

La perequazione comunale: i nodi irrisolti della capacità fiscale standard

Carmela Brugnano*, Giuseppe Ferraina†, Larysa Minzyuk‡

Very preliminary draft

Abstract

In Italia nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha delineato il processo di decentramento fiscale da perseguire, dando impulso alla costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali nel segno del superamento del modello di finanza territoriale derivata. Un lungo processo attuativo, nel caso dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), ha portato alla prima applicazione del riparto perequativo nel 2015.

Si tratta di un fondo alimentato esclusivamente con le risorse comunali, che ha come obiettivo la correzione degli *horizontal fiscal imbalances*. Uno dei criteri utilizzati nel riparto è la capacità fiscale standard, che è una misura di ricchezza standard locale, ossia quanto gettito a parità di sforzo fiscale gli enti locali sarebbero in grado di introitare. A livello di singolo ente, dunque, la capacità fiscale standard è una misurazione del gettito potenziale che un ente sarebbe in grado di generare a parità di sforzo fiscale rispetto agli altri. La componente principale della capacità fiscale comunale è costituita dal gettito delle imposte immobiliari come l'IMU e la TASI, che viene standardizzato avvalendosi in linea generale dell'approccio *Representative Tax System* (RTS).

L'approccio consiste nella misurazione del gettito standard attraverso la valorizzazione delle basi imponibili ad aliquota minima legale. Un punto di forza ma al contempo di debolezza della metodologia RTS è la precisione e il dettaglio del calcolo, che si basa sui dati comunali relativi alle basi imponibili, precisamente i valori catastali degli immobili comunali. Come ben noto, i valori catastali in Italia sono caratterizzati dalla obsolescenza dei classamenti rispetto alla dinamica urbanistico-edilizia dei territori. L'aggiornamento degli estimi catastali è uno degli obiettivi fissati dalla delega fiscale al Governo del 2014 (Legge 11 marzo, n.23), che tuttora rimane incompiuto sia per le difficoltà tecniche sia per il costo politico che simili riforme inevitabilmente comportano. Questo lavoro intende fornire un contributo al dibattito sull'argomento, simulando gli esiti del riparto FSC nel caso in cui le basi imponibili delle imposte immobiliari dovessero approssimarsi ai rispettivi valori di mercato.

Keywords perequazione orizzontale- capacità fiscali standard – gettito IMU&TASI – rendite catastali – valori immobiliari di mercato

JEL Classification H77[§]

^{**} carmela.brugnano@fondazioneifel.it. IFEL-Fondazione ANCI.

[†] giuseppe.ferraina@fondazioneifel.it. IFEL-Fondazione ANCI.

[‡] larissa.minzyuk@fondazioneifel.it. IFEL-Fondazione ANCI.

1. Introduzione

Dal 2015 il riparto del *Fondo di solidarietà comunale* (FSC) per i comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO) tiene conto di nuovi criteri perequativi. La fine del processo di graduale transizione dall'allocazione storica dei trasferimenti al riparto perequativo è prevista per il 2021. Dalle disposizioni normative della legge di stabilità per l'anno 2015 (che ha introdotto il riparto perequativo), in parte modificate dalle successive leggi di bilancio 2016 e 2017, possono dedursi le sue principali caratteristiche:

- il riparto deve tener conto di “...*differenze tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard*”;
- il fondo è alimentato esclusivamente dal comparto comunale;
- il *target* perequativo “...*è pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale*”.

Si tratta di un riparto perequativo orizzontale, basato su criteri misti (capacità fiscali e fabbisogni standard), che ha come *target* il 45,8% delle capacità fiscali standard (sostanzialmente corrispondente al peso dei gettiti standard IMU&TASI sul totale delle capacità fiscali).

Nella letteratura economica c'è un dibattito su come intendere e misurare *horizontal fiscal imbalances*: in base agli indicatori di esigenza di spesa/costo, in base alle capacità locali di produrre il gettito o in base a qualche combinazione di entrambi i criteri. La scelta italiana ha privilegiato una terza soluzione, infatti il riparto perequativo tiene conto sia di fabbisogni di spesa/differenziali di costo sia delle capacità fiscali standard (CF). Per il calcolo di una parte dei trasferimenti perequativi si confrontano capacità fiscali e fabbisogni standard dei comuni, per un'altra quota si guarda invece ai criteri cosiddetti storici. Essi sono essenzialmente quelli ereditati dal *Fondo sperimentale di riequilibrio* e hanno un carattere compensativo rispetto alle variazioni delle risorse comunali dovute alla fiscalizzazione dei trasferimenti dello Stato.

Le CF rappresentano, dunque, uno dei criteri utilizzati per la determinazione dei trasferimenti perequativi nell'ambito del FSC. Di norma, a parità di altre condizioni, ad una maggiore capacità fiscale standard corrispondono minori risorse integrative da assegnare per assicurare una data dimensione di risorse standard.

