

IL TAX GAP SULLE IMPOSTE IMMOBILIARI E LA PEREQUAZIONE FISCALE*

Lucia IMPERIOLI¹, Marco MANZO², Maria Teresa MONTEDURO³

SOMMARIO

La nostra analisi ha un duplice obiettivo: da un lato fornire una metodologia e una prima quantificazione del tax gap delle imposte immobiliari in Italia; dall'altro studiare l'impatto del *tax gap* sulla stima della capacità fiscale e, in ultima analisi, sulla perequazione fiscale tra i Comuni. Le simulazioni effettuate riportano un confronto tra la distribuzione delle risorse tra i Comuni prevista dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio nel 2012 e quella che si avrebbe utilizzando il modello benchmark della capacità fiscale. Si osservano due principali distorsioni: *i*) la compensazione in base alle risorse storiche, in luogo della perequazione basata sulla capacità fiscale, ha favorito i Comuni meno virtuosi che avevano esercitato al massimo lo sforzo fiscale, per ottenere il corrispondente trasferimento compensativo (*tax rate back*); in secondo luogo, non tenendo conto del *tax gap*, le assegnazioni delle risorse del Fondo hanno contribuito a disincentivare azioni di contrasto all'evasione fiscale da parte dei Comuni (*tax base back*). La prima distorsione ha sfavorito maggiormente i Comuni del Sud e delle Isole, mentre la seconda i Comuni del Centro-Nord. Le implicazioni di *policy*, ossia il passaggio graduale ad un modello di perequazione ispirato ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale, includendo la stima dell'evasione fiscale, costituiscono la direzione verso cui il legislatore si è orientato con la Legge di Stabilità per il triennio 2015-2017.

* Si ringrazia il Dipartimento delle Finanze, senza il quale questo lavoro non si sarebbe potuto svolgere, e la Sogei S.P.A. per la gestione e la fornitura dei dati, ma soprattutto per il notevole contributo sul piano empirico. Le opinioni espresse in questo documento, e gli eventuali errori, sono di esclusiva responsabilità degli autori.

¹ Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze, via dei Normanni 5, 00184, Roma,. e-mail: lucia.imperioli@finanze.it.

² Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze, via dei Normanni 5, 00184, Roma,. e-mail: marco.manzo@finanze.it (*corresponding author*).

³ Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze, via dei Normanni 5, 00184, Roma,. e-mail: mariateresa.monteduro@finanze.it

1. Introduzione

La tassazione immobiliare in Italia è stata caratterizzata, nel corso degli ultimi anni, da frequenti e importanti mutamenti. Le crescenti esigenze della finanza pubblica per il raggiungimento degli equilibri di bilancio hanno determinato un aumento della pressione fiscale immobiliare sul PIL, allineando il nostro paese alla media dei paesi OCSE. Tuttavia, a partire dal 2008, le tensioni dei mercati finanziari hanno compromesso la credibilità delle politiche di rientro del debito, rendendo sempre più urgente la correzione immediata degli squilibri di bilancio provocati dalla crisi, con un conseguente aumento ulteriore della pressione fiscale in molti paesi. Sebbene, sul piano della teoria economica, le imposte immobiliari siano tra le fonti di gettito con gli effetti meno sfavorevoli sulla crescita, l'aumento della pressione fiscale complessiva ha determinato un aggravio complessivo sui proprietari di immobili. Ciò ha in parte neutralizzato l'obiettivo di stimolo alla crescita che si intendeva realizzare con il *tax shift*, ovvero la ricomposizione del prelievo dai fattori produttivi, lavoro e capitale, verso il patrimonio mobiliare e immobiliare.

La variazione della tassazione immobiliare ha, inoltre, determinato una profonda revisione della finanza pubblica locale, nonché dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo. Infatti, le variazioni introdotte in materia di tassazione immobiliare hanno reso necessaria la compensazione delle risorse storiche dei Comuni. In particolare, il Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR), istituito nel marzo 2011 con il Decreto Legislativo in materia di federalismo fiscale, per trasformare i trasferimenti fiscali in risorse statali, riproduceva, salvo trascurabili variazioni, le assegnazioni di risorse previsti nei vecchi trasferimenti; in seguito, nel 2012, il FSR assumeva una dimensione puramente “compensativa” dell'introduzione dell'IMU sperimentale in luogo dell'ICI. Successivamente, il FSR è stato soppresso e sostituito dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), con natura definitiva e non più transitoria. Tuttavia, ancora nel 2013 i criteri di riparto delle assegnazioni delle risorse avevano una natura esclusivamente compensativa, secondo la quale ai criteri del FSR si aggiungevano quelli relativi alla modifica della natura della riserva dello Stato a valere sul gettito dell'IMU (dalla metà del gettito ad aliquota standard sugli immobili diversi dall'abitazione principale al gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D) nonché, per il 2014, quelli relativi all'introduzione della TASI, conseguente alla soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali. Inoltre, il susseguirsi di manovre di razionalizzazione della spesa pubblica (*spending review*) hanno ridotto progressivamente l'ammontare delle risorse del FSC sino alla eliminazione dei trasferimenti governativi nel 2015. Solo a partire dal 2015, la ripartizione delle risorse del FSC è avvenuta tenendo parzialmente conto di criteri di natura perequativa, e non meramente compensativa, sulla base dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come inizialmente previsto dalla Legge Delega in materia di federalismo fiscale. Questa impostazione è in linea con la Legge Delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale, e con l'art. 119 della Costituzione, che ha posto tra i principi e i criteri direttivi generali il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore di criteri perequativi in base ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali per il finanziamento delle funzioni fondamentali e in base alla sola capacità fiscale per le altre funzioni. La Legge di Stabilità per il triennio 2015-2017 ha così finalmente previsto che una quota pari al 20% delle risorse del FSC fosse da ripartire in base ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali. In virtù di tale svolta, la tassazione immobiliare costituisce il pilastro della capacità fiscale dei Comuni, con un impatto rilevante sul piano delle assegnazioni delle risorse a fini perequativi.

Alla luce di tutto ciò, il tema della tassazione immobiliare si è strettamente legato a quello della perequazione fiscale delle risorse tra i Comuni, ovvero della stima o quantificazione della capacità fiscale dei Comuni. Sulla base degli studi più recenti in materia di finanza pubblica, il ruolo significativo della tassazione immobiliare e della perequazione fiscale rendono, altresì, rilevante un'analisi approfondita della stima dell'evasione delle imposte immobiliari. Ciò per una duplice ragione: innanzitutto in considerazione del recupero delle risorse sottratte al fisco che potrebbero essere destinate alla riduzione del carico fiscale; in secondo luogo, per le implicazioni ai fini della definizione dei meccanismi di perequazione fiscale e allocazione delle risorse in un sistema di finanza multilivello. Infatti, il calcolo della capacità fiscale dei Comuni dovrebbe tener conto della stima della c.d. *capacità fiscale non emersa*, ovvero dell'evasione delle

imposte locali, in modo da prevenire comportamenti opportunistici degli enti locali, incentivati a tollerare l'evasione del gettito in modo da ridurre la stima della propria capacità fiscale e ottenere benefici in termini di perequazione delle risorse. L'obiettivo di quest'analisi è duplice: da un lato fornire una metodologia per la stima dell'evasione fiscale del gettito immobiliare; dall'altro lato analizzare l'impatto dell'evasione fiscale delle imposte immobiliari locali sulla stima della capacità fiscale e i meccanismi di perequazione tra i Comuni.

Un primo aspetto qualificante di questo contributo è, pertanto, la stima del c.d. *tax gap* immobiliare, ovvero della differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero versare e quanto viene da loro effettivamente versato. Seguendo questo approccio, si illustrano i risultati della misurazione del *tax gap* dell'imposta municipale propria (IMU). Nello specifico, il primo passo consiste nella quantificazione, attraverso i dati degli archivi catastali, della base imponibile potenziale e del gettito potenziale e nel successivo confronto con il gettito effettivamente riscosso opportunamente "standardizzato" per tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla stessa normativa tributaria. A livello internazionale (Australian Tax Office, 2012; European Commission, 2011; HM Revenue & Customs, 2012; IRS, 2012; Swedish National Tax Agency, 2008), esistono metodologie che consentono di costruire una stima complessiva del *tax gap*, prevalentemente realizzate utilizzando metodologie di tipo *top down* (confronto tra base dati macroeconomici e aggregati) ed integrate tramite procedure *bottom up* (dati e informazioni micro derivanti da archivi, questionari e indagini statistiche). Le principali istituzioni internazionali stimano il *tax gap* complessivo, come somma dei *gap* riferibili ai singoli tributi; ciò consente di indagare i differenti meccanismi evasivi collegati a ciascun tributo, nonché le caratteristiche dei soggetti passivi impegnati nel versamento dell'imposta. In Italia, mutuando le esperienze maturate dalle migliori pratiche internazionali, l'Agenzia delle Entrate ha iniziato ad approntare una stima del *tax gap*, non esauriente, ma che include le maggiori imposte erariali - IRES, IRPEF da imprese e lavoro autonomo, IVA e IRAP - (D'Agosto *et al.*, 2013; MEF, 2014). Tuttavia, le esperienze internazionali, *to the best of our knowledge*, offrono, per varie ragioni, scarsi contributi per la stima del *tax gap* delle imposte immobiliari (National Tax Research Center, 2006; US GAO, 2009; HM Revenue & Customs, 2012; IMF, 2013). A tale scopo, l'obiettivo di questo lavoro è quello di fornire, pur condividendo le principali metodologie utilizzate per le altre imposte erariali, un contributo originale per la quantificazione del *tax gap* immobiliare.

Un secondo aspetto rilevante riguarda l'impatto del *tax gap* sulle assegnazioni delle risorse agli enti decentrati nell'ambito di schemi alternativi di perequazione fiscale. In generale, l'evasione fiscale è una componente del *tax gap* che incide notevolmente sugli schemi di perequazione fiscale incentivando il c.d. effetto *free rider*, ovvero i comportamenti opportunistici da parte degli enti locali. Se non si considerasse il *tax gap*, l'effetto della sottostima della capacità fiscale sulla perequazione sarebbe chiaramente favorevole ai Comuni in cui è minore l'azione di contrasto dell'evasione fiscale, con un incentivo a comportamenti opportunistici: maggiore è la tolleranza verso l'evasione fiscale, più elevate sono le risorse garantite ai Comuni dal modello perequativo. In altre parole, si verifica che la maggiore tolleranza di un determinato ente locale nei confronti del mancato versamento da parte dei propri contribuenti abbia inevitabilmente l'effetto di ridurre la capacità fiscale dell'ente medesimo, e, conseguentemente, la sua partecipazione alla perequazione fiscale; in particolare, laddove la capacità fiscale pro capite dell'ente locale risulta inferiore alla capacità fiscale nazionale pro capite, l'effetto dell'evasione fiscale è quello di aumentare la perequazione fiscale da parte degli altri enti locali a suo vantaggio, attraverso maggiori trasferimenti orizzontali degli altri Comuni; viceversa, laddove la capacità fiscale pro capite dell'ente locale risulta superiore alla capacità fiscale nazionale pro capite, l'effetto dell'evasione fiscale è quello di ridurre i trasferimenti orizzontali a favore degli altri Comuni, partecipando in maniera ridotta alla perequazione fiscale. L'impatto dell'evasione fiscale è profondamente distorsivo rispetto all'allocazione delle risorse, generando effetti perversi in cui sono premiati non gli enti locali "poveri", bensì gli enti locali "opportunisti", abili a tollerare la presenza di evasione fiscale, a svantaggio, ovviamente, degli enti locali virtuosi, in cui risulta, al contrario, relativamente più bassa la quota di evasione. Si analizzano in particolare gli effetti dell'evasione fiscale della tassazione immobiliare sui trasferimenti perequativi agli enti locali, basati sul principio della capacità fiscale (definita come le risorse standard o potenziali di ciascun Comune), in un modello che includa o meno il *tax gap*.

Inoltre, viene confrontato il modello *benchmark* della capacità fiscale con *tax gap* con il meccanismo compensativo previsto dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio, al fine di mettere in evidenza le principali distorsioni in termini di equità orizzontale tra i Comuni sul territorio nazionale.

I risultati ottenuti mostrano che: i) l'ammontare del *tax gap* sulla tassazione immobiliare è leggermente superiore a quello di altre imposte, come l'IRAP sui soggetti privati, ma inferiore al *tax gap* IVA; ii) il *tax gap* immobiliare è notevolmente cresciuto dal 2012 al 2013; iii) i dati mostrano una notevole correlazione positiva tra il *tax gap* immobiliare e il *tax gap* dei principali tributi erariali; iv) il *tax gap* incide profondamente sulla distorsione della perequazione fiscale tra i Comuni; v) il meccanismo di compensazione delle risorse previsto dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio rappresenta una deviazione significativa dai risultati che si otterrebbero con un modello puro di perequazione basato sulle capacità fiscali. I risultati ottenuti hanno implicazioni di *policy* finalizzate alla revisione del meccanismo compensativo basato sulle risorse storiche e alla introduzione di modelli perequativi basati sulla capacità fiscale, e fabbisogni standard, in grado di tener conto della stima dell'evasione fiscale del gettito delle imposte immobiliare. La Legge di Stabilità per il triennio 2015-2017 sembra procedere nella direzione auspicata dai nostri risultati.

