

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

28.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 OTTOBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Broglia Claudio (PD)	11, 12
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sul tema dell'elaborazione delle capacità fiscali standard (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		Guerra Maria Cecilia (PD)	10, 11
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 10, 11, 12	Lapecorella Fabrizia, <i>Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	3, 12
		Monteduro Maria Teresa, <i>Dirigente generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	11
		ALLEGATO: Documento consegnato dal Dipartimento delle finanze	13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sul tema dell'elaborazione delle capacità fiscali standard.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sul tema dell'elaborazione delle capacità fiscali standard.

Abbiamo richiamato in audizione la professoressa Lapecorella perché tutti dicono che ormai le capacità fiscali standard sono state elaborate, quindi forse è giunto il momento di parlarne con il dovuto approfondimento.

Ringrazio la professoressa Lapecorella e le do la parola per lo svolgimento della relazione.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.* Grazie. Vorrei aggiungere che sono qui oggi con la dottoressa Monteduro, un di-

rigente del Dipartimento delle finanze che ha coordinato il gruppo di lavoro che ha prodotto la stima delle capacità fiscali.

Partirei dalla definizione e dall'identificazione del contesto di riferimento e dallo stato di attuazione del decreto-legge n. 16 del 2014. Il decreto-legge n. 16 ha in parte ridisciplinato imposte locali (TARI e TASI) e con l'articolo 14 in particolare ha modificato il comma 380-*quater* dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2013 (che in realtà è stato introdotto dalla legge di stabilità per il 2014), stabilendo che « il 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-*ter* è accantonato per essere redistribuito [...] tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale [...] entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento ».

In attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, la legge n. 42 e i successivi decreti attuativi hanno avviato in Italia la riforma delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo. La premessa era stata posta dalla riforma costituzionale del 2001, che aveva sancito l'abolizione di ogni forma di finanza derivata e l'autonomia fiscale dei livelli sub-centrali di governo.

La legge n. 42, dettando alcuni importanti principi per l'architettura del sistema perequativo per la costruzione degli indicatori di fabbisogno standard e di capacità fiscale, aveva stabilito che la perequazione dovesse tener conto della differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale per quello che concerne le funzioni fondamentali degli enti locali.

Infatti, l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo a favore degli enti

locali che non riescono a finanziare con le entrate proprie le funzioni fondamentali hanno lo scopo di garantire, su tutto il territorio nazionale e a un livello standard, l'offerta di servizi pubblici essenziali come il trasporto pubblico locale, l'istruzione e la sanità.

Questa Commissione, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio su uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha rappresentato la necessità di procedere — in parallelo al processo di costruzione dei fabbisogni standard — con la stima delle capacità fiscali standard effettive e potenziali di Comuni e Province. La stessa raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso sullo stesso provvedimento il 30 gennaio scorso in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del fondo di solidarietà comunale.

In particolare, la Commissione aveva raccomandato che i fabbisogni dovessero essere utilizzati solo per l'individuazione delle capacità fiscali per Comuni e Province e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali.

La necessità di applicare l'articolo 14 del decreto-legge n. 16 ci ha indotto a costituire un gruppo di lavoro a livello tecnico composto da rappresentanti delle istituzioni coinvolte. Al gruppo di lavoro tecnico istituito per la stima delle capacità fiscali hanno partecipato il Ministero dell'economia e delle finanze, con rappresentanti del Dipartimento delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato, in particolare dell'Ispettorato generale per la finanza locale, e ovviamente l'ANCI, attraverso il suo braccio operativo, l'IFEL.

Il gruppo ha condiviso innanzitutto il set di informazioni disponibili che fossero utili alla stima della capacità fiscale e ha poi definito le metodologie di stima della capacità fiscale.

L'applicazione concreta del disposto dell'articolo 14 del decreto-legge n. 16 ha posto l'esigenza di operare un intervento normativo volto a disciplinare il procedimento di determinazione delle capacità fiscali. Essenzialmente, infatti, l'anomalia

riscontrabile era quella che, mentre per il processo di determinazione e adozione dei fabbisogni standard era stata prevista una disciplina compiuta e completa in sede di emanazione del decreto legislativo n. 216 del 2010, la stessa disciplina non era stata dettata con riferimento alla determinazione delle capacità fiscali standard. Quindi, per colmare questo vuoto normativo, è stato presentato un emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 (cosiddetto « sblocca Italia ») prevedendo che « con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* siano adottate, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Città e le Autonomie locali, la nota metodologica relativa alle procedure di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a Statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 ».

Che cosa bisogna rilevare rispetto a questa proposta di emendamento? Innanzitutto, questo emendamento non mutua la stessa complessa e articolata procedura prevista dal decreto legislativo n. 216 per l'adozione dei fabbisogni standard degli enti locali, che, come ricorderete, prevede l'emanazione di un DPCM e i passaggi parlamentari.

La scelta di non replicare la procedura prevista per l'adozione dei fabbisogni standard è stata dettata dall'esigenza di evitare che una disciplina eccessivamente articolata potesse pregiudicare l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per il riparto del fondo di solidarietà comunale, che a decorrere dall'anno 2015 deve essere poi adottato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Peraltro, per garantire comunque, in questa procedura più snella e più semplificata, la massima condivisione, l'emendamento prevede che il decreto ministeriale per l'adozione della nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per ciascun Comune sia adottato previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra

lo Stato, le Città e le Autonomie locali, quindi previa intesa nella sede istituzionale nella quale sono rappresentati i diversi livelli di governo interessati. Questo è lo stato dell'arte.

Il gruppo tecnico ha elaborato questo rapporto che non solo descrive la metodologia per stimare le capacità fiscali, ma riporta anche la stima delle capacità fiscali per tutti i comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Prodotto questo lavoro, per dargli la dignità di un risultato utile ad applicare disposizioni di politica economica, è stata prevista l'adozione della nota metodologica e delle capacità fiscali, quindi della distribuzione delle capacità fiscali, attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che sarà adottato previa intesa in Conferenza. Questo è, più o meno, il percorso che immaginiamo. Se questo riesce a essere concluso entro la fine di quest'anno, sarà possibile attuare il disposto dell'articolo 14 che prevede che per il 2015 il 10 per cento del fondo di solidarietà comunale sia ripartito tra i comuni delle Regioni a statuto ordinario in base a fabbisogni e capacità fiscali standard. Questo sarà un ulteriore passo importante e concreto verso l'attuazione del federalismo fiscale.

A questo punto vediamo come è stato svolto il lavoro per la stima delle capacità fiscali.

Per capacità fiscale si intende l'attitudine da parte dei Governi sub-centrali a generare entrate da risorse fiscali di propria pertinenza. È quindi importante un esame preliminare della composizione percentuale delle principali voci di entrata che possono concorrere a definire la capacità fiscale delle amministrazioni comunali. L'abbiamo fatto sulla base degli ultimi dati di cassa disponibili, risultanti dai bilanci consuntivi delle amministrazioni pubbliche per il 2012, pubblicati dall'ISTAT.

Nel 2012 le entrate tributarie delle amministrazioni comunali rappresentavano il 43 per cento del totale delle entrate, ed erano così ripartite: le imposte rappresentavano il 62 per cento delle en-

trate tributarie e il 27 per cento del totale delle entrate; le tasse, la TOSAP (tassa per l'occupazione del suolo pubblico) e la TARSU (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), erano il 19 per cento delle entrate tributarie e l'8 per cento del totale delle entrate; l'IMU rappresentava il 42 per cento delle entrate tributarie e il 18 per cento del totale delle entrate; l'addizionale comunale IRPEF il 10 per cento delle entrate tributarie e il 4,5 per cento del totale delle entrate; infine i proventi (tra le entrate extratributarie ci sono i proventi) costituivano il 51 per cento delle entrate extratributarie e il 7 per cento del totale delle entrate.

