

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

| | |
|--|-----|
| Comunicazioni del Presidente | 228 |
| Schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438) (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera, e rinvio</i>) | 229 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 236 |

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 21 settembre 2017. — Presidenza del vicepresidente Daniele MARANTELLI.

La seduta comincia alle 8.05.

Comunicazioni del Presidente.

Daniele MARANTELLI, *presidente*, comunica che il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, settimo periodo, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, le seguenti relazioni:

la relazione concernente le motivazioni per cui il Governo non si è conformato ai pareri parlamentari, con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 luglio 2017, recante adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane (atto del Governo n. 398);

la relazione concernente le motivazioni per cui il Governo non si è conformato ai pareri parlamentari, con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2016, recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale – servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (atto del Governo n. 341).

Tali relazioni sono state quindi trasmesse alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438).

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

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

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD), *relatrice*, premette di avere concordato con l'altro relatore, deputato Paglia, i contenuti della relazione e la suddivisione delle parti dei rispettivi interventi. Ricorda inoltre che la Commissione ha già sentito, con riferimento allo schema in esame, i rappresentanti del Dipartimento finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e il professor Marattin, Presidente della Commissione tecnica sui fabbisogni standard.

Sottolinea che lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in esame riguarda l'approvazione della stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo.

Come noto, la capacità fiscale del singolo comune rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie nel territorio di riferimento, ad aliquota standard, ed è utilizzata unitamente ai fabbisogni standard per il riparto di una quota del Fondo di solidarietà comunale.

Sono considerate, quali componenti della capacità fiscale, l'IMU, la TASI, l'addizionale comunale all'IRPEF, la tariffa sui rifiuti, il *tax gap*, la capacità fiscale residuale.

La stima delle capacità fiscali è già stata trattata da precedenti decreti, già oggetto di esame da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, oltre che delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Il meccanismo delle capacità fiscali può essere fatto risalire, nel recente passato, ai principi contenuti nella legge 42 del 2009.

Infatti, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono 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. La legge delega evidenzia 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.

In proposito è poi intervenuto – al di fuori del processo attuativo della delega – l'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge n. 228 del 2012 in base a cui, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale (FSC) deve essere ripartito tra i comuni sulla base della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata successivamente più volte innalzata, risultando ora prevista al 40 per cento nel 2017 e al 55 per cento nel 2018, per poi passare al 70 per cento per l'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 e al 100 per cento a decorrere dal 2021.

Tenuto conto del fatto che il decreto legislativo n. 216 del 2010 reca le procedure di determinazione dei soli fabbisogni standard, con l'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133, è stata introdotta la procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, da operarsi con una nota metodologica da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia

della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle commissioni competenti per materia.

Le capacità fiscali costituiscono quindi, insieme ai fabbisogni standard, il caposaldo per la perequazione nell'ambito del FSC.

Sulla base della disciplina dettata dal decreto-legge n. 133, risultano finora emanati tre decreti ministeriali in tema di capacità fiscali.

Con il primo di tali provvedimenti, costituito dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 23 marzo 2015) sono state adottate 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 n. 228 del 2012. 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).

Con il secondo provvedimento, costituito dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016 (G.U. n.119 del 23 maggio 2016) è stata poi adottata 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. Nel confermare le scelte metodologiche operate con il decreto del 2015, l'aggiornamento si è reso necessario per effetto di due princi-

pali ragioni: *a)* l'allineamento della capacità fiscale alle modifiche introdotte con la legge di stabilità 2016, vale a dire l'eliminazione della TASI dalle abitazioni principali non di lusso e l'estensione dei terreni agricoli esenti da IMU; *b)* l'aggiornamento dei dati di riferimento all'anno 2013 – atteso che per la stima della capacità fiscale 2015 erano stati utilizzati i dati del 2012 – in modo da renderli coerenti con i dati di base utilizzati per l'aggiornamento del calcolo dei fabbisogni *standard*.