Il lavoro è strutturato come segue: la Sezione 2 espone gli aspetti metodologici del calcolo del *tax gap* per la tassazione immobiliare; la Sezione 3 approfondisce alcune criticità legate alle procedure di misurazione del *tax gap*; la Sezione 4 illustra i risultati e la distribuzione territoriale del *tax gap* per gli anni 2012 e 2013; la Sezione 5 evidenzia la correlazione spaziale del *tax gap* e la relazione tra il *tax gap* immobiliare e il *tax gap* delle principali imposte; la Sezione 6 tratta degli sviluppi recenti dei meccanismi di perequazione in Italia; la Sezione 7 confronta i risultati delle microsimulazioni di modelli alternativi di perequazione e compensazione delle risorse tra i Comuni; l'ultima Sezione trae alcune principali conclusioni e fornisce suggerimenti per ulteriori analisi e ricerche.

2. Il Tax Gap della Tassazione Immobiliare: Aspetti Metodologici

La tassazione immobiliare è, per varie ragioni, maggiormente soggetta a forme non patologiche ma fisiologiche di *tax non compliance*, ovvero di bassa propensione all'adempimento dei contribuenti. Le motivazioni che possono spiegare la formazione di un *tax gap* per le imposte immobiliari sono infatti molteplici: i) errori di calcolo nei versamenti dovuti a una non corretta destinazione d'uso dell'immobile (che può indurre ad errori nel calcolo della rendita e nelle eventuali detrazioni e determinare effetti *spillover* positivi per alcuni Comuni che riscuotono somme non dovute e negativo per altri Comuni, ingiustamente privati di risorse); ii) inadempimento fiscale non intenzionale, conseguenza della mancata percezione da parte dei contribuenti, soprattutto non residenti, delle quote di proprietà degli immobili diversi dall'abitazione principale; iii) comportamenti dei contribuenti che, per effetto della persistente crisi economica, fanno ricorso con crescente intensità ad un'impropria forma di finanziamento, non versando le imposte (la cd. evasione da riscossione); iv) errori e omissioni presenti negli archivi catastali. Poiché non tutti i fenomeni che concorrono alla formazione del *tax gap* sono dunque identificabili con l'evasione fiscale, si impone cautela nella interpretazione dei risultati. Al contrario, solo una parte, pur rilevante, del *tax gap* può essere ascrivibile a sottrazione "intenzionale" di risorse al fisco. Il *tax gap* (*TG*) si calcola come differenza tra gettito teorico (G_t) e gettito effettivo (G_e), come nell'espressione seguente:

$$TG = G_t - G_e \quad (1)$$

È, talvolta, preferibile utilizzare un indicatore del *tax gap* (I_{TG}) in termini percentuali del gettito teorico, come nella espressione [2]:

$$I_{TG} = \frac{TG}{G_t} * 100 \quad (2)$$

Le analisi che seguono si concentrano per varie ragioni che saranno illustrate nelle successive sezioni sulla ricostruzione del gettito standard, ovvero del gettito valutato ad aliquota e detrazione standard e non sul gettito versato dai contribuenti che riflette l'applicazione alle basi imponibili delle differenti aliquote/esenzioni/regimi agevolativi deliberati dai Comuni. L'indicatore del *tax gap* può essere espresso in funzione dei gettiti considerati ad aliquota standard (aliquota e detrazione di base), gettito effettivo standard, G_{es} , e gettito teorico standard, G_{ts} :

$$I_{TG} = \frac{G_{ts} - G_{es}}{G_{ts}} * 100 \quad (3)$$

Nel caso dell'IMU, la procedura di *standardizzazione* del gettito effettivo risulta piuttosto complessa, in considerazione della necessità di isolare il gettito ad aliquota standard a partire dal gettito effettivamente riscosso che incorpora le aliquote deliberate dai comuni. In assenza di sforzo fiscale, ossia quando l'aliquota deliberata coincide con l'aliquota di base, il gettito effettivo standard è equivalente al gettito effettivo. Nei casi in cui i Comuni deliberano un'aliquota diversa dall'aliquota di base e non applicano detrazioni, esenzioni e/o agevolazioni specifiche per categorie di contribuenti, il gettito effettivo standard è pari al gettito effettivo per il rapporto tra l'aliquota di base (τ^*) e l'aliquota deliberata dal comune (τ_i), come nella espressione [4]:

$$G_{es} = G_e * \frac{\tau^*}{\tau_i} \quad (4)$$

Nei casi in cui i Comuni abbiano deliberato detrazioni per gli immobili adibiti ad abitazione principale, per il 2012, è stato possibile ricostruire il gettito effettivo standard attraverso la proiezione, su base annua, di quanto versato dai contribuenti in acconto; per i regimi speciali di esenzione e/o agevolazione per gli immobili diversi dall'abitazione principale la proiezione del gettito relativo alla quota spettante all'erario che si versava ad aliquota di base. Una volta determinato il gettito effettivo standard, ai fini del calcolo del *tax gap*, occorre stimare il gettito teorico standard. Le metodologie di stima del gettito teorico si dividono sostanzialmente in due filoni principali: un approccio macroeconomico (*top-down*) e un approccio microeconomico (*bottom-up*). Il primo si basa sul confronto tra dati fiscali e amministrativi e, generalmente, dati di contabilità territoriale; il secondo confronta le basi imponibili dichiarate dai contribuenti con quelle rilevate attraverso le indagini campionarie oppure quelle osservate mediante accertamenti. Per un'imposta sugli immobili come l'IMU, una possibile metodologia per la misurazione del *tax gap* potrebbe assumere a riferimento i dati dell'archivio del catasto (aggiornati all'ultima annualità disponibile) come base per la stima del gettito teorico standard dell'IMU (approccio *top down*): la disponibilità di dati di dettaglio sul patrimonio immobiliare negli archivi catastali costituisce infatti una fonte dalle straordinarie potenzialità informative sia per simulare i gettiti fiscali correlati al patrimonio edilizio esistente, sia per quantificare e qualificare il patrimonio e le relative quote di proprietà. Tuttavia, la rappresentazione dei soli dati censiti negli archivi catastali rende molto difficile la ricostruzione del gettito IMU teorico standard e il confronto con il gettito effettivo standard: la misurazione del *tax gap* presuppone infatti la possibilità di distinguere tra abitazioni principali e altri immobili, al fine di un'accurata determinazione dell'imposta con caratteristiche specifiche (detrazioni, esenzioni, agevolazioni) a seconda delle fattispecie considerate (abitazioni principali e/o altri immobili). Al contrario, la banca dati immobiliare integrata tra catasto e dichiarazioni dei redditi rappresenta una fonte informativa utile ai fini della simulazione del gettito teorico standard, consentendo di attribuire la destinazione di "abitazione principale" mediante l'abbinamento puntuale (e ove non possibile, statistico) dei dati fiscali e dei dati catastali sulla base della metodologia sviluppata nei volumi "Gli immobili in Italia" (MEF e Agenzia delle Entrate, 2015). Classificate tutte le abitazioni in principali e secondarie, è possibile calcolare il gettito IMU teorico standard, utilizzando le aliquote di base previste dalla normativa. Nel 2012, circa il 90 per cento degli immobili è stato abbinato con le informazioni di fonte dichiarativa, con margini significativi di miglioramento dell'attendibilità della ripartizione delle abitazioni principali e secondarie

rispetto alle precedenti edizioni. L'equazione [3] può essere riscritta sostituendo al gettito teorico standard il gettito standard su base catastale (G_{CS}), come nella espressione [5]:

$$I_{TG} = \frac{G_{CS} - G_{ES}}{G_{CS}} * 100 \quad (5)$$

Un ulteriore aspetto metodologico meritevole di considerazione è rappresentato dalla procedura di omogeneizzazione delle basi imponibili, tra le fonti catastali e i dati di versamento. Le analisi che seguono si riferiscono a tutti gli immobili, comprese le abitazioni principali e gli immobili di categoria catastale D, ma escludono i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali che richiederebbero uno sforzo rilevante di omogeneizzazione delle basi imponibili ai fini del confronto con il gettito teorico (ad esempio per le aree fabbricabili, la base imponibile è data dal valore di mercato in luogo della rendita catastale).

3. Alcune criticità del *Tax Gap* Immobiliare

È importante sottolineare alcuni aspetti definitori del *tax gap*. Il *tax gap* viene spesso confuso con l'economia non osservata, oppure con il sommerso economico, o anche con l'evasione fiscale. Il SEC 95 definisce l'economia non osservata come originata: *i)* dal sommerso economico; *ii)* dalle attività illegali; *iii)* dalla produzione del settore informale; *iv)* dalle inadeguatezze del sistema statistico o sommerso statistico. In generale, ai fini della stima del *tax gap*, la base imponibile non dichiarata non coincide né con la base imponibile intenzionalmente evasa, né con il sommerso economico; per questa ragione, l'evasione fiscale che include esclusivamente l'intenzionale omesso versamento non è equivalente al *tax gap*. In primo luogo, il valore aggiunto sommerso non comprende la totalità delle basi imponibili non dichiarate. Vi sono comportamenti dei contribuenti, infatti, che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non costituiscono quella parte del PIL che in contabilità nazionale viene stimata come "economia sommersa" (si pensi alle deduzioni fiscali fruite in misura non spettante) (MEF, 2011). In secondo luogo, nella stima del sommerso sono inclusi solo ed unicamente i flussi di produzione di beni e servizi senza alcuna considerazione degli aspetti di natura patrimoniale, che rilevano, al contrario, nella generazione di base imponibile in particolare per il prelievo immobiliare. Gli aspetti legati a una imposta di tipo patrimoniale come l'IMU non riguardano quindi il sommerso economico quanto, piuttosto, l'esistenza di potenziali risorse sottratte al fisco. Infine, occorre distinguere tra evasione e risorse sottratte al fisco, ovvero il c.d. *tax gap*. Le componenti del *tax gap* che non sono riconducibili a comportamenti "intenzionalmente" evasivi sono essenzialmente i mancati versamenti dovuti a: *i)* errori/omissioni nei versamenti e nell'interpretazione delle norme; *ii)* crisi di liquidità. Le componenti *i)* e *ii)* non rientrano nella definizione di somme intenzionalmente evase per ridurre il carico fiscale ma concorrono alla determinazione del *tax gap*. Occorre, pertanto, non confondere il *tax gap* con l'evasione fiscale, soprattutto con riguardo alla tassazione immobiliare. La tassazione immobiliare è, per varie ragioni, maggiormente soggetta a forme fisiologiche di bassa propensione all'adempimento dei contribuenti (c.d. *tax non compliance*). Si pensi, ad esempio, alla mancata percezione, da parte dei contribuenti non residenti delle quote di proprietà degli immobili diversi dall'abitazione principale, che genera forme di inadempimento fiscale non necessariamente identificabili con l'evasione. Si consideri, inoltre, la dinamica della *tax compliance* negli anni 2012 e 2013, soprattutto riguardo l'andamento del gettito degli immobili adibiti ad uso produttivo, particolarmente colpiti dalla crisi economica, che rappresenta una conseguenza diretta della crisi di liquidità dei contribuenti durante la recessione. Infine, il calcolo del *tax gap* nel caso della tassazione immobiliare risente anche di altri fattori marginali, ma non meno importanti: gli effetti dovuti agli errori dei versamenti da parte dei contribuenti (con un effetto *spillover* positivo verso alcuni Comuni che hanno riscosso somme non dovute, e negativo verso altri Comuni, privati di risorse che sarebbero dovute spettare); gli errori e le omissioni che ancora sono presenti negli archivi catastali, ad esempio quelle derivanti dal disallineamento tra il territorio amministrativo dei Comuni; le approssimazioni metodologiche dovute alla difficoltà di integrare puntualmente le informazioni sulle rendite catastali con quelle di fonte dichiarativa relativa alle destinazioni d'uso degli immobili, al fine

di distinguere in modo accurato gli immobili adibiti ad abitazione principale. In ultima analisi, quindi, solo una parte, pur rilevante, del tax gap può essere ascrivibile ad evasione fiscale, ossia sottrazione ‘intenzionale’ di risorse al fisco. Per tali ragioni, le analisi presentate impongono cautela nell’interpretazione dei risultati. Inoltre, il *tax gap* viene definito sulla base del gettito teorico calcolato ad aliquota standard; l’evasione fiscale dovrebbe, invece, tener conto delle aliquote deliberate dai Comuni in luogo dell’aliquota standard. Pertanto, da questo punto di vista, il *tax gap* qui illustrato rappresenta, presumibilmente, una sottostima dell’evasione fiscale (MEF e Agenzia delle Entrate, 2015).

4. Il Tax Gap della Tassazione Immobiliare

4.1 Il tax gap della tassazione immobiliare nel 2012

Per semplicità, d’ora in avanti indicheremo con il termine *tax gap* indistintamente sia l’ammontare complessivo sia l’indicatore percentuale del gettito sottratto al fisco. Nel 2012, il *tax gap* IMU è stimato per un ammontare di quasi 4,2 miliardi, pari al 18,37% del gettito IMU teorico (Tabella 1).

Tabella 1 - Tax Gap IMU 2012 (esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali)

Totale IMU teorica	Totale IMU effettiva	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
22.649	18.487	4.296.316	3.648.851
<i>Tax Gap IMU</i>		<i>Differenza base imponibile teorica ed effettiva</i>	
4.161		647.466	
18,37%		15,07%	

Dati in milioni di euro

La differenza tra la base imponibile IMU teorica e la base imponibile IMU effettiva è di circa 647 miliardi, pari al 15,07% della base imponibile teorica.