Tra le entrate extratributarie, la polizia municipale incideva per il 10 per cento, l'assistenza scolastica, refezione, trasporto e altri servizi per il 6 per cento; infine, i canoni per l'utilizzazione del suolo pubblico, per le concessioni cimiteriali e altro costituivano il 19 per cento delle entrate extratributarie.

La composizione delle entrate tributarie ed extratributarie a livello comunale mostra chiaramente che una fonte importante delle entrate tributarie proprie è rappresentata dalle imposte sugli immobili e dall'addizionale comunale IRPEF. Sono queste le due voci di entrata tributaria più importanti.

Le entrate tributarie nel periodo 2000-2012, al netto del fondo sperimentale di riequilibrio (contabilizzato a partire dal 2011) sono aumentate del 70 per cento, mentre i contributi ai trasferimenti correnti si sono ridotti del 30 per cento circa. Le entrate extratributarie, nello stesso periodo, sono aumentate del 38 per cento. Nel complesso, le entrate, nel periodo considerato, tra il 2000 e il 2012, sono diminuite del 5 per cento.

Avendo individuato cos'è la capacità fiscale e le voci di entrata rilevanti, il passaggio successivo è rappresentato dall'individuazione della metodologia per la stima della capacità fiscale.

Per fare questo è utile un piccolo passo indietro sui fabbisogni standard. La riflessione sul più ampio obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica ha sti-

molato la costruzione dei fabbisogni standard dal lato della spesa, e a questa costruzione si associa dal lato delle entrate la necessità di misurare la capacità fiscale, definita come abilità di un Governo di finanziare un paniere di beni e servizi standardizzato con il gettito proveniente da risorse proprie.

La capacità fiscale è definita anche come valore attuale massimo del gettito da risorse proprie prodotto da un ente locale nel lungo periodo, mentre lo sforzo fiscale è un indicatore derivato che misura fino a che punto un Governo è in grado di utilizzare la sua autonomia tributaria, la manovrabilità dei tributi locali.

Tutte queste definizioni, anche se formulate in maniera diversa, pongono l'accento sulle risorse che sono a disposizione del Governo locale e che dipendono dalla ricchezza del territorio e dalla capacità istituzionale. Nella capacità fiscale, di conseguenza, non è inclusa nessuna forma di trasferimento intergovernativo o di risorse che sono esterne al territorio.

Sul piano delle finalità, il calcolo della capacità fiscale e dei fabbisogni standard è generalmente, ma non solo, rivolto alla costruzione di un sistema di perequazione. In teoria, un programma di equalizzazione fiscale dovrebbe equalizzare il beneficio fiscale netto, il beneficio ottenuto dai servizi pubblici meno il costo rappresentato dalle tasse pagate. Questa è, peraltro, la direzione verso cui molti Paesi si stanno muovendo, utilizzando approcci diversi basati sulla standardizzazione di fabbisogni e di capacità fiscali e applicando criteri oggettivi difficilmente modificabili dai Governi locali.

Per quello che riguarda la misurazione, un indicatore elementare della capacità fiscale degli enti locali è il gettito effettivo *pro capite*, riferito ai dati di bilancio dell'anno precedente. Le entrate effettive, tuttavia, sono una misura inadeguata della capacità fiscale, poiché non consentono di stimare il *gap* tra il gettito effettivamente riscosso dagli enti locali e il gettito potenziale. Enti locali con la stessa capacità fiscale potrebbero non applicare le stesse aliquote ed esenzioni;

potrebbero divergere nei livelli di sforzo fiscale; potrebbero registrare, a parità di sforzo impositivo, gradi diversi di *compliance*, di adempimento tributario da parte dei loro cittadini.

Inoltre, l'utilizzo del gettito effettivo come misura della capacità fiscale utile alla costruzione di un sistema perequativo avrebbe effetti perversi dal punto di vista degli incentivi. Se, infatti, si fa riferimento al prelievo di uno stesso periodo, le entrate derivanti dall'esercizio dello sforzo fiscale risulterebbero completamente annullate dalla corrispondente riduzione dell'ammontare del trasferimento perequativo.

In altre parole, gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore riceverebbero una quota minore del fondo perequativo. Anche qualora si facesse ricorso a un indicatore di capacità basato sulla media di un certo numero di periodi precedenti, sarebbero possibili comportamenti opportunistici di minimizzazione dello sforzo fiscale: è quello che gli economisti chiamano « rischio di comportamento sleale », *moral hazard*.

In alternativa al gettito effettivo, che può essere influenzato dall'esercizio dello sforzo fiscale riconducibile all'autonomia decisionale del Governo locale, per definire la capacità fiscale si fa riferimento a un concetto di gettito standard. Il gettito standard è il gettito ottenuto applicando un'aliquota standard, ossia l'aliquota legale, o in alternativa un'aliquota media nazionale, a basi imponibili effettive, che possono anche variare in misura significativa da una giurisdizione a un'altra.

Per quello che riguarda la definizione della capacità fiscale, le principali componenti sono rappresentate dalle entrate proprie dei comuni, cioè dalle entrate che sono assegnate in via esclusiva e su cui il Governo sub-centrale può fare affidamento certo.

Tuttavia, va evidenziato che la lenta e progressiva implementazione del federalismo fiscale ha prodotto una maggior autonomia fiscale di amministrazioni comunali e, dunque, una maggiore varietà di scelte rispetto al passato in merito alle tipologie di entrate proprie.

In particolare, quindi, le componenti della capacità fiscale che sono state identificate dal gruppo di lavoro si riferiscono alle seguenti tipologie di entrata: innanzitutto, imposte e tasse: l'imposta municipale unica (IMU), la tassa per i servizi indivisibili (TASI), l'addizionale comunale IRPEF; imposte e tasse minori, per esempio l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione di spazi e aree pubbliche. Poi sulle tariffe, la TARI in particolare. La capacità fiscale per il settore raccolta e smaltimento rifiuti è stata calcolata in misura pari al fabbisogno standard, utilizzando i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard. Questa è una circostanza che va chiarita, perché è stata una scelta che non era scontata. A rigore, infatti, le tariffe per raccolta e smaltimento rifiuti non andrebbero incluse nella capacità fiscale perché, per come sono costruite, devono essere fissate dal Comune per coprire l'intero costo del servizio.

Abbiamo reputato utile e necessario includere anche le tariffe in considerazione della circostanza che la voce di spesa relativa a raccolta e smaltimento rifiuti è una componente dei fabbisogni standard. Quindi, avendo nei fabbisogni la raccolta dei rifiuti, se avessimo escluso la TARI dalla capacità fiscale, avremmo avuto una sovrastima dei trasferimenti perequativi. Abbiamo semplicemente inserito la TARI nella capacità fiscale, essendo la stima corrispondente a quella del fabbisogno standard. Quindi, ne abbiamo tenuto conto, ma abbiamo sterilizzato l'effetto.

Tra le entrate extratributarie, i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, in particolare le voci che rappresentano le entrate proprie dei comuni, come i contributi dei cittadini ai servizi di mensa scolastica, trasporto pubblico e asili nido, oppure il canone per l'installazione di servizi pubblicitari, potrebbero concorrere alla determinazione della capacità fiscale. Tuttavia, poiché è molto difficile avere informazioni attendibili sulla quota pagata dai cittadini per tutti i comuni, si è scelto di non standardizzarli.

