

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Lunedì, 23 marzo 2015

**SI PUBBLICA TUTTI I
GIORNI NON FESTIVI**

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

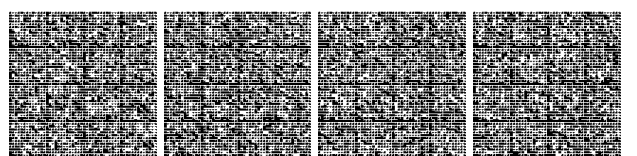
N. 13

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DECRETO 11 marzo 2015.

**Adozione della nota metodologica relativa alla
procedura di calcolo e della stima delle capacità
fiscali per singolo comune delle regioni a statuto
ordinario.**



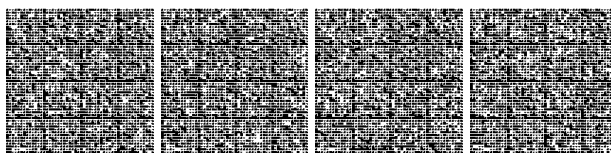


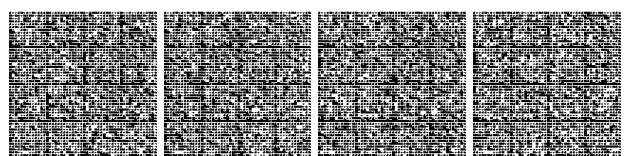
S O M M A R I O

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DECRETO 11 marzo 2015.

<i>Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. (15A02144)</i>	<i>Pag.</i>	<i>1</i>
ALLEGATO	»	3





DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DECRETO 11 marzo 2015.

Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario.

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»;

Visto l'art. 1, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009, secondo il quale la predetta legge reca, tra le altre, disposizioni volte a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante;

Visto l'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, che prevede, alla lettera *m*), n. 2, il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore della perequazione della capacità fiscale per le funzioni diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

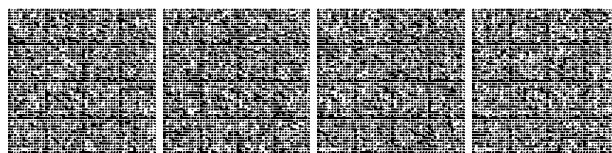
Visto l'art. 11, comma 1, lettera *c*), della menzionata legge n. 42 del 2009, recante i principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, che prevede che le spese per le funzioni di comuni, province e città metropolitane relative alle funzioni diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, siano finanziate, tra l'altro, con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;

Visto l'art. 13, comma 1, lettera *f*), della legge n. 42 del 2009, che, nel dettare i principi ed i criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, stabilisce che, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali;

Visto l'art. 17, comma 1, lettera *a*), della medesima legge n. 42 del 2009, che prevede, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, che sia 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;

Visto l'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale;

Visto l'art. 1, comma 380-ter, lettera *b*), della citata legge n. 228 del 2012, che prevede che i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, tenendo anche conto, per i singoli comuni, dei criteri di cui alla medesima lettera *b*);



Visto l'art. 1, comma 380-*quater*, della menzionata legge n. 228 del 2012, il quale dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-*ter* è accantonato per essere redistribuito, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 380-*ter*, 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'art. 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento e che per detta quota percentuale non operano i criteri di cui alla lettera *b*) del citato comma 380-*ter*;

Visto l'art. 1, comma 380-*quinquies*, della legge n. 228 del 2012, il quale statuisce che, a decorrere dall'anno 2015, le risorse di cui al comma 380-*quater* sono distribuite in base alle disposizioni del medesimo comma 380-*quater*;

Visto l'art. 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che dispone che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, sono adottate, previa intesa in sede di 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'art. 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

Visto il medesimo art. 43, comma 5-*quater*, del predetto decreto-legge n. 133 del 2014, il quale prevede che, dopo la conclusione dell'intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, lo schema di decreto per l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali sia trasmesso alle Camere affinché sullo stesso sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso inutilmente il quale, il decreto può comunque essere adottato, e che il Ministro, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri;

Visto il rapporto del 28 ottobre 2014 sulla stima della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario, pubblicato sul sito del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze il 3 novembre 2014;

Acquisita l'intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali ai sensi dell'art. 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014, nella seduta del 16 dicembre 2014;

Visto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della commissione V - bilancio, espressi, ai sensi art. 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014, nelle sedute del 25 febbraio 2015;

Decreta:

Art. 1.

1. Sono 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'art. 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, allegati al presente decreto, di seguito indicati:

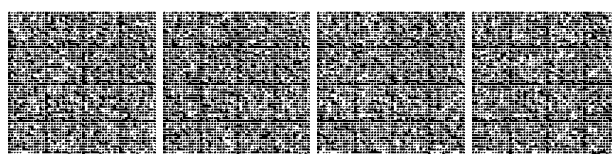
- a*) rapporto sulla stima della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario;
- b*) stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario.

2. La metodologia e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario di cui al comma 1 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.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 11 marzo 2015

Il Ministro: PADOAN



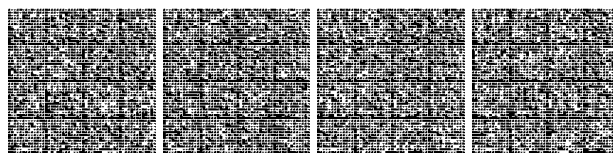


La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO¹

Marzo 2015



¹Questo documento recepisce le condizioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale formulate nel Parere reso allo schema di Decreto Ministeriale recante adozione della Nota metodologica sulle capacità fiscali dei Comuni delle RSO (Atto n. 140).



Sommario

Executive Summary

Introduzione

1. Struttura delle entrate delle amministrazioni comunali

2. Le scelte metodologiche di stima della capacità fiscale

2.1 Le scelte metodologiche di stima della capacità fiscale IMU/TASI e Addizionale Irpef

2.2 La metodologia delle entrate residuali con stime econometriche

2.3 La stima della capacità fiscale relativa al comparto rifiuti

3. Il modello MEF-ANCI_IFEL di capacità fiscale: analisi dei risultati

A.1 Fonti dei dati per la stima della capacità fiscale

A.2 Le categorie di entrata

A.3 Il metodo RTS utilizzato per la stima di Addizionale Comunale Irpef e prelievo immobiliare

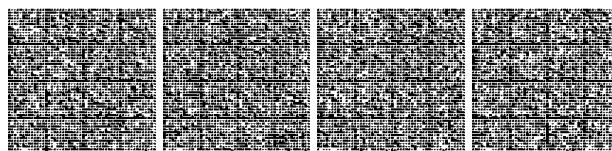
A.4. Il modello econometrico di stima della capacità fiscale

A4.1 Costruzione del campione di regressione

A4.2 Analisi delle variabili principali

A4.3 Stime puntuali dei coefficienti della funzione della capacità fiscale (2003-2012)

A4.4 Stima della capacità fiscale residuale



Executive Summary²

La legge di stabilità per il 2015 ha innalzato al 20% la quota del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) che sarà erogata ai Comuni sulla base delle capacità fiscali, nonché dei fabbisogni standard³. Al fine di pervenire a una stima puntuale della capacità fiscale dei Comuni italiani appartenenti alle regioni a Statuto ordinario, è stato costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un gruppo di lavoro composto dai tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della Sose (Soluzioni per il Sistema Economico - Spa) e dell'Anci-Ifel.

L'applicazione, a partire dal 2015, dei nuovi criteri di riparto del FSC ha reso necessaria una riflessione sia teorica, sul concetto di capacità fiscale, sia tecnico-statistica, sui metodi di misurazione.

In letteratura, la capacità fiscale è definita come valore attuale massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un ente locale nel lungo periodo. La capacità fiscale è spesso confusa con lo "sforzo fiscale", indicatore derivato che misura fino a che punto un governo utilizza la sua autonomia tributaria (Barro, 1986).

Un indicatore elementare della capacità fiscale degli enti locali è il gettito effettivo pro-capite, generalmente 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 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 nella costruzione di un sistema perequativo, avrebbe un effetto distorsivo: gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore riceverebbero una quota minore del fondo di perequazione.

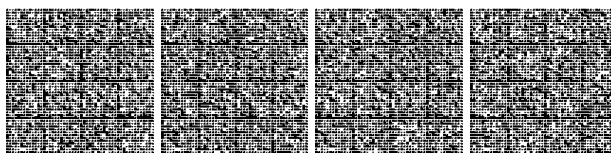
In alternativa agli indicatori basati sul gettito effettivo, esistono altri metodi statistici per stimare la capacità fiscale: la capacità dell'ente locale di ottenere gettito data la base imponibile e l'aliquota legale.