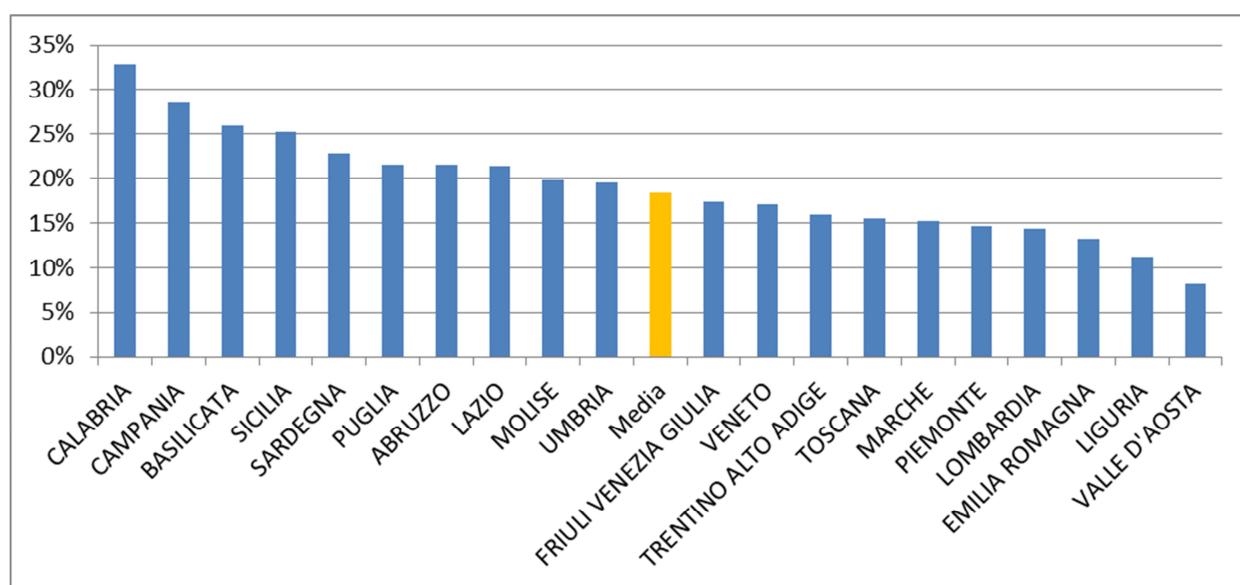
A livello regionale, l’indicatore del *tax gap* dell’IMU varia dal 32,88% del gettito teorico in Calabria all’8,13% in Valle d’Aosta (Tabella 2) e presenta valori più elevati nelle regioni meridionali (Figura 1).

Tabella 2 - Tax Gap IMU 2012 per Regione

Regione	Differenza Teorico vs Standard	Gettito Teorico	Tax Gap
ABRUZZO	100.054	466.011	21,47%
BASILICATA	33.707	129.704	25,99%
CALABRIA	149.411	454.458	32,88%
CAMPANIA	460.974	1.616.681	28,51%
EMILIA ROMAGNA	255.394	1.923.093	13,28%
FRIULI VENEZIA GIULIA	80.382	463.510	17,34%
LAZIO	651.247	3.044.670	21,39%
LIGURIA	102.765	918.208	11,19%
LOMBARDIA	557.236	3.896.570	14,30%
MARCHE	69.796	459.555	15,19%
MOLISE	20.032	101.356	19,76%
PIEMONTE	255.005	1.746.827	14,60%
PUGLIA	267.707	1.242.420	21,55%
SARDEGNA	122.093	534.668	22,84%
SICILIA	320.149	1.268.149	25,25%
TOSCANA	252.674	1.629.445	15,51%
TRENTINO ALTO ADIGE	78.961	497.680	15,87%
UMBRIA	58.450	300.272	19,47%
VALLE D'AOSTA	7.816	96.174	8,13%
VENETO	317.498	1.859.058	17,08%
Totale	4.161.349	22.648.510	18,37%

Dati in migliaia di euro

Figura 1 - Tax Gap IMU 2012 per Regione



Risulta significativo il *tax gap* registrato in Campania (28,51% del gettito teorico), in Basilicata (25,99%) e in Sicilia (25,25%); valori più bassi si osservano, invece, in Liguria (11,19%), Emilia Romagna (13,28%) e Lombardia (14,30%).

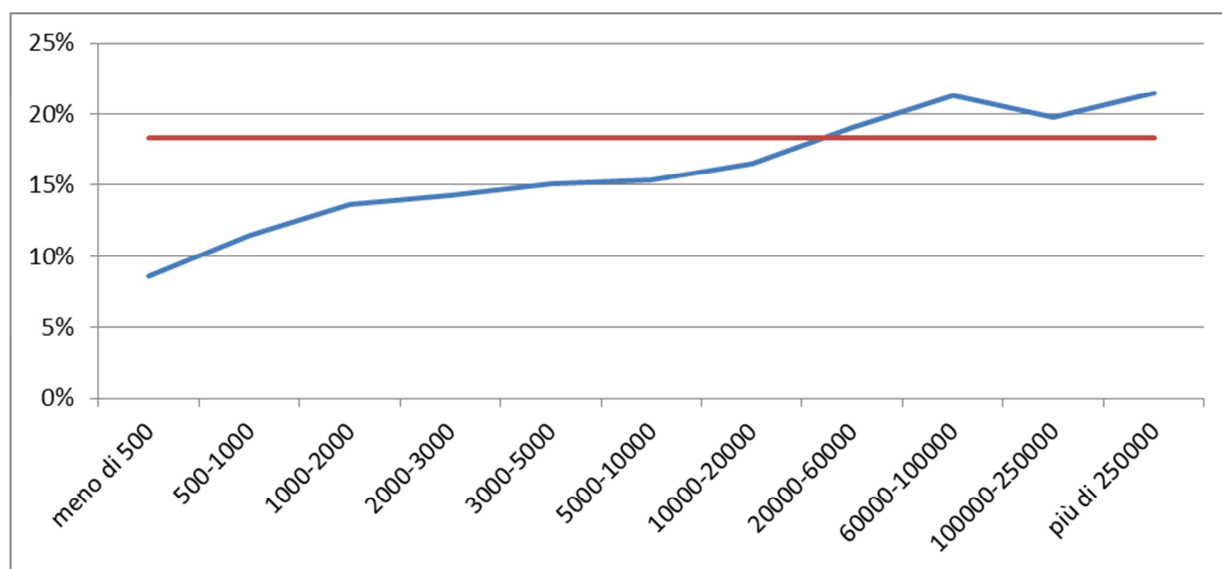
La distribuzione per classi di popolazione, riportata in Tabella 3e illustrata in Figura 2, evidenzia una relazione tra il *tax gap* e l'ampiezza demografica dei Comuni.

Tabella 3 - Tax Gap IMU 2012 per classe di popolazione

Classi di popolazione	Differenza Teorico vs Standard	Gettito Teorico	Tax Gap
meno di 500	9.422	109.918	8,57%
500-1000	34.431	298.963	11,52%
1000-2000	100.737	737.565	13,66%
2000-3000	107.014	750.576	14,26%
3000-5000	201.993	1.342.731	15,04%
5000-10000	403.574	2.627.991	15,36%
10000-20000	507.840	3.065.351	16,57%
20000-60000	866.240	4.542.959	19,07%
60000-100000	334.723	1.570.040	21,32%
100000-250000	418.515	2.117.597	19,76%
più di 250000	1.176.861	5.484.817	21,46%
Totale	4.161.349	22.648.510	18,37%

Dati in migliaia di euro

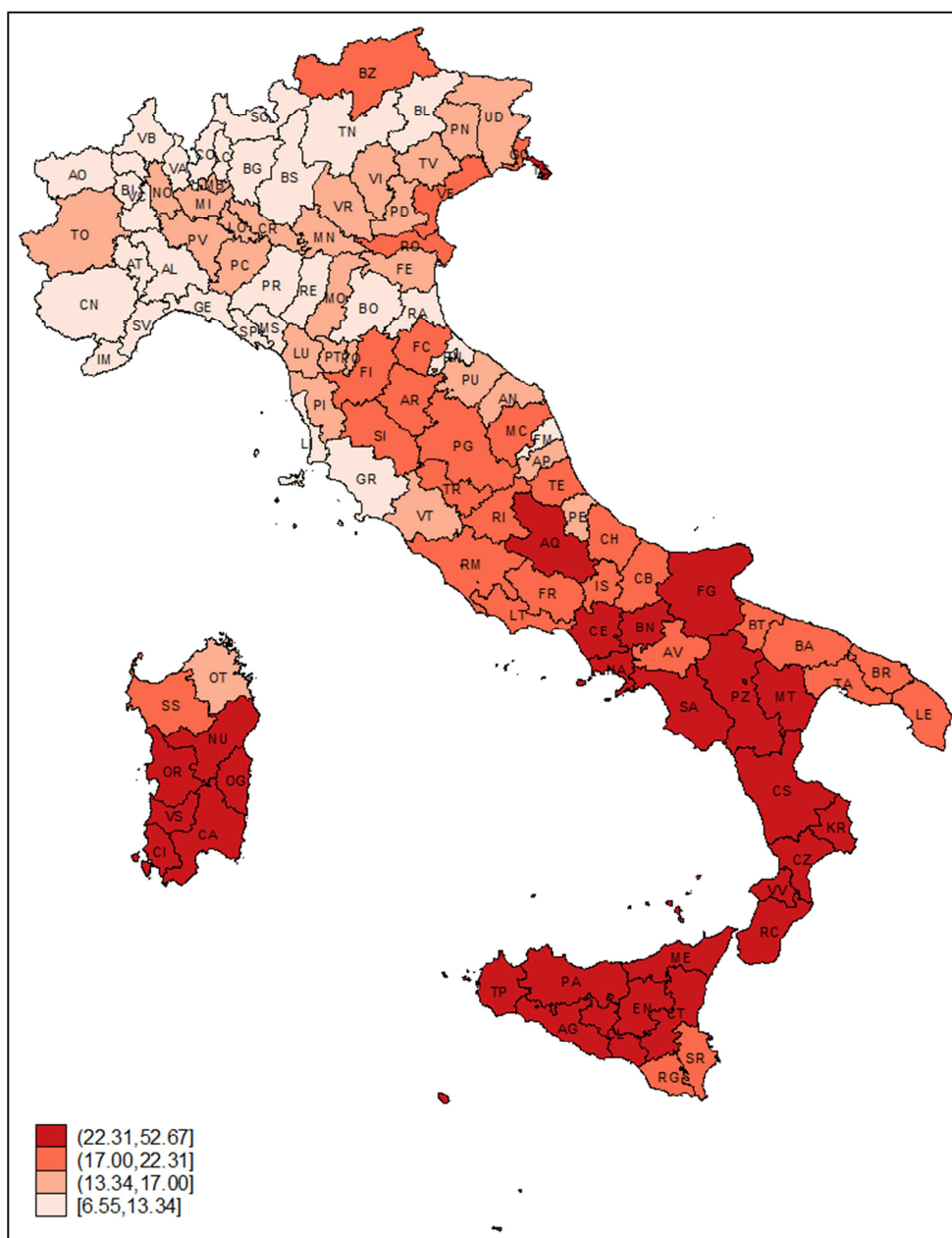
Figura 2 - Tax Gap IMU 2012 per classe di popolazione



Il *tax gap* risulta pari all'8,57% del gettito teorico IMU nei Comuni con meno di 500 abitanti e cresce all'aumentare della dimensione demografica dei comuni fino a raggiungere il valore di 21,46% del gettito teorico nei Comuni con più di 250 mila abitanti. Per i Comuni compresi nelle ultime quattro classi si registrano valori del *tax gap* superiori alla media.

La mappa in Figura 3 illustra, invece, il *tax gap* per Provincia, evidenziando una maggiore concentrazione dell'indicatore nelle regioni meridionali e nelle Isole.

Figura 3 - Tax Gap 2012 per Provincia



Si osserva un'importante correlazione spaziale del *tax gap*: le province con valori elevati di *tax gap* sono infatti spazialmente limitrofe di province con altrettanti valori elevati, e viceversa. Tale evidenza empirica è confermata dagli indici di correlazione spaziale.

