialmente (prima il 5%, poi il 10%) il valore stimato su base comunale.

Sul piano della metodologia di stima della componente del *tax gap* è stato confermato il criterio basato sul confronto tra il gettito teorico derivante dalle basi imponibili catastali e il gettito effettivamente riscosso. Tale metodologia di calcolo è stata validata dalla Commissione di esperti per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva e utilizzata nell'ambito della stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva.

Ulteriori affinamenti metodologici nella valutazione del gettito teorico potenziale desumibile dalle basi catastali ha riguardato, in particolare le abitazioni. A causa dell'incompletezza dei dati catastali, non risulta possibile effettuare l'abbinamento con i dati dichiarativi e la conseguente precisa determinazione dell'utilizzo dell'immobile (prima casa, immobile a disposizione, etc.). Ai fini della stima del gettito teorico potenziale, per tali immobili è stata quindi effettuata, per ciascun Comune, una imputazione statistica dell'utilizzo: la quota

imputabile statisticamente alle abitazioni principali è da considerarsi esente ai fini IMU e TASI e quindi non incide nella stima del gettito teorico potenziale.

Anche per la stima di questa componente della capacità fiscale, sono stati adottati alcuni specifici correttivi per sterilizzare anomalie , dovute in linea di massima a imprecisioni dei dati catastali; inoltre, prudenzialmente per i Comuni interessati da recenti eventi sismici il *tax gap* è stato azzerato.

c) Stima del gettito ad aliquota di base dell'addizionale comunale.

Per la standardizzazione del gettito relativo all'addizionale comunale IRPEF si è confermato il criterio adottato nelle precedenti stime della capacità fiscale. La base dati di riferimento (redditi imponibili ai fini dell'addizionale, desumibili dalle dichiarazioni dei redditi 2016) è stata aggiornata all'anno d'imposta 2015.

In coerenza con le precedenti valutazioni il gettito standard dell'addizionale comunale è stato stimato applicando alla base imponibile per Comune l'aliquota dello 0,4 per cento. La stima complessiva risulta pari a **2,59 miliardi di euro**.

d) Stima della componente rifiuti.

La stima della componente rifiuti nella capacità fiscale è necessaria ai fini di "neutralizzare" tale quota rifiuti nell'ambito del riparto del fondo di solidarietà comunale.

Tale necessità deriva dalla circostanza che il servizio di smaltimento dei rifiuti concorre alla determinazione della capacità fiscale di ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario ed è inserito come componente di costo nel calcolo dei fabbisogni standard.

Il corrispettivo riscosso dai Comuni è però destinato integralmente alla copertura del costo del servizio e non si rileva pertanto uno sforzo fiscale esercitabile da parte dell'ente.

Come ho già indicato nella prima parte di questa audizione, a decorrere dall'anno 2018 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), proporrà la metodologia per la procedura di **neutralizzazione** della componente rifiuti, eventualmente anche attraverso **l'esclusione** della relativa quota sia dal calcolo dei fabbisogni standard sia da quello della capacità fiscale.

In attesa delle determinazioni della Commissione e in linea con la precedente stima della capacità fiscale, la stima della componente rifiuti è stata ottenuta determinando il peso dell'ammontare della capacità fiscale della componente rifiuti sul totale dell'intera capacità fiscale in misura **equivalente** al peso complessivo dei fabbisogni standard dei rifiuti sull'ammontare del totale dei fabbisogni standard.

A tal fine sono stati utilizzati i dati dell'ultimo aggiornamento disponibile (16 luglio 2017) dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard, in corso di aggiornamento. L'incidenza della componente rifiuti sul totale dei fabbisogni standard risulta pari al 25%: in misura equivalente la capacità fiscale della componente rifiuti risulta pari a **6,3 miliardi di euro** (ovvero il 25% della capacità fiscale complessiva). Per ciascun Comune tale ammontare (6,3 miliardi) è poi stato moltiplicato per i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard dei rifiuti.

e) Capacità fiscale residuale

La capacità fiscale residuale riguarda tutte le entrate minori, a eccezione di quelle necessarie al finanziamento del costo del servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti. Ad esempio, rientra nella capacità fiscale residuale il gettito standard dell'imposta di scopo, dell'imposta comunale sulla pubblicità, della tassa sull'occupazione di spazi e aree pubbliche, dei diritti sulle pubbliche affissioni, dei tributi speciali e delle altre entrate extratributarie al netto del servizio idrico integrato e dei trasporti pubblici locali.

