

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Atto n. 284 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	231
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	241

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 23 marzo 2016. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze, Enrico Zanetti.

La seduta comincia alle 8.10.

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della 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.

Atto n. 284.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, intervenendo in via preli-

minare, precisa che lo schema di decreto in esame ha carattere tecnico e tiene conto dell'impatto sulla metodologia di calcolo delle capacità fiscali, prodotto dalle modifiche legislative intercorse e dall'aggiornamento delle basi imponibili, riferite all'anno 2013.

Richiama quindi la metodologia di calcolo utilizzata, a partire dal metodo statistico applicato alla aliquota standard per IMU e TASI. Richiama in particolare le diverse metodologie di calcolo riferite alle diverse tipologie di tributo e sottolinea il rapporto intercorrente tra standard teorico e riscosso e le diverse ipotesi di standardizzazione che si possono dare in relazione allo scostamento tra i due dati.

La metodologia interessa anche l'IMU sugli immobili di lusso e la relativa TASI, oltre che la IMU sugli altri immobili.

Ricorda inoltre che l'utilizzazione del *tax gap* ai fini della standardizzazione rimane limitata alla misura del 5 per cento.

Ricorda poi il metodo di calcolo utilizzato per la addizionale comunale all'Ir-

pef, per la quale è individuata come aliquota standard l'aliquota intermedia dello 0,4 per cento. Per quanto riguarda la TARI, invece, essa è considerata in misura uguale al fabbisogno standard, trattandosi di una entrata che deve coprire il costo del servizio.

Per tutti gli altri tributi utilizzati è stato fatto ricorso a un modello econometrico regressivo che tiene conto del valore medio delle capacità fiscali per una serie di variabili, a ciascuna delle quali è attribuito un coefficiente applicato ai valori del 2013. Sulle capacità fiscali residuali si può determinare un effetto distorsivo nei confronti dei piccoli comuni, rispetto al quale viene introdotto un fattore di correzione per ogni classe demografica.

Il deputato Giovanni PAGLIA (SI-SEL), *relatore*, osserva preliminarmente che lo schema di decreto in esame costituisce un aggiornamento rispetto al decreto del 2015 e non è caratterizzato da scelte o modificazioni di carattere politico. Segnala in particolare che è immutata la percentuale di utilizzazione del *tax gap*. Ritiene inoltre che non sia chiaro per quale motivo venga considerata ai fini della capacità fiscale standard la TARI se è poi considerata pari al fabbisogno.

Fa presente che l'atto del Governo in esame costituisce un aggiornamento della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, approvate con il decreto ministeriale 2015 (atto del Governo n. 140 sul quale la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale ha espresso il parere il 25 febbraio 2015).

L'aggiornamento si rende necessario per effetto delle modifiche normative in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI, e per tenere conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni. In altri termini, si tratta di una revisione periodica della determinazione puntuale della capacità fiscale per ogni singolo comune delle regioni a statuto ordinario,

in modo da tenere conto sia dei cambiamenti che intervengono nel quadro normativo, sia della volatilità dei dati.

Rispetto alla stima delle capacità fiscali contenuta nel decreto ministeriale 11 marzo 2015, la capacità fiscale stimata nello schema di decreto in esame è diminuita dell'1,7 per cento tra il 2015 e il 2016, passando da 30.593 milioni di euro nel 2015 a 30.068 milioni di euro nel 2016.

La flessione più consistente riguarda la componente TASI (-45,4 per cento) ed è dovuta all'esenzione delle abitazioni principali non di lusso prevista dalla legge di stabilità 2016; la componente IMU è diminuita dell'1,2 per cento a seguito dell'esclusione della componente (esentata) dei terreni prevista dalla stessa legge di stabilità 2016.

L'addizionale comunale varia marginalmente (+0,2 per cento) a causa dell'utilizzo nella stima degli ultimi dati aggiornati dei redditi: infatti, la stima per il 2015 è stata fatta sulla base dei redditi del 2012; per la stima del 2016 sono stati utilizzati i redditi del 2013. La componente del *tax gap* è diminuita dello 0,6 per cento in quanto è stata eliminata la quota relativa alle abitazioni principali. La componente rifiuti è aumentata del 14,7 per cento.