4.2 Il *tax gap* della tassazione immobiliare nel 2013

Il calcolo del *tax gap* viene aggiornato, utilizzando l'archivio catastale 2013. Ai fini dell'aggiornamento del calcolo del *tax gap*, occorre considerare la variazione, niente affatto trascurabile, della normativa della tassazione immobiliare tra il 2012 e il 2013. Le principali modifiche riguardano: i) l'abolizione dell'IMU sperimentale per le abitazioni principali, fatta eccezione per gli immobili c.d. "di lusso" (categorie catastali A1, A8 e A9); ii) la riserva erariale sul gettito ad aliquota di base per gli immobili ad uso produttivo (categoria catastale D), lasciando ai Comuni il gettito derivante dall'esercizio del maggiore sforzo fiscale rispetto alle aliquote di base; iii) l'incremento del coefficiente moltiplicativo per la determinazione della base imponibile per gli immobili ad uso produttivo (da 60 a 65, con un incremento dell'8,33%, ad eccezione degli immobili di categoria catastale D5); iv) l'esenzione per gli immobili di categoria catastale D10. La riserva

erariale sul gettito ad aliquota di base degli immobili di categoria catastale D ha sostituito la quota di spettanza erariale che nel 2012 era prevista per un ammontare pari all'aliquota di base ridotta della metà (3,8‰) su tutti gli immobili diversi dall'abitazione principale. Ai fini del calcolo del *tax gap* 2013, queste modifiche normative comportano la trascurabilità del gettito IMU sulle abitazioni principali di lusso. I dati riportati non considerano pertanto la *non compliance* sulle abitazioni principali di lusso; inoltre, si trascura, per le stesse ragioni già riportate per il 2012, il gettito relativo ai terreni, alle aree fabbricabili e ai fabbricati rurali strumentali). Nel 2013, il *tax gap* IMU sugli altri fabbricati è di 5,6 miliardi, pari al 28,59% del gettito IMU teorico (Tabella 4) e in generale più elevato rispetto al medesimo indicatore calcolato per il 2012. La differenza tra la base imponibile IMU teorica e la base imponibile IMU effettiva è di circa 798 miliardi, pari al 30,2% della base imponibile teorica.

Tabella 4 - Tax Gap IMU 2013 (esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali)

Totale IMU teorica	Totale IMU standard	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile standard
19.506	14.019	2.615.381	1.844.608
Tax Gap IMU		Differenza base imponibile teorica e standard	
5.487		770.773	
28,13%		29,47%	

Dati in milioni di euro

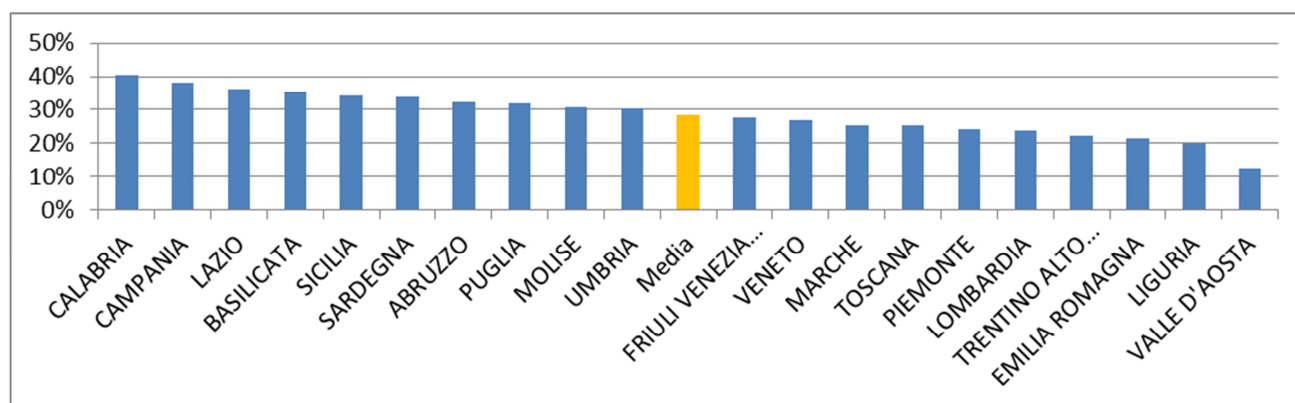
A livello regionale, il *tax gap* dell'IMU, nel 2013, è più elevato nelle regioni del Sud e nelle Isole e minore nelle regioni del Nord e Centro Italia, variando da 40,58% del gettito teorico in Calabria al 12,69% in Valle d'Aosta (Tabella 5 e Figura 4).

Tabella 5 - Tax Gap IMU 2013 per Regione

Regione	Differenza Teorico vs Effettivo	Gettito Teorico	Tax Gap
ABRUZZO	136.099.969	419.489.351	32,44%
BASILICATA	42.701.780	120.790.335	35,35%
CALABRIA	168.646.356	415.584.131	40,58%
CAMPANIA	542.639.408	1.419.403.819	38,23%
EMILIA ROMAGNA	346.754.644	1.624.637.452	21,34%
FRIULI VENEZIA GIULIA	107.545.136	388.445.576	27,69%
LAZIO	931.067.934	2.567.376.274	36,27%
LIGURIA	157.382.133	785.449.329	20,04%
LOMBARDIA	822.030.942	3.432.291.311	23,95%
MARCHE	102.593.433	405.225.260	25,32%
MOLISE	27.735.023	90.321.959	30,71%
PIEMONTE	360.086.116	1.492.108.686	24,13%
PUGLIA	350.155.721	1.090.546.597	32,11%
SARDEGNA	161.757.720	476.664.754	33,94%
SICILIA	392.172.887	1.147.624.699	34,17%
TOSCANA	346.888.034	1.371.301.765	25,30%
TRENTINO ALTO ADIGE	98.915.661	445.898.682	22,18%
UMBRIA	80.859.719	265.451.642	30,46%
VALLE D'AOSTA	11.220.953	88.432.678	12,69%
VENETO	425.060.186	1.584.308.546	26,83%
Totale	5.612.313.755	19.631.352.848	28,59%

Dati in migliaia di euro

Figura 4 - Tax Gap IMU 2013 per Regione



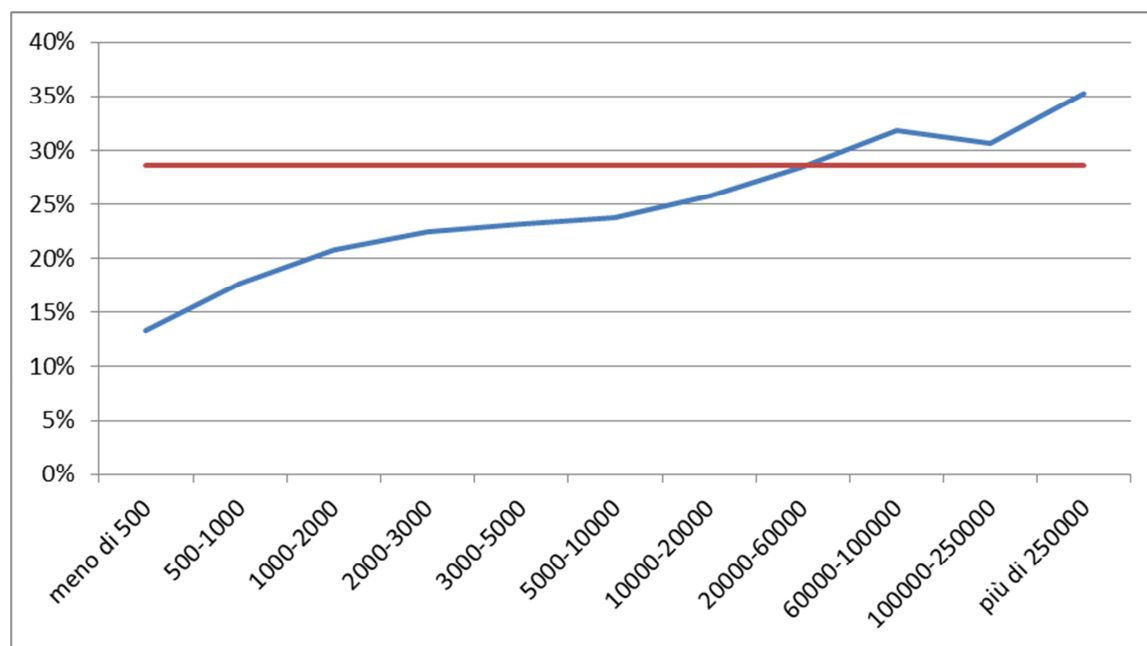
La distribuzione dell'indicatore per ampiezza demografica dei Comuni, riportata in Tabella 6 e illustrata in Figura 5, mostra una correlazione del *tax gap* con l'aumento della popolazione: l'indicatore passa infatti da 13,36% del gettito teorico IMU nei Comuni con meno di 500 abitanti a 35,24% per i Comuni con più di 250 mila abitanti.

Tabella 6 - Tax Gap IMU 2012 per classe di popolazione

Classi di popolazione	Differenza Teorico vs Effettivo	Gettito Teorico	Tax Gap
meno di 500	14.455.803	108.186.037	13,36%
500-1000	50.377.681	285.129.210	17,67%
1000-2000	141.127.643	678.376.227	20,80%
2000-3000	151.524.742	676.239.861	22,41%
3000-5000	277.999.086	1.197.363.433	23,22%
5000-10000	544.345.932	2.289.049.390	23,78%
10000-20000	691.916.152	2.680.512.141	25,81%
20000-60000	1.109.967.748	3.886.893.566	28,56%
60000-100000	453.419.218	1.422.515.439	31,87%
100000-250000	545.366.455	1.776.834.344	30,69%
più di 250000	1.631.813.296	4.630.253.200	35,24%
Totale	5.612.313.755	19.631.352.848	28,59%

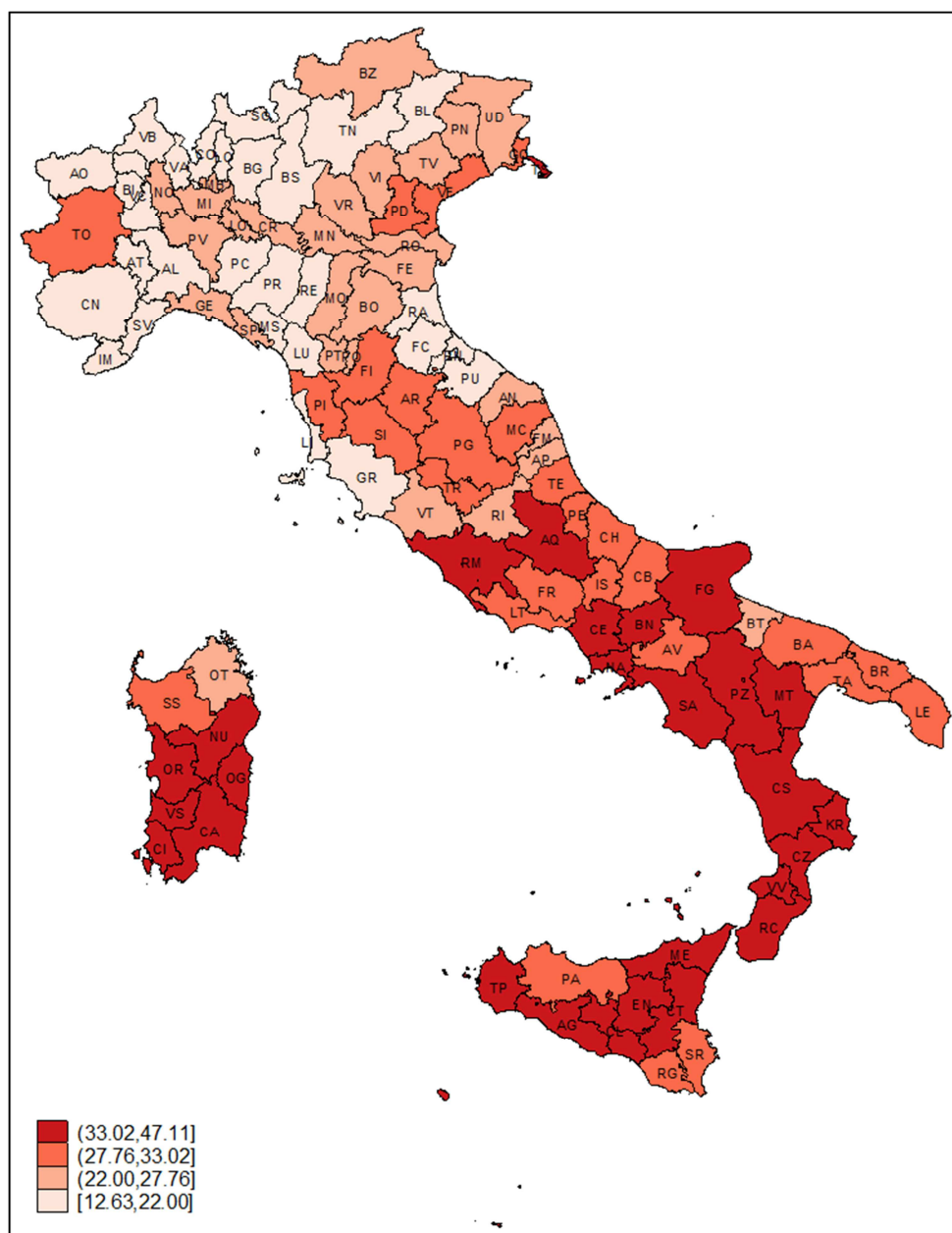
Dati in migliaia di euro

Figura 5 - Tax Gap IMU 2013 per classe di popolazione



Infine, la mappa in Figura 6 riporta il *tax gap* per Provincia che risulta più concentrato nelle regioni meridionali e nelle Isole.