La stima della capacità fiscale residuale presenta una netta riduzione nel 2018, rispetto alle stime precedenti, passando da circa 5,6 miliardi di euro stimati per il 2015 a un valore di circa 4 miliardi di euro per il 2018, che corrisponde ad una capacità fiscale residuale pro-capite di circa 78 euro per abitante.

Tale riduzione è, principalmente, dovuta alla modifica metodologica della stima. In particolare, rispetto alle analisi precedenti, **il risultato del nuovo modello econometrico ha determinato da un lato una riduzione della capacità fiscale,** e, dall'altro un aumento speculare dell'entità dello sforzo fiscale, soprattutto **per i Comuni dell'Emilia Romagna, del Piemonte, della Toscana e della Liguria** (per i quali lo sforzo fiscale risultava notevolmente sottostimato negli anni precedenti).

Il cambiamento metodologico è finalizzato a rimuovere un duplice problema riscontrato nelle precedenti stime: **sul piano quantitativo, l'ammontare della capacità fiscale residuale risultava molto elevato rispetto alle entrate totali residuali**, limitando di conseguenza la stima dello sforzo fiscale; **sul piano qualitativo, la stima econometrica precedente**, considerando tra le variabili esplicative quella del reddito pro capite medio (reddito complessivo al netto dei fabbricati) per ciascun Comune, **sopravvalutava la capacità fiscale per i piccoli Comuni** in presenza di contribuenti ad alto reddito.

Pertanto, **la nuova stima della capacità fiscale residuale, oltre ad aver aggiornato il panel di dati di riferimento, dal 2006 al 2015, è finalizzata a correggere i due problemi sopra evidenziati.**

In particolare, **nel modello di regressione è stata sostituita la variabile esplicativa del reddito medio pro capite con quella del reddito mediano di ciascun Comune.** Tale affinamento metodologico ha consentito sia di ridurre il peso della componente della capacità fiscale residuale sia di correggere i valori sovrastimati per i piccoli Comuni.

Per evitare che questa innovazione metodologica determinasse, in assenza di opportuni correttivi, una sottostima della capacità fiscale residuale per i grandi Comuni, gli enti sono stati suddivisi per fasce di popolazione ed è stata introdotta un'ulteriore variabile esplicativa, risultata molto significativa: il reddito complessivo medio dei Comuni classificati nelle diverse fasce. Tale variabile è stata considerata, in sede di applicazione della stima, attraverso una parziale correzione per tener conto della percentuale di scostamento del reddito medio di ciascun Comune dal reddito medio di tutti i Comuni classificati nella medesima fascia di riferimento.

Il risultato finale sembra maggiormente robusto rispetto alle stime precedenti; da un lato, **si osserva un incremento dello sforzo fiscale per i Comuni delle Regioni del Centro-Nord**, per i quali la precedente metodologia stimava una capacità fiscale residuale eccessiva rispetto all'ammontare complessivo delle entrate; dall'altro lato, **per i piccoli Comuni**, caratterizzati dalla presenza di un elevato reddito medio pro capite, **si stima una capacità fiscale residuale maggiormente in linea con quella dei Comuni di analoghe dimensioni.**

