

La perequazione comunale: i nodi irrisolti della capacità fiscale standard

*Brugnano Carmela, Ferraina Giuseppe, Minzyuk Larysa
Settembre 2017, Cagliari*

Obiettivo di ricerca (1)

La riforma del titolo V della Costituzione (2001): decentramento fiscale e costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali.

Nel caso dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO) la prima applicazione del riparto perequativo nel 2015 nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC):

- il fondo è alimentato esclusivamente con le risorse comunali;
- la correzione di *horizontal fiscal imbalances* (*misurati con fabbisogni, capacità fiscali standard (CF) e criteri storici*);
- Il *target perequativo* è pari al 50% CF.

Le CF sono il gettito potenziale che ciascun comune sarebbe in grado di generare a parità dello sforzo fiscale.

Il gettito IMU&TASI è pari a circa 50% delle CF. Il ***target perequativo FSC*** è dunque determinato dal gettito IMU&TASI, che sostanzialmente corrisponde ai trasferimenti fiscalizzati dello Stato.

Obiettivo di ricerca (2)

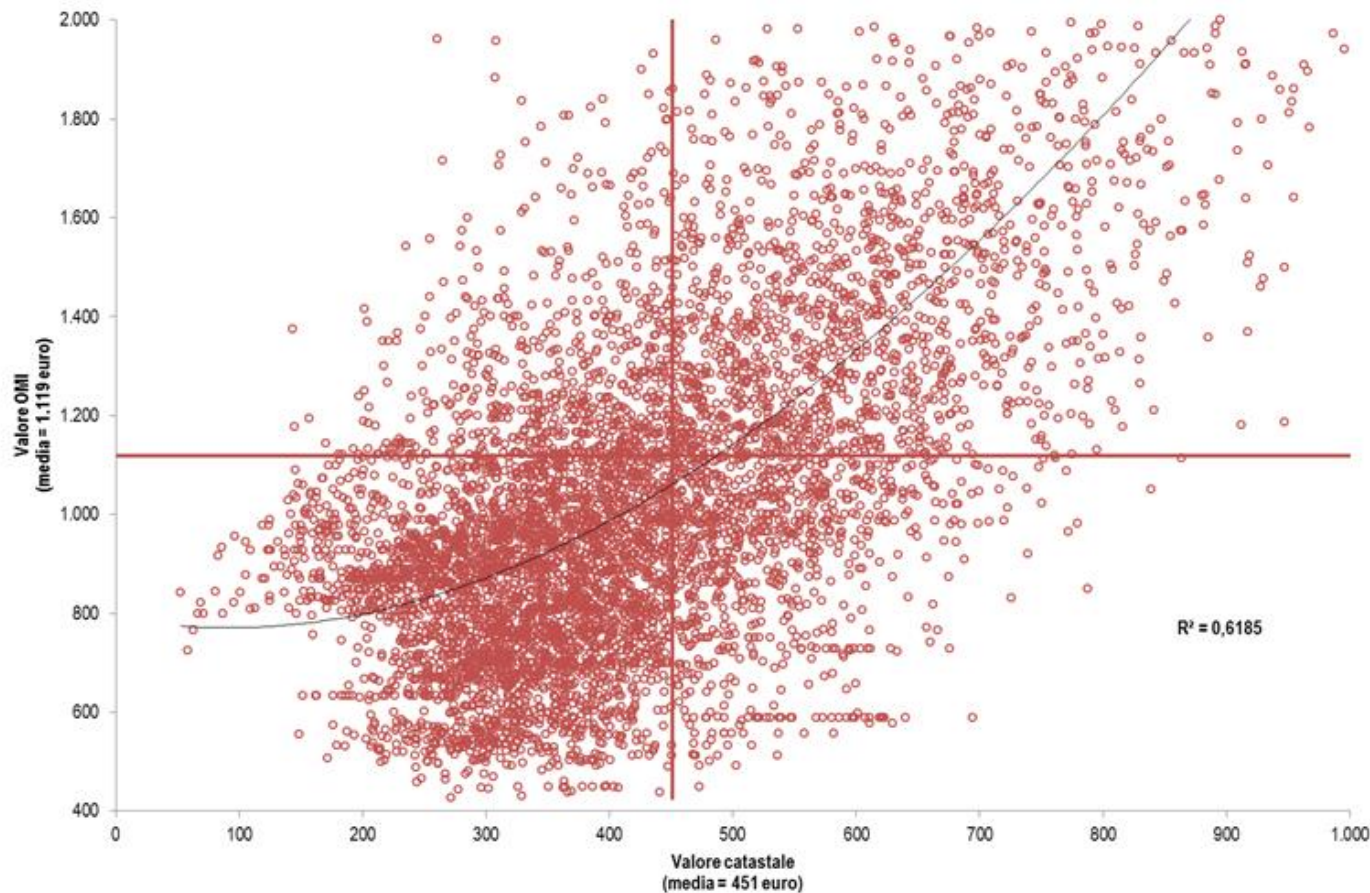
Il gettito IMU&TASU è standardizzato in base all'approccio *Representative Tax System* (RTS). Il metodo consiste nella valorizzazione delle basi imponibili (rendite catastali) con un'aliquota legale:

- Il gettito standard IMU&TASI sulla base del gettito effettivo (a);
- Il gettito standard IMU&TASI potenziale (b);
- la differenza tra (a) e (b) è *tax gap*.

Tutta la metodologia si basa sui valori catastali (VC) che presentano profondi elementi di obsolescenza (**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.

Confronto VC e valori OMI (osservatorio di mercato immobiliare) comuni RSO euro per mq



Si osserva una forte dispersione dei valori VC e OMI rispetto alle medie (rispettivamente 1.119 e 451 euro per mq)

Disallineamenti tra VC e OMI (1)

L'indice di correlazione tra VC e OMI è 0,74.

Se si calcola tale indice per i gruppi di comuni raggruppati secondo i percentili della distribuzione VC, si osserva che la correlazione positiva aumenta con aumentare dei percentili.

(Per il 10% dei comuni con i valori catastali più bassi, l'indice di correlazione è - 0,13, diventa 0,06 se si considera il 15% dei comuni racchiusi nell'intervallo tra il 10 ° e 25 ° percentili dei VC, diventa 0,09% per i comuni nell'intervallo tra il 25 ° e 50 ° percentili dei VC e così via).

La media del rapporto tra VC e OMI è pari a 0,42. Distinguiamo tra i comuni quelli:

- per i quali il rapporto VC e 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 VC e OMI sia maggiore di 0,56 – “sopravalutati” sotto il profilo della base imponibile e dunque “svantaggiati” in ambito FSC.

Disallineamenti tra VC e OMI (per fasce demografiche)

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%

La concentrazione delle *sottovalutazioni* 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 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 *sopravalutazioni* delle rendite sono distribuite in modo più uniforme tra le classi demografiche tranne che per i comuni con la popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti.

Disallineamento tra VC e OMI (per Regioni)

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%

La distribuzione delle *sottovalutazioni* tra le regioni dipende dalla composizione delle regioni per comuni di varia dimensione.

I casi delle *sopravvalutazioni* sono concentrati nelle regioni del Sud. L'unica regione del Nord dove l'incidenza dei sopravvalutati è attorno a 32% è il Veneto. 7

Correzione del gettito IMU&TASI (primo scenario)

L'articolo 16 della delega fiscale (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.

Date queste premesse, si propone di simulare possibili correzioni del gettito std 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 RFCA si corregge il gettito in base ai risultati delle stime econometriche (primo scenario)
- seguendo la metodologia RTS, attualmente applicata per la standardizzazione dei gettiti standard delle imposte immobiliari comunali, si simula il gettito standard teorico in base ai soli valori OMI (secondo scenario).

Correzione del gettito IMU&TASI (primo scenario)

Si deduce una misura di correzione del gettito in base al modello econometrico:

$$T = \beta'R + \theta'Z + \varepsilon$$

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.