Nella letteratura economica, con il termine capacità fiscale si intende un gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di generare. Un indicatore elementare e facilmente reperibile della capacità fiscale potrebbe quindi essere il valore del gettito effettivo dell'anno (oppure quello che tiene conto di gettiti di più anni) (Dafflon, 2007). Le entrate effettive, tuttavia, risultano influenzate dallo sforzo fiscale, nella misura in cui i comuni, a parità di basi imponibili, applicano aliquote diverse, nonché dal grado di *compliance* locale, determinato sia dai comportamenti dei cittadini che dall'impegno degli amministratori nel contrastare l'evasione. L'utilizzo del gettito effettivo in sede perequativa penalizzerebbe pertanto gli enti che esercitano un maggiore sforzo fiscale attraverso l'applicazione di maggiori aliquote nominali o che contrastano con maggiore efficacia l'evasione.

Per evitare effetti distorsivi, un indicatore della capacità fiscale dovrebbe quindi far riferimento ad una misura di gettito che valorizza le basi imponibili effettive ad una aliquota legale e non a quella riconducibile all'esercizio dello sforzo fiscale. La regola generale, a tal proposito, è che un indicatore congruo deve essere tale da minimizzare l'aliquota marginale dell'imposta perequativa, dove quest'ultimo termine indica l'incremento di gettito prelevato attraverso la riduzione dei trasferimenti perequativi. Per fare un esempio, supponendo che la capacità fiscale dei comuni sia misurata con il gettito effettivo dell'anno precedente e che i trasferimenti perequativi compensino i comuni per la differenza tra la capacità fiscale propria e quella media nazionale, l'aliquota marginale dall'imposta perequativa sarebbe prossima al 100%. Un comune che parte da un livello di gettito effettivo pro capite inferiore a quello medio nazionale, quindi, non avrebbe alcun incentivo ad incrementarlo

attraverso lo sforzo fiscale, poiché l'extra-gettito che ne deriverebbe sarebbe per intero assorbito dalla contestuale riduzione dei trasferimenti perequativi.

Nella letteratura economica sono stati sviluppati diversi approcci al fine di individuare i livelli di gettito fiscale standard, tra questi il *Regression-based fiscal capacity approach* (RFCA) e il *Representative tax system* (RTS). Il metodo RFCA (Martinez-Vazquez e Boex 1997a, 1997b; Di Liddo et al. 2011) si basa su un'analisi di tipo statistico simile a quello di *Regressioni-based cost approach* (RCA) applicato per la determinazione dei fabbisogni di spesa (Blöchliger et al. 2007). In particolare, in questo caso il gettito effettivo, generalmente relativo a più anni, è analizzato con tecniche econometriche che utilizzano variabili *proxy* delle basi imponibili, delle scelte degli enti locali e delle condizioni economiche del territorio. Il gettito standard è definito poi depurando il gettito effettivo dalla parte relativa allo sforzo individuale, imputando a tutti gli enti il valore dello sforzo standard/medio/mediano. Tra i principali vantaggi del metodo RFCA rientrano l'ampia flessibilità nell'applicazione e nell'aggiornamento dei gettiti standard stimati anche in condizione di incertezza normativa, nonché in presenza di cambiamenti più o meno radicali nei fattori istituzionali/dimensionali o economici dei comuni. Nel caso delle CF comunali questo metodo è stato applicato per la standardizzazione dei gettiti delle entrate tributarie comunali minori e dei corrispettivi tariffari.

Il metodo più diffuso è tuttavia il *Representative Tax System*, che consiste nel calcolare l'ammontare delle entrate tributarie standard partendo dalle basi imponibili effettive e valorizzandole con una aliquota fiscale legale per tutti gli enti (il sistema canadese, probabilmente, è l'esempio migliore nell'applicazione della RTS). Pur presentando indubbi vantaggi sul piano dell'accuratezza del calcolo, la sua applicazione può porre non poche difficoltà. In primo luogo, la scelta delle aliquote potrebbe essere difficile qualora i livelli minimi non siano definiti per legge o nel caso in cui la normativa fosse molto articolata. La letteratura in questi casi propone di utilizzare le aliquote medie applicate a livello nazionale (Yilmaz et al. 2006). Dovendo basarsi sull'indice statistico delle aliquote il metodo privilegia l'aliquota mediana anziché quella media, per evitare i comportamenti di tipo opportunistico da parte degli enti locali (*rate tax-back effect*). A titolo di esempio, supponendo che il gettito standard per un tributo sia calcolato con il metodo RTS partendo dalle basi imponibili comunali, applicando l'aliquota fiscale media anziché quella legale e ipotizzando che i trasferimenti perequativi compensino i comuni per la differenza tra la capacità fiscale propria e quella media nazionale, gli enti con la base imponibile pro capite inferiore alla media – beneficiari – avrebbero l'incentivo ad incrementare l'aliquota fiscale propria per innalzare il valore dell'aliquota media nazionale. In questo modo, gli enti beneficiari non solo incrementerebbero il gettito derivante dallo sforzo fiscale, ma registrerebbero anche un *surplus* di trasferimenti perequativi calcolati applicando l'aliquota media nazionale. Ovviamente gli esiti positivi derivanti dall'aumento dell'aliquota media, in presenza di un numero elevato di enti locali coinvolti, sono possibili qualora venga messa in atto un serie di comportamenti strategici di carattere cooperativo. Il caso estremo, più teorico che reale, è rappresentato da un ente locale con base imponibile nulla; esso ha tutto l'interesse ad incrementare la propria aliquota per innalzare il valore medio nazionale senza che i contribuenti subiscano alcun aggravio d'imposta.