4. LA CAPACITA' FISCALE COMPLESSIVA NEL 2018: ANALISI DEI RISULTATI

Evoluzione della stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario

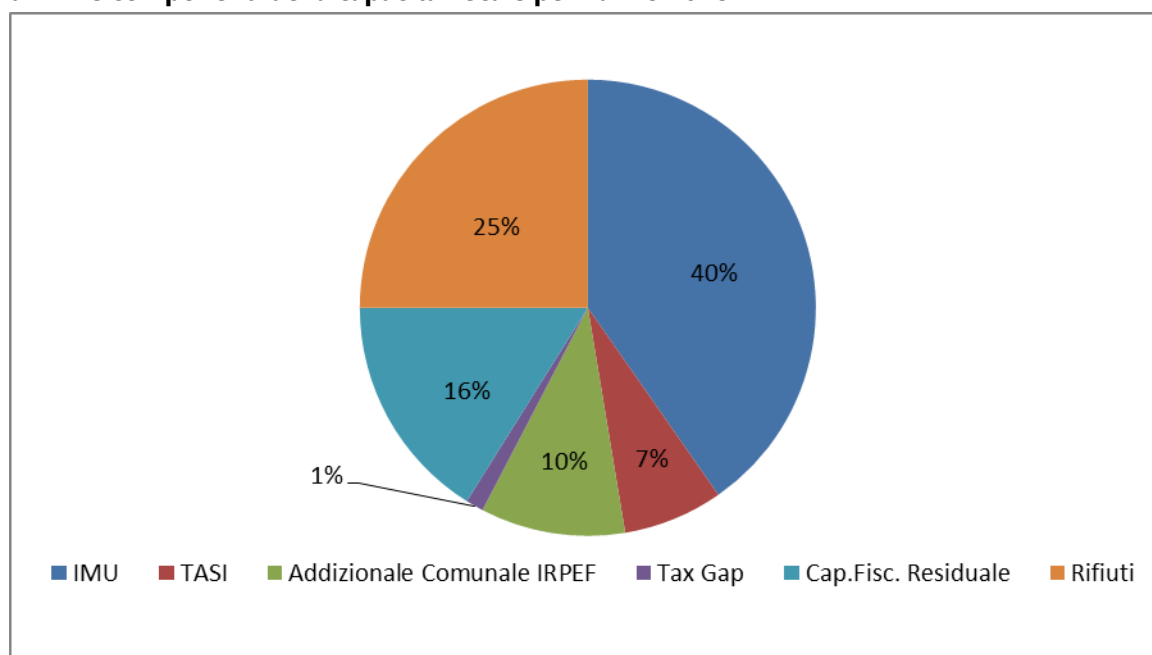
Per l'anno 2018, con l'applicazione dei criteri di stima prima descritti, la capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario è valutata complessivamente pari a **25,2 miliardi di euro**.

La componente di maggior rilievo resta l'IMU, pari al 40% del totale; nel complesso, i due tributi immobiliari locali pesano per quasi la metà (47%) della capacità fiscale complessiva.

Altra componente rilevante è quella relativa al servizio smaltimento dei rifiuti (che incide per il 25% del totale) che però, come già evidenziato, non si riflette sulla perequazione delle risorse del fondo di solidarietà comunale per effetto delle scelte di "neutralizzazione" operate.

Minore incidenza hanno le altre componenti: la capacità fiscale residuale rappresenta il 16% del totale, l'addizionale comunale all'IRPEF il 10% del totale e, infine, il *tax gap* solo l'un per cento, anche in considerazione della quota limitata al 10% dell'ammontare complessivo stimato.

Figura 1 – Le componenti della capacità fiscale per l'anno 2018



La Tabella 1 mostra l'andamento della stima della capacità fiscale nel corso degli anni: l'ultima stima registra una riduzione di **3,4 miliardi** rispetto alla capacità fiscale relativa all'anno 2017 e di oltre **5 miliardi** rispetto alla prima stima del 2015.

Tali variazioni riflettono essenzialmente sia le modifiche metodologiche adottate nel corso degli anni sia la considerazione delle modifiche normative intervenute a decorrere dal 2015 in materia di tributi locali.

Tabella 1 – Le componenti della capacità fiscale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 (valori in euro)