Da ultimo, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2016 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 15 novembre 2016) è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del *tax gap* nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento. Lo schema di tale decreto non ha modificato la metodologia di calcolo e pertanto non è stato trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014. Nella nota tecnica allegata al decreto si conferma che l'aggiornamento della capacità fiscale per il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2017 (operata con il D.P.C.M. 25 maggio 2017) ha comportato: 1) specifiche rettifiche puntuali; 2) variazioni al *tax gap*; 3) neutralizzazione della capacità fiscali relativa al servizio di smaltimento rifiuti secondo la nuova stima dei fabbisogni *standard*.

La mancata trasmissione deriva dalla modifica normativa operata dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2016 sulla procedura di approvazione delle note metodologiche e della capacità fiscale, che, modificando la procedura originariamente prevista dal decreto-legge n. 133 del 2014, ha delineato due distinti procedimenti di approvazione:

un procedimento ordinario, che viene adottato nel caso in cui cambi la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo

fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni, lo schema di decreto è trasmesso alle competenti commissioni parlamentari;

un procedimento semplificato, che viene adottato nell'ipotesi in cui occorra rideterminare la capacità fiscale al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura, la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

Come già ricordato, le capacità fiscali costituiscono, congiuntamente ai fabbisogni standard, i parametri sulla cui base è ripartita una quota del Fondo di solidarietà comunale.

Per tale Fondo — che, si ricorda, ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal D.Lgs. n. 23 del 2011, a seguito delle sostanziali modifiche apportate alla disciplina dell'IMU dalla legge di stabilità per il 2013 — è previsto (dall'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della legge n. 228 del 2012) che una quota parte delle relative 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).

La disciplina dell'alimentazione e del riparto del Fondo in questione è stata da ultimo ridefinita dalla legge di bilancio 2017 (articolo 1, commi 448-451, della legge n. 232 del 2016), che in particolare: ha previsto la quantificazione della dotazione annuale del Fondo a partire dal

2017, ferma restando la quota parte dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, che in esso confluisce annualmente; ha ridefinito i criteri di ripartizione del Fondo e ha aumentato progressivamente negli anni la percentuale del Fondo da redistribuire secondo logiche di tipo perequativo, sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard: 70 per cento per l'anno 2019, 85 per cento per l'anno 2020, 100 per cento a decorrere dal 2021.

Ai fini dell'applicazione dei criteri perequativi, viene rideterminato, rispetto allo scorso anno, l'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei comuni delle regioni a statuto ordinario, nella misura (dal 2017) del 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare (in luogo del 45,8 per cento applicato nei precedenti due anni). La restante quota è invece distribuita assicurando a ciascun comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del Fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, eventualmente rettificata, variato in misura corrispondente alla variazione della quota di fondo non ripartita secondo i criteri di cui al primo periodo.

In particolare, la legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 450) ha introdotto un correttivo statistico che si applica nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una variazione, in aumento o in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una certa percentuale. Tale percentuale, prima fissata all'8 per cento dalla legge di bilancio, è stata ridotta al 4 per cento dal decreto-legge n. 50 del 2017. In altri termini, se le risorse complessive spettanti al singolo comune, applicando il criterio perequativo, sono inferiori (ovvero superiori) al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento, si attiva lo strumento compensativo che tende a ridurre tale differenziale.

Un ulteriore meccanismo compensativo è stato previsto dal decreto-legge n. 50/2017, che riserva un apposito accantona-

mento (25 milioni) costituito nell'ambito del Fondo di solidarietà per gli anni dal 2018 al 2021, da ripartire tra i comuni che presentino una variazione negativa della dotazione del Fondo per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi di riparto, anche dopo l'applicazione del correttivo previsto dal comma 450, da assegnare in misura proporzionale e nel limite della variazione stessa.

Quanto alla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, la legge di bilancio per il 2017 ha anticipato al 31 ottobre dell'anno precedente il nuovo termine per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del Fondo (il precedente era fissato al 30 novembre dell'anno precedente). Per la definizione e ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale spettanti per l'anno 2017 è stato emanato il D.P.C.M. 25 maggio 2017.