Nelle *best practices* internazionali la capacità fiscale è misurata con il metodo statistico *Representative Tax System* (RTS), calcolando l'ammontare delle entrate tributarie che un ente locale potrebbe potenzialmente ottenere, date le basi imponibili e l'aliquota

²Questo lavoro è stato coordinato dalla dott.ssa Maria Teresa Monteduro. Il gruppo di lavoro è costituito, per il Dipartimento delle Finanze, da: dott. Paolo Acciari, dott.ssa Germana Bottone, dott. Marco Carotenuto, dott. Marco Manzo; per la Ragioneria Generale dello Stato da: dott.ssa Regina Genga, per l'Anci-Ifel da: dott. Andrea Ferri, dott.ssa Larysa Myzuck, dott. Salvatore Parlato; per la Sose da: dott. Danilo Ballanti, dott.ssa Erika Grossi, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto.

Inoltre, si ringraziano il dott. Angelo Aurigemma, dott. Giacomo Antonio Di Fazio, la dott.ssa Lucia Imperioli, la dott.ssa Elena Miola, il dott. Marco Buffarini della Direzione Studi e Ricerche del Dipartimento delle Finanze e la dott.ssa Claudia Rotunno, della Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale, per i preziosi contributi al presente Rapporto.

³In particolare, la legge n. 228/2012 (art. 1, comma 380-quater, inserito dall'art. 1, comma 730 della legge n. 147/2013) ha previsto che il 10% del fondo di solidarietà comunale venisse ripartito in base ai fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento; lo stesso comma 380-quater è stato successivamente sostituito dal D.L. n. 16/2014 (art. 14, comma 1, lett. a)), che ha previsto che il 10% venisse ripartito anche "sulla base delle capacità fiscali"; da ultimo, lo stesso comma 380-quater è stato modificato dalla L. n. 190/2014 (art. 1, comma 459) che ha innalzato la quota da ripartire dal 10 al 20%.



fiscale legale. L'estrema accuratezza della metodologia di calcolo 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.

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 locali, 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 dati che permette di osservare 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.

In considerazione delle difficoltà che possono insorgere nella stima della capacità fiscale, il gruppo tecnico si è concentrato, in particolare, sull'individuazione delle componenti della capacità fiscale e sulla stima di ciascuna componente.

Le componenti della capacità fiscale individuate afferiscono a due principali tipologie di entrata:

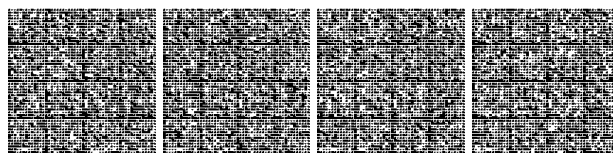
a) **Imposte e tasse:** i) IMU (Imposta Municipale Propria)/TASI (Tassa per i Servizi Indivisibili) e Addizionale Comunale Irpef (ACI); ii) Imposte e tasse minori (ad es. l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche);

b) **Tariffe sui servizi comunali** e prelievo sul servizio rifiuti (Tari). La capacità fiscale per il settore "raccolta e smaltimento rifiuti" è stata calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai 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. 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.

Dopo aver individuato le componenti della capacità fiscale, il secondo passo consiste nel trovare la migliore tecnica di stima, date le informazioni disponibili, tenendo presente che ciascuna tipologia di entrata ha le sue specificità.

All'IMU/TASI e all'ACI si è scelto di applicare la metodologia di standardizzazione nota come RTS. Nel primo caso, le basi imponibili sono facilmente individuabili e/o misurabili ed esiste un'aliquota standard fissata per legge. Nel secondo caso, pur disponendo di dati attendibili sulle basi imponibili (desunti dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche), è fissata solo l'aliquota legale massima (0,8%) e i Comuni possono muoversi all'interno di un intervallo (0-0,8%). Di conseguenza, per quantificare il gettito standard dell'ACI, è stato scelto di calcolare il prodotto tra il valore centrale delle aliquote applicabili dai Comuni (0,4%) e la base imponibile.

L'esercizio di stima fa osservare, in sintesi, un'elevata variabilità della capacità fiscale tra le Regioni: i valori più elevati si registrano nelle regioni del nord (Lombardia); i più bassi nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia). Si osserva anche un'elevata variabilità in base alla dimensione dei Comuni: la capacità fiscale cresce al crescere del numero di abitanti (si veda l'Allegato A.3).



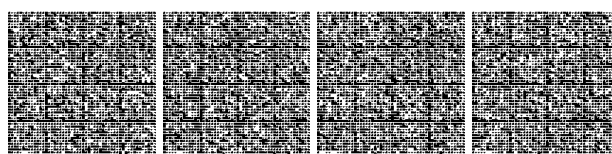
Per la stima della capacità fiscale TASI/IMU 2014, l'impostazione utilizzata in questo lavoro ripercorre gli approcci metodologici delineati e condivisi con l'Anci-Ifel in sede tecnica e pubblicati sul portale del federalismo fiscale (si veda l'Allegato A.3). Nella letteratura economica si evidenzia 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 (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). E' 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. Tuttavia, le criticità osservate nella determinazione del *tax gap* hanno suggerito di considerare in via prudenziale solo una quota del *tax gap*, cautelativamente fissata al 5% del totale. I risultati dell'esercizio sono illustrati in maggiore dettaglio nell'Allegato A.3.

Le voci di entrata diverse dall'IMU e dall'addizionale Irpef, ovvero la "capacità fiscale residua"⁴ che concorre alla definizione di capacità fiscale, sono state stimate mediante tecniche econometriche.

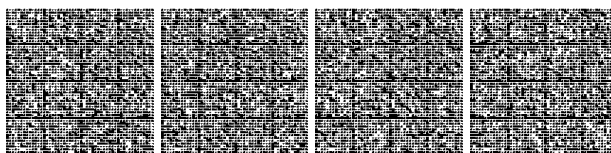
Il modello è costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2011, per 6700 Comuni (attivi a partire dal 2011 nelle regioni a statuto ordinario), che complessivamente alimentano un data set di 67.000 osservazioni (Fonti: DF, Agenzia Entrate, Istat). La variabile dipendente è rappresentata dal totale delle entrate tributarie e tariffarie al netto delle tariffe sui rifiuti che sono a totale copertura dei costi. Tra le variabili indipendenti, le *proxy* più rappresentative della base imponibile sono risultate: i) i redditi delle persone fisiche al netto di quelli da fabbricati per abitante; ii) i redditi da fabbricati per abitante; iii) il valore OMI degli immobili al metro quadro (media globale per comune). Inoltre, per catturare l'intensità dello sforzo fiscale sono state introdotte due variabili: i) rapporto tra le entrate tributarie e reddito complessivo (pressione tributaria locale); ii) rapporto tra le entrate tariffarie e il reddito complessivo (pressione tariffaria locale). Sono state altresì utilizzate variabili di controllo come le variabili socio-demografiche che misurano le preferenze locali di bene pubblico rispetto alle preferenze per il consumo privato, nonché variabili a carattere finanziario, come i trasferimenti intergovernativi, al fine di catturare l'impatto delle politiche del governo centrale; sono state, infine, incluse nella stima anche variabili relative al flusso turistico e al flusso dei pendolari entranti, significative per i centri urbani di maggiore dimensione e per i Comuni a vocazione turistica.

Il modello di stima della capacità fiscale residua è descritto dettagliatamente nell'allegato A.4, mentre i risultati sono riportati nel paragrafo 4. 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.

⁴In pratica, poiché non era possibile applicare il metodo RTS alle altre componenti della capacità fiscale (base imponibile e/o aliquota standard non disponibile), queste sono state trattate in modo residuale rispetto alle componenti principali: Imu, Addizionale Irpef.



Risulta che la capacità fiscale media standard delle RSO è pari a 604 euro per abitante. Il 50% circa di tale capacità fiscale è prodotto dalla tassazione immobiliare, in tutte le RSO. 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.



Introduzione

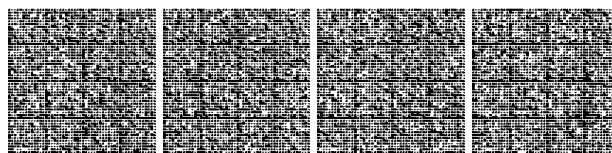
La legge 42 del 2009 di delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione e i conseguenti decreti attuativi hanno avviato, nel nostro Paese, una profonda riforma delle relazioni finanziarie tra livelli di governo. La premessa è stata posta dalla riforma 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 normativa, per sua natura, ha carattere generale; tuttavia, 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. Al contrario, le funzioni non fondamentali dovranno essere finanziate con tributi propri dei Comuni e partecipazioni, oltre che con i trasferimenti perequativi basati sulla capacità fiscale.