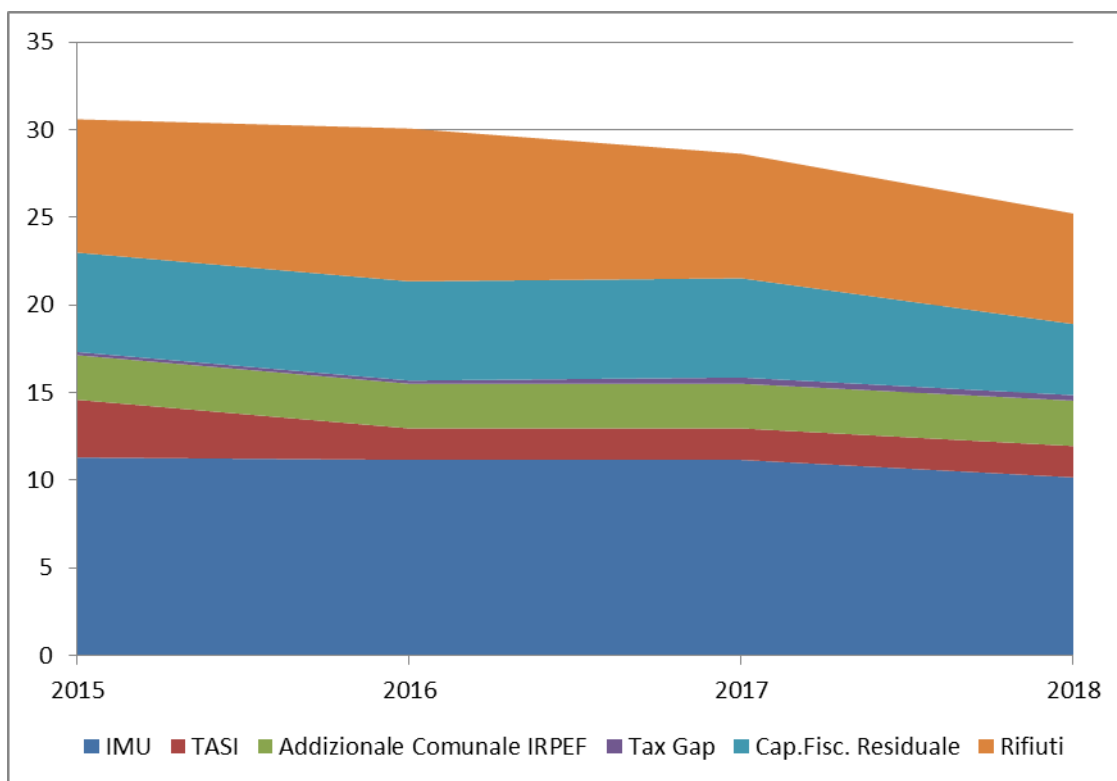
Capacità fiscale	2015	2016	2017	2018
IMU	11.296.505.421	11.158.345.735	11.157.758.907	10.161.683.912
TASI	3.293.965.484	1.800.127.455	1.799.583.455	1.786.606.397
Addizionale Com. IRPEF	2.540.762.440	2.546.537.873	2.546.537.873	2.588.369.140
Tax Gap	181.802.363	180.742.249	356.297.190	317.886.447
Cap.Fisc. Residuale	5.674.140.932	5.660.882.184	5.660.882.184	4.057.665.683
Rifiuti	7.605.642.779	8.722.129.705	7.107.465.012	6.305.451.042
Totale	30.592.819.419	30.068.765.201	28.628.524.621	25.217.662.620

Nel corso degli anni la componente della capacità fiscale più stabile è risultata l'addizionale comunale, per la quale, peraltro, non è mai variata la metodologia di stima ma è stata aggiornata solo la base dati.

Al contrario la componente con maggiore variabilità della stima risulta essere quella riguardante i rifiuti⁶. Per la TASI la forte riduzione registrata dal 2016 riflette la necessità di tenere conto dell'esenzione delle abitazioni principali (ad eccezione di quelle di lusso).

⁶ La variabilità della componente rifiuti è dovuta sempre alla necessità di modulare la quantificazione sulla base dei fabbisogni standard (del servizio rifiuti) al fine di assicurare la neutralizzazione degli effetti perequativi.

Figura 2 – Le componenti della capacità fiscale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018



Rispetto al precedente valore della capacità fiscale utilizzata per il riparto del FSC 2017, la riduzione di **3,4 miliardi di euro** è imputabile principalmente al minor ammontare della componente IMU (che si riduce di circa un miliardo di euro), della capacità fiscale residuale (che si riduce di circa 1,6 miliardi di euro) e della componente rifiuti (che si riduce di circa 800 milioni di euro).

In particolare, per l'IMU si evidenzia che la riduzione di un miliardo di euro è dovuta per circa 700 milioni di euro alla variazione della base dati di riferimento: gettito effettivo relativo all'anno 2015 in luogo di quello riguardante il 2012. Inoltre risulta sterilizzato l'effetto sulla capacità fiscale della stima relativa agli immobili di proprietà comunale (circa 270 milioni di euro per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario).

Tale flessione comporta, a invarianza delle risorse del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018, una lieve attenuazione degli effetti perequativi tra i Comuni.