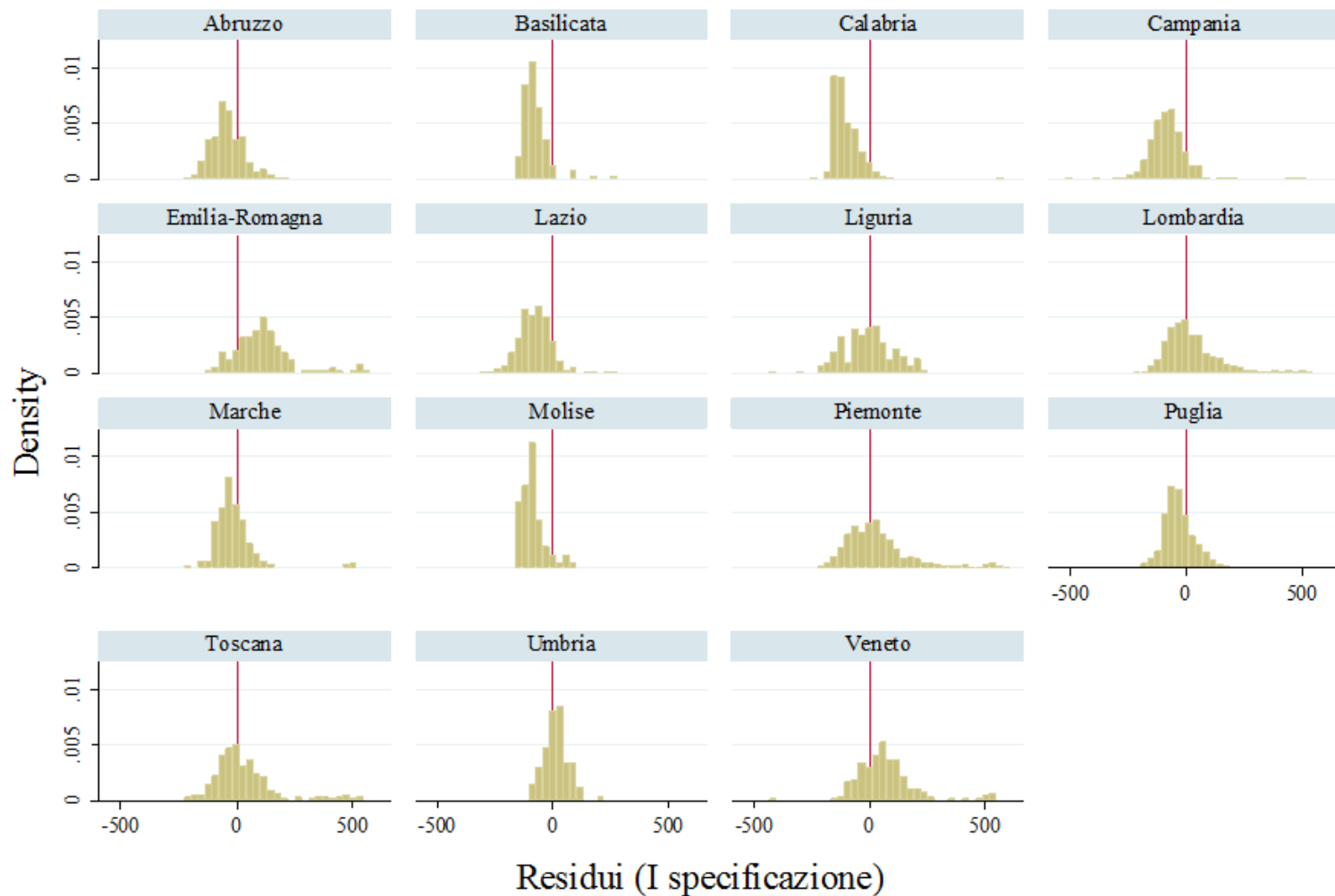
Analogamente al *tax gap*, la correzione per il disallineamento tra VC e OMI è calcolato come:

$$OMI\ gap1 = \beta'R - T$$

Risultati della regressione del modello

Variabili	I specificazione		II specificazione	
Gettito IMU (valore medio 303,3 euro procapite)	β	p-value	β	p-value
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	

Distribuzione dei residui della stima per Regioni (I specificazione)



per Regioni

Correzione del gettito IMU&TASI (secondo scenario)

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

Attraverso RTS non è possibile dedurre una misura del tutto simile al gettito std IMU&TASI che si basa sui valori effettivi del gettito

Si può dedurre un gettito simile al gettito standard teorico (utilizzato per tax gap sui valori catastali) calcolato in base a valori OMI.