Un'altra criticità legata all'applicabilità del RTS è che il metodo richiede la disponibilità di dati attendibili e puntuali sulle basi imponibili. Nel caso delle CF dei comuni italiani è stato scelto il metodo RTS per la standardizzazione del gettito IMU&TASI. In particolare, il gettito standard è calcolato basandosi sui valori del gettito effettivo, che viene standardizzato attraverso la sostituzione delle aliquote effettive con quelle legali per IMU e TASI. Poiché i gettiti standard sono derivati da quelli effettivi, per tener conto della componente legata alla *compliance* locale il gettito standard è successivamente confrontato con il gettito standard teorico. Quest'ultimo è calcolato applicando le

aliquote legali ai valori catastali. Il *tax gap*, calcolato come la differenza tra il gettito standard e il gettito standard teorico, confluisce infine nelle CF comunali.

Superato il problema di applicabilità del RTS, in Italia rimane il fatto che le rendite catastali immobiliari, sulla base delle quali è calcolato sia il gettito standard sia quello standard teorico, presentano profondi elementi di obsolescenza, che necessiterebbero di urgente e non più rinviabile revisione (l'impianto è rimasto sostanzialmente quello del 1939). La delega per la realizzazione di un sistema fiscale più equo e trasparente attraverso l'aggiornamento del catasto è stata conferita al governo dalla legge 11 marzo 2014, n. 23, le misure attuative tuttavia tardano ad essere emanate.

Il mancato aggiornamento o l'aggiornamento a macchia di leopardo delle rendite catastali ha generato nel tempo enormi disparità di trattamento fiscale, inter e infra territoriali. Questo contributo focalizza invece l'attenzione sulle distorsioni che la mancata revisione del sistema catastale genera nella distribuzione degli effetti perequativi inclusi nel FSC.

Per individuare le principali fonti del disallineamento tra rendite catastali e valori di mercato immobiliare occorre considerare diversi fattori. In primo luogo le radici del fenomeno vanno ricercate negli anni '70 e '80, in particolare nella riqualificazione progressiva dei centri storici e nell'ondata di condoni edilizi mal assorbita dagli aggiornamenti catastali. Il secondo fattore è legato ai lunghi cicli positivi del mercato immobiliare (e quello negativo in seguito alla crisi economica dal 2008), che hanno comportato una sensibile differenziazione dei livelli di sviluppo e di reddito tra i diversi territori, senza che tutto ciò potesse trovare un riscontro nelle rendite catastali. Infine, un ulteriore fattore che ha contribuito ad alimentare il problema si individua nelle esperienze disomogenee e disorganiche di revisione catastale avvenute, in alcune realtà comunali, sotto l'impulso dell'aumento generalizzato del prelievo fiscale disposto dal decreto legge n. 201 del 2011 con l'istituzione dell'IMU sperimentale. Queste iniziative, pur correggendo le distorsioni di trattamento fiscale a livello di singolo ente, hanno tuttavia contribuito ad aggravare le distorsioni fra gli enti.

2. Descrizione dei dati e prime evidenze

Le informazioni utilizzate nel presente lavoro sono i dati catastali dell'Agenzia delle Entrate aggregati per comune e i valori di quotazioni residenziale dell'osservatorio di mercato immobiliare (OMI), desunti dalla banca dati utilizzata per la stima delle CF. Entrambe le fonti sono risalenti al 2014. Inoltre, si utilizza il gettito standard IMU come deducibile dalla banca dati del Ministero dell'Interno per il riparto FSC 2015.

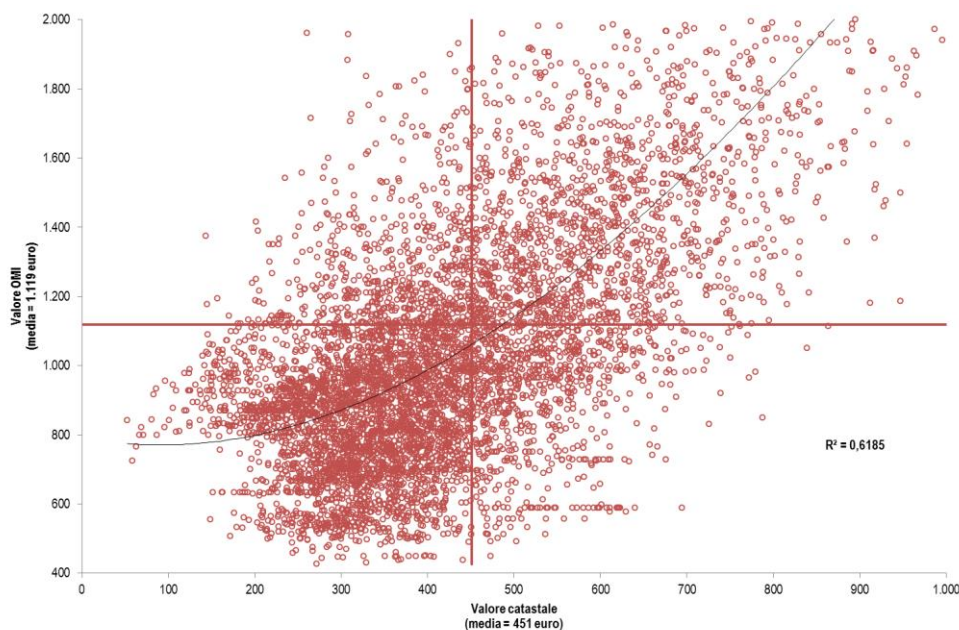
Viene di seguito delineata un'analisi sintetica delle distanze tra valori catastali delle abitazioni e valori di mercato, sempre basata su dati medi comunali. I valori di mercato sono tratti dalla base dati dell'OMI (euro/mq), calcolando un valore medio ponderato dei singoli valori OMI che caratterizzano ciascuna zona. Il riporto alla superficie dei valori catastali è stato effettuato sulla base delle superfici aggregate per categoria e comune fornite dall'Agenzia delle Entrate⁵.