L'ammontare della capacità fiscale determinata dallo schema di decreto in esame costituisce la base di riferimento per l'applicazione del criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale. Tale criterio è costituito dalla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, tenendo conto che, per gli anni 2015 e 2016, l'ammontare della capacità fiscale da prendere in considerazione equivale al 45,8 per cento della capacità fiscale complessiva.

Lo schema di decreto del Ministro dell'economia e finanze integra, come già ricordato, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e un aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, adottati con il decreto ministeriale 11 marzo 2015. Le capacità fiscali rappresentano, in sintesi, il gettito poten-

ziale da entrate proprie del territorio di riferimento, date la base imponibile e l'aliquota legale.

L'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 11 marzo 2015 prevede che la metodologia e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario sono sottoposte a monitoraggio e rideterminazione, di norma, con cadenza annuale, al fine di considerare eventuali mutamenti normativi e tenere progressivamente conto del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento.

Si ricorda che, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (quali sanità, assistenza, istruzione) e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali – per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari – rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni. I fabbisogni standard – introdotti nell'ordinamento a seguito del decreto legislativo n. 216 del 2010 – costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Le funzioni diverse da quelle fondamentali devono invece essere finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento

delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali, con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo, dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative. La legge delega evidenzia, in relazione a ciò, come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

Nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale – che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011, a seguito delle sostanziali modifiche apportate alla disciplina dell'IMU dalla legge di stabilità per il 2013 – come disciplinato dall'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della legge n. 228 del 2012, è previsto che una quota parte delle risorse venga ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo perequativo, sulla base dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 16 del 2014).

Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento dal comma 380-*quater*, è stata innalzata al 20 per cento per l'anno 2015 dall'articolo 1, comma 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015). Da ultimo, con la legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 17, della legge n. 208 del 2015), si è intervenuti ad aumentare pro-

gressivamente negli anni tale percentuale, portandola al 30 per cento per l'anno 2016, al 40 per cento per l'anno 2017 e al 55 per cento per l'anno 2018.

A partire dal 2015, sulla base delle recenti modifiche apportate a tale disciplina dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2015, il criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale — che, come sopra detto, era originariamente riferito congiuntamente alle capacità fiscali e ai fabbisogni standard dei comuni — risulta costituito della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

L'ammontare complessivo della capacità fiscale di riferimento ai fini del riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà, per gli anni 2015 e 2016, è determinata in misura pari alle risorse nette spettanti ai comuni a titolo di IMU, TASI nonché a titolo di Fondo di solidarietà netto. Per tali anni, pertanto, l'ammontare complessivo di riferimento della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stato fissato ad un importo corrispondente al 45,8 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale.

Le modifiche introdotte dal citato decreto-legge n. 78 del 2015 sono state volte ad attenuare gli effetti derivanti dall'applicazione dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale ai fini del riparto della quota del Fondo di solidarietà comunale destinata a finalità perequative, al fine di definire una perequazione più graduale soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard e che sarebbero stati tenuti a ulteriori versamenti al Fondo di solidarietà, ai sensi della lettera *d*) del comma 380-ter della legge n. 228 del 2012. La mitigazione del *target* perequativo, frutto dell'Accordo del 31 marzo 2015, raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, sulle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2015, si è fondata anche sulla considerazione delle difficoltà finanziarie

dei comuni a seguito dei tagli di consistenti risorse disposti per il 2015 dalla legge n. 190 del 2014.

Merita rammentare che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata di 3.767,45 milioni di euro a decorrere dal 2016, quale ristoro del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni disposte dalla legge di stabilità 2016 per l'IMU e la TASI per gli immobili adibiti ad abitazione principale e, al tempo stesso, è stata rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, che lo alimenta, ridotta da 4.717,9 a 2.768,8 milioni di euro a partire dal 2016, e che viene annualmente versata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per finanziare il fondo medesimo.