In particolare, il primo criterio delineato dalla L. 42/2009, riferito ai fabbisogni, parte da una valutazione dei "bisogni" dei singoli enti locali, sulla base delle loro caratteristiche sociali, economiche e demografiche. Gli indicatori di bisogno⁵ che ne derivano sono trasformati in domanda di fattori e poi in spese standardizzate.

Il secondo criterio, riguardante la capacità fiscale, tende a ridurre (o eliminare) le conseguenze della variabilità delle basi imponibili delle singole giurisdizioni. Nel caso in cui si registri un'elevata variabilità delle basi imponibili, si fa ricorso al gettito standardizzato (il gettito che sarebbe prodotto in ogni giurisdizione se tutte applicassero alle basi imponibili le stesse aliquote). In questo modo, si abbandona il criterio del gettito effettivamente riscosso, che risulta un indicatore non appropriato, essendo influenzato da scelte di politica fiscale e dal diverso grado di evasione negli enti locali. In altri termini, per impedire eventuali comportamenti strategici del governo locale, l'esercizio dell'autonomia tributaria non deve influire sull'entità dei contributi assegnati

⁵In particolare, il Decreto Legislativo n. 216/2010 ha disciplinato la determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province, limitatamente alle spese per funzioni fondamentali, e la predisposizione di indicatori per la definizione degli obiettivi di servizio. Con il D.lgs. n. 216 del 2010, tali attività sono state affidate a SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.) in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), in qualità di partner scientifico. Al processo di determinazione dei fabbisogni standard hanno collaborato anche UPI e Istat. Nel mese di dicembre del 2013, la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha approvato nei tempi prestabiliti le note metodologiche e la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province delle regioni a statuto ordinario. Tale approvazione è avvenuta senza l'adesione dell'ANCI, che ha segnalato la necessità di alcuni correttivi, con riferimento a: gli inconvenienti che sarebbero potuti derivare dalle due diverse annualità di riferimento (2009 e 2010); esigenze di aggiustamento della spesa storica dei Servizi Generali (corretta contabilizzazione del salario accessorio); esigenze di omogeneizzazione nel trattamento di alcune variabili (ad esempio, il costo degli affitti); perplessità applicative nell'ambito del Settore Sociale; esigenza di accompagnare ai fabbisogni standard le capacità fiscali, anche ai fini degli utilizzi di correzione della ripartizione di quote del FSC previsti all'epoca fin dal 2014. Le ulteriori verifiche effettuate e l'istruttoria tecnica sulle capacità fiscali, di cui al presente rapporto, hanno determinato il parere positivo dell'ANCI, espresso nella Conferenza Stato-città e autonomie locali del 16 ottobre 2014, al DPCM di recepimento della metodologia. Al momento dell'approvazione Anci ha sottolineato l'esigenza di una migliore pubblicizzazione dei dati relativi ai fabbisogni e alle capacità fiscali standard e di una loro graduale applicazione ai sistemi di riequilibrio delle risorse comunali.



dal governo centrale. I singoli enti possono comunque disporre senza limiti del gettito associato all'utilizzo di aliquote superiori a quelle standard.

A regime, la determinazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale dovrebbe consentire l'allocazione delle risorse pubbliche tra enti locali, tale che i trasferimenti perequativi garantiscano il totale finanziamento delle loro funzioni fondamentali. Nelle more dell'applicazione del sistema perequativo previsto dalla Legge 42/2009⁶, la Legge di Stabilità per il 2015 ha innalzato al 20% la quota del FSC che deve essere ripartita in base ai fabbisogni standard opportunamente corretti con i valori delle capacità fiscali.

In considerazione del quadro normativo di riferimento sopra richiamato e della necessità di introdurre nello schema di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale criteri correttivi connessi ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali, è stato costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un gruppo di lavoro congiunto Dipartimento delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato e Anci-Ifel per valutare le migliori metodologie di stima della capacità fiscale dei Comuni italiani appartenenti alle regioni a Statuto ordinario.

Il presente documento, frutto delle analisi del gruppo di lavoro MEF-ANCI-IFEL, è organizzato come segue. Nel primo paragrafo è illustrata la struttura generale delle entrate delle amministrazioni comunali e nel paragrafo 2 sono descritte le metodologie di stima della capacità fiscale. Nel paragrafo 3, si illustra il modello MEF-ANCI di stima della capacità fiscale e si commentano i risultati.

Gli allegati analizzano nel dettaglio le fonti di dati utilizzati (A.1), le categorie d'imposte che concorrono alla definizione di capacità fiscale (A.2), il metodo RTS utilizzato per la Stima IMU/TASI e addizionale Irpef (A.3) e le tecniche econometriche impiegate per le categorie d'imposta/entrata residuali (A.4).

1. Struttura delle entrate delle amministrazioni comunali

La contabilità delle amministrazioni comunali presenta alcune specificità rispetto agli altri livelli di governo (Stato e Regioni) dovute alla natura delle funzioni amministrative a loro spettanti, non attribuite dalla legge ad altri soggetti, che riguardano la popolazione e il territorio nei settori: Servizi alla persona e alla comunità (es.: servizi sociali e assistenziali, anagrafe e stato civile, sport e cultura, scuola, raccolta e smaltimento rifiuti...); Assetto e utilizzazione del territorio (piani urbanistici, traffico, fognature...); Sviluppo economico (promozione turistica, sportello unico per le imprese, regolamentazione degli orari degli esercizi commerciali).

Una parte delle entrate delle amministrazioni comunali proviene dai trasferimenti delle regioni o dello Stato, una parte è frutto d'imposizione propria e la parte restante si compone di entrate per trasferimenti di capitali o alienazione di beni e prestiti.

La struttura completa delle entrate comunali è descritta nella Tabella 1.

⁶La legge di stabilità 2013 ha istituito un Fondo di solidarietà comunale per l'assegnazione delle risorse agli enti locali che aveva finalità di perequazione orizzontale (i trasferimenti statali sono stati per la gran parte sostituiti dal maggior gettito dell'imposta sugli immobili, IMU, e sopravvivono solo in forma residuale) e che introduceva tra i criteri di riparto del fondo anche i fabbisogni standard. Successivamente, è stato previsto che il 10% del fondo venisse ripartito in base ai fabbisogni standard approvati in Copaff e anche "sulla base delle capacità fiscali"; da ultimo, la legge di stabilità per il 2015 ha innalzato la quota da ripartire sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali dal 10 al 20%.

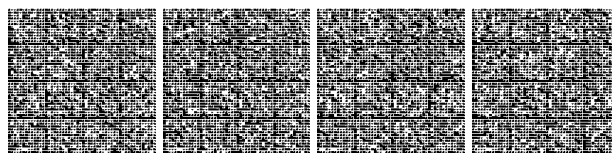
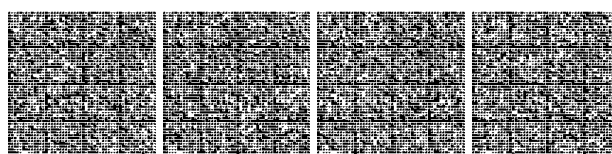


Tabella 1 – Struttura delle entrate comunali

Titolo		Categorie
I. ENTRATE TRIBUTARIE		1. Imposte 2. Tasse 3. Tributi speciali e altre entrate tributarie
II. ENTRATE DA CONTRIBUTI		1. Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato 2. Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione 3. Contributi e trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate 4. Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali 5. Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico
III. ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE		1. Proventi dei servizi pubblici 2. Proventi dei beni dell'ente 3. Interessi su anticipazioni o crediti 4. Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società 5. Proventi diversi
IV. ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI		1. Alienazione di beni patrimoniali 2. Trasferimenti di capitali dallo Stato 3. Trasferimenti di capitali dalla Regione 4. Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico 5. Trasferimenti di capitali da altri soggetti 6. Riscossioni di crediti
IV. ENTRATE DA ACCENSIONE DI PRESTITI		1. Anticipazioni di cassa 2. Finanziamenti a breve termine 3. Assunzione di mutui e prestiti 4. Emissione di prestiti obbligazionari
V. ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO TERZI		01. Ritenute previdenziali e assistenza al personale 02. Ritenute erariali 03. Altre ritenute al personale per conto di terzi 04. Depositi cauzionali 05. Rimborso spese per servizi per conto terzi 06. Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato 07. Depositi per spese contrattuali

Elaborazioni su dati Istat: I Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 2011, e 2012

Per i Comuni la legge delega n. 42/2009 prevede la soppressione di gran parte dei trasferimenti statali e regionali e la loro fiscalizzazione. Secondo le prescrizioni della legge 42, le spese che si riferiscono alle funzioni fondamentali dovrebbero essere finanziate, garantendone la copertura integrale in base al fabbisogno standard, mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi (prioritariamente la compartecipazione all'IVA, la compartecipazione all'IRPEF, l'imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale) e trasferimenti dal fondo perequativo.