Figura 6 - Tax Gap 2013 per Provincia



5. Tax Gap Immobiliare: Correlazione Spaziale e Correlazione con il Tax Gap dei Principali Tributi

Le mappe presentate nelle Figure 3 e 6 evidenziano che le Province con valori elevati di *tax gap* (concentrate, nel nostro caso, principalmente nelle regioni del Sud e nelle Isole) sono geograficamente vicine alle Province con valori altrettanto elevati, e viceversa. Tale risultato è sintomatico di una forte presenza di correlazione spaziale nella distribuzione territoriale del *tax gap*. Se valori simili dei parametri - alti o bassi - sono localmente vicini tra loro è presente una autocorrelazione spaziale positiva dei dati. Al contrario, una prossimità spaziale di valori dissimili, cioè non stabili nello spazio, indica una autocorrelazione spaziale negativa (o eterogeneità spaziale). Per verificare l'esistenza dei cluster spaziali si può utilizzare un vero e proprio indicatore di interdipendenza spaziale, ovvero una misura che consenta di verificare se la presenza di una particolare intensità di un fenomeno in una determinata area implichi la presenza dello stesso fenomeno nelle aree contigue. Esistono in letteratura alcuni indici per la verifica della presenza di interdipendenza

spaziale⁴. Il più tradizionale tra gli indicatori di correlazione spaziale è la I di Moran. Il valore medio della I di Moran è pari a $-1/(n-1)$ dove n è il numero di zone geografiche considerate (nel nostro caso, pari a -0,009, ossia il rapporto $-1/(110-1)$, dove 110 sono le Province italiane). Se la I di Moran è superiore alla media, ossia a -0,009, c'è presenza di correlazione positiva. Di seguito si riportano i risultati dell'indicatore di correlazione spaziale per il *tax gap* IMU 2013. Prendendo come riferimento la distribuzione del *tax gap* per Provincia, il valore dell'indice di correlazione globale di Moran risulta essere positivo (pari a 0,565) e altamente significativo, indicando una forte correlazione spaziale positiva (valori alti sono, in generale, vicini a valori alti; valori bassi sono, in generale, contigui a valori bassi).

La Tabella 7 mostra i valori della I di Moran per diversi livelli di contiguità. Nella Tabella sono indicati anche i valori della I di Moran normalizzati, z, la cui lettura risulta più semplice. Infatti valori di z positivi indicano un'autocorrelazione spaziale positiva; viceversa valori normalizzati di z negativi definiscono una autocorrelazione spaziale negativa. Si riportano anche i valori di significatività sulla presenza di autocorrelazione spaziale, nell'ipotesi che i valori di z siano asintoticamente normali.

Tabella 7 - Test I di Moran per diversi livelli di contiguità

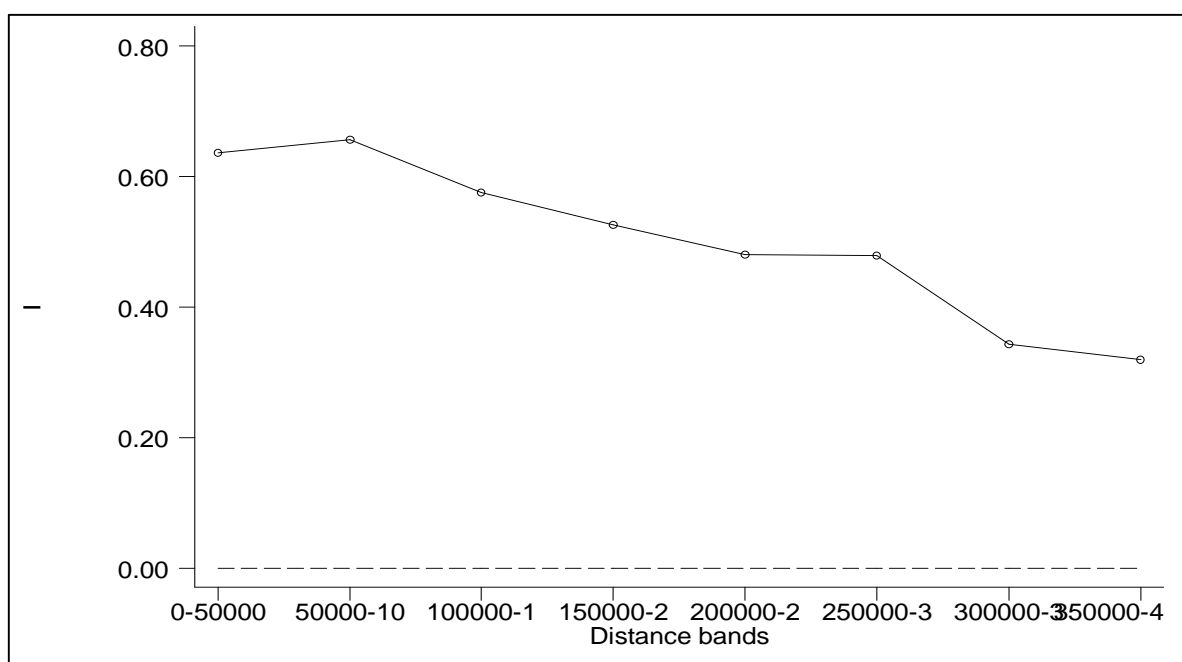
Distance bands	I	E(I)	sd(I)	z	p-value
(0-50000]	0,636	-0,009	0,119	5,406	0,000
(50000-100000]	0,656	-0,009	0,060	11,102	0,000
(100000-150000]	0,575	-0,009	0,059	9,841	0,000
(150000-200000]	0,525	-0,009	0,057	9,380	0,000
(200000-250000]	0,481	-0,009	0,056	8,768	0,000
(250000-300000]	0,479	-0,009	0,055	8,947	0,000
(300000-350000]	0,343	-0,009	0,054	6,558	0,000
(350000-400000]	0,319	-0,009	0,056	5,902	0,000

Per i primi otto livelli di contiguità, si rileva la presenza di autocorrelazione spaziale positiva, in presenza di un valore di z sempre positivo e significativamente diverso da zero.

La Figura 7 rappresenta il correlogramma spaziale, nel quale i valori della I di Moran sono associati ai diversi livelli di contiguità spaziale considerati.

⁴ Si distingue, in particolare, tra autocorrelazione spaziale globale e autocorrelazione spaziale locale, la quale tiene conto delle instabilità strutturali a livello locale. Tra gli indicatori globali troviamo la I di Moran e la G(d) di Getis e Ord (indicatori abbastanza simili tra loro); tra quelli locali troviamo, ad esempio, il LISA.

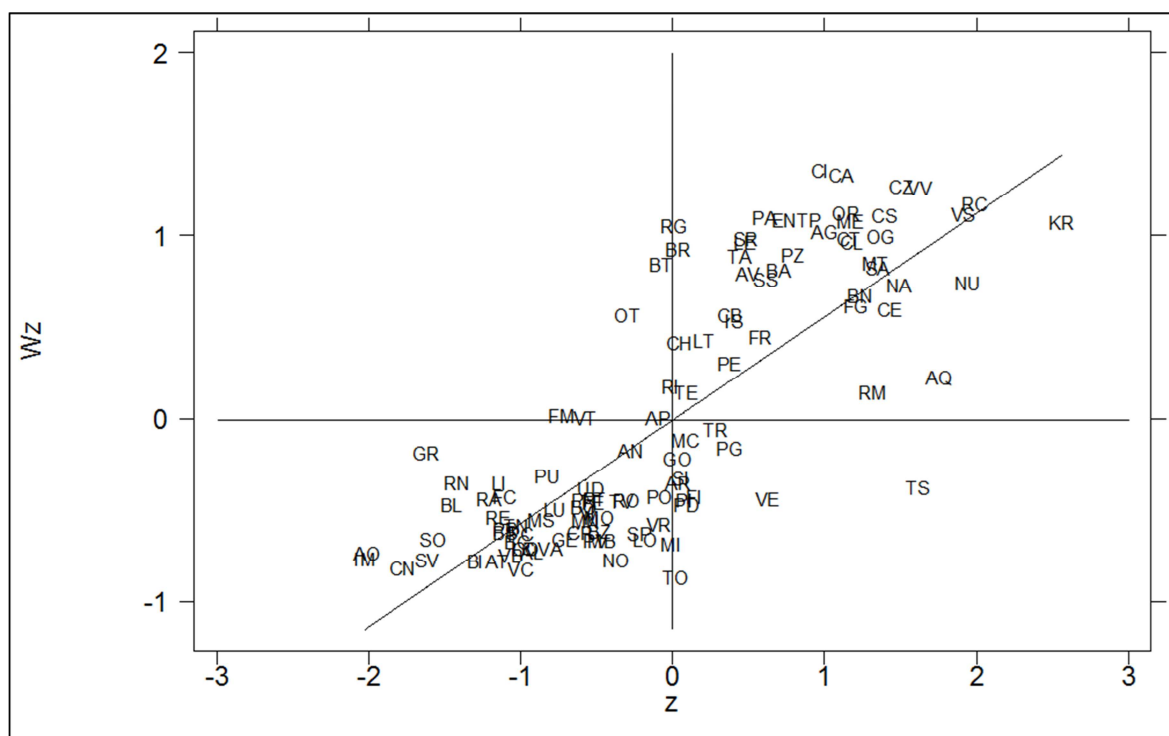
Figura 7 – Correlogramma spaziale



Il correlogramma spaziale evidenzia una correlazione spaziale positiva decrescente all'aumentare della distanza geografica considerata.

Alla statistica I di Moran è utile associare il Moran Scatterplot, rappresentato in Figura 8, che fornisce informazioni complementari e integrative⁵.

Figura 8 – Moran Scatterplot

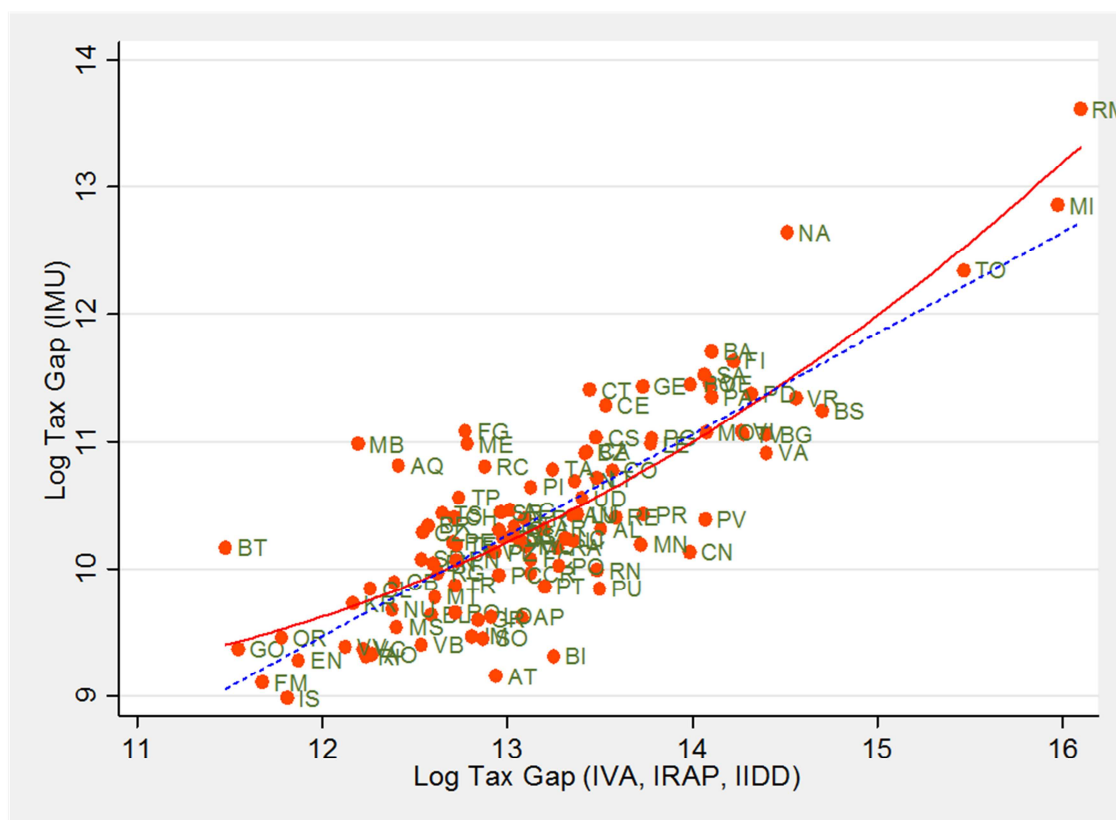


⁵ Il Moran Scatterplot riporta sull'asse delle ascisse la variabile normalizzata e su quello delle ordinate il ritardo spaziale di detta variabile, anch'esso normalizzato. La I di Moran è rappresentata dal coefficiente angolare della relazione lineare tra le due variabili riportate sugli assi.

Sull'asse delle ascisse si riportano i valori normalizzati della I di Moran, mentre sull'asse delle ordinate i valori normalizzati delle zone geografiche contigue. I punti corrispondenti alle diverse Province sono distribuiti maggiormente nel I e nel III Quadrante, mostrando una chiara relazione positiva tra il *tax gap* e il suo ritardo spaziale. Come ulteriore conferma di quanto già affermato, si può anche osservare che le Province collocate nel I Quadrante, alle quali corrispondono valori di *tax gap* più elevati, sono prevalentemente le Province dell'Italia meridionale e delle Isole; al contrario, le Province collocate nel III Quadrante, alle quali corrisponde un *tax gap* più basso, sono per la maggior parte Province dell'Italia settentrionale. Tra le Province che presentano un *tax gap* più elevato, quelle con una maggiore correlazione spaziale sono le Province calabresi: Crotone, Reggio di Calabria, Vibo Valentia e Catanzaro (posizionate nella parte alta del I Quadrante). Tra le Province con un basso *tax gap*, quelle che presentano una maggiore correlazione spaziale sono: Imperia, Savona, Aosta e Cuneo (posizionate nella parte più bassa del III Quadrante). Le Province che presentano una bassa correlazione spaziale positiva sono: Pistoia, Ferrara e Modena (posizionate nella parte centrale del grafico). Le uniche Province che, invece, presentano un indice di correlazione spaziale negativo e significativo sono: Trieste, Venezia (posizionate nel II Quadrante).