Nella legge di bilancio per il 2016 (legge n. 209 del 2015 e relativo decreto ministeriale Economia del 31 dicembre 2015 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo, iscritto sul cap. 1365/ Interno, presenta una dotazione di 6.398,6 milioni di euro per il 2016 e di 6.077,7 milioni per gli anni 2017 e 2018.

Quanto alla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, la legge di stabilità per il 2016 ha stabilito nuovi termini per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di riparto del Fondo rispetto a quelli precedentemente indicati (il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento) ora fissati al 30 aprile 2016 per l'anno 2016 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi (comma 17, lettera *c*) della legge n. 208 del 2015).

Per quel che concerne i criteri di ripartizione della quota del Fondo da distribuire secondo logiche di tipo perequativo, la legge di stabilità 2016 stabilisce che per l'anno 2016 sono assunti a riferimento i fabbisogni standard approvati entro il 31 marzo 2016 dalla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard (che ha sostituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo

fiscale (Copaff)), istituita dal comma 29 della legge n. 208 del 2015. Si ricorda, inoltre, che la legge di stabilità per il 2016 (commi da 29 a 34) ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard.

Per quanto concerne l'attuazione della disciplina sui fabbisogni standard prevista dalla legge n. 42 del 2009, si rammenta come il procedimento di determinazione degli stessi, per i quali il termine di attuazione previsto dalla legge delega (come prorogato da norma successive che qui non si richiamano) è ormai decorso, risulti sostanzialmente concluso per i comuni, mentre qualche incertezza sembra sussistere per le province.

Al momento risultano infatti intervenuti tre provvedimenti, vale a dire il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, ed il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2015, recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015).

Non risulta ancora pubblicato un ulteriore schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulle funzioni di istruzione e gestione del territorio delle province, già esaminato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che ha reso parere favorevole con osservazioni il 18 dicembre 2014: si tratta dell'atto n. 121. Tale circostanza potrebbe essere messa in relazione al nuovo disegno istituzionale dell'ente provincia e dalla conseguente riassegnazione

delle relative funzioni disposta dalla legge n. 56 del 2014, nonché, ovviamente, al processo di revisione costituzionale in corso.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni rimane comunque ferma l'attività di revisione a regime degli stessi, come disciplinata espressamente dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, nel quale si dispone che, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel decreto legislativo medesimo, come ora modificato dai commi da 29 a 34 in commento.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015 sono state adottate la prima nota metodologica e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il decreto si compone di un unico articolo che dispone l'adozione della nota metodologica e della tabella contenente la stima per ciascun comune, allegati al decreto.

L'articolo 43, comma 5-*quater*, decreto-legge n. 133 del 2014, disciplina il procedimento per l'adozione della nota metodologica riferita alla procedura di calcolo delle capacità fiscali per i singoli comuni delle regioni a statuto ordinario, da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. L'intesa è stata raggiunta in data 16 dicembre 2014.

La nota metodologica illustra i metodi di calcolo scelti per la stima della capacità fiscale e la loro armonizzazione con i metodi statistici utilizzati per la stima dei fabbisogni standard, in ottemperanza alla legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 380-*quater*. La stima della capacità fiscale

è stata effettuata da un gruppo di lavoro congiunto ANCI – MEF (Dipartimento Finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) mediante l'individuazione delle singole componenti di entrata (imposte, tasse e tariffe sui servizi comunali) e la determinazione della migliore tecnica di stima, date le informazioni disponibili, per ciascuna tipologia di entrata.