La Tabella 2 evidenzia nel 2011, per la parte corrente, un aumento significativo delle entrate tributarie (in misura minore anche delle altre entrate) e una corrispondente diminuzione dei trasferimenti, per effetto della normativa citata.

Tale andamento è dovuto in particolare alla classificazione tra le entrate tributarie di tutte le compartecipazioni istituite, in attuazione delle legge 42, dal d.lgs. n. 23 del 2011, ancorché non ripartite tra i Comuni in ragione della territorializzazione del relativo gettito.

**Tabella 2 – Conto delle entrate e delle spese delle amministrazioni comunali
per titolo e voce di bilancio – Anni 2007-2011**

VOCI DI BILANCIO	Competenza					Cassa				
	2007	2008	2009	2010	2011(a)	2007	2008	2009	2010	2011(a)
PARTE CORRENTE										
Entrate	52.665	56.137	55.601	57.179	57.464	51.473	51.338	53.172	54.465	54.107
Redditi patrimoniali	2.469	2.487	2.668	2.598	3.038	2.461	2.337	2.372	2.346	2.713
Entrate tributarie	22.940	20.380	20.687	21.871	33.393	22.710	19.876	19.595	20.601	31.259
Trasferimenti	18.090	21.725	23.084	23.362	11.564	17.861	21.070	23.035	23.135	11.261
Altre entrate	9.166	11.545	9.162	9.348	9.469	8.441	8.055	8.170	8.383	8.874
Avanzo	3.249	5.901	3.034	3.438	3.409	5.230	3.703	3.266	3.253	2.224
Disavanzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONTO CAPITALE										
Entrate	24.200	18.376	14.585	14.491	13.662	21.668	17.016	14.541	12.629	12.561
Trasferimenti	13.025	12.105	10.754	11.223	9.800	11.401	10.799	10.143	9.405	8.633
Riscossione di crediti	8.586	4.150	2.125	1.526	1.696	8.018	4.138	2.837	1.688	1.915
Altre entrate	2.589	2.121	1.706	1.742	2.166	2.249	2.079	1.561	1.536	2.013
Avanzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Disavanzo	3.642	5.219	4.452	3.799	2.313	5.669	3.816	4.811	3.134	3.033
TOTALE										
Entrate	83.193	82.975	78.013	78.867	77.248	81.524	75.832	75.571	74.080	73.958
Spese	83.423	80.550	78.890	78.840	77.408	80.042	75.135	76.439	73.718	74.572

Fonte: Annuario Statistico 2013 (a) Dati provvisori

Le spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali dovrebbero essere finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi (presumibilmente erariali o regionali) e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

Per la stima della capacità fiscale, il punto di partenza è rappresentato dalle entrate proprie delle Amministrazioni comunali; è rilevante ai nostri fini solo il Titolo I delle entrate (Entrate tributarie). Va posto l'accento, tuttavia, sul fatto che la lenta e progressiva implementazione del federalismo fiscale ha determinato una maggiore autonomia fiscale delle amministrazioni comunali e dunque una grande varietà di scelte in merito all'applicazione delle entrate proprie. L'analisi delle entrate tributarie proprie delle amministrazioni comunali è resa più complessa proprio da tale eterogeneità che va ad aggiungersi alle disuguaglianze economico-sociali ed istituzionali che caratterizzano del territorio italiano.

Nella Tabella 3, sono riportate le entrate delle amministrazioni comunali per cassa dell'anno 2012, la percentuale delle singole voci di entrata tributaria sul totale delle entrate tributarie, la percentuale delle singole voci di entrata extra-tributaria sul totale delle entrate extra tributarie, nonché la percentuale di ogni voce di entrata sul totale generale.



Si può osservare che le voci principali di entrata tributaria sono l'IMU (in totale 42% delle entrate tributarie) e l'addizionale Irpef (10,43% delle entrate tributarie), nella Categoria 1, e la Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (16,92% delle entrate tributarie), nella Categoria 2. Sul totale delle entrate, l'IMU rappresenta il 18,16%, l'addizionale Irpef il 4,5%, e la Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani il 7,9%.

Per ciò che concerne la Categoria 1 delle entrate extra-tributarie, proventi dei servizi pubblici, le voci principali sono le entrate da "polizia municipale" per infrazioni al codice della strada (10,32% delle entrate extra-tributarie e 1,5% del totale delle entrate), da "servizio idrico integrato" (5,7% delle entrate extra-tributarie e 0,83% del totale delle entrate) e da servizi a domanda individuale "Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi" (6,2% delle entrate extra-tributarie e 0,91% del totale delle entrate).

E' da tener presente che il totale delle entrate comprende anche i trasferimenti da altri livelli di governo, che non concorrono alla capacità fiscale.

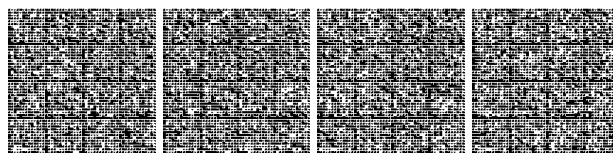
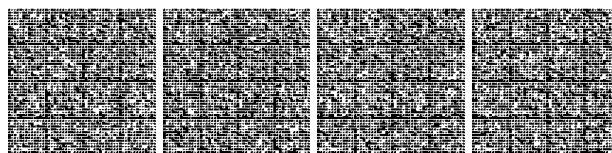


Tabella 3 - Entrate delle amministrazioni comunali per regione a statuto ordinario, titolo, categoria e gestione Anno 2012 (dati provvisori milioni di euro)

Entrate	Cassa	Valori/tot tributarie (%)	entrate Valori/tot entrate (%)
Categoria 1 - Imposte	21569,23	61,61	26,56
Imu sperimentale - abitazione principale pertinenze	4258,34	12,16	5,24
Imu sperimentale - fattispecie diversa da abitazione principale	10491,13	29,97	12,92
Imposta di scopo	14,30	0,04	0,02
Imposta di soggiorno Comuni località turistiche	92,02	0,26	0,11
Imposta comunale sulla pubblicità	334,32	0,95	0,41
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica regioni a statuto speciale	74,54	0,21	0,09
Addizionale Irpef	3652,84	10,43	4,50
Altre imposte	2651,74	7,57	3,27
Categoria 2 - Tasse	6620,31	18,91	8,15
- Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	211,07	0,60	0,26
- Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	5923,51	16,92	7,29
- Altre tasse	485,73	1,39	0,60
Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	6820,19	19,48	8,40
Entrate da fondo sperimentale di riequilibrio	5992,54	17,12	7,38
- Diritti sulle pubbliche affissioni	74,59	0,21	0,09
- Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	753,06	2,15	0,93
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	35009,72	100,00	43,11
		Valori/tot entrate extra tributarie (%)	Valori/tot entrate (%)
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	6049,63	51,09	7,45
- Segreteria generale, personale e organizzazione	118,35	1,00	0,15
- Ufficio tecnico	73,53	0,62	0,09
- Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	74,33	0,63	0,09
- Uffici giudiziari	0,70	0,01	0,00
- Polizia municipale - Risorse generali	136,23	1,15	0,17
- Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada	1221,46	10,32	1,50
- Scuola materna	57,78	0,49	0,07
- Istruzione elementare	21,72	0,18	0,03
- Istruzione media	3,45	0,03	0,00
- Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri servizi	735,43	6,21	0,91
- Biblioteche, musei e pinacoteche	30,54	0,26	0,04
- Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	32,77	0,28	0,04
- Piscine comunali	10,05	0,08	0,01
- Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	56,94	0,48	0,07
- Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	4,22	0,04	0,01
- Servizi turistici	28,95	0,24	0,04
- Manifestazioni turistiche	3,69	0,03	0,00
- Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	187,88	1,59	0,23
- Trasporti pubblici locali e servizi connessi	361,57	3,05	0,45
- Urbanistica e gestione del territorio	65,20	0,55	0,08
- Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia econ. popol.	2,16	0,02	0,00
- Servizio idrico integrato	674,79	5,70	0,83
- Tariffa di igiene ambientale ex art. 49 D.Lgs. n.22/97	197,98	1,67	0,24
- Tariffa integrata ambientale ex art. 238 D.Lgs. n.152/06	35,48	0,30	0,04
- Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	246,67	2,08	0,30
- Proventi servizi di prevenzione e riabilitazione	11,28	0,10	0,01
- Strutture residenziali e di ricovero per anziani	298,31	2,52	0,37
- Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	104,70	0,88	0,13
- Servizio necroscopico e cimiteriale	219,04	1,85	0,27
- Entrate da sanzioni amministrative ammende e oblazioni	87,47	0,74	0,11
- Canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (Cimp)	6,09	0,05	0,01
- Altri proventi	940,86	7,95	1,16
Categoria 2 - Proventi dei beni dell'ente	2203,84	18,61	2,71
- Cosap	435,66	3,68	0,54
- Canone per concessioni cimiteriali	198,24	1,67	0,24
- Altri proventi	1569,94	13,26	1,93
TOTALE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	11840,93	100,00	14,58
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	81204,36		100,00

Fonte: Elaborazione su dati Istat: I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali per il 2012.