Nella Figura 9 si riporta la relazione tra il *tax gap* IMU per Provincia e il *tax gap* delle principali imposte (IVA, IRAP e imposte dirette) per Provincia.

Figura 9 - Tax Gap IMU e Tax Gap Principali Tributi



L'Agenzia delle Entrate ha ormai affinato la quantificazione del *tax gap* con riferimento all'IVA e all'IRAP; negli ultimi anni, è stato stimato anche il *tax gap* relativo alle imposte dirette per le imprese e i lavoratori autonomi. Confrontando i nostri risultati con quelli dell'Agenzia delle Entrate, si osserva che il *tax gap* dell'IMU risulta inferiore a quello dell'IVA (circa il 30%), ma superiore a quello dell'IRAP (20% circa). Esiste una notevole correlazione tra i due indicatori nelle Province italiane (pari all'80 per cento). L'elasticità

del *tax gap* dell'IMU alla variazione di un punto percentuale del livello di *tax gap* delle principali imposte è pari all'81,45%. Sembra, pertanto, emergere una notevole omogeneità delle aree caratterizzate da alti livelli di *tax gap* per le varie tipologie di imposte, erariali e locali, e per le diverse basi imponibili considerate.

6. Il *Tax Gap* e la Perequazione Fiscale

In questo paragrafo si analizza il legame tra il *tax gap* e i meccanismi di perequazione mediante trasferimenti del Governo ai Comuni ad integrazione delle risorse tributarie locali. Come noto, il principio secondo cui la spesa di ogni ente pubblico deve essere finanziata da risorse proprie rappresenta un incentivo a una condotta responsabile nell'uso del denaro pubblico e a un impiego più efficiente delle risorse e costituisce, in definitiva, lo stimolo più efficace a contenere la spesa pubblica. Tuttavia, la ripartizione delle entrate tributarie basata sulla distribuzione del gettito delle imposte tra due livelli di governo (centrale e locale) potrebbe comportare notevoli disparità derivanti dalla diversa capacità fiscale degli enti decentrati: tale circostanza richiede di istituire meccanismi perequativi per trasferire risorse dagli enti più 'ricchi' a quelli più "poveri". I criteri per la perequazione proposti dalla letteratura e adottati nei diversi paesi possono essere ricondotti a due grandi categorie: la perequazione delle capacità fiscali e la perequazione in base ai fabbisogni. Il problema di stabilire il livello desiderabile di perequazione si pone in modo diverso per i due criteri. Se si adotta il primo (perequazione delle capacità fiscali), occorre decidere il livello del *target perequativo*, sino al 100%, ossia all'annullamento delle differenze nelle capacità fiscali. Se si adotta il secondo criterio (perequazione in base ai fabbisogni), occorre individuare i caratteri economici, sociali e demografici da utilizzare per la costruzione degli indicatori di bisogno e decidere se i trasferimenti debbano coprire solo valori minimi di spesa, ossia quei valori che assicurano la copertura integrale delle funzioni che devono essere costituzionalmente assicurate ai cittadini o qualche altro valore (i valori medi nazionali o i valori più elevati storicamente evidenziati da alcuni enti). Per semplicità, in questo paragrafo, faremo riferimento come *benchmark* teorico al modello puro della capacità fiscale, adottato nel sistema fiscale canadese. Occorre tuttavia precisare che la Legge 42/2009 ha previsto l'adozione del modello della capacità fiscale limitatamente alla perequazione relativa alle funzioni non fondamentali; per le funzioni fondamentali dei Comuni è stato previsto il modello dei fabbisogni standard. Sul piano teorico, il criterio della capacità fiscale tende a ridurre (o eliminare) le conseguenze delle diversità nelle basi imponibili dei singoli enti assegnando maggiori risorse agli enti con basi imponibili più basse. Il riferimento deve essere alle basi imponibili o al gettito standardizzato (il gettito che sarebbe prodotto in ogni ente se tutti utilizzassero le stesse aliquote). Per capacità fiscale degli enti locali si intende dunque il gettito standard di ciascun ente locale, corrispondente al prodotto tra la base imponibile di ciascun ente e l'aliquota standard (l'aliquota legale di riferimento o, in altri casi, l'aliquota media); per sforzo fiscale, positivo o negativo, si intende la differenza, maggiore o minore, tra il gettito riscosso e il gettito standard, dovuto alla variazione di aliquota, in aumento o in diminuzione, rispetto all'aliquota standard. Più in dettaglio, nel modello puro della capacità fiscale, detto anche "canadese", il sistema dei trasferimenti perequativi è dato dalla semplice differenza tra il gettito standard pro capite nazionale e il gettito standard pro capite di ciascun ente locale, come nella espressione seguente:

$$T_i = \tau^* \left(\frac{B^*}{P^*} - \frac{B_i}{P_i} \right) \cdot P_i \quad (6)$$

Nella [6] T_i indica i trasferimenti, τ^* l'aliquota standard, B^* e B_i rispettivamente la base imponibile totale nazionale e la base imponibile di ciascun ente i -esimo, P^* e P_i rispettivamente la popolazione totale nazionale e la popolazione di ciascun ente i -esimo (pertanto $\frac{B^*}{P^*}$ rappresenta la base imponibile nazionale pro capite, mentre $\frac{B_i}{P_i}$ è la base imponibile pro capite di ciascun Comune). La [6] può essere riscritta, moltiplicando ciascun membro per la popolazione totale, nel modo seguente:

$$T_i = \tau^* B^* \frac{P_i}{P^*} - \tau^* B_i = G_s^* \pi_i - G_{s,i} \quad (7)$$

Tale formulazione mette in evidenza come i trasferimenti siano pari alla differenza del gettito standard nazionale (G_s^*) ponderato per la quota della popolazione di ciascun Comune sul totale (π_i) e il gettito standard di ciascun Comune ($G_{s,i}$). Infatti $\tau^* B_i$ rappresenta il gettito standard, come determinato nei precedenti paragrafi, ed è eguale alla capacità fiscale di ciascun Comune; invece, il gettito standard nazionale ponderato per la quota della popolazione di ciascun Comune rappresenta il *target perequativo*. In questo modello, la capacità fiscale di ciascun Comune viene perequata per renderla equivalente alla capacità fiscale pro capite. Conseguentemente, i Comuni che hanno una base imponibile pro capite superiore alla base imponibile pro capite nazionale avranno un trasferimento negativo, ossia dovranno cedere al fondo perequativo le risorse in eccesso; viceversa, i Comuni con una base imponibile pro capite inferiore alla base imponibile pro capite nazionale riceveranno risorse. Il modello assicura l'annullamento delle differenze nelle capacità fiscali per abitante. Se la popolazione fosse una *proxy* perfetta dei fabbisogni standard, il modello consentirebbe una perequazione equa ed efficiente. Le risorse R_i di ciascun Comune sarebbero pari alla somma delle risorse proprie, $\tau_i B_i$, dove τ_i è l'aliquota deliberata da ciascun Comune, e dei trasferimenti, T_i :

$$R_i = \tau_i B_i + T_i = \tau^* B^* \frac{P_i}{P^*} + (\tau_i - \tau^*) \cdot B_i = Rstd_i + SF_i \quad (8)$$

Nel modello della capacità fiscale, le risorse di ciascun Comune si compongono di due parti: *i*) le risorse standard, $Rstd_i$, di ciascun Comune, ossia la capacità fiscale nazionale ponderata per la quota di popolazione, nell'ipotesi che tali risorse siano tali da finanziare la spesa per i fabbisogni standard; *ii*) lo sforzo fiscale, SF_i , dell'ente locale, pari alla differenza tra l'aliquota deliberata da ciascun Comune e l'aliquota standard, moltiplicata per la base imponibile del Comune. Determinato il gettito standard, il modello della capacità fiscale è facilmente implementabile. Tuttavia, il gettito standard è stato determinato, come illustrato nelle precedenti Sezioni, sulla base dei versamenti effettuati secondo le aliquote effettivamente deliberate, τ_i anziché τ^* . Le specifiche modalità adottate per ricostruire il gettito standard a partire dal gettito versato implicano che la capacità fiscale non può tenere conto della parte di gettito evaso in ciascun Comune, ovvero la base imponibile evasa, E_i . Se invece la capacità fiscale includesse anche la componente di evasione fiscale, l'espressione [6] dovrebbe essere riscritta per determinare i trasferimenti ottimali (T_i^*) nel modo seguente:

$$T_i^* = \tau^* \left(\frac{B^*}{P^*} - \frac{B_i}{P_i} - \frac{E_i}{P_i} \right) \cdot P_i \quad (9)$$

L'effetto dell'inclusione della base imponibile non dichiarata⁶ è quello di una riduzione dei trasferimenti positivi, ovvero di un aumento dei trasferimenti negativi. $\tau^* \frac{E_i}{P_i}$ rappresenta il *tax gap* pro capite di ciascun Comune. Allo stesso tempo, la [8] può essere riscritta nel modo seguente:

$$R_i^* = \tau^* B^* \frac{P_i}{P^*} + (\tau_i - \tau^*) \cdot B_i - \tau^* E_i = Rstd_i + SF_i - TG_i \quad (10)$$

Nel modello puro della capacità fiscale, le risorse ottimali (R_i^*) di ciascun Comune si compongono di tre parti: *i*) le risorse standard di ciascun Comune; *ii*) lo sforzo fiscale dell'ente locale; *iii*) in negativo, il *tax gap*, TG_i , che ciascun Comune dovrebbe recuperare. Se non si considerasse il *tax gap*, l'effetto sulla perequazione sarebbe chiaramente favorevole ai Comuni in cui è minore l'azione di contrasto dell'evasione fiscale, con un incentivo a comportamenti opportunistici: maggiore è la tolleranza verso l'evasione fiscale, più elevate sono

⁶ D'ora in avanti si assume che la base imponibile non dichiarata coincide con la base imponibile evasa.

le risorse garantite ai Comuni dal modello perequativo. In altre parole, si verifica che la maggiore tolleranza di un determinato ente locale nei confronti del mancato versamento da parte dei propri contribuenti abbia inevitabilmente l'effetto di ridurre la capacità fiscale dell'ente medesimo, e, conseguentemente, la sua partecipazione alla perequazione fiscale; in particolare, laddove la capacità fiscale pro capite dell'ente locale risulta inferiore alla capacità fiscale nazionale pro capite, l'effetto dell'evasione fiscale è quello di aumentare la perequazione fiscale da parte degli altri enti locali a suo vantaggio, attraverso maggiori trasferimenti orizzontali degli altri Comuni; viceversa, laddove la capacità fiscale pro capite dell'ente locale risulta superiore alla capacità fiscale nazionale pro capite, l'effetto dell'evasione fiscale è quello di ridurre i trasferimenti orizzontali a favore degli altri Comuni, partecipando in maniera ridotta alla perequazione fiscale. L'impatto dell'evasione fiscale è profondamente distorsivo rispetto all'allocazione delle risorse, generando effetti perversi in cui sono premiati non gli enti locali "poveri", bensì gli enti locali "opportunisti", abili a tollerare la presenza di evasione fiscale, a svantaggio, ovviamente, degli enti locali virtuosi, in cui risulta, al contrario, relativamente più bassa la quota di evasione. Ai fini del calcolo del modello perequativo puro della capacità fiscale occorre, pertanto, aggiungere la componente del *tax gap*. Ciò equivale a considerare il gettito teorico catastale (G_c) in luogo del gettito effettivo standard (G_s) e a riscrivere l'espressione [7] nel modo seguente:

$$T_i^* = G_c^* \pi_i - G_{c,i} \quad (11)$$

6.1 Il fondo sperimentale di riequilibrio e la "perequazione" fiscale nel 2012

L'applicazione del modello di perequazione e di regolazione finanziaria dei rapporti tra Comuni e Stato si è, tuttavia, discostata, negli anni recenti, dai principali modelli teorici (Boadway, 2004; World Bank, 2007; OECD, 2013) che lo stesso legislatore aveva posto come riferimento e che sono stati descritti nei paragrafi precedenti. Infatti, la Legge Delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale e in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha posto tra i principi e criteri direttivi generali il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali (art. 2 c. 2 lett. l)) e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni (art. 2 c. 2 lett. m)). L'art. 11 della Legge Delega, ha, inoltre, previsto, per i Comuni, la riclassificazione delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e non fondamentali, nonché il finanziamento integrale delle prime in base al fabbisogno standard (art. 11 c. 1 lett. b)) e ha istituito un fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante per il finanziamento delle seconde (art. 11 c. 1 lett. c)). Infine, l'art. 21 ha definito, nelle norme transitorie per gli enti locali, che il fabbisogno dei Comuni sia finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il 20% di esse come non fondamentali. Successivamente, in attuazione della Legge Delega in materia di federalismo municipale, il Decreto Legislativo 23/2011 ha previsto all'art. 13 c. 1 l'istituzione di un Fondo Perequativo delle spese dei Comuni, articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali dei Comuni, la seconda le funzioni non fondamentali; tali componenti devono essere ripartite a seguito della determinazione di fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica. Inoltre, il federalismo fiscale municipale era fondato sull'introduzione dell'imposta municipale propria (IMU). Tuttavia, l'anticipazione sperimentale dell'IMU, prevista nell'art. 13 del D.L. 201/2011, è stata necessariamente associata alla contestuale anticipazione dei meccanismi perequativi attraverso l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio (FSR). Il comma 17 dell'art. 13 ha così previsto che il fondo sperimentale di riequilibrio vari in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base. L'articolo 13 stabilisce, infatti, le aliquote di base dell'IMU; a sua volta, l'IMU, ai sensi dell'art. 8 c. 1 del D. Lgs 23/2011, sostituisce l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati.