In particolare, per le principali entrate tributarie comunali (IMU, TASI e addizionale Irpef) si è applicata la metodologia di standardizzazione nota come *Representative Tax System* (RTS), volta a calcolare l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, considerato l'ammontare delle relative basi imponibili e l'aliquota fiscale legale. Per la stima della capacità fiscale IMU/TASI 2014 sono stati utilizzati gli approcci metodologici già condivisi con l'ANCI nei precedenti lavori di standardizzazione con una capacità fiscale stimata partendo dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Tuttavia nella letteratura economica è stato evidenziato che la capacità fiscale stimata a partire dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico (gettito calcolato a partire dalle rendite degli immobili registrati negli archivi catastali), produce una riduzione della capacità fiscale per i comuni dove maggiore è la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo e, conseguentemente, una distorsione nel sistema di perequazione (i comuni con un gettito effettivo più basso potrebbero contribuire con minori risorse al finanziamento del fondo di perequazione ovvero ricevere maggiori risorse rispetto a quelle spettanti). È stato perciò utilizzato un approccio misto che per la prima volta corregge il gettito effettivo con un fattore che tiene conto del *tax gap*, ovvero della differenza tra il gettito potenziale e il gettito effettivamente riscosso. In via prudenziale è stata considerata solo una quota del *tax gap*, cautelativamente fissata al 5 per cento del totale.

Per le voci di entrata diverse da IMU e addizionale comunale all'Irpef (capacità fiscale residuale) la stima è stata determi-

nata mediante opportune tecniche econometriche con un modello costruito su un *panel* di dati riferiti al periodo 2003-2011 per i circa 6700 comuni delle regioni a statuto ordinario.

La capacità fiscale complessiva si compone di cinque componenti:

la capacità fiscale IMU-TASI e addizionale comunale IRPEF calcolata con il metodo RTS;

la capacità fiscale relativa ai tributi minori e alle tariffe (al netto delle tariffe relative al comparto rifiuti) valutata attraverso tecniche econometriche;

la capacità fiscale per il settore «raccolta e smaltimento rifiuti», calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard;

il 5 per cento del *tax gap* IMU.

La nota metodologica sottolinea che, a rigore, le tariffe per «raccolta e smaltimento rifiuti» non andrebbero incluse nella capacità fiscale, poiché sono a totale copertura del costo. Il calcolo è stato necessario esclusivamente perché il settore «raccolta e smaltimento rifiuti» è stato incluso – come da previsioni di legge – nel calcolo dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima delle risorse perequabili.

Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola.

La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50 per cento dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra

della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media; i livelli più bassi di capacità fiscale si riscontrano nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia).

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, illustrando il contenuto dello schema di decreto del Ministro dell'economia e finanze in esame, sottolinea che esso prevede un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e un aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, adottati con il decreto ministeriale 11 marzo 2015.

Come già ricordato, l'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 11 marzo 2015 prevede che la metodologia e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario sono sottoposte a monitoraggio e rideterminazione, di norma, con cadenza annuale, al fine di considerare eventuali mutamenti normativi e tener progressivamente conto del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento.

Per il 2016 sono state confermate le scelte metodologiche già fatte nel 2015 per la prima stima della capacità fiscale. In particolare, la capacità fiscale riferita a IMU, TASI e addizionale comunale all'IRPEF e il *tax gap* sui tributi immobiliari ad aliquota standard sono stati stimati con il metodo RTS; la capacità fiscale delle tasse e delle imposte minori è stata invece stimata con il metodo RFCA. Con riferimento alla TARI è stata confermata la scelta di determinare la capacità fiscale sulla base dei coefficienti utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard del settore dei rifiuti.

Ferme restando le scelte metodologiche sopra richiamate, la stima della capacità fiscale 2016 è innovativa rispetto a quella predisposta per il 2015 sotto due profili:

l'allineamento della capacità fiscale alle modifiche introdotte con la legge di stabilità 2016 (eliminazione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso ed estensione del novero di terreni agricoli esenti da IMU);

l'aggiornamento dei dati di riferimento all'anno 2013, in modo da renderli coerenti con i dati di base utilizzati per l'aggiornamento del calcolo dei fabbisogni standard (per la stima della capacità fiscale 2015 sono stati utilizzati i dati del 2012).