I Grafici 1-2 riportano la composizione delle entrate delle amministrazioni comunali, operando – diversamente dall'Istat – una riclassificazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio. Trattandosi di una quota che ciascuna amministrazione comunale versa allo Stato e che poi è da questo redistribuito ai Comuni (per compensarli dell'eventuale perdita di risorse conseguente al passaggio dall'ICI all'IMU), l'ammontare relativo al Fondo Sperimentale di Riequilibrio è stato sottratto dalle "entrate tributarie" e aggiunto ai "Contributi e Trasferimenti correnti".

Inoltre, alle entrate extra-tributarie sono state sommate le entrate derivanti dalla Tariffa di Igiene Ambientale (circa 2,3 mld) non contabilizzate nei bilanci delle amministrazioni comunali, poiché la normativa, ex art. 49 D.lgs. n.22/97, prevedeva la devoluzione dei servizi di smaltimento rifiuti a società partecipate, unitamente alla relativa entrata tariffaria. Tale scelta è stata necessaria poiché, sebbene si tratti di entrate fuori-bilancio, di fatto, esse concorrono a definire la capacità fiscale dell'ente locale.

Tenendo conto di queste riclassificazioni, in rapporto al totale delle entrate, le entrate tributarie restano la categoria principale e passano tra il 2011 e il 2012, anche per l'introduzione dell'IMU "sperimentale" che grava sull'abitazione principale in deroga alla legge 42, dal 30,3% al 35,7%; diminuiscono i trasferimenti per effetto della normativa e cresce la Categoria entrate extra-tributarie (passando dal 17,3% al 20,2%). Inoltre, si riducono le categorie prestiti e alienazioni, trasferimenti di beni e riscossione di crediti. Gradualmente, le amministrazioni comunali sostituiscono i trasferimenti dallo Stato introducendo o aumentando imposte, tasse e proventi.

La situazione descritta è sostanzialmente confermata anche nel 2013-14, pur in presenza di significativi mutamenti nell'assetto del gettito da tributi immobiliari (diversa assegnazione del gettito IMU tra Stato e Comuni nel 2013; abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e introduzione del tributo sui servizi indivisibili – Tasi – nel 2014). Tali mutamenti incidono in modo relativamente marginale sulle basi fiscali standard comunali.

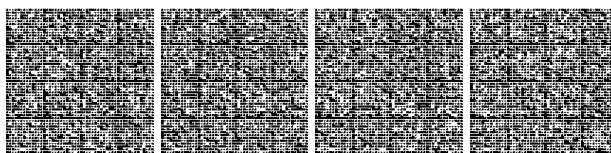
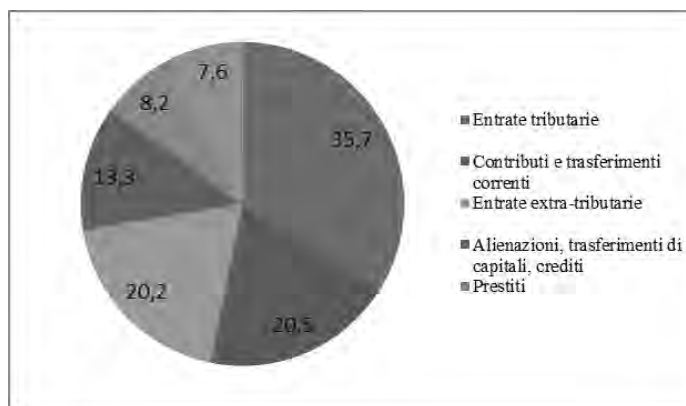
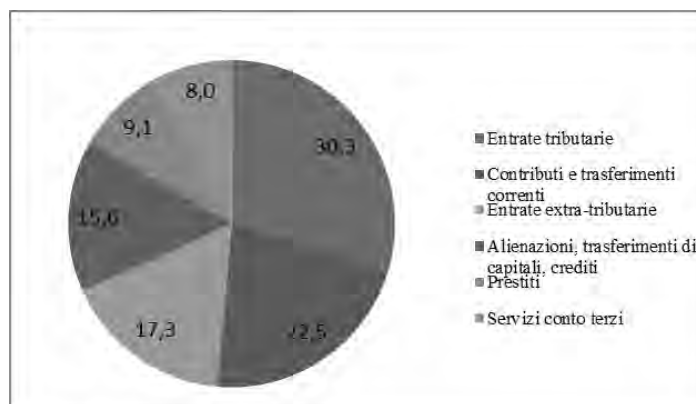


Grafico 1 - Composizione percentuale delle entrate delle amministrazioni comunali - 2012 (cassa)



Fonte: Elaborazione su dati Istat – I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali (2011-2012)

Grafico 2 - Composizione percentuale delle entrate delle amministrazioni comunali 2011 (cassa)



Fonte: Elaborazione su dati Istat – I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali (2011-2012)



2. Le scelte metodologiche di stima della capacità fiscale

In questo paragrafo si espongono i motivi della scelta di particolari metodologie statistiche per la stima della capacità fiscale delle Amministrazioni pubbliche locali, nelle regioni italiane a statuto ordinario.

La capacità fiscale può essere stimata con diversi metodi (Blöchliger et al., 2007; Bird-Vaillancourt, 2007; Shah, 2008, 2012), ma deve essere standardizzata per consentire una corretta comparazione tra Comuni, su un piano di equità e di neutralità (non-distorsione) rispetto alle scelte di amministratori e contribuenti locali. La standardizzazione garantisce che, se due Comuni impongono la stessa aliquota di base e hanno le stesse basi imponibili, essi hanno le stesse risorse finanziarie.

Sotto il profilo metodologico, è quindi necessario depurare i gettiti dei prelievi comunali concretamente incassati da quelle componenti che dipendono dalle scelte autonome degli amministratori locali (in termini di aliquote, di agevolazioni fiscali, come deduzioni, detrazioni, regimi di favore, o di scarso impegno nell'azione di contrasto all'evasione) e da fattori esogeni.

Tra i metodi possibili, va, in particolare citato il *Representative Tax System* (RTS) la cui idea di base è quella di “*to calculate the amount of revenue that a region would collect given its tax bases if it were to exert average fiscal effort*”⁷. In altre parole, tale metodo collega la capacità fiscale di un territorio alla base imponibile esistente; il gettito teorico si ricava applicando un'aliquota uniforme (media) a livello nazionale alla base imponibile locale effettiva. L'utilizzo della leva fiscale dipende invece dalle scelte dei *policy makers*, che possono esercitare l'autonomia impositiva variando l'aliquota dell'imposta e introducendo deduzioni e detrazioni; una misura dell'utilizzo della leva si ottiene rapportando il gettito effettivo a quello teorico (sforzo fiscale). L'analisi delle categorie di entrata delle amministrazioni comunali italiane (Allegato A.2), evidenzia che solo per alcune di esse è possibile utilizzare l'approccio RTS; per altre, in assenza di un'aliquota legale fissa, uniforme sul territorio o di una base imponibile agevolmente quantificabile, non rimane che l'utilizzo di tecniche statistiche di tipo econometrico.