Ritiene che l'aspetto più rilevante e apprezzabile sia dato dai tempi per l'adozione del decreto, anticipati rispetto al passato. Rileva poi che il sistema si è progressivamente complicato nel corso del tempo, per le stratificazioni normative. I comuni più piccoli, in particolare, non disponendo delle strutture necessarie, stentano a comprendere il meccanismo e debbono accogliere i risultati finali come un atto di fede. Sarebbe pertanto utile che il Ministero dell'economia potesse assicurare la formazione in favore degli amministratori.

Ribadisce di essere favorevole affinché la tariffa sui rifiuti – proprio in quanto tariffa – non sia considerata tanto ai fini del calcolo delle capacità fiscali quanto per la determinazione dei fabbisogni standard.

Il deputato Giovanni PAGLIA (SI-SEL-POS), *relatore*, nell'illustrare più specificamente i contenuti dello schema di decreto in esame, considera positivamente, in primo luogo, il tentativo di definire tempestivamente le capacità fiscali – e quindi la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale – prima dell'anno di riferimento, il 2018, in maniera da consentire

agli enti di effettuare una reale programmazione di bilancio.

Prima di passare all'analisi dei risultati finanziari prodotti dalla nota metodologica in esame, sottolinea poi che le componenti della capacità fiscale – come precisato anche nella relazione al provvedimento – si riferiscono a due principali tipologie di entrata.

Nella prima categoria (Imposte e tasse) rientrano l'IMU, la Tasi, l'addizionale comunale Irpef e le imposte e tasse minori (imposta di scopo, imposta sulla pubblicità, Tosap).

Nella seconda categoria rientra la Tari (tariffa rifiuti): al riguardo, la nota metodologica ricorda che il gettito della tariffa per raccolta e smaltimento dei rifiuti non andrebbe incluso nel calcolo della capacità fiscale in quanto risulta a totale copertura del costo; tuttavia, tale voce è inclusa nel calcolo dei fabbisogni standard e la sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto ad una errata stima delle risorse perequabili. Pertanto, al fine di sterilizzare la componente dei rifiuti nell'ambito della perequazione delle risorse assegnate attraverso il Fondo di solidarietà comunale, nel calcolo della capacità fiscale è stato considerato anche tale costo, in misura pari al fabbisogno standard. Si tratta di questione ben nota alla Commissione, che l'ha affrontata anche con riguardo ai precedenti schemi di decreto.

Lo stesso legislatore risulta consapevole della problematicità della questione. Infatti, l'articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016, demanda alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di proporre una metodologia per la neutralizzazione della componente rifiuti, anche attraverso l'esclusione della predetta componente dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard. A suo avviso la metodologia non sarebbe così complicata, in quanto si tratterebbe di sterilizzare la componente rifiuti tanto ai fini della capacità fiscale quanto ai fini dei fabbisogni standard.

In generale, la nota metodologica conferma l'utilizzo del metodo di stima RTS (*Representative Tax Sistem*) per l'IMU, la

Tasi e l'addizionale comunale Irpef, per le quali è possibile determinare analiticamente il gettito standard. Il metodo RTS calcola l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, partendo dalle relative basi imponibili e dall'aliquota fiscale legale. Dato che è stato utilizzato il gettito effettivo o riscosso (e non quello teorico), al fine di evitare distorsioni (avvantaggiando i comuni dove non viene efficacemente perseguito il contrasto all'evasione), il gettito viene corretto con il *tax gap*: questo costituisce la differenza tra il gettito potenziale e il gettito effettivamente riscosso.

Nel decreto ministeriale 11 marzo 2015 la quota del *tax gap* utilizzata era fissata cautelativamente al 5 per cento. A seguito delle osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare con il parere approvato il 7 aprile 2016, la quota di *tax gap* utilizzata è stata portata al 10 per cento dal decreto ministeriale 2 novembre 2016 (stima della capacità fiscale per l'anno 2017).