La determinazione della capacità fiscale riferita all'IMU e alla TASI sulle abitazioni principali di lusso (classificate nella categoria catastale A/1, A/8 e A/9) si è basata principalmente sulla standardizzazione del gettito teorico (si ricorda che il metodo RTS utilizza infatti il gettito standard teorico, piuttosto che il gettito effettivo). In particolare, l'aggiornamento delle stime precedenti è stato effettuato considerando la base dati risultante dagli archivi del catasto 2013 in luogo di quella del 2012.

Peraltro il gettito teorico è stato confrontato con il gettito effettivamente riscosso nell'anno 2014. In caso di scostamenti superiori al 25 per cento (con una soglia in termini assoluti di 500 euro) è stato scelto di utilizzare il gettito effettivamente riscosso, opportunamente standardizzato per tenere conto dell'aliquota IMU deliberata dai comuni.

La stima del gettito TASI standard delle abitazioni principali per il 2016 è stata limitata alle sole abitazioni principali di lusso, in considerazione dell'esenzione disposta dalla legge di stabilità 2016 per le restanti abitazioni principali ed è stata effettuata a partire dal gettito IMU standardizzato sui medesimi immobili.

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario, il gettito IMU ad aliquota di base sulle abitazioni principali « di lusso » risulta pari a 54 milioni di euro; il gettito TASI risulta, invece, pari a 15 milioni di euro (fonte: audizione della professoressa Lapecorella del 9 marzo 2016).

La capacità fiscale relativa all'IMU e alla TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale è stata aggiornata tenendo conto della modifica del regime di tassazione IMU dei terreni agricoli disposta dalla legge di stabilità 2016 e considerando le variazioni delle basi catastali rilevate per ciascun comune nell'anno 2013 rispetto all'anno 2012.

Per quanto riguarda l'IMU sui terreni, la legge di stabilità 2016 ha rivisto il regime di tassazione, precedentemente modificato dal decreto-legge n. 4 del 2015. In particolare l'articolo 1, comma 13, della legge n. 208 del 2015 ha esentato dal pagamento dell'IMU i terreni agricoli:

ricadenti in aree montane o di collina, come individuati *ex lege* (circolare n. 9 del 14 giugno 1993);

posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione;

ubicati nei comuni delle isole minori indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;

con specifica destinazione, ossia con immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, dunque indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

Pertanto, nella stima della capacità fiscale è stata esclusa dal gettito standard IMU dei terreni di ciascun Comune la quota imputabile ai soggetti c.d. « agricoltori professionali » ovvero i « coltivatori diretti » e gli « imprenditori agricoli professionali » iscritti alla previdenza agricola, in virtù dell'esenzione disposta dalla legge n.208 del 2015 per tali soggetti. Si è poi tenuto conto della conferma dell'esenzione IMU dei terreni per i Comuni delle isole minori. Non è risultato invece necessario procedere ad una rettifica della capacità fiscale per il ripristino del regime di esenzione di cui alla circolare sull'ICI n. 9 del 1993 in luogo di quello previsto dal-

l'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, in quanto gli effetti connessi all'applicazione del decreto-legge n. 4 del 2015 non erano stati inclusi nella precedente stima della capacità fiscale, effettuata prima dell'emanazione dello stesso decreto-legge.

Per effetto delle modifiche normative intervenute, la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario relativa al gettito IMU dei soli terreni si riduce di circa 177 milioni di euro, passando da 493 milioni di euro a 316 milioni di euro. Si ricorda che la TASI non grava sui terreni.

Nel complesso, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, il gettito IMU ad aliquota di base risulta pari a 11.104 milioni di euro e il gettito TASI è pari a 1.785 milioni di euro.