Il grafico a dispersione della Figura 1 rappresenta i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo i rispettivi valori abitativi medi catastali (asse orizzontale) e OMI (asse verticale), ambedue riportati ad euro/mq. L'analisi si limita al patrimonio abitativo "prevalente" (A2-A3-A4)⁶ per diminuire i fattori di ulteriore ed inutile variabilità. I comuni considerati sono complessivamente 6.485. Il coefficiente di correlazione tra le due variabili è +0,76.

⁵ La rendita media per metro quadro può in alcuni casi risultare distorta. I dati utilizzati comprendono infatti la rendita e la superficie totale per ogni categoria catastale, ma non è valutabile il numero di unità immobiliari dotate di superficie, che può essere inferiore al totale delle unità immobiliari urbane (UIU) – sempre dotate di rendita – di ciascun Comune. La rendita catastale per metro quadro può quindi essere in qualche caso sovrastimata. Per limitare questo effetto sono stati esclusi i Comuni (67 casi) per i quali non è rispettata la seguente relazione: rendita A2 \geq rendita A3 \geq rendita A4.

⁶ A2 - Abitazioni di tipo civile; A3 - Abitazioni di tipo economico; A4 - Abitazioni di tipo popolare.

Fig. 1 – Confronto tra valori catastali e valori OMI nei comuni RSO
Valori in euro per mq



Il rapporto tra le due medie, rappresentate dalle due rette perpendicolari a ciascuno degli assi, è pari a circa 2,5 volte a favore del valore di mercato (valore OMI pari a circa 1.150 euro, valore catastale circa 450). La differenza di livello molto marcata tra le due medie non costituirebbe in sé un problema se intorno a esse si condensasse la gran parte dei comuni. Ciò che presenta la maggiore criticità è invece l'ampia dispersione dei singoli valori attorno alle medie. Se si considera il valore catastale medio (circa 450 euro), si osserva che a tale valore sulle ascisse nella Figura 1 corrispondono i Comuni i cui valori medi di mercato si disperdono da poco più di 400 euro fino a quasi 2mila euro. Il fenomeno si presenta in modo più o meno marcato su tutte le fasce di valore⁷. Dividendo i comuni in quattro gruppi secondo i quadranti di intersezione tra le due medie ordinati in senso orario dall'alto in basso, risultano particolarmente preoccupanti i casi dei comuni ricadenti nel 1° e 3° quadrante. Il primo gruppo è caratterizzato da valori medi catastali sotto la media mentre le quotazioni medie OMI residenziale è superiore rispetto alla media nazionale. Nel terzo quadrante sono invece racchiusi i comuni con situazione opposta, ossia gli enti che hanno i valori catastali superiori alla media mentre i valori di mercato medi risultano inferiori alla media nazionale.

L'indice di correlazione tra le due variabili è pari a 0,74. Se si calcola tale indice per i gruppi di comuni raggruppati secondo i percentili della distribuzione delle rendite catastali, si osserva che ai gruppi di comuni con le rendite catastali più basse corrisponde anche una bassa correlazione tra i valori del catasto e quelli di mercato. Si considera, ad esempio, il 10 per cento dei comuni con i valori catastali più bassi (≤ 153 euro/mq), l'indice di correlazione tra i valori catastali e quelli di mercato è pari a circa -0,13. Tale l'indice diventa 0,06 se si considera il 15% dei comuni racchiusi nell'intervallo tra il 10° e 25° percentili, diventa 0,09% per i comuni nell'intervallo tra il 25° e 50° percentili e così via, aumentando con l'aumentare dei valori catastali.

La media del rapporto tra i valori catastali e quelli OMI per tutti i comuni considerati è pari a 0,42. Distinguiamo tra i comuni quelli:

⁷ Va segnalato che questa è una rappresentazione, pur sintetica e approssimata, della situazione delle singole abitazioni. In altri termini, ponendo nel grafico non le medie comunali ma i valori effettivi e catastali delle singole unità avremmo un andamento simile.

- per i quali il rapporto tra valore catastale e valore OMI sia minore di 0,28 – “sottovalutati” sotto il profilo della base imponibile e quindi “avvantaggiati” dai riparti del FSC;
- per i quali il rapporto tra valore catastale e valore OMI sia maggiore di 0,56 – “sopravalutati” sotto il profilo della base imponibile e dunque “svantaggiati” in ambito FSC.