Per quanto riguarda la metodologia di stima, sono stati utilizzati due diversi approcci. La capacità fiscale standard è stata calcolata utilizzando le metodologie statistiche più accreditate e, quindi, il *Representative tax system* (RTS) da una parte e il *Regression-based fiscal capacity approach* (RFCA) dall'altra, che vi descrivo brevemente e semplicemente.

Con il metodo statistico del *Representative tax system* si calcola l'ammontare delle entrate tributarie che un ente locale potrebbe potenzialmente ottenere date le basi imponibili, se fosse esercitato uno sforzo fiscale di quota standard. È talmente una definizione netta e semplice che sarebbe questo il metodo da utilizzare per tutto. La difficoltà che si incontra nell'utilizzazione di questo semplice metodo statistico è quella che purtroppo non per tutte le entrate tributarie si dispone di un'aliquota standard. Insomma, non è possibile misurare la capacità fiscale. Lo possiamo fare per l'IMU e l'abbiamo potuto fare per l'addizionale comunale IRPEF, ma non per le altre entrate tributarie.

L'accuratezza del computo che consente per ogni tributo assegnato al Governo locale di separare la parte di gettito che è attribuibile alla componente strutturale, quindi quella standard, da quella imputabile allo sforzo fiscale dell'ente è il vantaggio più importante di questo metodo. Il suo svantaggio è che per la sua applicazione corretta sono richieste informazioni puntuali non solo sulle basi imponibili ma anche sulle aliquote.

Nel confronto internazionale, il metodo del *representative tax system* per calcolare la capacità fiscale standard è utilizzato da Canada, Italia, Spagna, Finlandia e Polonia, anche se il sistema è articolato in modo diverso in ciascun Paese. Avete qui una tabella (vedi Allegato, pag. 10) che descrive quali sono i metodi utilizzati nei diversi Paesi. Prima brevemente ho fatto cenno al fatto che il gettito effettivo è un indicatore semplice, è il primo candidato a misurare la capacità fiscale, ma è un

indicatore che risulta inadeguato per molti profili. Eppure, come vedete nella tabella, ci sono vari Paesi che lo utilizzano.

Un metodo di standardizzazione della capacità fiscale dei comuni alternativo al *Representative tax system*, quindi da utilizzarsi in tutti i casi in cui non ci siano informazioni puntuali, affidabili o sufficienti sulle basi imponibili, ovvero sulle aliquote, è il *Regression-based fiscal capacity approach*, che è basato su tecniche econometriche utili in queste circostanze.

Le metodologie econometriche forniscono stime affidabili, possono cogliere una serie di peculiarità delle realtà territoriali includendo un ampio *set* di variabili di controllo nella procedura di stima, consentono di monitorare l'evoluzione temporale delle basi imponibili e dei gettiti standard. Altri vantaggi dei metodi econometrici sono l'ampia flessibilità nella manutenzione e aggiornamento dei dati, che permette di osservare non solo l'evoluzione delle variazioni normative, i fattori istituzionali e dimensionali dei comuni, gli aspetti sociodemografici e organizzativi, nonché l'utilizzo delle tecniche di stima.

In particolare, per la stima della capacità fiscale TASI-IMU 2014 e addizionale comunale IRPEF, come vi dicevo prima, è stato utilizzato il *representative tax system*, avendo le informazioni sulle basi imponibili e sulle aliquote legali. Al contrario, in assenza di queste stesse informazioni, per le imposte e le tasse minori (imposta di soggiorno, imposta di sbarco, imposta sulla pubblicità, tassa sull'occupazione di spazi pubblici) è stato utilizzato l'approccio econometrico che vi ho appena descritto.

Per quello che riguarda la tassazione immobiliare, in particolare l'IMU e la TASI, il legislatore ha previsto un'aliquota di base che abbiamo utilizzato per il calcolo della capacità fiscale. La capacità fiscale è stata ricostruita attraverso una procedura di standardizzazione del gettito IMU che consiste nel determinare il gettito IMU da aliquota di base, a partire dai versamenti effettuati dai contribuenti secondo le aliquote deliberate dai comuni; in assenza di detrazioni, ovvero di regimi speciali di esenzione e agevolazione, que-

sta procedura equivale al prodotto del gettito IMU riscosso per il rapporto tra l'aliquota deliberata e l'aliquota di base.

Negli altri casi, questa procedura richiede l'applicazione di criteri più complessi basati sui dati di versamento in acconto, ovvero sui dati di gettito. La procedura di standardizzazione del gettito non tiene conto ovviamente del *tax gap*, cioè del mancato gettito dovuto a errori di versamento, a mancanza di liquidità e ovviamente all'evasione fiscale. L'utilizzo della capacità fiscale basata interamente sulla standardizzazione del gettito effettivamente riscosso implicherebbe quindi una distorsione nel meccanismo di perequazione fiscale dovuta principalmente all'evasione.

Essenzialmente, se noi calcoliamo il gettito IMU standard partendo dai dati del riscosso non possiamo tener conto dell'evasione, quindi corriamo il rischio di sottostimare la capacità fiscale per tutti quei comuni in cui la base imponibile sommersa è più importante.

Per tener conto dell'impatto dell'evasione fiscale sulle risorse attribuite con fondi perequativi occorrerebbe ricostruire la base imponibile teorica, determinabile a partire dai dati disponibili negli archivi catastali. Tuttavia, per un'opportuna ripartizione tra immobili adibiti ad abitazione principale e immobili diversi dall'abitazione principale, sarebbe necessaria una puntuale integrazione tra i dati disponibili negli archivi catastali e i dati relativi alle destinazioni d'uso presenti nelle dichiarazioni fiscali. Poiché l'integrazione puntuale tra queste banche dati arriva soltanto al 90 per cento della banca dati catastale, è preferibile basarsi maggiormente sulla determinazione della capacità fiscale basata sui dati di versamento e applicare una parziale correzione per tener conto in maniera opportuna dell'impatto dell'evasione fiscale.

Per questo si è scelto di utilizzare un approccio misto. In primo luogo, si è determinata la capacità fiscale secondo la procedura di standardizzazione del gettito che vi ho appena descritto; in secondo luogo, si è corretta la capacità fiscale così

determinata, quindi a partire dal riscosso, con un fattore che tenga conto del *tax gap*, cioè della differenza tra gettito teorico e gettito riscosso. Le criticità osservate nella stima del *tax gap*, dovute alla difficoltà di integrazione tra gli archivi catastali e le dichiarazioni dei redditi, hanno suggerito di considerare in via prudenziale solo una quota della stima del *tax gap*, cautelativamente fissata al 5 per cento del totale. Credo che questa sia una scelta tecnica, di metodo, prudenziale e sostenibile e che sia molto importante aver inserito la stima del *tax gap* nella capacità fiscale.

Il metodo del *Representative tax system*, come vi dicevo, è stato applicato non soltanto alla stima della capacità fiscale standard dell'imposta immobiliare, ma anche alla stima dell'addizionale comunale IRPEF. In questo caso, le informazioni sulle basi imponibili sono desumibili dalle dichiarazioni dei redditi che sono presenti in Anagrafe tributaria.

Il legislatore, per quello che riguarda l'addizionale comunale IRPEF, non ha previsto un'aliquota o un sistema di aliquote di riferimento e un'eventuale soglia di esenzione; non c'è un'aliquota standard così come per l'IMU. Per questo motivo si è utilizzata l'aliquota centrale, nell'intervallo 0-0,8 per cento, che è l'intervallo previsto dal legislatore. Quindi, l'aliquota che è stata scelta per stimare la capacità fiscale standard in relazione all'addizionale comunale IRPEF è lo 0,4 per cento.