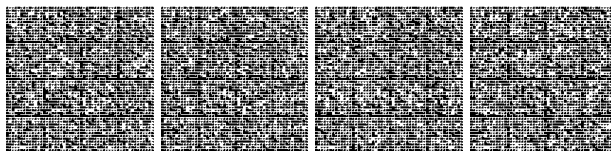
I due metodi sopra richiamati (RTS e stime econometriche) sono descritti nel dettaglio nei paragrafi 2.1 e 2.2, che riassumono le principali indicazioni della letteratura circa i vantaggi dei due metodi e illustrano le caratteristiche dei tributi/basi imponibili che rendono possibile la loro applicazione ai fini di una stima accurata della capacità fiscale globale dei territori.

In sintesi, le principali ragioni a sostegno del RTS sono prevalentemente connesse a criteri di efficienza e attendibilità delle stime⁸. L'applicazione di tale metodologia rappresenta una soluzione preferibile rispetto all'alternativa di stime di tipo statistico-econometrico quando: (a) le basi imponibili dei singoli tributi siano definite e misurabili in maniera analitica su tutto il territorio; (b) la normativa fiscale specifichi le aliquote/detrazioni/esenzioni applicabili a ciascuna base imponibile. In tali circostanze, la metodologia di calcolo puntuale del gettito standard, riferito a uno o più tributi, coniuga l'esigenza di ricostituire l'entità delle risorse fiscali a disposizione degli enti locali con la necessità di separare le componenti strutturali del gettito da quelle che dipendono dalle scelte di politica fiscale, in altre parole dall'entità del loro sforzo fiscale.

Ciò premesso, l'RTS è stato applicato all'IMU, alla TASI e all'Addizionale comunale sui redditi delle persone fisiche, imposte per le quali è possibile determinare il gettito

⁷Martinez-Vazquez J. et al. (2006), *Reforming Regional-local Finance in Russia*, W.B., Washington D.C. p. 162. Disponibile all'indirizzo: <http://books.google.it>.

⁸Per una rassegna completa si veda: Dipartimento delle Finanze e Studi e Sviluppo (2013), “Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale”.



standard. Infatti, per queste imposte la normativa stabilisce aliquote legali e si può definire un'aliquota media o fissa; inoltre, esistono dati in buona misura attendibili delle basi imponibili, come sarà illustrato in dettaglio nei paragrafi che seguono.

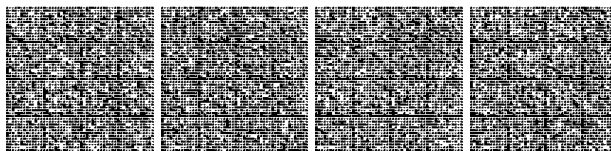
Negli altri casi, imposte e tasse minori (Imposta di scopo, di soggiorno e sbarco, per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, per la pubblicità) e proventi da servizi a domanda individuale (asili nido, mense scolastiche, trasporto scolastico) non essendo agevolmente quantificabili le basi imponibili e/o le aliquote s'impone l'utilizzo dell'approccio econometrico. In particolare, il metodo *Regression based Fiscal Capacity Approach* (RFCA) consiste nello stimare una o più equazioni del livello normale delle entrate proprie degli enti locali, determinando attraverso i coefficienti di regressione i pesi di quei fattori che influenzano il gettito e che sono significativi nella regressione stimata. Nella valorizzazione della capacità fiscale l'impatto delle variabili relative ai trasferimenti intergovernativi, alle preferenze locali e allo sforzo fiscale sarà neutralizzato, tenendo conto della componente stocastica.

Le tariffe, cioè il prezzo pagato per i servizi a domanda individuale, impongono una riflessione diversa. In teoria, dovrebbero essere escluse dalla capacità fiscale quando si verifica l'equivalenza tra ricavi e costi nella gestione del servizio pubblico. Tuttavia, la scelta delle imposte/tasse da considerare per la stima della capacità fiscale non può essere indipendente dalle modalità di calcolo dei fabbisogni standard, in linea con l'obiettivo finale da raggiungere, cioè la ripartizione a fini perequativi di una quota del Fondo di solidarietà comunale. Pertanto, nel calcolo della capacità fiscale, appare necessario sterilizzare la Tassa per i rifiuti solidi urbani, servizio incluso nel calcolo dei Fabbisogni standard. Infatti, se la perequazione è proporzionale alla somma algebrica tra fabbisogni standard e capacità fiscale, l'inserimento di una variabile limitatamente al calcolo del Fabbisogno standard, tenderebbe a sovrastimare il bisogno di perequazione. Per semplicità, dunque il gruppo di lavoro ha scelto di includere la Tassa per i rifiuti solidi urbani nella stima della capacità fiscale, utilizzando gli stessi coefficienti usati per il calcolo dei Fabbisogni standard. In sostanza il temine sta ad indicare operativamente che si aggiunge alla capacità fiscale lo stesso ammontare di gettito presente nel fabbisogno standard, in modo che la somma algebrica sia pari a zero e risulti neutrale.

Infine, trasferimenti e compartecipazioni non sono inclusi nel calcolo della capacità fiscale perché non sono entrate assegnate ai Comuni sulla base di criteri di rilievo territoriale. Analogamente, deve essere escluso il Fondo di Solidarietà Comunale, istituito, di fatto, per compensare le Amministrazioni locali dell'eventuale perdita di risorse conseguente al passaggio dall'ICI all'IMU e assicurare la complessiva invarianza delle risorse storiche del comparto.

2.1 Le scelte metodologiche di stima della capacità fiscale IMU/TASI e Addizionale Irpef

Con riferimento alla tassazione immobiliare, e in particolare all'IMU e alla TASI, il legislatore ha previsto un'aliquota di base, che consente l'adattamento del modello RTS alla stima della capacità fiscale. Inoltre, la base imponibile, pur richiedendo periodici aggiornamenti, è disponibile dagli archivi catastali. Essendo tuttavia particolarmente articolata la normativa relativa all'IMU e alla TASI (si pensi ai molteplici regimi speciali di esenzione deliberati dai Comuni riguardo all'IMU, nonché alla molteplicità di detrazioni, anche legate alla situazione economica e patrimoniale ISEE, che i Comuni possono deliberare per quanto concerne la TASI sull'abitazione principale), l'applicazione del metodo RTS, pur essendo preferibile rispetto a un approccio econometrico puro, presenta alcune criticità da superare attraverso opportuni accorgimenti, relativi sia alla scelta delle aliquote che delle basi imponibili.

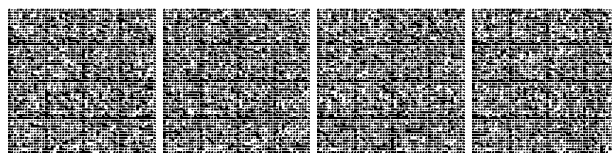


Il regime fiscale di base previsto dalla legge per l'anno 2014 si può così riassumere: un'aliquota di base IMU pari al 4‰ sulle abitazioni principali "di lusso" (categoria catastale A1, A8, A9) sulle quali si applica altresì la detrazione obbligatoria di 200 euro; un'aliquota di base pari al 7,6‰ per gli immobili diversi dall'abitazione principale; un'aliquota di base TASI pari all'1‰ su tutte le tipologie di immobile, compresa la generalità delle abitazioni principali, esclusi i terreni non edificabili. Inoltre, già dal 2013, il gettito dei fabbricati commerciali e industriali classificati nel gruppo catastale "D" è riservato interamente allo Stato per ciò che riguarda l'applicazione dell'aliquota di base (di norma il 7,6‰).

L'aliquota legale di base dell'IMU si discosta notevolmente dall'aliquota media o dall'aliquota effettiva implicita, come calcolata nel biennio 2012-2013 nella stima sperimentale dell'IMU. Nella standardizzazione, la scelta dell'aliquota ha un impatto sul livello delle risorse di perequazione. Se l'aliquota di base è inferiore all'aliquota media effettiva (nell'esempio dell'IMU l'aliquota di base sugli "altri immobili" è pari al 7,6‰, mentre l'aliquota media ponderata 2012 è stata stimata pari a 9,26 ‰), l'utilizzo dell'aliquota di base, in luogo dell'aliquota media effettiva, conduce ad una perequazione inferiore. D'altra parte, la scelta di standardizzare impiegando l'aliquota media può generare un incentivo a comportamenti strategici: gli enti locali con base imponibile inferiore alla media ("riceventi") avrebbero convenienza a incrementare l'aliquota fiscale in modo da massimizzare l'entità del trasferimento perequativo. Il caso estremo è quello di un ente locale con base imponibile nulla: l'aumento dell'aliquota accresce l'aliquota media di riferimento, e con essa il trasferimento perequativo, senza che i contribuenti subiscano alcun aggravio d'imposta. Tale effetto, noto in letteratura come *rate tax-back effect* può essere neutralizzato scegliendo l'aliquota di base (se inferiore all'aliquota media).