Un'analisi statistica della capacità fiscale

La Tabella 2 riporta la distribuzione regionale dei valori medi della capacità fiscale pro-capite (ponderati per la popolazione di ciascuna Regione)⁷, relativa sia alle singole componenti sia alla capacità fiscale complessiva.

Tabella 2 – Le componenti della capacità fiscale pro capite per Regione per l'anno 2018 (valori medi in euro, ponderati per la popolazione di ciascuna Regione)

Regione	IMU	TASI	Tax gap	Addizionale Comunale IRPEF	Capacità Fiscale Residuale	Rifiuti	Totale
Piemonte	211,83	37,83	5,64	56,70	83,63	104,85	500,49
Lombardia	200,14	39,30	5,28	61,94	96,30	95,22	498,17
Liguria	362,07	55,90	6,77	58,20	86,65	133,73	703,31
Veneto	196,05	36,20	5,84	54,66	84,98	101,60	479,33
Emilia-Romagna	233,59	42,97	4,62	59,47	90,26	138,64	569,56
Toscana	236,41	39,80	7,00	53,87	83,09	161,02	581,20
Umbria	168,34	31,46	6,08	47,90	74,18	135,94	463,89
Marche	169,86	29,34	3,32	48,32	69,82	108,72	429,37
Lazio	232,23	38,72	10,88	52,78	107,89	153,86	596,35
Abruzzo	181,83	31,36	4,35	41,47	57,63	134,65	451,29
Molise	158,86	27,81	5,65	36,41	42,34	82,61	353,70
Campania	130,59	20,81	6,08	30,88	46,93	142,02	377,30
Puglia	158,47	24,80	5,70	33,86	46,75	119,52	389,12
Basilicata	107,86	19,54	4,74	36,14	44,51	96,92	309,72
Calabria	114,89	17,81	5,29	29,66	35,30	95,59	298,55
Totale RSO	197,22	34,67	6,17	50,23	78,75	122,38	489,42

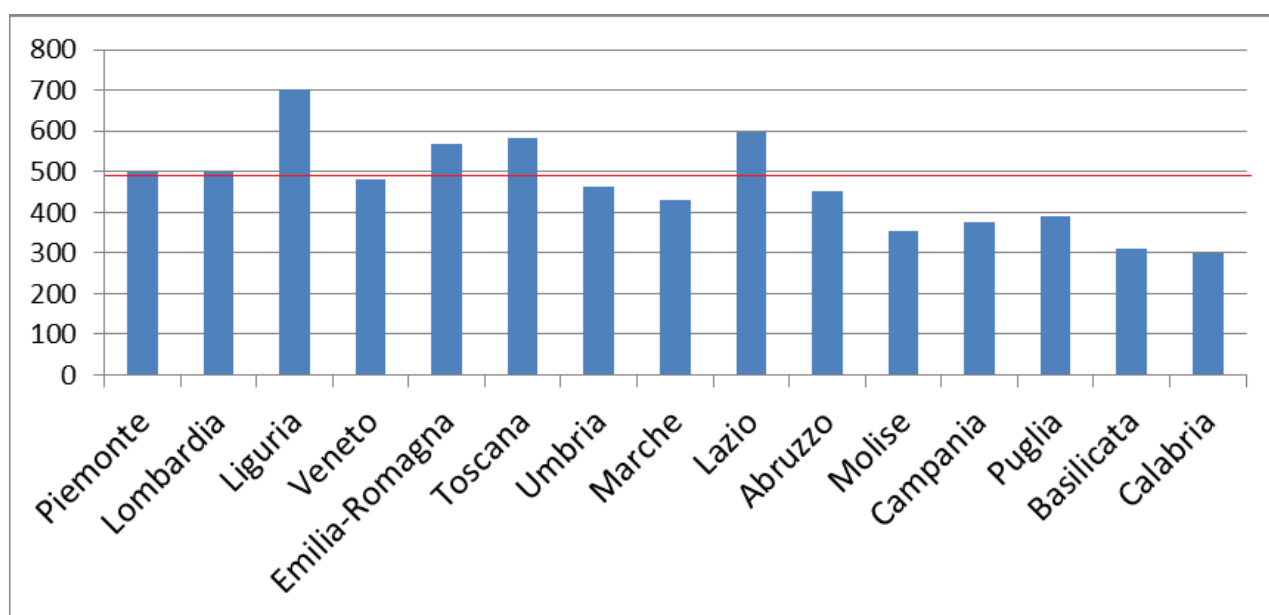
⁷ La presente tabella si differenzia dalla tabella B2 della nota metodologica (pag. 36) che riporta i valori medi pro-capite per Regione, non ponderati per la popolazione, come indicato nella relativa descrizione.