La formulazione normativa attuale, nei fatti, è equivalente a un'aliquota standard dello 0,4 per cento, fatto salvo l'aumento e la diminuzione di 0,4 punti percentuali che sono l'esercizio dell'autonomia impositiva municipale. Per stimare il gettito standard dell'addizionale IRPEF si è calcolato il prodotto tra aliquota standard, quindi lo 0,4 per cento, e la base imponibile per ciascun Comune, rapportando poi il valore ottenuto al numero di abitanti, con riferimento quindi alla base imponibile *pro capite*.

Questa è la gran parte della capacità fiscale, perché questi due tributi coprono la parte più importante della capacità fiscale.

Per le voci di entrata diverse da IMU e addizionale IRPEF, dicevamo che la capacità fiscale residua è stata stimata con tecniche econometriche. Il gettito *pro capite* è stato stimato in relazione a una serie di variabili socioeconomiche che misurano innanzitutto il livello di benessere locale, quindi i redditi e la ricchezza, fungendo da *proxy* della base imponibile *pro capite*. Tra queste variabili è stato incluso lo sforzo fiscale esercitato dall'amministrazione locale. Tipicamente, a questo fine si considerano le aliquote legali o, in mancanza di queste ultime, le aliquote effettive.

Inoltre, sono state inserite una serie di variabili volte a catturare la possibilità di attrarre basi imponibili da non residenti, per esempio il flusso turistico, il flusso dei pendolari entranti. Infine, sono state considerate alcune variabili di controllo, come le variabili socio-demografiche che influenzano le preferenze locali di un bene pubblico rispetto alle preferenze per il consumo privato, e le variabili a carattere finanziario, come i trasferimenti intergovernativi, al fine di catturare l'impatto delle politiche del Governo centrale.

La capacità fiscale media delle Regioni a statuto ordinario, utilizzando il *Representative tax system* per IMU e addizionale IRPEF e l'approccio econometrico per i restanti tributi locali, è stata stimata pari a 604 euro per abitante. Più del 50 per cento circa di tale capacità fiscale è determinato dal prelievo sugli immobili e dall'addizionale IRPEF in tutte le Regioni a statuto ordinario. Hanno una capacità fiscale maggiore della media nazionale il Piemonte, la Lombardia, la Liguria, l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Lazio; la Liguria è la regione che mostra la capacità fiscale maggiore e, per converso, la Basilicata è la regione per la quale si osserva la capacità fiscale più bassa.

Le entrate residuali giocano un ruolo importante nelle Regioni a statuto ordinario del Centro-Nord, anche in relazione ai maggiori livelli di reddito e di ricchezza, e il comparto rifiuti pesa, in media, per il 25 per cento. Una piccola tabellina vi descrive le componenti della capacità fi-

scafe per Regione: è una tabella molto aggregata, che ha i valori medi ponderati per la popolazione; nell'ultima colonna, ed è il dato che vi ho appena riportato, leggete la stima della capacità fiscale media per abitante (604 euro).

In relazione alla popolazione, presentano una capacità fiscale superiore alla media i comuni molto grandi, quelli sopra i 100.000 abitanti, e quelli molto piccoli, con meno di mille abitanti.

Avrei voluto lasciarvi la relazione del gruppo di lavoro tecnico. È un lavoro molto interessante, che abbiamo svolto congiuntamente con l'IFEL e con i tecnici della SOSE, la nostra società che ci offre supporto per queste materie. So che li avete già ascoltati. Mi sembrava giusto lasciare questo lavoro con la loro condivisione, ma non sono riuscita ad averlo. Però mi pongo una scadenza e martedì ve la mando.

È stato un lavoro largamente condiviso. Solo la pazienza della dottoressa Monteduro, per le innumerevoli riunioni, ha potuto condurre a completarlo. Si tratta di un lavoro tecnico, che va distribuito e letto. Martedì al massimo lo farò avere a tutti i componenti di questa Commissione.

PRESIDENTE. Grazie. Ricordo ai colleghi che chiedono di intervenire che alle 9.30 dobbiamo chiudere perché iniziano le votazioni.

MARIA CECILIA GUERRA. Sono rimasta molto stupita dalla questione normativa, cioè dal fatto che l'emendamento di cui lei ci ha parlato comporta che il Parlamento non ha parola su questa materia, e in particolare che questa Commissione non vedrà la nota metodologica relativa alle capacità fiscali standard. Se non ho capito male, sarà un decreto vostro con il confronto in Conferenza Stato-Città. Allora, dal punto di vista della sensatezza di questa Commissione, proporrei a questo punto di scioglierla. Niente di personale, ma è evidente che il discorso dei fabbisogni, come giustamente voi ci richiamate, senza questa parte è abbastanza privo di senso, vorrei dire in maniera molto forte.

Questo è un punto di cui investirei il Presidente, perché mi sembra veramente importante.

Vi è un punto molto interessante di cui parleremo in altre occasioni, perché abbiamo poco tempo. Voi avete sottolineato per la TARI il coordinamento fra la procedura del fabbisogno e questa. Mi chiedo se vi siete coordinati anche per quanto riguarda le entrate di finanziamento dei servizi. Ho il dubbio — non è una certezza — che ci possa essere una duplicazione anche in quel caso, per la procedura che è stata seguita per alcuni servizi, in cui la capacità di autofinanziamento è un elemento che concorre alla determinazione dei fabbisogni. Quindi, questo problema che giustamente avete affrontato per la TARI va secondo me controllato, incrociandosi con SOSE, anche per quanto riguarda altri aspetti di fabbisogno.

Per quanto riguarda il tema generale, la perplessità di fondo — ma non dipende certamente da voi che avete fatto un lavoro egregio — è che siccome i nostri tributi, in particolare prima l'IMU e poi la TASI non hanno la caratteristica standard, cioè aliquota e base imponibile, ma un insieme di altri fattori, cioè una struttura di aliquote, e un insieme di detrazioni e deduzioni, il metodo che avete utilizzato collassa, se capisco bene, in un unico indicatore, cioè nella base imponibile implicita.

Questo è un punto che non mi è chiaro, o addirittura ho capito male.

PRESIDENTE. Su questo aspetto, se siete d'accordo, posso scrivere una lettera — non possiamo fare un emendamento — alla Commissione che sta esaminando (e credo non abbiano ancora concluso) lo « sblocca Italia », rilevando questo aspetto. Valuteranno loro, i relatori e il Governo presente in quella sede, se integrare l'emendamento di cui si sta parlando, anche con un passaggio in questa Commissione.

Pensateci e, se siete d'accordo, tra cinque minuti scrivo la lettera. Però dobbiamo essere tutti d'accordo.

CLAUDIO BROGLIA. Ho una domanda di dettaglio. Come entra la remunerazione degli interessi e del capitale dei mutui che i comuni hanno acceso per gli investimenti in questo calcolo della capacità fiscale standard?

Mi spiego meglio. Un comune nell'anno 2000 decide di fare un patto con i cittadini per cui deve costruire una nuova scuola: aumenta quindi l'addizionale IRPEF dello 0,4 per cento, accende un mutuo e costruisce la scuola. È evidente che quel mutuo ha ancora effetti per altri dieci, dodici anni e una buona parte dell'addizionale è dedicata alla remunerazione di quel mutuo. Quindi, quella capacità fiscale standard non è attiva, è nella disponibilità del comune ma è indisponibile dal punto di vista del fabbisogno.

Come rientra questo nel calcolo dei fabbisogni standard? Come si fa a tenere conto di questa circostanza che è generalizzata negli enti locali e risale a quando ancora si potevano fare investimenti?