Come precisato anche nel corso delle audizioni, la decisione di includere la quota del *tax gap* IMU/TASI nella capacità fiscale è riconducibile alla scelta effettuata nelle precedenti stime della capacità fiscale di calcolare il gettito ad aliquota di base IMU e TASI mediante la procedura di standardizzazione del gettito effettivo. Se infatti fosse stato utilizzato il gettito teorico potenziale, ricostruito applicando l'aliquota di base alla base imponibile desumibile dai dati catastali, non sarebbe stato necessario stimare una componente aggiuntiva di *tax gap* perché il gettito teorico avrebbe incluso anche la quota non versata. Ma soprattutto ciò risponde all'esigenza di incentivare l'attività di contrasto all'evasione fiscale.

Ancora, nell'audizione svolta, il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia ha ribadito che la stima del *tax gap* IMU/TASI evidenzia alcune criticità legate sia alla eventuale non precisione dei dati catastali nonché a possibili errori nella classificazione dell'utilizzo degli immobili, sia ad approssimazioni (per quanto

residuali) del criterio di standardizzazione del gettito effettivo. Per quanto non incidano in misura rilevante nella stima complessiva del *tax gap*, tali evidenze hanno comunque suggerito di utilizzare solo parzialmente (prima il 5 per cento, poi il 10 per cento) il valore stimato su base comunale.

Inoltre, è stato ricordato che sul piano della metodologia di stima della componente del *tax gap* è stato confermato il criterio basato sul confronto tra il gettito teorico derivante dalle basi imponibili catastali e il gettito effettivamente riscosso. Tale metodologia di calcolo è stata validata dalla Commissione di esperti per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva e utilizzata nell'ambito della stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva.

In fine, il Dipartimento finanze ha puntualizzato che ulteriori affinamenti metodologici nella valutazione del gettito teorico potenziale desumibile dalle basi catastali hanno riguardato in particolare le abitazioni. A causa dell'incompletezza dei dati catastali, non risulta possibile effettuare l'abbinamento con i dati dichiarativi e la conseguente precisa determinazione dell'utilizzo dell'immobile (prima casa, immobile a disposizione, etc.). Ai fini della stima del gettito teorico potenziale, per tali immobili è stata quindi effettuata, per ciascun Comune, una imputazione statistica dell'utilizzo: la quota imputabile statisticamente alle abitazioni principali è da considerarsi esente ai fini IMU e TASI e quindi non incide nella stima del gettito teorico potenziale.

È quindi evidente che l'affidabilità e l'aggiornamento dei dati catastali è essenziale per una rappresentazione « robusta » delle capacità fiscali.

Lo schema in esame conferma della quota del 10 per cento di incidenza del *tax gap* anche per l'anno 2018 e, secondo quanto emerso nell'audizione dello scorso 13 settembre dei rappresentanti del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nei prossimi anni potrà essere valutata una eventuale

ulteriore progressione dell'incremento della quota del *tax gap* medesimo. Anche in questo caso l'incremento è auspicabile, in quanto costituirebbe una molla potente affinché molti comuni concorrano sempre più alla lotta all'evasione. E comunque si impegnino nella riscossione delle entrate dovute.

La nota inoltre, nell'illustrare ulteriori correttivi, evidenzia che per i comuni interessati dagli eventi sismici il *tax gap* è pari a zero.

Nello schema di decreto ministeriale in esame la revisione dei criteri metodologici utilizzati per la stima della capacità fiscale dei comuni ha riguardato in particolare la componente relativa al gettito IMU e TASI. Come emerso nel corso delle audizioni già svolte dalla Commissione, la necessità di una verifica dei criteri precedentemente applicati deriverebbe in generale dal fatto che, per tre anni, la metodologia di stima della capacità fiscale adottata è rimasta, salvo modifiche di minor rilievo, sostanzialmente immutata.