Trascurando il gettito IRPEF sui redditi fondiari, il FSR doveva fondamentalmente variare in funzione della differenza tra il gettito ICI e il gettito IMU. Certamente la norma considerava la variazione ad aliquota

di base con riferimento all'IMU, ma nulla era esplicitato con riferimento all'ICI. L'applicazione concreta del FSR è stata quella di compensare la differenza tra il gettito ICI effettivo e il gettito IMU standard, ovvero ad aliquota di base, come nella formulazione seguente:

$$FSR_i = ICI_i - IMU_i^{std} = \tau_i^{ici} - B_i^{ici} - \tau^{*,imu} B_i^{imu} \quad (12)$$

dove FSR_i è il trasferimento per ciascun Comune i -esimo, ICI_i il gettito effettivo ICI di ciascun Comune i -esimo, IMU_i^{std} il gettito IMU ad aliquota di base di ciascun Comune i -esimo; per τ_i^{ici} si intende l'aliquota ICI deliberata da ciascun comune, $\tau^{*,imu}$ corrisponde all'aliquota di base IMU. Poiché la base imponibile IMU, B_i^{imu} , è, approssimativamente, una trasformata della base imponibile ICI, B_i^{ici} , possiamo considerare una variazione opportuna in termini di aliquota di base IMU, $\tau^{*,imu}$, e porre eguali le due basi imponibili per ottenere la seguente espressione⁷:

$$FSR_i = (\tau_i^{ici} - \tau^{*,imu}) B_i \quad (13)$$

Il meccanismo perequativo così definito risulta fortemente asimmetrico: implica una compensazione dell'aliquota ICI deliberata dal Comune che include l'esercizio dello sforzo fiscale, con l'aliquota di base dell'IMU, che coincide invece con la sola capacità fiscale dell'ente. In altre parole, lo sforzo fiscale esercitato da un Comune viene compensato dalla capacità fiscale di tutti i Comuni invece di trovare una adeguata compensazione nello sforzo fiscale esercitato sull'IMU: i Comuni che avevano esercitato sforzo fiscale positivo sull'ICI, elevando le aliquote rispetto a quelle standard, venivano compensati mediante trasferimenti di risorse dalla capacità fiscale complessiva e potevano di conseguenza limitare lo sforzo fiscale sull'IMU. Tale meccanismo penalizzava i contribuenti degli altri Comuni che avevano al contrario deliberato aliquote contenute sull'ICI, con il risultato di una evidente iniquità distributiva oltre che, potenzialmente, di un vero e proprio premio alla non virtuosità di alcuni Comuni. Inoltre, dal punto di vista del bilancio dello Stato, si è trattato, in linea teorica, di un trasferimento parzialmente non dovuto poiché solo la capacità fiscale ICI, opportunamente misurata, doveva essere oggetto di perequazione secondo il modello della capacità fiscale. Sotto il profilo delle risorse di ciascun comune, queste equivalgono, in ultima analisi, a:

$$R_i^* = \tau_i^{ICI} B_i^{ICI} + (\tau_i^{IMU} - \tau^{*,imu}) \cdot B_i^{imu} = Rsto_i + SF_i \quad (14)$$

ossia alle risorse storiche del comune, $Rsto_i$, approssimativamente pari al gettito effettivo ICI, e allo sforzo fiscale esercitato sull'IMU. Confrontando la [14] e la [10] si ottiene:

$$R_i - R_i^* = (Rsto_i - Rstd_i) + TG_i = bias_1 + bias_2 \quad (15)$$

L'effetto finale del meccanismo previsto nell'applicazione del FSR è stato quello di produrre due importanti distorsioni (*bias*) rispetto al modello teorico della capacità fiscale pura. La prima distorsione concerne la differenza tra le risorse storiche e le risorse standard. Nonostante l'esplicito richiamo della Legge Delega a una convergenza graduale dai trasferimenti basati sulle risorse storiche a un meccanismo

⁷ Per esempio, tenendo conto che il moltiplicatore IMU sulle abitazioni principali è pari a 160 anziché 100, come nel caso dell'ICI, l'aliquota del 4 per mille sulla base imponibile IMU può essere opportunamente trasformata in un'aliquota del 6,4 per mille sulla base imponibile ICI.

perequativo basato sulle risorse standard, l'anticipazione sperimentale del fondo di riequilibrio ha completamente disatteso tale principio generale. La seconda distorsione concerne il tax gap, ossia la circostanza che nel FSR la capacità fiscale IMU è esclusivamente calcolata a partire dai dati di versamento anziché dai dati teorici del catasto, con la conseguenza di trascurare la componente di capacità fiscale evasa.

6.2 Sviluppo recenti della perequazione fiscale

Nel 2013, l'art 1 c. 380 ha previsto l'introduzione del Fondo di Solidarietà Comunale, FSC, e la contestuale soppressione del FSR, ma ha mantenuto intatte le incoerenze precedenti, limitandosi alla semplice ricostruzione della nuova capacità fiscale IMU secondo la nuova normativa, ossia aggiungendo l'IMU di spettanza erariale e sottraendo dall'IMU totale standard di ciascun comune, $IMU_i^{std,tot}$, l'IMU della riserva erariale sugli immobili D, $IMU_i^{std,catD}$, come nella formulazione seguente:

$$FSC_i = Rsto_i - (IMU_i^{std,tot} - IMU_i^{std,catD}) \quad (16)$$

Anche nel 2014, l'applicazione del FSC si è limitata a registrare nello stesso impianto del FSR gli effetti della nuova normativa IMU e l'introduzione della TASI ad aliquota di base. Il meccanismo redistributivo del FSC ha pertanto continuato ad assumere come obiettivo la compensazione delle risorse storiche in luogo delle risorse standard (fabbisogni standard per le funzioni fondamentali o capacità fiscale pro capite per le funzioni non fondamentali) e a trascurare la capacità fiscale evasa. Successivamente, l'art. 14 del D.L. 16/2014 ha previsto l'applicazione nella misura del 10% del FSC dei criteri di riparto basati sulla capacità fiscale e sui fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 4 della L.D. 42/2009. Infine, la Legge di stabilità 2015 ha previsto l'incremento di tale accantonamento nella misura del 20%. L'adozione, sebbene nella misura ridotta del 20%, dei nuovi criteri di riparto per l'assegnazione delle risorse agli enti locali presuppone la stima della capacità fiscale complessiva, ossia non limitata alla tassazione immobiliare, per ciascun Comune. Tale stima è stata prodotta da un gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze costituito dai tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della SOSE, dell'ANCI-IFEL (MEF e IFEL, 2014). La stima ottenuta della capacità fiscale ha opportunamente tenuto conto del tax gap del gettito relativo alla tassazione immobiliare, sebbene limitandone l'inclusione a un valore prudenziale del 5%. Pertanto, le due principali distorsioni, sopra illustrate, verranno gradualmente risolte mediante l'applicazione di un meccanismo perequativo ispirato ai criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale secondo i criteri della Legge 42/2009, nonché attraverso l'inclusione del tax gap all'interno della stima della capacità fiscale dei comuni.

7. Modelli di Perequazione a Confronto: i Risultati delle Microsimulazioni

In questo paragrafo sono analizzati gli effetti delle due distorsioni sopra evidenziate. Da un lato si confrontano gli effetti sulla perequazione del modello della capacità fiscale con e senza *tax gap*, al fine di isolare l'impatto della distorsione generata dall'evasione fiscale; dall'altro si confrontano gli effetti sui trasferimenti del modello FSR, applicato nel 2012, con quelli del modello della capacità fiscale senza *tax gap*, per isolare l'effetto della distorsione determinata dall'utilizzo delle risorse storiche in luogo delle risorse standard. Per ognuno dei modelli può essere definito il seguente indicatore di trasferimento di risorse per ciascun Comune, $I_{Tr,i}$:

$$I_{Tr,i} = \frac{Tr_i - \underline{Tr}}{\underline{Tr} - \underline{Tr}} \quad (17)$$

Dove Tr_i rappresenta il trasferimento di risorse, positivo o negativo, per il Comune i -esimo, mentre \overline{Tr} e \underline{Tr} sono rispettivamente i trasferimenti massimi e minimi. Tale indicatore consente di determinare un ranking tra i Comuni riportando in una scala compresa tra 0 e 1 l'ammontare dei trasferimenti di risorse ad essi spettanti in ciascun modello (capacità fiscale pura, capacità fiscale senza *tax gap*, FSR) e consentendo una comparazione dell'impatto dei diversi approcci considerati. È possibile, inoltre, rapportare l'indicatore alla media nazionale per osservarne il suo scostamento in termini percentuali, come nella formula seguente:

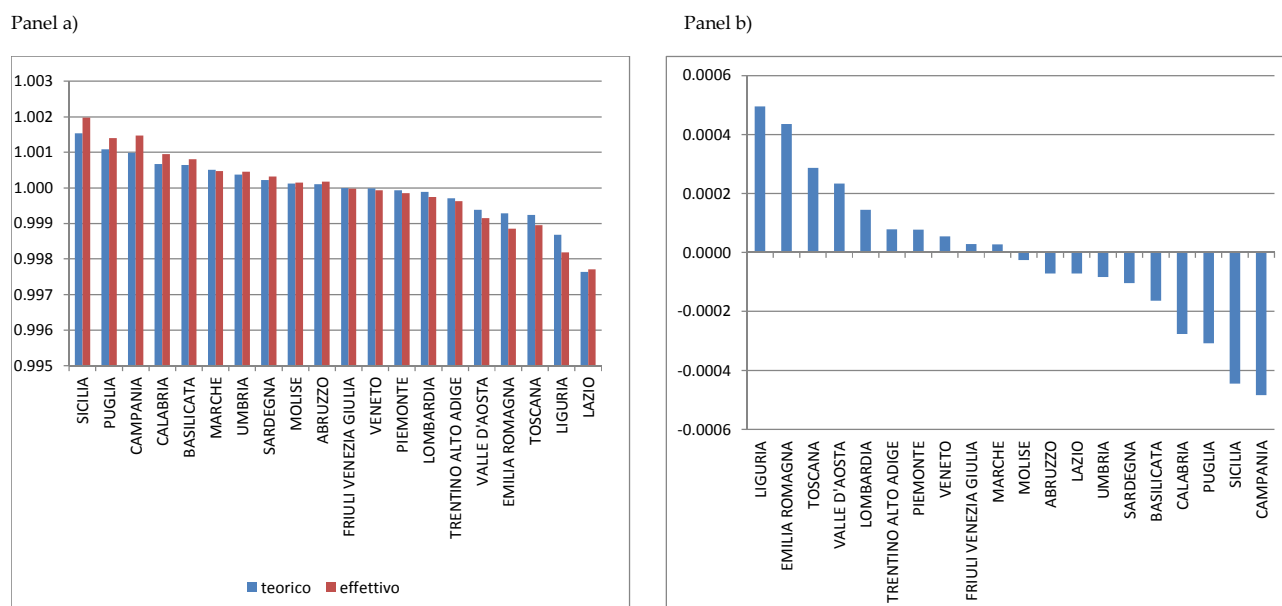
$$I_{Tr,i}^r = \frac{I_{Tr,i}}{E[I_{Tr,i}]} \quad (18)$$

Per valori di $I_{Tr,i}^r$ maggiori di 1, i trasferimenti risultano superiori alla media, viceversa per valori minori di 1, i trasferimenti sono inferiori alla media.

7.1 Gli effetti del tax gap sulla perequazione

Per analizzare gli effetti del tax gap sulla perequazione si confrontano i trasferimenti ottenuti con il modello della capacità fiscale con e senza tax gap, ossia a partire dalle risorse del gettito IMU standard e del gettito IMU teorico-catastale. Per entrambi si calcola l'indicatore sopra definito, il cui andamento a livello regionale medio è riportato nella Figura 10 - Panel a -. La Figura 10 -Panel b - mostra, invece la differenza tra gli indicatori.