PRESIDENTE. Ho visto che avete i dati per Regione. Sarebbero disponibili, teoricamente, anche i dati per comune, che qualcuno sicuramente chiederà? Credo che ci siano, ma non so se sia il caso di farli conoscere prima o dopo l'approvazione definitiva. Questo aspetto, però, potrebbe essere interessante.

Do la parola agli auditi per la replica.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Lascerò la risposta in merito alla mancanza di *overlap* per servizi diversi da quelli dei rifiuti alla dottoressa Monteduro che ha coordinato il gruppo di lavoro.

MARIA TERESA MONTEDURO, *Dirigente generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. L'abbiamo fatto per evitare possibili sovrapposizioni tra servizi dei rifiuti, parte di domanda e di offerta. Il problema si era posto anche per il finanziamento dei servizi a domanda indivisibili, perché la problematica è essenzialmente analoga.

Abbiamo però esaminato, nello specifico, il peso di questi servizi che plausibilmente per un terzo potevano essere a carico del singolo contribuente.

Il peso non è sostanziale, nel senso che in totale abbiamo stimato circa un miliardo per tutta questa componente della RSU, su tutti i comuni, e abbiamo valutato che la semplificazione dovuta a trascurare questa componente fosse preferibile all'introduzione di una semplificazione molto forte che necessariamente dovevamo introdurre. Quindi, il problema è stato affrontato, ma è stata scelta una soluzione semplificatrice.

L'altra domanda riguardava l'applicazione del *Representative tax system* all'IMU e alla TASI. In realtà, il modello di calcolo è molto specifico, nel senso che, a partire dai versamenti, abbiamo la possibilità di individuare una serie di tipologie immobiliari, quindi sicuramente le abitazioni principali, le altre abitazioni, i terreni e gli altri immobili. L'operazione che qui è stata fatta è una ricostruzione a ritroso, sfruttando tutte le informazioni presenti nei dati di versamento, quindi per esempio i versamenti in acconto, ma anche i versamenti che il contribuente fa a titolo di versamento al comune, ma anche allo Stato. Quindi, abbiamo un'informazione importante che è la quota versata per esempio sugli immobili D allo Stato, già standardizzata, perché ha già l'aliquota del 7,6 per mille.

È stato anche possibile ricostruire, sulle abitazioni principali, una standardizzazione che tenesse conto insieme sia della detrazione sia dell'aliquota. Quindi, l'operazione è stata molto certosina per tipologia di immobili; non si è trattato semplicemente di applicare un'aliquota effettiva media a una base imponibile, ma per ciascuna base l'aliquota specifica, tenendo conto anche delle detrazioni e dei regimi speciali.

MARIA CECILIA GUERRA. E per la TASI?

MARIA TERESA MONTEDURO, *Dirigente generale del Dipartimento delle fi-*

nanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Ovviamente per la TASI, partendo dalle basi imponibili ricostruite per l'IMU, abbiamo applicato l'1 per mille, perché la normativa non ha consentito le detrazioni.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Se capisco bene, la domanda è se lo sforzo fiscale impatta quando ci sono delle spese pluriennali, come il mutuo. Io credo che sia corretto, comunque, avere a disposizione l'informazione su quant'è la disponibilità di risorse fiscali annuali di cui il Comune ha bisogno anche per fare la scuola che pagherà in «*n*» anni.

CLAUDIO BROGLIA. Se il comune ha già fatto nell'anno 2000 il mutuo, si trova adesso con una capacità fiscale dello 0,8.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Ma la capacità fiscale è potenziale. Quello che importa, che è il *plus* di questo lavoro, è

che trattandosi di una stima dice quali sono le entrate di cui potenzialmente il comune potrebbe disporre per poter far fronte ai suoi fabbisogni standard.

Non stiamo parlando di gettito effettivo.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella e la dottoressa Monteduro per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

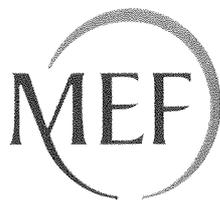
La seduta termina alle 9.25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 19 dicembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Dipartimento
delle Finanze

ALLEGATO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

Il sistema di perequazione istituito con il Fondo di Solidarietà Comunale:
la capacità fiscale

Audizione del Direttore Generale delle Finanze
Prof. Fabrizia Lapecorella

Roma, 16 ottobre 2014

LA CAPACITA' FISCALE DEGLI ENTI LOCALI

Indice

1.1 Il contesto di riferimento e lo stato di attuazione del decreto-legge n. 16 del 2014

1.2 Le entrate delle amministrazioni comunali

1.3 Definizioni concettuali e metodologie per la stima della capacità fiscale

1.3.1 Il calcolo della capacità fiscale IMU/TASI con il metodo RTS

1.3.2 Il calcolo della capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef con il metodo RTS

1.3.3 Il calcolo della capacità fiscale residuale con il metodo RFCA

1.4 Risultati delle stime e delle analisi della capacità fiscale dei comuni

1.1 Il contesto di riferimento e lo stato di attuazione del decreto-legge n. 16 del 2014.

Il decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, reca disposizioni in materia di imposte locali (TARI e TASI), nonché norme di carattere finanziario concernenti gli enti territoriali, tra cui Roma capitale.

L'art. 14 in particolare modifica il comma 380-quater dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni, e stabilisce che il 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter è accantonato per essere redistribuito tra i comuni sulla base delle "capacità fiscali", nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la legge 42/2009 e i conseguenti decreti attuativi hanno avviato, in Italia, una profonda riforma delle relazioni finanziarie tra livelli di governo. La premessa è stata posta dalla riforma costituzionale del 2001 che ha sancito l'abolizione di ogni forma di finanza derivata e l'autonomia fiscale dei livelli sub-centrali di governo.

La L. 42/2009 detta alcuni importanti principi per l'architettura del sistema perequativo e la costruzione degli indicatori "fabbisogno standard" e "capacità fiscale". La perequazione deve tener conto della differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale, per ciò che concerne le funzioni fondamentali degli enti locali. Infatti, l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo a favore degli enti locali che non riescono a finanziare con entrate proprie le funzioni fondamentali, ha lo scopo di garantire, su tutto il territorio nazionale e a un livello standard, l'offerta di servizi pubblici essenziali, come il trasporto pubblico locale, l'istruzione, la sanità.

La Commissione bicamerale, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹ (Atto Gov. n. 41), ha rappresentato la necessità di procedere, in parallelo al processo di costruzione dei fabbisogni standard, alla stima delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province. Analoga raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso al medesimo provvedimento il 30 gennaio scorso, in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale *“solo previa individuazione*

¹Cfr. lo schema di DPCM recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”.

delle capacità fiscali per comune e provincia e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali”.

L'applicazione, a partire dal 2015, dell'art. 14 del DL 16/2014 ha reso necessario costituire un Gruppo di lavoro formato dagli attori istituzionali coinvolti che si concentrasse operativamente sulla stima della capacità fiscale dei Comuni italiani delle regioni a statuto ordinario².

Il Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, lo scorso giugno, è stato costituito da tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della Sose (Soluzioni per il Sistema Economico - Spa) e dell'Anci-Ifel. Il Gruppo ha condiviso le informazioni disponibili utili alla stima della capacità fiscale e ha definito le metodologie di stima.

Analogamente, l'applicazione del citato articolo 14 a decorrere dal 2015 ha posto l'esigenza di operare un intervento normativo volto a disciplinare il procedimento di determinazione delle capacità fiscali.

Infatti, mentre il processo di determinazione e di adozione dei fabbisogni standard risulta compiutamente disciplinato dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, analoga disciplina non è stata dettata con riferimento alla determinazione delle capacità fiscali standard.