Più in particolare, per quanto concerne la revisione della metodologia di stima della capacità fiscale operata con lo schema di decreto in esame, essa ha riguardato in particolare il gettito IMU relativo ai fabbricati diversi dall'abitazione principale, che rappresenta tra l'altro la principale voce di gettito (9,1 miliardi). In primo luogo si è provveduto ad aggiornare la base dei dati utilizzando il gettito effettivo relativo all'anno 2015. Sono state utilizzate le basi dei dati catastali di riferimento e l'aliquota ordinaria IMU. Sono stati quindi considerati i regimi speciali deliberati da ciascun comune distinti in « assenti » (in assenza di esenzioni, agevolazioni, aliquote differenziate), « leggeri » (esenzioni con lieve impatto sul gettito riscosso) e « pesanti » (in presenza di esenzioni con impatto significativo). La procedura utilizzata per la standardizzazione del gettito effettivo 2015 prevede l'utilizzo di quattro criteri alternativi di stima basati su: *a)* gettito, *b)* catasto; *c)* acconto; *d)* *benchmark*. È stata altresì valutata la coerenza tra un criterio e l'altro e quindi una scala di preferenza a seconda del

regime speciale effettivamente deliberato dal comune. Il criterio basato sulla stima catastale del gettito ad aliquota deliberata e del gettito ad aliquota base è utilizzato in oltre il 70 per cento dei casi. La nota metodologica evidenzia che, nel caso di regimi speciali assenti, il criterio del gettito coincide di fatto con il criterio del catasto: per cui tale criterio viene applicato nell'83 per cento dei casi.

Per la stima del gettito relativo all'addizionale comunale IRPEF è stata aggiornata all'anno di imposta 2015 la base dati di riferimento (dichiarazioni dei redditi 2016).

Per la stima della capacità fiscale residuale, che riguarda le entrate minori (imposta di scopo, imposta comunale sulla pubblicità, Tosap, diritti sulle affissioni, ecc.), è stato utilizzato il metodo RFCA basato su tecniche econometriche (*Regression-based Fiscal Capacity Approach*), utile in particolare quando non sono fissate le aliquote legali e non è facile quantificare la base imponibile. In tale circostanza è stata utilizzata una formula innovativa (descritta in particolare nell'appendice A della nota), la quale ha comportato una riduzione della stima per il 2018 (-1,6 miliardi). In proposito, nel corso dell'audizione del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze è stato affermato che il cambiamento metodologico è finalizzato a rimuovere un duplice problema riscontrato nelle precedenti stime: sul piano quantitativo, l'ammontare della capacità fiscale residuale risultava molto elevato rispetto alle entrate totali residuali, limitando di conseguenza la stima dello sforzo fiscale; sul piano qualitativo, la stima econometrica precedente, considerando tra le variabili esplicative quella del reddito pro capite medio (reddito complessivo al netto dei fabbricati) per ciascun Comune, sopravvalutava la capacità fiscale per i piccoli Comuni in presenza di contribuenti ad alto reddito. Pertanto, nel modello di regressione è stata sostituita la variabile esplicativa del reddito medio pro capite con quella del reddito mediano di ciascun Comune.

Per evitare che questa innovazione metodologica determinasse, in assenza di opportuni correttivi, una sottostima della capacità fiscale residuale per i grandi Comuni, gli enti sono stati suddivisi per fasce di popolazione ed è stata introdotta un'ulteriore variabile esplicativa, risultata molto significativa: il reddito complessivo medio dei Comuni classificati nelle diverse fasce. Tale variabile è stata considerata, in sede di applicazione della stima, attraverso una parziale correzione per tener conto della percentuale di scostamento del reddito medio di ciascun Comune dal reddito medio di tutti i Comuni classificati nella medesima fascia di riferimento.

Il risultato finale sembra maggiormente «robusto» rispetto alle stime precedenti, da un lato, si osserva un incremento dello sforzo fiscale per i Comuni delle Regioni del Centro-Nord, per i quali la precedente metodologia stimava una capacità fiscale residuale eccessiva rispetto all'ammontare complessivo delle entrate; dall'altro lato, per i piccoli Comuni, caratterizzati dalla presenza di un elevato reddito medio pro capite, si stima una capacità fiscale residuale maggiormente in linea con quella dei Comuni di analoghe dimensioni.

Come già ricordato, per l'anno 2018, con l'applicazione dei nuovi criteri di stima, la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è valutata nel provvedimento in questione complessivamente pari a 25,2 miliardi di euro.