Problemi diversi sorgono con riferimento all'aliquota di base TASI. In primo luogo, nella determinazione delle aliquote TASI, la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU non può superare la soglia dell'aliquota massima IMU (10,6‰ per gli immobili diversi dall'abitazione principale); inoltre, l'aliquota massima TASI è pari al 2,5‰ nel 2014. Entrambi i limiti sopra indicati possono essere incrementati, solo per il 2014, di un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8‰ a condizione che siano contestualmente introdotte detrazioni d'imposta o altre misure agevolative relativamente alle abitazioni principali e alle unità immobiliari a esse equiparate. Se le Amministrazioni comunali, dato il vincolo normativo ($TASI + IMU \leq 10,6 \text{ ‰}$), non sono in grado di ottenere, nel 2014, almeno lo stesso gettito del 2013, risultano di fatto vincolate nell'esercizio della loro autonomia impositiva. In questi casi, l'inclusione della TASI standardizzata nel calcolo della capacità fiscale, provocherebbe delle distorsioni. La TASI effettivamente applicabile sarebbe quella ottenuta dalla differenza tra aliquota massima del 10,6‰ e aliquota IMU, per ciascun comune e per gli immobili diversi dall'abitazione principale (eventualmente sommata dell'aliquota aggiuntiva minore o uguale allo 0,8‰).

La seconda criticità riguarda il calcolo della base imponibile potenziale, equivalente per IMU e TASI. Un primo problema è legato alla mancanza di disponibilità di dati nella base dati catastale (ad esempio con riferimento allo stock di immobili destinati ad abitazione principale), cui consegue l'impossibilità di aggiornare regolarmente la standardizzazione della base imponibile; anche la base imponibile delle aree fabbricabili, legata ai valori di mercato, non si può agevolmente aggiornare. La soluzione spesso prospettata di sostituire il versamento tramite modello F24, con una dichiarazione dei redditi specifica per gli immobili, si pone in contrasto con la necessità di semplificazione amministrativa e di riduzione degli adempimenti per i contribuenti. Per questi motivi, la base imponibile potenziale costruita con i dati del Catasto evidenzia alcune imprecisioni, che, pur essendo trascurabili in aggregato, potrebbero,



tuttavia, essere di impatto rilevante per i singoli Comuni. Ad esempio, osservando la distribuzione su base catastale del gettito potenziale di riserva erariale, ottenuto applicando l'aliquota di base del 7,6‰ agli immobili appartenenti al gruppo catastale D, si rileva una sovrastima generale, per taluni Comuni particolarmente significativa.

Infine, alcune complicazioni sorgono nell'applicazione della normativa generale IMU sulle abitazioni principali di lusso. In questo caso, l'utilizzo dei dati catastali non è sufficiente; pur essendo venuta meno nel 2014 la detrazione di 50 euro, per ciascun figlio di età inferiore a 26 anni (e con essa la necessità di ricorrere a informazioni anagrafiche aggiuntive alle informazioni catastali), occorre comunque distinguere tra abitazioni principali e immobili diversi dall'abitazione principale. A tale scopo, le informazioni di base catastale devono essere integrate con le informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi. La verifica di congruità, utilizzando codice fiscale e rendita catastale, tra informazioni reddituali e informazioni catastali, consente di distinguere l'utilizzo dell'abitazione principale dagli altri utilizzi per il 90% dei casi. L'implementazione della normativa generale sulla TASI non solleva invece particolari problematiche, essendo l'aliquota di base la medesima per tutte le tipologie di immobili e la base imponibile potenziale uguale a quella dell'IMU (fatta eccezione per alcune tipologie di immobili soggette a IMU e non a TASI, come i terreni, o viceversa, come i fabbricati rurali).

L'ultima criticità riguarda la discrepanza tra gettito potenziale e gettito effettivamente riscosso dovuta a evasione, o errore (il cd *tax gap* IMU⁹), cioè l'ammontare complessivo di risorse (IMU) sottratte al fisco. Occorre, tuttavia, tenere in considerazione che il *tax gap*, derivato dalla differenza tra gettito teorico e gettito standard, non coincide necessariamente con l'evasione fiscale, poiché include i mancati versamenti per errore o crisi di liquidità.

Nella letteratura economica si evidenzia che la capacità fiscale stimata a partire dal gettito riscosso, anziché dal gettito teorico, produce comportamenti opportunistici nei Comuni dove maggiore è la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo, come precedentemente illustrato (c.d. *base tax-back effect*). E' preferibile perciò utilizzare un approccio misto che tenga conto del gettito effettivo, ma lo corregga con il *tax gap*, e che dunque si articoli in due *step* successivi: i) calcolo del gettito ad aliquota di base attraverso la standardizzazione del gettito effettivo; ii) calcolo del *tax gap*, di cui una parte viene riconosciuta come capacità fiscale *sommersa*.

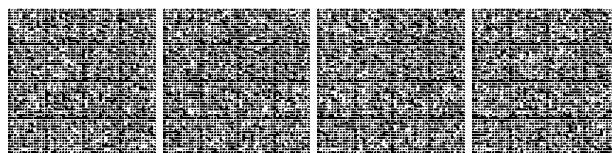
Le criticità fin qui discusse non sono tali da determinare la rinuncia a calcolare il *tax gap*, nell'intento di fornire al *policy maker* un segnale che disincentivi comportamenti opportunistici da parte dei contribuenti; tuttavia, le possibili anomalie dei dati e delle metodologie (ad esempio il catasto potrebbe contenere alcuni errori)¹⁰ suggeriscono prudenzialmente di considerare solo una quota del gap stimato.

In conclusione, la base di riferimento per la determinazione delle capacità fiscali relative all'imposizione immobiliare comunale (IMU e Tasi) è costituita dalle stime standard IMU elaborate dal Mef e aggiornate in conseguenza dei mutamenti normativi intervenuti tra il 2012 e il 2014, corrette con una quota rappresentativa del *tax gap* come sopra delineato (ved. appendice A.1).

Per stimare la capacità fiscale dell'ACI è possibile impiegare il *Representative Tax System*, perché le informazioni sulle basi imponibili sono esaustivamente desumibili dalle dichiarazioni fiscali raccolte annualmente dal Dipartimento delle Finanze.

⁹Il *tax gap* misura la differenza tra la raccolta "potenziale", ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato (si veda Das-Gupta, Mookherjee, 2000; OECD, 2008; Reckon 2009; HM Revenue & Customs, 2010).

¹⁰Si tenga presente che la revisione della banca dati del catasto non è ancora conclusa.



Una difficoltà applicativa del metodo RTS risiede nella mancata indicazione, da parte del legislatore, di un'aliquota (o di un sistema di aliquote) di riferimento e di un'eventuale soglia di esenzione. Questa difficoltà può essere superata impiegando l'aliquota centrale nell'intervallo 0-0,8% previsto dal legislatore¹¹, pari allo 0,4%. L'attuale formulazione normativa è equivalente, nei fatti, a 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'ACI, si è quindi calcolato il prodotto tra l'aliquota standard, cioè il valore centrale delle aliquote applicabili dai Comuni (0,4%), e la base imponibile¹² per ciascun comune, rapportando poi il valore al numero di abitanti (base imponibile pro-capite). L'eventuale esenzione non è stata presa in considerazione ed è stata considerata come "sforzo fiscale negativo".

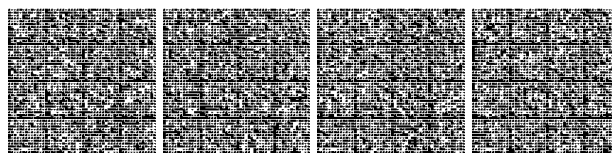
La validità di questa scelta è confermata dall'effettiva implementazione dell'Addizionale da parte dei Comuni: tra i Comuni che la applicano solo il 18% prevede una soglia di esenzione e solo l'11% utilizza un sistema multi-aliquote, la grande maggioranza dei Comuni applica invece l'addizionale ad aliquota unica senza soglia di esenzione. Inoltre, l'aliquota implicita (data dal rapporto tra addizionale dovuta e relativo imponibile) è sempre superiore allo 0,4%, nel 2012, con le sole eccezioni delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. L'aliquota implicita cattura sia gli effetti delle soglie di esenzione sia dei sistemi multi-aliquota. In particolare l'aliquota implicita media nelle regioni a statuto speciale è pari allo 0,44%, mentre nelle regioni a statuto ordinario è pari allo 0,57%.