In tal senso, è stato presentato apposito emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (A.C. 2629 - cd. Sblocca Italia).

La proposta emendativa prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, siano adottate, previa intesa in Conferenza Stato – città ed autonomie locali, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

² Per quanto riguarda la stima delle capacità fiscali, un primo esercizio è stato effettuato nell'ambito del progetto “Incontro al federalismo fiscale”, presso il Dipartimento delle Finanze dal Gruppo di lavoro “Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni”. I risultati sono stati presentati lo scorso 7 marzo ai rappresentanti dell'Anci-Ifel, della Copaff e della Ragioneria Generale dello Stato.

Giova, peraltro, evidenziare che la proposta emendativa non mutua la complessa ed articolata procedura prevista dal citato decreto legislativo n. 216 del 2010 per l'adozione dei fabbisogni standard degli enti locali. La scelta di non replicare la procedura prevista per l'adozione dei fabbisogni standard discende dall'esigenza di evitare che una disciplina eccessivamente articolata potesse in alcun modo pregiudicare l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 380-ter, lettera b), per il riparto del Fondo di solidarietà comunale, che, a decorrere dall'anno 2015, deve essere, a sua volta, adottato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Peraltro, al fine di garantire la massima condivisione, la proposta emendativa prevede che il decreto ministeriale per l'adozione della nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per ciascun comune sia adottato previa intesa in Conferenza Stato – città ed autonomie locali, ovvero nella sede istituzionale ove sono rappresentati i diversi livelli di Governo interessati.

1.2 Le entrate delle amministrazioni comunali

Per capacità fiscale si intende l'attitudine da parte dei governi sub-centrali a generare entrate dalle risorse fiscali di propria pertinenza. E' importante pertanto un esame preliminare della composizione percentuale delle principali voci di entrata che possono concorrere a definire la capacità fiscale delle amministrazioni comunali, sulla base degli ultimi dati di cassa disponibili risultanti dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche per il 2012, pubblicati dall'ISTAT.

Nel 2012, le entrate tributarie delle amministrazioni comunali rappresentavano il 43% del totale delle entrate ed erano così ripartite: le imposte rappresentavano il 62% delle entrate tributarie e il 27% del totale delle entrate; le tasse (TOSAP, TARSU) erano il 19% delle entrate tributarie e l'8% del totale delle entrate. L'IMU rappresentava il 42% delle entrate tributarie e il 18% del totale delle entrate; mentre l'Addizionale Comunale Irpef il 10% delle entrate tributarie e il 4,5% del totale delle entrate. Infine, i proventi costituivano il 51% delle entrate extra-tributarie e il 7% del totale delle entrate. Tra le entrate extra-tributarie la Polizia municipale incideva per il 10% e l'Assistenza scolastica, refezione, trasporto, altri servizi per il 6%. I proventi dell'ente (COSAP, Canone concessioni cimiteriali, altro) costituivano il 19% delle entrate extra-tributarie.

Le cifre sopra riportate mostrano chiaramente che **una fonte importante di entrate tributarie proprie è rappresentata dalle imposte sugli immobili e dall'Addizionale Comunale Irpef.**

Le entrate tributarie, nel periodo 2000-2012, al netto del Fondo Sperimentale di Riequilibrio³, contabilizzato a partire dal 2011, sono aumentate del 70%; mentre, i contributi da trasferimenti correnti si sono ridotti del 30% circa. Le entrate extra-tributarie, infine, sono aumentate del 38%, nello stesso periodo⁴. Nel complesso, le entrate sono diminuite del 5% dal 2000 al 2012⁵.

1.3 Definizioni concettuali e metodologie per la stima della capacità fiscale

La riflessione sul più ampio obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica ha infatti stimolato la costruzione dei fabbisogni standard, dal lato della spesa, cui si associa, dal lato delle entrate, la necessità di misurare la capacità fiscale, definita come abilità di un governo di finanziare un paniere di beni e servizi pubblici standardizzato con il gettito proveniente da risorse proprie⁶. La capacità fiscale è definita anche come valore attuale massimo del gettito da risorse proprie prodotto da un ente locale nel lungo periodo, mentre lo “sforzo fiscale” è un indicatore derivato che misura fino a che punto un governo utilizza la sua autonomia tributaria.

Tutte le definizioni – seppur formulate in maniera diversa - **pongono l’accento sulle risorse a disposizione del governo locale che dipendono dalla ricchezza del territorio e dalla capacità istituzionale**. Nella capacità fiscale di conseguenza non è inclusa nessuna forma di trasferimento intergovernativo o di risorse esterne al territorio.

Sul piano delle finalità, il calcolo della capacità fiscale e dei fabbisogni standard è generalmente (ma non solo) rivolto alla costruzione di un sistema di perequazione. In teoria, un programma di equalizzazione fiscale dovrebbe equalizzare il beneficio fiscale netto (beneficio ottenuto dai servizi pubblici meno costo/tasse pagate)⁷. Questa è peraltro la

³ Va tuttavia precisato che il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, classificato nel 2012 tra le entrate tributarie, non deve essere considerato ai fini del calcolo della capacità fiscale, perché rappresenta un trasferimento dello Stato agli enti locali.

⁴ Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 2000-2012.

⁵ Si prendono a riferimento le entrate contabilizzate sulla base degli accertamenti.

⁶ Yilmaz, Serdar: “Equalisation across Sub-national Governments: Fiscal Capacity”, World Bank Institute.

⁷ L’equalizzazione ha due dimensioni fondamentali (OECD, 2014): a) può mirare ad equalizzare il gettito o il costo dei servizi pubblici, a seconda che si proponga di ridurre le differenze nella capacità di ottenere gettito o nel costo di fornitura; b) può avere una carattere orizzontale o verticale: a seconda che le giurisdizioni ricche forniscano risorse a quelle più povere o che il governo centrale redistribuisca le risorse. La combinazione prevalente nei paesi dell’Ocse è verticale-costo, cioè il governo centrale provvede le risorse necessarie allo scopo di ridurre le differenze di costo nella fornitura dei servizi pubblici (OECD, 2014). In Italia, la perequazione è basata – secondo i principi dettati nella legge 42/2009 - sulla differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale, per ciò che concerne le funzioni fondamentali degli enti locali. L’istituzione e il funzionamento del fondo perequativo a favore degli enti locali che non riescono a finanziare con entrate proprie le funzioni fondamentali ha lo scopo di garantire, su tutto il territorio nazionale e a un livello standard, l’offerta di servizi pubblici essenziali, come il trasporto pubblico locale, l’istruzione, la sanità. Un sistema molto simile è presente in Canada da molto tempo; nel Constitutional Act del 1982 si legge: *Il governo e il parlamento del Canada s’impegnano a finanziare*

direzione verso cui molti paesi si stanno muovendo, determinando approcci basati sulla standardizzazione di fabbisogni e capacità fiscali, e applicando criteri oggettivi, difficilmente modificabili dai governi locali.