Considerando che la perequazione fiscale è basata sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, qualora si calcoli la capacità fiscale sulla base del gettito effettivamente riscosso, in luogo di quello teorico, è stato considerato come ciò potrebbe generare comportamenti opportunistici da parte dei comuni. Questi potrebbero, infatti, non essere incentivati a contrastare efficacemente l'evasione fiscale, la quale ridurrebbe la loro capacità fiscale che, però, sarebbe poi compensata in sede di perequazione. Per tale motivo, nel calcolo della capacità fiscale complessiva per il 2015 era stata inclusa una quota del *tax gap* ad aliquota standard riconducibile a parte della capacità fiscale « sommersa » dei tributi immobiliari. Tale quota è stata confermata anche per l'anno 2016 nella misura prudenziale del 5 per cento.

Il *tax gap* ad aliquota standard è calcolato come differenza tra il gettito standard « teorico » e il gettito standard « effettivo », calcolati applicando il metodo RTS rispettivamente alla base imponibile catastale e alla base imponibile ricostruita a partire dal gettito riscosso. Il *tax gap* sugli immobili diversi dall'abitazione principale per il 2013 è rimasto invariato rispetto a quello stimato per il 2012, mentre è stata eliminata tutta la quota del *tax gap* dell'IMU e della TASI, calcolata sul

2012, che si riferiva alle abitazioni principali. Al riguardo, la relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto afferma che il gettito standard IMU/TASI relativo alle abitazioni principali di lusso è *sostanzialmente* calcolato a partire dai dati dell'archivio catastale, che corrisponde al gettito teorico standard. Per tale ragione, tale componente è stata eliminata dalla determinazione del *tax gap*. Al riguardo si ricorda, tuttavia, che per la stima del gettito IMU/TASI standard delle abitazioni principali di lusso, il gettito « teorico » è confrontato con quello effettivamente riscosso nel 2014 e, in caso di scostamenti superiori a determinate soglie (25 per cento, ovvero 500 euro in valore assoluto) viene utilizzato il gettito effettivamente riscosso come base della stima.

Mentre per l'IMU e la TASI il legislatore ha definito aliquote e detrazioni di base, nel caso dell'addizionale comunale all'IRPEF è previsto che l'aliquota può essere fissata in un intervallo tra lo zero e lo 0,8 per cento. La scelta effettuata nel 2015 è stata quella di considerare come aliquota standard il valore centrale dell'intervallo, ovvero lo 0,4 per cento. Tale scelta metodologica è stata confermata per il calcolo della capacità fiscale 2016.

Per aggiornare le basi imponibili dal 2012 al 2013 sono stati considerati i redditi imponibili ai fini dell'addizionale comunale all'IRPEF nell'anno d'imposta 2013. Successivamente è stata applicata l'aliquota standard dello 0,4 per cento a queste basi imponibili. L'addizionale comunale all'IRPEF risulta così standardizzata a 2.547 milioni di euro.

La valorizzazione della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento dei rifiuti è basata sull'aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard alla spesa storica complessiva del 2013. L'ammontare complessivo della capacità fiscale dei rifiuti per il 2016 è pari a 8.722 milioni di euro, in aumento rispetto ai 7.606 milioni di euro stimati per il 2015.

Per la stima della capacità fiscale residuale, relativa ai c.d. tributi minori

(Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, Canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, Imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, Canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari), è stata aggiornata la base dati al 2013. Rispetto alla stima effettuata nel 2015, inoltre, per tener conto della possibile distorsione verso l'alto della capacità fiscale pro capite in alcuni piccoli Comuni, sono state introdotte alcune correzioni nelle code della distribuzione dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. La capacità fiscale residuale risulta, quindi, complessivamente pari a 5.660 milioni di euro.

Come già anticipato, l'aggiornamento della capacità fiscale per il 2016 rispetto ai dati per il 2015 ha determinato una diminuzione complessiva del 1,7 per cento: la capacità fiscale per il 2016 si attesta infatti a 30.068.765.201 euro.