Le tabella 1 e 2 dettagliano questi enti per classe demografica e regione di appartenenza. Si osserva, in primo luogo, una forte concentrazione delle sottovalutazioni catastali tra i piccoli comuni: il 29% degli enti fino a mille abitanti e il 12% di quelli tra mille e 5mila. Nelle classi successive l'incidenza (sempre in termini di numero di enti) si colloca tra il 4% e il 9%, è nulla per i 27 Comuni tra 100mila e 250mila abitanti ma investe una delle 10 città maggiori. Le sopravvalutazioni delle rendite sembra che siano distribuite in modo più uniforme tra le fasce demografiche tranne l'incidenza del 22% di tali casi tra i comuni con la popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti.

*Tab. 1 - Distribuzione dei comuni con più elevate differenze rispetto alla media catasto/mercati
Valori medi comunali in percentuale per classe demografica di appartenenza*

Classe demografica	Numero di Enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Fino a 1.000 abitanti	1.600	469	29%	163	10%
Da 1.001 a 5.000 abitanti	2.897	360	12%	441	15%
Da 5.001 a 10.000 abitanti	975	73	7%	188	19%
Da 10.001 a 20.000 abitanti	586	52	9%	89	15%
Da 20.001 a 60.000 abitanti	341	28	8%	43	13%
Da 60.001 a 100.000 abitanti	49	2	4%	5	10%
Da 100.001 a 250.000 abitanti	27	0	0%	6	22%
Oltre 250.000 abitanti	10	1	10%	1	10%
Totale	6.485	985	15%	936	14%

Se si guarda alla distribuzione delle sotto/sopravalutazioni tra le Regioni, si osserva che essa dipende dalla composizione delle Regioni per i comuni di varia dimensione. Poiché le sottovalutazioni sono concentrati tra i comuni piccolissimi (fino a 1.000 abitanti), si osserva la concentrazione di tali casi nelle regioni come Piemonte e Liguria, dove l'incidenza dei piccolissimi comuni è più alta della media.

I casi delle sopravvalutazioni sono invece concentrati soprattutto nelle regioni del Sud (in particolar modo Basilicata, Puglia e Calabria). L'unica regione del Nord dove l'incidenza dei sopravvalutati è molto più alta della media nazionale, più alta dei rispettivi valori di Puglia e di Calabria, è il Veneto (32%).

*Tab. 2 - Distribuzione dei comuni con più elevate differenze rispetto alla media catasto/mercati
Valori medi comunali in percentuale per regione di appartenenza*

Regione	Numero di Enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Piemonte	1.198	413	34%	59	5%
Lombardia	1.512	131	9%	145	10%
Veneto	540	51	9%	173	32%
Liguria	235	68	29%	25	11%
Emilia-Romagna	310	18	6%	38	12%
Toscana	274	50	18%	16	6%
Umbria	89	0	0%	9	10%
Marche	234	44	19%	5	2%
Lazio	368	98	27%	48	13%
Abruzzo	289	7	2%	83	29%
Molise	136	3	2%	22	16%
Campania	516	79	15%	51	10%
Puglia	257	3	1%	78	30%
Basilicata	129	1	1%	65	50%
Calabria	398	19	5%	119	30%
Totale	6.485	985	15%	936	14%

3. Calcolo delle capacità fiscali

In Italia i metodi utilizzati per la standardizzazione delle entrate comunali sono RTS per quanto riguarda IMU&TASI e addizionale IRPEF, RFCA per quanto concerne la parte residuale dei gettiti tributari ed extratributari.

Le componenti considerate ai fini del calcolo della capacità fiscale comunale appartengono a due principali tipologie di entrata:

- imposte e tasse
 - IMU
 - TASI
 - Addizionale comunale Irpef
 - Imposte e tasse minori (imposta di soggiorno, imposta di sbarco, imposta sulla pubblicità, tassa sull'occupazione di spazi e aree pubbliche)
- tariffe

Si ritiene importante precisare che la tariffa relativa al servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, data la destinazione integrale a copertura del servizio secondo il principio “chi inquina paga”, non è stata standardizzata con le tecniche proprie della capacità fiscale ma imputata in misura pari alla rispettiva componente dei fabbisogni standard, così da renderne indipendente l'effetto nel sistema perequativo.

• Gettito standard IMU e TASI

Nel caso di IMU e TASI la scelta metodologica è stata dettata dalla disponibilità delle informazioni riguardanti le basi imponibili, nonché dal fatto che la normativa vigente in materia prevede specifiche aliquote legali. L'applicazione del metodo RTS ha posto tuttavia diversi problemi, in relazione sia alla scelta delle aliquote sia dei metodi per la misurazione delle basi imponibili, per via dei molteplici regimi speciali di agevolazione o penalizzazione che possono essere deliberati dai Comuni in materia di IMU, nonché per la molteplicità di detrazioni applicabili nella tassazione dell'abitazione principale attraverso la TASI, almeno per il 2015, vale a dire prima dell'esclusione stabilita per la quasi totalità di questo imponibile.

Più in particolare, con riferimento alle aliquote base, il regime fiscale di riferimento per la standardizzazione del gettito IMU-TASI si può così riassumere:

- un'aliquota di base IMU pari al 4‰ per le abitazioni principali “di lusso” (categoria catastale A1, A8, A9), sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013, con detrazione obbligatoria di 200 euro;
- un'aliquota di base IMU pari al 7,6‰ per gli immobili diversi dall'abitazione principale, sulla base dei dati aggiornati con la variazione dei dati catastali registrata nel 2013, escluso il gettito per i fabbricati commerciali e industriali classificati nel gruppo catastale “D”, che è riservato interamente allo Stato; un'aliquota di base TASI pari all'1‰ per le abitazioni principali di lusso e per gli altri fabbricati, sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013.