Sotto il profilo della misurazione, un indicatore elementare della capacità fiscale degli enti locali è il gettito effettivo pro-capite, riferito ai dati di bilancio dell'anno precedente. Le entrate effettive forniscono tuttavia una misura inadeguata della capacità fiscale, poiché non consentono di stimare il *gap* tra gettito effettivamente riscosso dagli enti locali e gettito potenziale (enti locali con la stessa capacità fiscale potrebbero non applicare le stesse aliquote ed esenzioni; potrebbero divergere nei livelli di sforzo fiscale; potrebbero registrare - a parità di sforzo impositivo - gradi diversi di *compliance*). Inoltre, l'utilizzo del gettito effettivo, come misura della capacità fiscale utile alla costruzione di un sistema perequativo, avrebbe effetti perversi dal punto di vista degli incentivi: se si fa riferimento al prelievo dello stesso periodo, le entrate derivanti dall'esercizio dello sforzo fiscale risulterebbero completamente annullate dalla corrispondente riduzione dell'ammontare del trasferimento perequativo. In altre parole, gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore riceverebbero una quota minore del fondo di perequazione. Anche qualora si facesse ricorso ad un indicatore di capacità basato sulla media di un certo numero di periodi precedenti, sarebbero possibili comportamenti strategici di minimizzazione dello sforzo fiscale (*moral hazard*).

In alternativa al gettito effettivo che può essere influenzato dall'esercizio dello sforzo fiscale riconducibile all'autonomia decisionale del governo locale, si fa riferimento ad **un concetto di gettito standard, cioè il gettito ottenuto applicando un'aliquota standard –l'aliquota legale o in alternativa l'aliquota media nazionale – alla basi imponibili effettive** che possono anche variare in misura significativa da una giurisdizione all'altra.

Sotto il profilo delle definizioni della capacità fiscale, le principali componenti sono rappresentate dalle **entrate proprie dei Comuni, ovvero di quelle assegnate in via esclusiva e su cui il governo sub-centrale può fare affidamento certo**. Va posto l'accento, tuttavia, sulla circostanza che la lenta e progressiva implementazione del federalismo fiscale ha prodotto una maggiore autonomia fiscale delle amministrazioni comunali e dunque una maggiore varietà di scelte – rispetto al passato - in merito alle tipologie di entrata proprie.

In particolare, le componenti della capacità fiscale identificate dal “Gruppo di lavoro” afferiscono alle seguenti tipologie di entrata:

l'equalizzazione (tra giurisdizioni) per assicurare che i governi locali abbiano sufficienti risorse per fornire livelli ragionevolmente comparabili di servizi pubblici e di tassazione.

a) Imposte e tasse: *i*) IMU (Imposta Municipale Propria)/TASI (Tassa per i Servizi Indivisibili) e Addizionale Comunale Irpef (ACI); *ii*) Imposte e tasse minori (ad es. l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche);

b) Tariffe (TARI). La capacità fiscale per il settore “raccolta e smaltimento rifiuti” è stata calcolata in misura pari al fabbisogno standard, utilizzando i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard. A rigore, le tariffe per “raccolta e smaltimento rifiuti” non andrebbero incluse nella capacità fiscale, poiché sono a totale copertura del costo del servizio. L'inclusione si è resa necessaria esclusivamente in considerazione della circostanza che la voce di spesa relativa alla “raccolta e smaltimento rifiuti” è una componente dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima del trasferimento perequativo.

Tra le entrate extra-tributarie i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, in particolare le voci che rappresentano entrate proprie dei comuni, come i contributi dei cittadini ai servizi di mensa scolastica o trasporto pubblico e asili nido, o il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, potrebbero concorrere alla determinazione della capacità fiscale. Tuttavia, essendo difficile avere informazioni attendibili sulla quota pagata dai cittadini, per tutti i comuni, si è scelto di non standardizzarli.

Sotto il profilo delle metodologie di stima, la capacità fiscale standard è stata calcolata utilizzando le metodologie statistiche più accreditate nella letteratura internazionale: il *Representative Tax System (RTS)* e il *Regression Based Fiscal Capacity Approach (RFCA)*.

Con il metodo statistico *Representative Tax System (RTS)* si calcola l'ammontare delle entrate tributarie che un ente locale potrebbe potenzialmente ottenere, date le basi imponibili, se fosse esercitato uno sforzo fiscale standard (aliquota standard). L'accuratezza del computo che consente, per ogni tributo assegnato al governo locale, di separare la parte di gettito attribuibile alla componente strutturale da quella imputabile allo sforzo fiscale dell'ente è il vantaggio principale del metodo RTS. La necessità di disporre di informazioni puntuali e analitiche sia sulle basi imponibili che sulle aliquote è invece lo svantaggio principale.

Nel confronto internazionale⁸, il metodo RTS è utilizzato da Canada, Italia, Spagna, Finlandia e Polonia, anche se il sistema è articolato in modo diverso in ciascun paese (Tavola 1).

Tavola 1. Confronto internazionale della stima della capacità fiscale

Paesi	Sistema
Australia	Capacità potenziale di gettito, tasse sui salari, sulla vendita di proprietà, sul valore della terra, attività estrattive
Austria	Sistema della ripartizione del gettito, gettito effettivo
Canada	<i>Representative tax system</i> (con 33 diverse tasse)
Germania	Sistema della ripartizione del gettito, gettito effettivo
Italia	<i>Representative tax system</i>
Spagna	<i>Representative tax system</i>
Svizzera	Tasse sul reddito, sulla ricchezza e sui veicoli
Danimarca	n.p.
Finlandia	<i>Representative tax system</i> (tassa sul reddito personale, da impresa e sulla proprietà)
Grecia	Gettito effettivo
Norvegia	Gettito effettivo
Polonia	<i>Representative tax system</i> (tassa sul reddito personale, da impresa e gettito effettivo)
Portogallo	Gettito effettivo
Svezia	Gettito effettivo
Regno Unito	Gettito effettivo

Fonte: *Oecd, 2014*

Un metodo di standardizzazione della capacità fiscale dei comuni, alternativo al RTS è il *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA) basato su tecniche econometriche, utili, in particolare, quando non sono fissate le aliquote legali e/o non è facile quantificare la base imponibile. In questi casi, le metodologie econometriche forniscono stime affidabili; possono cogliere una serie di peculiarità delle realtà territoriali, includendo un ampio set di variabili di controllo; consentono di monitorare l'evoluzione temporale delle basi imponibili e dei gettiti standard. Altri vantaggi sono: l'ampia flessibilità nella manutenzione e aggiornamento dei

⁸Hansjörg Blöchliger (2014), *Fiscal equalisation – a cross-country perspective*, OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels, Paris, Paper prepared for the conference on “Fiscal Equalisation”, Berlin, 26-27 June.

dati che permette di osservare non soltanto l'evoluzione delle variazioni normative, i fattori istituzionali/dimensionali dei comuni e gli aspetti socio-demografici e organizzativi nonché l'agevole utilizzo delle tecniche di stima.

Nello specifico, per la stima della capacità fiscale TASI/IMU 2014 e Addizionale Comunale Irpef è stato utilizzato l'RTS, avendo a disposizione basi imponibili e aliquote legali; al contrario, non disponendo di analoghe informazioni, per le imposte e tasse minori (l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche) è stato utilizzato l'RFCA.

1.3.1 Il calcolo della capacità fiscale IMU/TASI con il metodo RTS

Con riferimento alla tassazione immobiliare, e in particolare all'IMU e alla TASI, il legislatore ha previsto un'aliquota di base, che consente un buon adattamento del modello RTS alla stima della capacità fiscale.

La capacità fiscale è stata ricostruita attraverso una procedura di standardizzazione del gettito IMU che consiste nel determinare il gettito IMU ad aliquota di base a partire dai versamenti effettuati dai contribuenti secondo le aliquote deliberate dai comuni. In assenza di detrazioni, ovvero regimi speciali di esenzione e agevolazione, tale procedura equivale al prodotto del gettito IMU riscosso per il rapporto tra l'aliquota deliberata e l'aliquota di base (negli altri casi tale procedura consiste nell'applicazione di criteri più complessi, basati sui dati del versamento in acconto, ovvero sui dati relativi al gettito riservato all'erario). Una volta ricostruite le basi imponibili, si è tenuto conto dell'evoluzione normativa nel 2014 (introduzione della TASI), e quindi delle aliquote di base per IMU e TASI⁹ previste dalle nuove previsioni normative.