La flessione più consistente riguarda la componente TASI (-45,4 per cento) ed è dovuta all'esenzione delle abitazioni principali non di lusso; la componente IMU diminuisce dell'1,2 per cento a seguito dell'esclusione della componente (esentata) dei terreni, mentre l'addizionale comunale varia marginalmente (+0,2 per cento) per l'utilizzo nella stima degli ultimi dati aggiornati dei redditi (i redditi del 2012 per la stima 2015 e i redditi del 2013 per la stima 2016). La componente del *tax gap* diminuisce dello 0,6 per cento in quanto è stata eliminata la quota relativa alle abitazioni principali; infine, la componente rifiuti aumenta del 14,7 per cento.

La distribuzione regionale della capacità fiscale complessiva mostra una riduzione significativa tra il 2015 e il 2016 in Emilia Romagna (-2,7 per cento), Piemonte (-2,6 per cento) e Veneto (-2,5 per cento). La variazione risulta invece positiva in Calabria (+0,9 per cento). La distribuzione per fasce di popolazione dei comuni mostra che la variazione della capacità fiscale complessiva tra 2015 e 2016 è positiva solo per i comuni tra i 60

mila e i 100 mila abitanti (+3,1 per cento), mentre è negativa per le altre fasce e raggiunge il suo minimo nei Comuni tra 2 mila e 3 mila abitanti (-5,2 per cento).

Sottolinea infine che le componenti della capacità fiscale nel 2015 e nel 2016 risultano caratterizzate dai seguenti importi:

Componenti della CF	2015	2016
IMU	11.296.505.421	11.158.345.735
TASI	3.293.965.484	1.800.127.455
Addizionale Comunale IRPEF	2.540.762.440	2.546.537.873
<i>Tax Gap</i>	181.802.363	180.742.249
Rifiuti	7.605.642.779	8.722.129.705
Cap. Fisc. Residuale	5.674.140.932	5.660.882.184
Totale	30.592.819.419	30.068.765.201

Giancarlo GIORGETTI *presidente*, constata che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica. Ricorda che il Fondo di solidarietà comunale sarà distribuito secondo alcuni criteri, tra cui parzialmente in base alle capacità fiscali. La percentuale del Fondo attribuita secondo le capacità fiscali è destinata ad aumentare nel corso degli anni. Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che la base di riferimento delle capacità fiscali è più ristretta. Pertanto, sussiste il rischio concreto di dovere distribuire somme maggiori sostanzialmente sulla base della distribuzione delle seconde case sul territorio. Si produrranno così effetti distorsivi. Si tratta di una questione di merito su cui la Commissione potrà comunque riflettere ed eventualmente offrire il proprio contributo al Governo.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, ricorda che il Fondo di solidarietà comunale svolge in buona parte una funzione di carattere compensativo, tanto che i comuni che hanno sostenuto uno sforzo fiscale maggiore risultano poi premiati in sede di compensazione. Occorrerà valutare se debba essere standardizzata anche la compensazione che, ad oggi, finisce con il cristallizzare la spesa

storica. È un modello che nel complesso non tiene.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) ritiene che occorra svolgere un ragionamento di carattere complessivo proprio alla luce del fatto che il modello di riferimento non appare coerente. Si riserva di intervenire nel corso della prossima riunione.

Il senatore Vincenzo GIBIINO (FI-PdL) osserva che, nel momento in cui la capacità fiscale è fondata essenzialmente sulle seconde case, spesso disabitate, si produrrà una sperequazione rispetto alla utilizzazione dei servizi. In questo modo il sistema è destinato a saltare, se si continua a tenere conto solo dei dati numerici e si perde di vista il progetto complessivo.

Giancarlo GIORGETTI *presidente*, ribadisce che la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in ragione delle sue competenze specifiche, costituisce il luogo in cui sviluppare una riflessione che, con spirito costruttivo, possa evidenziare le questioni e sottoporre al Governo le eventuali soluzioni. Sottolinea quindi gli effetti distorsivi che si possono produrre, ad esempio, in presenza di piccoli comuni di montagna, per lo più

disabilitati, in cui siano in ipotesi presenti numerose seconde case.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 8.30.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.30 alle 8.35.