Una seconda criticità nell'implementazione del metodo RTS, relativamente a IMU e TASI, ha riguardato l'individuazione delle basi imponibili. In particolare, nonostante la disponibilità della base dati catastale, i dati non forniscono in modo adeguato le segmentazioni della base imponibile e, soprattutto, le aree di esclusione e riduzione, che possono risultare molto diversificate tra i diversi territori, tanto da preferire la standardizzazione del gettito in base ai pagamenti intervenuti tramite il modello F24. La scelta è consistita, pertanto, nel replicare con alcuni aggiornamenti le tecniche di calcolo dei gettiti standard già adottate per le stime del 2012-2013. Per affinare ulteriormente la conoscenza delle basi imponibili, le informazioni ottenute dalle dichiarazioni F24 e dalla base dati

catastale sono state integrate con quelle contenute nelle dichiarazioni dei redditi. In particolare, si è proceduto alla verifica di congruità tra le informazioni reddituali e catastali, utilizzando il metodo di integrazione che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha attivato da diversi anni (cfr. il volume annuale "Gli immobili in Italia"). Tale verifica ha consentito di distinguere nella maggior parte dei casi l'utilizzo dell'immobile adibito ad abitazione principale dagli altri utilizzi. Il reperimento delle informazioni sulla base imponibile TASI non ha sollevato ulteriori problematiche. Per questo tributo si applica infatti la medesima aliquota di base a tutte le tipologie di immobili e la base imponibile potenziale è uguale a quella dell'IMU (fatta eccezione per alcune tipologie di immobili soggette a IMU e non a TASI, come i terreni, o viceversa i fabbricati rurali).

4. *Correzione del gettito IMU&TASI std. Primi risultati*

L'articolo 16 della legge n. 23 del 2014 dispone che dall'attuazione della delega fiscale non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. Si presume, dunque, che l'aggiornamento dei valori catastali non deve comportare un aumento del gettito complessivo dei comuni, ammettendo invece variazioni redistributive all'interno del comparto.

Date queste premesse, si propone di simulare l'aggiornamento del gettito standard IMU&TASI, tenendo fermo il suo ammontare complessivo pari a circa 14,5 miliardi di euro e ricorrendo a due scenari distinti:

- seguendo la metodologia RFCA⁸ si corregge il gettito in base ai risultati delle stime econometriche ;
- seguendo la metodologia RTS, attualmente applicata per la standardizzazione dei gettiti standard delle imposte immobiliari comunali, si simula il gettito standard in base ai soli valori OMI.

Scenario 1

Secondo il primo metodo si effettua una stima econometrica. In particolare, in attesa della revisione dell'attuazione della delega fiscale per la parte relativa alla revisione del catasto, è possibile dedurre una misura di correzione del gettito in base al modello econometrico

$$(1) T = \beta'R + \theta'Z + \varepsilon$$

dove:

- T è il gettito attuale;
- R è il vettore delle variabili relative al valore di mercato di diverse categorie degli immobili (residenziale, ufficio e locali commerciali);
- Z è il vettore di eventuali variabili di controllo.

Analogamente al *tax gap*, che viene calcolato come la differenza tra il gettito standard e il gettito standard teorico, la correzione per il disallineamento tra le rendite catastali e i valori di mercato degli immobili potrebbe essere calcolato come:

$$(2) OMI\ gap = \beta'R - T$$

Il gettito standard attuale viene quindi corretto per lo scostamento da quello teorico calcolato in base alle sole variabili relative ai valori di mercato.

⁸ Questo tipo di correzione dei gettiti standard è stato per la prima volta illustrato da SOSE durante il convegno dedicato ai fabbisogni standard e meccanismi di perequazione (3 marzo 2017).