La procedura di standardizzazione del gettito, tuttavia, non tiene conto del c.d. *tax gap*, ovvero del mancato gettito dovuto a errori di versamento, mancanza di liquidità ed evasione fiscale. L'utilizzo della capacità fiscale basata interamente sulla standardizzazione del gettito effettivamente riscosso implicherebbe una distorsione nel meccanismo di perequazione fiscale

⁹ Si ricorda che, a differenza del regime IMU 2012 per le abitazioni principali che prevedeva aliquote e detrazioni di base, la normativa Tasi 2014 fissa solo l'aliquota di base. Le detrazioni, eventualmente deliberate dai Comuni nell'esercizio della loro potestà impositiva, costituiscono una riduzione dello sforzo fiscale ma non hanno nessun impatto sulla determinazione della capacità fiscale.

dovuta, principalmente, all'evasione fiscale: in altri termini i comuni in cui è significativa la base imponibile sommersa sarebbero favoriti.

Per tener conto dell'impatto dell'evasione fiscale sulle risorse attribuite con fondi perequativi occorrerebbe ricostruire la base imponibile teorica, determinabile a partire dai dati disponibili negli archivi catastali. Tuttavia, per una opportuna ripartizione tra immobili adibiti ad abitazione principale e immobili diversi dall'abitazione principale sarebbe necessaria una puntuale integrazione tra i dati disponibili negli archivi catastali e i dati relativi alle destinazioni d'uso presenti nelle dichiarazioni fiscali. Poiché l'integrazione puntuale tra queste banche dati è solo parzialmente completa (per circa il 90 per cento degli immobili censiti negli archivi catastali), è preferibile confidare maggiormente sulla determinazione della capacità fiscale basata sui dati di versamento, e applicare una parziale correzione per tener opportunamente conto dell'impatto dell'evasione fiscale.

Pertanto, si è scelto di utilizzare un approccio misto. In primo luogo, si è determinata la capacità fiscale secondo la procedura di standardizzazione del gettito; in secondo luogo, si è corretta la capacità fiscale così determinata con un fattore che tiene conto del *tax gap*, ovvero della differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivamente riscosso. Tuttavia, le criticità osservate nella stima del *tax gap*, dovute ai problemi sopra descritti, hanno suggerito di considerare in via prudenziale solo una quota della stima, cautelativamente fissata al 5% del totale.

1.3.2 Il calcolo della capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef con il metodo RTS

Per stimare la capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef è possibile utilizzare il *Representative Tax System*, perché le informazioni sulle basi imponibili sono esaustivamente desumibili dalle dichiarazioni fiscali pubblicate annualmente dal Dipartimento delle Finanze. Il legislatore non ha previsto un'aliquota (o di un sistema di aliquote) di riferimento e un'eventuale soglia di esenzione. Pertanto si è utilizzata l'aliquota centrale (nell'intervallo 0-0,8% previsto dal legislatore¹⁰), pari allo 0,4%. L'attuale formulazione normativa è equivalente, nei fatti, ad un'aliquota standard dello 0,4% fatto salvo l'aumento o la diminuzione di 0,4 punti percentuali (esercizio dell'autonomia impositiva municipale).

Per stimare il gettito standard dell'Addizionale Comunale Irpef, si è quindi calcolato il prodotto tra l'aliquota standard, cioè il valore centrale delle aliquote applicabili dai comuni

¹⁰ L'unica eccezione è Roma Capitale che applica un'aliquota allo 0,9%.

(0,4%), e la base imponibile¹¹ per ciascun comune, rapportando poi il valore ottenuto al numero di abitanti (base imponibile pro-capite).

1.3.3 Il calcolo della capacità fiscale residuale con il metodo RFCA

Le voci di entrata diverse dall'IMU e dall'addizionale Irpef, ovvero la “capacità fiscale residua”, sono state stimate mediante tecniche econometriche. L'applicazione del metodo RTS a queste componenti della capacità fiscale non risulta agevole perché la base imponibile e/o l'aliquota standard non sono disponibili.

Il gettito pro-capite standard delle imposte e tasse ‘minori’ è stato stimato in relazione ad una serie di variabili socio-economiche che misurano il livello di benessere locale (quali i redditi e la ricchezza), fungendo da *proxy* della base imponibile pro-capite. Tra queste è stato incluso lo sforzo fiscale esercitato dall'amministrazione locale (solitamente a tal fine si considerano le aliquote legali o, in mancanza di queste ultime, si considerano le aliquote effettive) e una serie di variabili volte a catturare la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti (ad esempio, il flusso turistico e il flusso dei pendolari entranti). Infine, sono state considerate alcune variabili di controllo, come le variabili socio-demografiche che misurano le preferenze locali di bene pubblico rispetto alle preferenze per il consumo privato e le variabili a carattere finanziario, come i trasferimenti intergovernativi, al fine di catturare l'impatto delle politiche del governo centrale.

1.4 Risultati delle stime e delle analisi della capacità fiscale dei comuni

La capacità fiscale media delle RSO è stata stimata pari a **604 euro per abitante**. Più del 50% circa di tale capacità fiscale è determinato dal prelievo sugli immobili e dall'addizionale Irpef, in tutte le Regioni a Statuto Ordinario. Presentano una capacità fiscale maggiore della media nazionale il Piemonte, la Lombardia, la Liguria l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Lazio. La Liguria è la regione che mostra la capacità fiscale maggiore; per converso, la Basilicata è la regione per la quale si osserva la capacità fiscale più bassa.

¹¹La base imponibile è data dalla variabile “reddito imponibile ai fini delle addizionali Irpef” estratta dalle dichiarazioni fiscali. Le statistiche sulle dichiarazioni fiscali pubblicate dal Dipartimento delle Finanze sono basate sulla residenza al momento della presentazione della dichiarazione. Poiché l'addizionale comunale dovuta si basa invece sul comune in cui il contribuente ha il domicilio fiscale al primo gennaio dell'anno d'imposta, che può in rari casi non coincidere con la residenza, ai fini del calcolo è stato necessario rielaborare le statistiche in base al domicilio fiscale.

Le entrate residuali giocano un ruolo importante nelle RSO del centro-nord, anche in relazione ai maggiori livelli di redditi e ricchezza; il comparto rifiuti pesa, in media, per il 25%.

Tabella 2 – Componenti della capacità fiscale per regione, valori medi ponderati per la popolazione, solo comuni RSO (euro per abitante).

Regione	Imu-Tasi-Aci (A)	Tax gap imu-tasi (B)	Entrate residuali (C)	Rifiuti (D)	Capacità fiscale totale (E = A+B+C+D)
Piemonte	366	3	124	147	640
Lombardia	357	3	138	147	645
Veneto	345	3	121	145	615
Liguria	546	4	137	191	877
Emilia-Romagna	410	3	135	152	700
Toscana	392	4	123	159	678
Umbria	290	3	103	137	533
Marche	293	2	106	154	555
Lazio	412	6	131	165	715
Abruzzo	302	4	89	151	546
Molise	262	3	75	140	480
Campania	214	4	63	149	429
Puglia	260	3	69	139	471
Basilicata	189	3	69	126	388
Calabria	191	4	59	148	402
TOTALE	338	4	112	151	604

In relazione alla popolazione, presentano una capacità fiscale superiore alla media i comuni molto grandi (oltre i 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1000 abitanti).

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0006880