Figura 10 - Capacità fiscale con e senza Tax Gap: Panel a) perequazione fiscale rispetto alla media; Panel b) differenza di perequazione fiscale

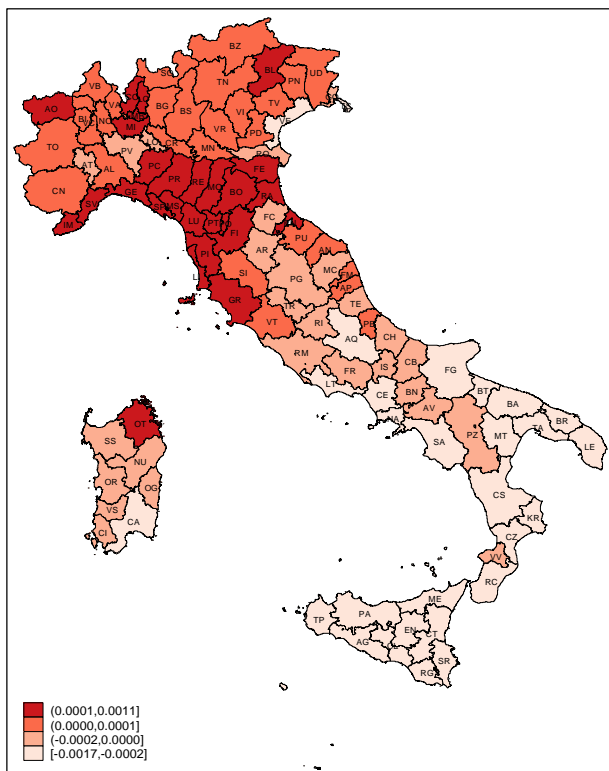


Si osserva come il modello senza tax gap abbia notevolmente beneficiato, rispetto al modello della capacità fiscale, le regioni del Sud e delle Isole, mentre i Comuni delle regioni del Centro Nord sono stati notevolmente penalizzati. La ragione di tale penalizzazione risiede nella maggiore entità del tax gap nelle regioni del Sud e delle Isole, per cui Campania, Sicilia e Puglia sono le regioni più avvantaggiate, mentre Liguria, Emilia Romagna e Toscana sono le regioni più penalizzate.

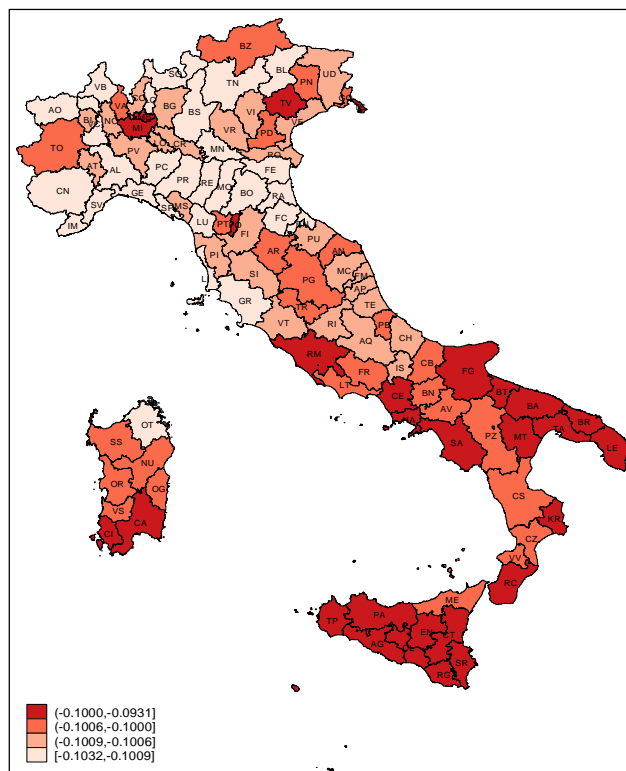
La mappa in Figura 11 - Panel a) - illustra la differenza per Provincia tra l'indicatore per il modello della capacità fiscale con e senza tax gap, evidenziando come la differenza maggiore si concentri nelle regioni del Centro e del Nord Italia dove il tax gap è inferiore.

Figura 11 - Differenza di perequazione fiscale: Panel a) Capacità fiscale con e senza Tax Gap; Panel b) Capacità fiscale e Risorse Storiche

Panel a)



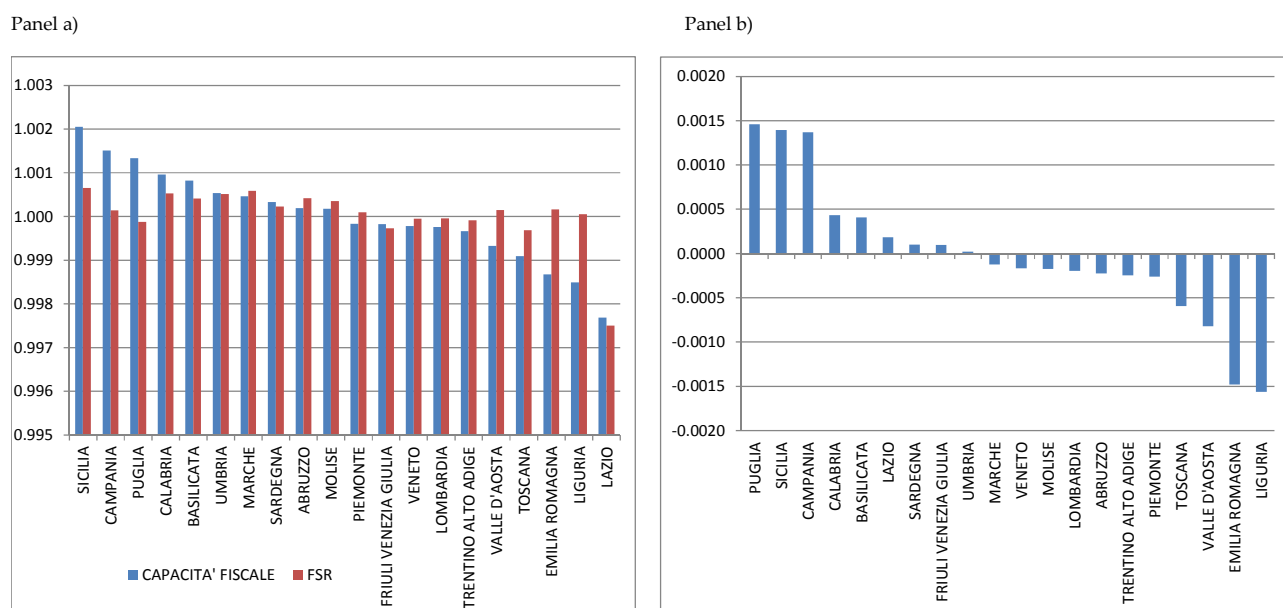
Panel b)



7.2 Il fondo sperimentale di riequilibrio e la capacità fiscale

La Figura 12 evidenzia la distribuzione regionale delle differenze nelle allocazioni di risorse nel modello della capacità fiscale senza tax gap basato sulle risorse standard e nel modello FSR basato sulle risorse storiche (ossia sulla compensazione del gettito ICI effettivo con il gettito IMU standard).

Figura 12 - Capacità fiscale e Risorse Storiche: perequazione fiscale rispetto alla media



I valori medi per regione dell'indicatore, in ciascun modello, sono riportati nella Figura 12 - Panel a) -. Il modello perequativo della capacità fiscale in media assegna maggiori trasferimenti ai Comuni delle regioni del Sud (con minore capacità fiscale), mentre penalizza i Comuni del Lazio, Liguria e Emilia Romagna. Il modello FSR risulta, viceversa, maggiormente omogeneo nei trasferimenti. La Figura 12 - Panel b) - mostra la differenza tra gli indicatori. Si osserva come il modello FSR basato sulle risorse storiche abbia notevolmente beneficiato, rispetto al modello della capacità fiscale, le regioni del Centro Nord, e penalizzato di converso le regioni del Sud e delle Isole. La ragione di tale penalizzazione risiede nel maggior sforzo fiscale ICI che era stato esercitato dai Comuni del Centro Nord (con maggiore base imponibile e maggiore gettito potenziale). Il meccanismo del FSR ha di fatto compensato lo sforzo fiscale dei Comuni del Centro Nord trasferendo risorse dai comuni del Sud e delle Isole.

La mappa in Figura 11 - Panel b) - illustra la differenza tra gli indicatori per Provincia, evidenziando una maggiore concentrazione nelle regioni meridionali. Le mappe in Figura 11 sono quasi simmetriche tra loro.

8. Conclusioni

Con riferimento ai meccanismi di allocazione delle risorse in un sistema di finanza multilivello, negli anni recenti l'applicazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) prima, e del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) poi, ha prodotto importanti distorsioni. In primo luogo, l'assegnazione delle risorse del fondo si è, infatti, basata sulla differenza tra le risorse storiche e la capacità fiscale, senza considerare il *tax gap*: la compensazione in base alle risorse storiche, in luogo della perequazione basata sulle risorse standard, ha generato sia effetti perversi legati al trasferimento di risorse dalla fiscalità generale ai Comuni meno virtuosi che avevano esercitato al massimo lo sforzo fiscale, sia incentivi di comportamenti opportunistici correlati alla scelta di alcuni Comuni di aumentare le aliquote sull'abitazione principale per ottenere il corrispondente trasferimento compensativo, in una sorta di *tax rate back*. In secondo luogo, dal lato della misurazione della capacità fiscale, la procedura di ricostruzione del gettito teorico standard a partire dai dati di versamento del gettito effettivo (in luogo di un calcolo a partire dalle basi imponibili potenziali censite in catasto) ha ulteriormente amplificato le distorsioni nell'attribuzione delle risorse agli enti locali. Le stime basate sui dati dei versamenti, che non includono il fenomeno dell'evasione fiscale, hanno infatti ridotto la capacità fiscale di determinati comuni per un ammontare pari alla capacità fiscale evasa (*tax gap*) e hanno contribuito a disincentivare azioni di contrasto all'evasione fiscale da parte dei Comuni, che al contrario

potevano incrementare a proprio favore il saldo dei trasferimenti anche in presenza di basi imponibili ridotte rispetto a quelle potenziali (*tax base back*). I risultati presentati in questo capitolo hanno mostrato che la prima distorsione ha sfavorito maggiormente i Comuni del Sud e delle Isole, mentre la seconda distorsione ha sfavorito maggiormente i Comuni del Centro-Nord.

Questi risultati hanno importanti implicazioni di *policy* ai fini del passaggio graduale ad un modello di perequazione ispirato ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale, a sua volta comprensiva di una quota aggiuntiva per tener adeguatamente conto dell'impatto dell'evasione fiscale. Tale modello di perequazione consentirebbe di risolvere definitivamente le distorsioni attualmente presenti negli schemi dei trasferimenti e dei rapporti finanziari tra lo Stato e i Comuni. Questa è la direzione verso cui il legislatore si è orientato con la Legge di Stabilità per il 2015.

9. Bibliografia

- Australian Taxation Office (2012), *Measuring Tax Gap in Australia for the GST and LCT*, November, Canberra.
- Boadway R. (2004), *The Theory and Practice of Equalization*, CESifo Economic Studies, 50, 1: 211-254.
- D'Agosto E., Marigliani M. e Pisani S. (2013), Asimmetrie territoriali nel gap IVA, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.2.
- European Commission (2011), *Study To Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-27 Member States*, report commissioned by TAXUD and prepared by a consortium under the leader CPB, the Netherlands.
- HM Revenue & Customs (2012), *Measuring Tax Gaps 2012*, HM Revenue & Customs, October, London.
- Internal Revenue Service (2012), *IRS Releases New Tax Gap Estimates*, January, Washington.
- International Monetary Fund (2013), *UK: Technical Assistance Report: Assessment of HMRC's Tax Gap Analysis*, IMF Country Report No. 13/2014.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), *Economia non osservata e flussi finanziari*, Rapporto finale sull'attività. http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/2012/economia_non_osservata_e_flussi_finanziari_rapporto_finale.pdf.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze e IFEL (2014), *La stima della capacità fiscale dei comuni*. http://www.finanze.it/export/download/novita2014/Relazione_capacitax_fiscale_03112014.pdf.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), *Rapporto sull'evasione fiscale*. http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle Entrate (2015), *Gli immobili in Italia 2015*. http://www.finanze.gov.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/studi_statistiche/Redditi_e_immobili/Immobili_anno_2015.htm.
- National Tax Research Center (2006), *Real Property Tax Gap: An Update*, SocioEconomic Research Portal for the Philippines.
- OECD (2013), *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralisation Work*, ed. by H. Blöchliger, OECD Publishing, Paris
- Swedish National Tax Agency (2008), *Tax Gap Map for Sweden. How Was It Created and How Can It Be Used?*, Report 1B.
- US GAO -United States Government Accountability Office (2009), *Real Estate Tax Deduction: Taxpayers face Challenges in Determining What Qualifies; Better Information Could Improve Compliance*, GAO-09-521.
- World Bank (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, edited by R. Boadway e a. Shah, Ed. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (Washington, DC).

ABSTRACT

The aim of our analysis is twofold: from the one side, to provide a measure of the tax gap of the immovable property tax in Italy; from the other side, to assess the impact of the tax gap on the estimation of the tax capacity and, in its turn, on the fiscal equalization among the municipalities. Our microsimulations illustrate the difference between the amount of the resources granted through the *historical* model of intergovernmental transfers (i.e. Fondo Sperimentale di Riequilibrio) and those would have been obtained if a new model based on tax capacity had been implemented. We find two relevant biases in the *historical* model: i) the historical transfers favor inefficient municipalities with a high level of tax effort (tax rate back); ii) the historical model does not consider the tax gap, theoretically discouraging the fight against the tax evasion performed by municipalities (tax base back). There are two policy implications: i) reforming the fiscal equalization by introducing the tax capacity and the expenditure needs; ii) including the estimation of tax evasion in the tax capacity. It should be appreciated that reforms introduced in the last Stability Law are oriented in both these directions.