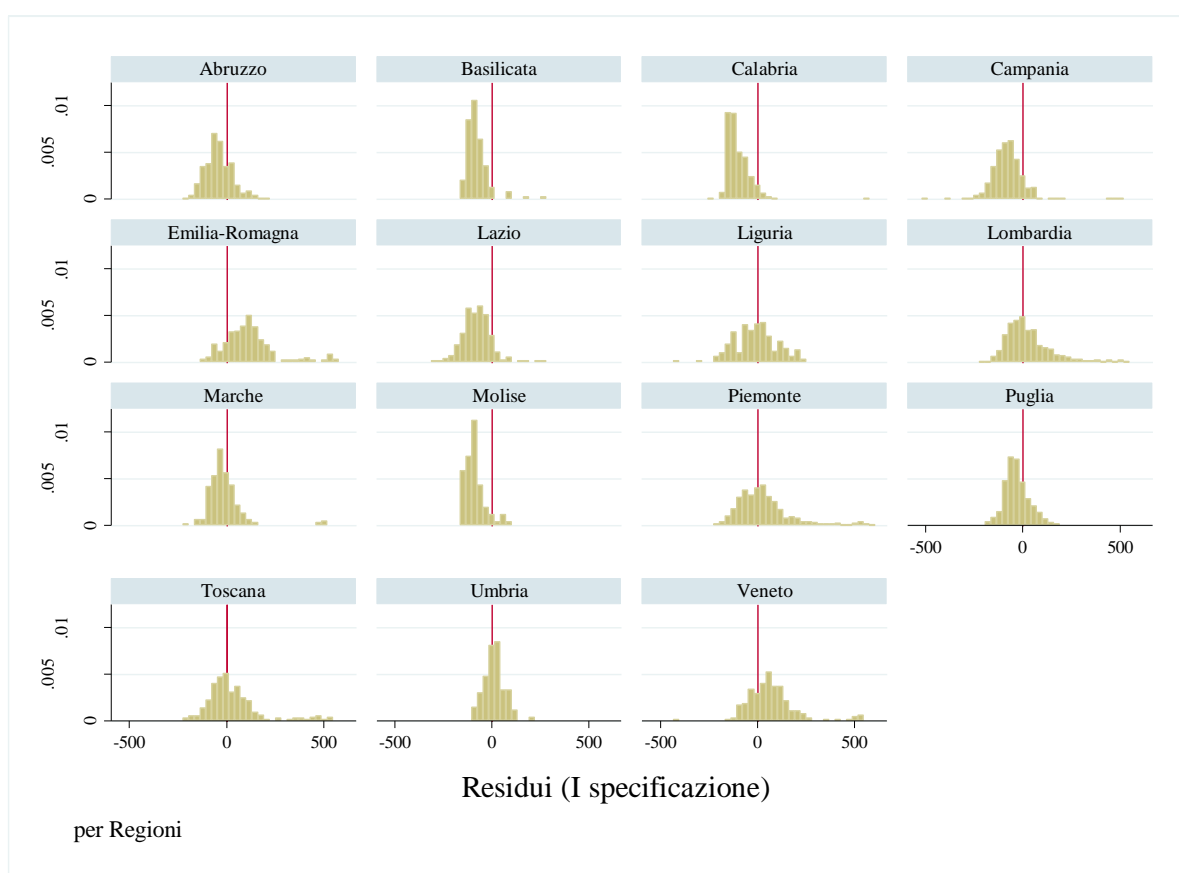
La tabella 3 di seguito riparta i risultati della regressione del gettito IMU in euro procapite sui valori di mercato (valori OMI al mq relativi alle categorie degli immobili residenziali e per uffici e locali commerciali; e le quotazioni mensili al mq degli affitti per le stesse categorie) che costituirebbe la prima fase della standardizzazione. Sulla base dei risultati si osserva una forte correlazione tra i valori OMI e il gettito standard IMU, tuttavia la percentuale della varianza della distribuzione del gettito spiegata dai valori di mercato è piuttosto bassa, pari a 0,27% (I specificazione). Aggiungendo al modello nell'equazione (1) gli effetti fissi regionali (II specificazione) la percentuale della varianza spiegata quasi raddoppia, indicando che disallineamenti tra il catasto e i valori immobiliari di mercato ha forte caratterizzazione geografica.

Tab.3 - Correzione del gettito IMU (risultati della regressione del modello in equazione (1))

<i>Variabili</i>	<i>I specificazione</i>		<i>II specificazione</i>	
<i>Gettito IMU</i> (valore medio 303,3 euro procapite)	β	<i>p-value</i>	β	<i>p-value</i>
Valore OMI mq residenziale	0,703	[0,000]	0,352	[0,007]
Valore OMI mq uffici e commerciale	0,933	[0,000]	0,716	[0,000]
Affitti mq mensile residenziale	0,313	[0,007]	0,425	[0,000]
Affitti mq mensile uffici e commerciale	-0,324	[0,002]	-0,214	[0,006]
Effetti fissi regionali	NO		SI	
Intercetta	300,3448	[0,000]	304,3057	[0,000]
Numero comuni	5.770		5.770	
R-quadro corretto	0,27		0,43	

La figura 2 mostra istogrammi dei residui del modello (eq. 1, I specificazione) per i comuni raggruppati per le regioni di appartenenza. Tali distribuzioni mettono in evidenza gli scostamenti tra il gettito IMU standard e il gettito figurativo ottenuto con la correzione per i valori OMI. Come si evince dalla figura, il gettito standard IMU sarebbe sopravvalutato per i comuni appartenenti alle regioni del Sud, soprattutto quelli del Molise, Basilicata, Calabria, Campania in misura minore quelli della Puglia ed anche quelli del Lazio. Risulta anche che il gettito standard IMU dei comuni di Emilia-Romagna, se confrontati con i valori immobiliari di mercato, dovrebbe in grande misura corretto in aumento. Per molte regioni del Nord e Centro come Lombardia, Piemonte, Veneto e Toscana si osservano le situazioni dei comuni dove il gettito dovrebbe aumentare di misura se lo si correggesse per i valori immobiliare di mercato.

Fig.2 – Distribuzione dei residui della stima per Regioni (I specificazione)



Secondo scenario

Nel secondo scenario si propone di simulare il gettito std IMU&TASI seguendo la metodologia RTS. Essendo le categorie catastali non sono perfettamente *matchabili* con le tipologie di immobili e il grado di conservazione per i quali sono disponibili i valori OMI, non si può utilizzare la metodologia applicata per il calcolo del gettito standard teorico IMU&TASI alla lettera.