La componente di maggior rilievo resta l'IMU, pari al 40 per cento del totale; nel complesso, IMU e Tasi pesano per quasi la metà (47 cento) della capacità fiscale complessiva. L'entrata relativa al servizio smaltimento dei rifiuti incide per il 25 per cento del totale; essa tuttavia, come prima accennato, non si riflette sulla perequazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale. Minore incidenza hanno le altre componenti: la capacità fiscale residuale rappresenta il 16 per cento del totale, l'addizionale comunale all'Irpef il 10 per cento del totale e, infine, il *tax gap* l'uno per cento, anche in considerazione della quota limitata al 10 per cento dell'ammontare complessivo stimato.

Nel complesso, la stima della capacità fiscale 2018 per i comuni delle regioni a statuto ordinario recata dallo schema di decreto in esame risulta dunque pari a 25,2 miliardi, in diminuzione di circa il 12 per cento rispetto alla stima della capacità fiscale 2017 (-3,4 miliardi). Le variazioni più consistenti riguardano l'IMU (-1 miliardo, pari a circa il 9 per cento), per la quale oltre al diverso criterio di calcolo sembra determinante la diversa base dati (gettito 2015 in luogo del 2012), e la capacità fiscale residuale (-1,6 miliardi, pari al 28 per cento in meno); in tale ultimo caso la riduzione è dovuta principalmente alla modifica metodologica della stima. La componente rifiuti si riduce di circa 800 milioni di euro (-11 per cento).

In base al decreto del 2015, la capacità fiscale era pari a circa 30,6 miliardi di euro, poi diventati poco più di 30 miliardi nel 2016 e 28,6 miliardi nel 2017.

I dati che emergono dai diversi decreti ministeriali di stima, sempre con riguardo alle capacità fiscali, sono i seguenti: per l'IMU si è passati da 11,3 miliardi del 2015 a 10,1 miliardi nel 2018; per la TASI da 3,3 miliardi nel 2015 a 1,8 miliardi nel 2018; per l'addizionale comunale all'IRPEF da 2,54 miliardi nel 2015 a 2,58 miliardi nel 2018; per il *tax gap* da 181 milioni nel 2015 a 318 milioni nel 2018; per i rifiuti da 7,6 miliardi nel 2015 a 6,3 miliardi nel 2018; per la capacità fiscale residuale, da 5,6 miliardi nel 2015 a 4 miliardi nel 2018.

Sullo schema di decreto in esame è stata raggiunta l'intesa, il 25 luglio 2017, in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Osserva in conclusione che sarebbe utile comprendere le ragioni per cui la componente rifiuti risulta significativamente ridotta, dal momento che le tariffe non sono diminuite. Inoltre, per le entrate fiscali di carattere residuale pare proprio che le scelte effettuate siano determinate dalla scelta politica di tenere in considerazione la situazione dei piccoli e dei grandi comuni. All'interno dei dati consi-

derati sono comprese anche le tariffe per i servizi scolastici. In quanto tariffe, non andrebbero considerate nel calcolo.

Ricorda peraltro che sullo schema di decreto è stata raggiunta l'intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali per cui, se vi è l'assenso dei comuni, il Parlamento deve prenderne atto.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD), *relatrice*, osserva che la legge n. 42 del 2009 prevedeva che il Fondo con finalità perequative per i comuni avesse carattere verticale, mentre attualmente il FSC ha natura orizzontale, essendo finanziato con le risorse degli stessi comuni. La trasformazione del Fondo era connessa anche alla crisi economico-finanziaria; adesso che la situazione pare migliorata andrebbe ripensato anche le modalità di finanziamento del Fondo.

Attualmente vi sono enti – anche tra loro vicini e in condizioni analoghe – che ricevono un trattamento differenziato. Qualora non si decidesse di aumentare il rilievo del *tax gap* si avranno ulteriori contrasti tra comuni. Rimane poi un'ulteriore questione legata al fatto che lo schema si occupa esclusivamente dei comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Daniele MARANTELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 8.40.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.40 alle 8.50.