I dati **confermano un andamento di tipo decrescente della capacità fiscale dai Comuni del Nord a quelli del Sud.**

Si passa, infatti, da un valore massimo di capacità fiscale totale di 703,31 euro pro-capite nei Comuni della Liguria a un valore di 298,55 euro nei Comuni della Calabria. Fanno eccezione i Comuni del Lazio che registrano un valore di 596,56 euro pro-capite, superiore alla capacità fiscale media nazionale (solo Regioni a statuto ordinario) per abitante di 489,42 euro.

Passando al valore pro-capite delle principali componenti, per l'IMU è la Liguria che segna il valore più elevato (362,07 euro per abitante) mentre i valori massimi della capacità fiscale residuale e di quella relativa alla componenti rifiuti si registrano rispettivamente in Lazio (107,89 euro per abitante) e Toscana (161,02 euro per abitante).

Figura 3 – La capacità fiscale totale pro capite per Regione per l'anno 2018 (la linea rossa indica la capacità fiscale media pro-capite di tutti i Comuni delle RSO)



La Tabella 3 riporta la distribuzione per fasce di popolazione dei valori medi della capacità fiscale pro-capite (ponderati per la popolazione di ciascuna fascia)⁸, relativa sia alle singole componenti sia alla capacità fiscale complessiva.

Tabella 3 – Le componenti della capacità fiscale pro capite per fascia di popolazione per l’anno 2018 (valori medi in euro, ponderati per la popolazione di ciascuna fascia)

Fasce di popolazione	IMU	TASI	Tax gap	Addizionale Comunale IRPEF	Capacità Fiscale Residuale	Rifiuti	Totale
Meno di 500	351,38	56,21	2,91	44,52	51,83	122,23	629,09
500 - 1.000	251,65	41,50	3,20	42,85	48,70	104,05	491,95
1.000 - 2.000	203,00	35,44	3,42	42,50	49,31	99,60	433,26
2.000 - 3.000	179,43	32,98	3,28	43,78	54,89	97,53	411,88
3.000 - 5.000	173,70	32,49	3,58	45,60	62,56	99,65	417,58
5.000 - 10.000	169,81	31,74	3,69	47,09	68,09	106,42	426,85
10.000 - 20.000	166,82	30,72	4,22	46,89	68,29	113,76	430,70
20.000 - 60.000	174,97	30,45	5,34	46,68	67,62	123,33	448,39
60.000 - 100.000	182,50	31,32	6,76	50,32	79,19	133,63	483,72
100.000 - 250.000	205,43	35,81	7,68	55,82	96,96	143,35	545,04
Oltre 250.000	291,13	48,29	13,20	64,61	127,48	150,62	695,34
Totale RSO	197,22	34,67	6,17	50,23	78,75	122,38	489,42

Come evidenziato nella figura 4 **si conferma quindi l’andamento ad “U” della capacità fiscale pro-capite per fascia di popolazione**: infatti, pur rilevando una complessiva riduzione dei valori per tutte le fasce di popolazione, i Comuni più piccoli (popolazione inferiore a 500 abitanti) e quelli più grandi (popolazione superiore a 250 mila abitanti) presentano i valori pro-capite più elevati pari, rispettivamente, a 629,09 euro e a 695,34 euro.

Per i Comuni più piccoli, si registra in generale un’elevata capacità fiscale pro-capite (considerato il basso denominatore del rapporto) legata essenzialmente a IMU e TASI. Nei Comuni di maggiori dimensioni si registra al contrario una capacità fiscale pro-capite più elevata per tutte le componenti.

⁸ La tabella riportata in questa Audizione si differenzia dalla tabella B4 della nota metodologica (pag. 38) che riporta i valori medi pro-capite per fascia di popolazione, non ponderati per la popolazione, come indicato nella relativa descrizione.

Figura 4 – Le componenti della capacità fiscale pro capite per fasce di popolazione per l'anno 2018