Dunque è stato necessario adottare alcune scelte metodologiche allo scopo di “risimulare” i gettiti stimati dal MEF adoperando i valori immobiliari OMI in luogo delle rendite catastali. La metodologia ha mirato a:

- dedurre dalla banca dati catastale la quota IMU&TASI per la categoria A riconducibile agli immobili diversi dalle abitazioni principali;
- calcolare sulla base dei dati disponibili (numero di immobili, rendita e superficie) il gettito standard prendendo a riferimento il valore OMI. Tale gettito è stato poi riproporzionato al totale stimato su base catastale;
- sostituire quest’ultimo valore nel vettore IMU&TASI “Altri fabbricati” che comprende anche il gettito stimato ad aliquota di base riferito alle categorie A10, B1-B8 e C1-C7.

Si riportano di seguito alcune principali variabili descrittive relativamente al valore procapite dei gettiti standard “Altri fabbricati” IMU&TASI sopra descritti (tabella 4) ed una loro distribuzione percentilica (i valori in grassetto rappresentano il limite massimo della classe) (figura 3)⁹.

Tab. 4 – Getti standard IMU&TASI “Altri fabbricati” - Variabili descrittive (euro procapite)

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Gettito standard IMU&TASI con rendite catastali	49,50	6.425,68	274,2026	298,47847
Gettito standard IMU&TASI con valori OMI	45,32	6.535,35	282,7385	331,80910

Si osserva (tabella 4) che il gettito simulato in base ai valori OMI¹⁰ presenta maggiore dispersione rispetto a quello in base ai valori catastali. In particolare, aumenta sia il campo di variazione che la *standard deviation* della distribuzione. Inoltre, aumenta il valore medio che indica che un numero maggiore di comuni registra una correzione del proprio gettito IMU&TASI verso l’alto.

La figura 3 mette in evidenza quanti enti cambiano il decile del gettito procapite di appartenenza dopo la correzione con i valori OMI. Sulla diagonale sono indicati i numeri dei comuni per i quali i decili del gettito in base ai valori catastali coincide con il decile in base ai valori OMI. I valori dei decili per i gettiti in base ai valori catastali e quelli OMI sono indicati rispettivamente sulle ordinate e le ascisse della figura. Come si evince dalla figura 5 gli spostamenti ai decili superiori (sempre confinanti) si osservano soltanto in corrispondenza delle rendite catastali minori. A partire dal quinto decile, la correzione porta agli spostamenti dei comuni verso i decili di OMI più bassi (sempre comunque confinanti). Ovviamente anche per il numero dei comuni che non cambiano il decile di appartenenza, avvengono le correzioni in uno o nell’altro verso.

⁹ Tutte le statistiche sono calcolate su 5.643 enti per i quali è stato possibile effettuare la simulazione del gettito in base ai valori OMI.

¹⁰ Il gettito IMU&TASI categoria residenziale costituisce in media circa il 40% del gettito standard altri fabbricati.

Fig. 3 – Distribuzione del numero di comuni per il valore procapite dei getti standard IMU&TASI “Altri fabbricati”

Gettito standard con valori OMI (decili della distribuzione in euro procapite)

	120	141	158	176	196	220	258	318	482	6.535
122	526	38								
141		564								
159		3	539	23						
175				564						
194				27	537					
219					46	519				
253						40	524			
316							51	514		
466								21	543	
6.426									24	540

Gettito standard con rendite catastali
(decili della distribuzione in euro procapite)

Bibliografia

1. Allers, M. A., and L. J. Ishemoui. 2010. "Fiscal Capacity Equalisation in Tanzania." *Local Government Studies* 36 (5): 697–713. doi:[10.1080/03003930.2010.506981](https://doi.org/10.1080/03003930.2010.506981).
2. Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit, and L. Mizell 2007. "Fiscal Equalisation in OECD Countries." OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Working Paper n. 4.
3. Boothe, P., and D. Hermanutz. 1999. "Simply Sharing: An Equalization Scheme for Canada." *Commentary* 128, C.D. Howe Institute, Ottawa.
4. Dafflon, B. 2007. "Fiscal Capacity Equalization In Horizontal Fiscal Equalization Programs." In *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, edited by R. Boadway and A. Shah, 361–396. Washington, DC: The World Bank.
5. Martinez-Vazquez, J., and L. F. G. Boex. 1997a. "An Analysis of Alternative Measures of Fiscal Capacity for the Regions of the Russian Federation." *International Studies Program Working Paper*, 97-4, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
6. Martinez-Vazquez, J., and L. F. G. Boex. 1997b. "Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and their Applicability in the Russian Federation." *International Studies Program Working Paper* 97-3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
7. Yilmaz, S. 1999. *Equalization across Subnational Governments: Fiscal Capacity*. Washington, DC: World Bank Institute. Mimeo.
8. Yilmaz, Y., S. Hoo, M. Nagowski, K. Rueben, and R. Tannenwald. 2006. "Measuring Fiscal Disparities across the U.S. States: A Representative Revenue System/ Representative Expenditure System Approach. Fiscal Year 2002." A joint report by the Tax Policy Center and the New England Public Policy Center at the Federal Reserve Bank of Boston, *Occasional Papers*, 74. Washington, DC: The Urban Institute.