Le alternative alla scelta dell'aliquota centrale presentano importanti controindicazioni. Applicando un'aliquota pari a zero, il gettito dell'Addizionale comunale dovrebbe essere considerato "sforzo fiscale" e l'Addizionale Irpef sarebbe da sterilizzare completamente nel calcolo della capacità fiscale. La fissazione dell'aliquota standard a un livello pari alla mediana, alla media o alla media ponderata in base agli abitanti, comporterebbe al contrario la variazione su base annua dell'aliquota standard in base alle scelte operate dai Comuni, provocando incertezza del quadro di riferimento per il calcolo della capacità fiscale.

Nel caso dell'ACI, a differenza delle imposte immobiliari, non viene considerata nei calcoli l'esistenza di un *tax gap*, per due ordini di motivi: in primo luogo non esiste alcuna misura di *benchmark* per calcolare il *tax gap* a livello comunale. Inoltre, sebbene la recente normativa fiscale valorizzi la partecipazione dei Comuni alle procedure di accertamento delle imposte dirette attraverso segnalazioni qualificate, l'Agenzia delle Entrate ha competenza esclusiva in questa materia.

¹¹ L'unica eccezione è Roma Capitale che applica un'aliquota allo 0,9%, in base ad una norma speciale.

¹² La 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. Nelle tabelle di tipo descrittivo riportate in questo Rapporto i dati si basano invece sulla residenza.



2.2 La metodologia delle entrate residuali con stime econometriche

La capacità fiscale relativa alle entrate “residuali” proprie delle amministrazioni comunali, cioè le entrate per le quali non è stato possibile utilizzare il metodo RTS, è stata stimata con il metodo RFCA¹³. Il calcolo si basa, in primo luogo, sulla stima di un’equazione del livello ottimale delle entrate residuali; successivamente, la capacità fiscale si ottiene dalla valorizzazione dei valori attesi corrispondenti alle variabili utilizzate come *proxy* delle basi imponibili, ipotizzando un livello di sforzo fiscale uniforme. In questo modo, si riesce a depurare il gettito storico dallo sforzo fiscale e da altri comportamenti discrezionali degli enti locali. Tra i vantaggi dell’utilizzo di questo metodo, il più importante riguarda la possibilità di valutare la capacità fiscale delle categorie di entrata per le quali non è utilizzabile il modello RTS a causa dell’assenza di una base imponibile e/o aliquota standard facilmente individuabile, come nel caso dei tributi minori e delle entrate tariffarie.

In generale, quindi, il metodo RFCA consiste nello stimare una o più equazioni del livello ottimale delle entrate proprie¹⁴ degli enti locali, determinando così, attraverso i coefficienti della regressione i pesi di quei fattori che influenzano il gettito e che risultano significativi. Queste equazioni, generate nell’ambito di un modello standard di finanza pubblica locale à la Tiebout¹⁵, corrispondono al seguente modello empirico generale:

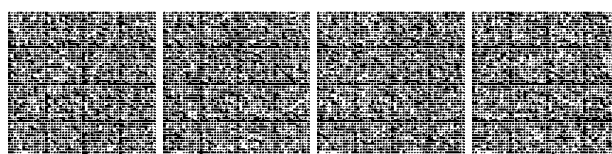
$$T = \beta'_1 R + \beta'_2 S + \beta'_3 N + \beta'_4 A + \alpha + \varepsilon \quad (1)$$

dove: T rappresenta il gettito pro-capite; R corrisponde a un vettore di variabili socio-economiche che misurano il livello di benessere locale, fungendo da *proxy* della base imponibile pro-capite; S misura il livello dello sforzo fiscale esercitato (solitamente a tal fine si considerano le aliquote legali o, in mancanza di queste ultime, si considerano le aliquote effettive); N include una serie di variabili volte a catturare la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti (possono essere incluse in questa categoria, ad esempio, il flusso turistico e il flusso dei pendolari entranti); A è il vettore delle variabili di controllo che include sia le variabili socio-demografiche che misurano le preferenze locali di bene pubblico rispetto alle preferenze per il consumo privato, sia le variabili a carattere finanziario, come i trasferimenti intergovernativi, al fine di catturare l’impatto delle politiche del governo centrale. La componente stocastica, infine, include due termini: α corrispondente all’eterogeneità municipale non osservata e/o agli effetti fissi che catturano differenziali attribuibili sia all’efficienza nell’accertamento sia all’evasione fiscale; ed ε corrispondente alla componente di errore idiosincratico omoschedastico con media zero. Si rimanda all’appendice A.4 per la descrizione dettagliata del modello e delle variabili utilizzate nella stima.

¹³Si consideri “Di Liddo G., Longobardi E. e Porcelli F. (2014), Measuring Horizontal Fiscal Imbalances: The Case of Italian Municipalities, SERIES Working Paper N.49” e “Fenochietto R. e Pessino C. (2013), Understanding Countries’ Tax Effort, IMF Working Papers WP/13/244” per ulteriori dettagli in merito a questa metodologia di stima della capacità fiscale si veda il Progetto Mef, Df, Studiare Sviluppo, “Sviluppo della capacità di monitorare l’andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale”, “Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni”, Relazione finale 7 marzo 2014.

¹⁴Per entrate tributarie proprie s’intendono quelle sulle quali l’ente locale è in grado di modificare l’aliquota e/o alcuni aspetti della base imponibile.

¹⁵Per una rassegna generale dei modelli teorici di finanza pubblica locale si consideri: “Rubinfeld, D. L. (1987) The Economics of the Local Public Sector” in A. Auerbach e M. Feldstein, eds., Handbook of Public economics, Volume 2, pp. 571-645” e “Ross S. L. and Yinger J. (1999) Sorting and Voting: A Review of the Literature on Urban Public Finance, In Cheshire, Paul, e Edwin S. Mills (eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 3, pp. 2001-2060”.



Il modello riportato nell'equazione (1) può essere stimato sia in relazione alle entrate residuali proprie complessive totali, sia in relazione al gettito di ogni singolo tributo o voce di entrata. Al fine di garantire la massima robustezza delle stime si è scelta la strada di stimare un unico modello riferito al totale delle entrate residuali.

I valori attesi riportati nell'equazione (2) sono utilizzati, infine, per ottenere una misura della capacità fiscale residuale di ogni ente:

$$\text{Capacità fiscale residuale} = \beta_1^T R + \beta_2^T S + \beta_3^T N \quad (2)$$

È importante sottolineare che nella valorizzazione della capacità fiscale l'impatto delle variabili di controllo non viene valorizzato e si considera un valore normalizzato, uniforme per tutti i Comuni, dello sforzo fiscale (S). In questo modo le differenze tra i Comuni della stima della capacità fiscale residuale dipendono unicamente delle variabili utilizzate per misurare il livello di benessere locale R e la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti N .

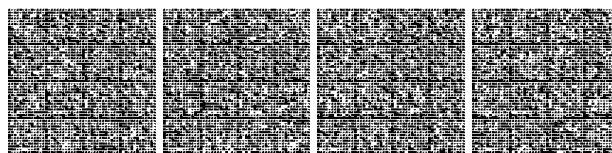
Le entrate residuali proprie dei Comuni, per le quali si è deciso di stimare la capacità fiscale con il metodo RFCA, corrispondono al totale delle seguenti voci del *Quadro 2 del Certificato Consuntivo 2012*:

- Imposta di scopo (rigo 18 col.1),
- Imposta di soggiorno Comuni località turistiche (rigo 19 col.1),
- Imposta comunale sulla pubblicità (rigo 20 col.1),
- Altre imposte (rigo 30 col.1),
- Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (rigo 40 col.1),
- Altre tasse (rigo 60 col.1),
- Diritti sulle pubbliche affissioni (rigo 70 col.1),
- Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie (rigo 75 col.1),
- TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (rigo 310 col.1) al netto delle seguenti voci:
 - o Interessi su anticipazioni o crediti (rigo 295 col.1),
 - o Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società (rigo 300 col.1),
 - o Proventi diversi (rigo 305 col.1),
 - o Tariffa di igiene ambientale ex art. 49 D.Lgs. n. 22/97 (rigo 255 col. 1),
 - o Tariffa integrata ambientale ex art. 238 D.Lgs. n. 152/06 (rigo 256 col.1).

Da ultimo, ipotizzando che tutti i Comuni esercitino uno sforzo fiscale pari alla mediana nazionale, dall'applicazione del modello si ottiene la seguente formula¹⁶ per il calcolo della capacità fiscale relativa alle entrate residuali proprie dei Comuni:

Capacità fiscale residuale RFCA in euro per abitante = 98,29 + 0,966% X (scostamento dalla mediana nazionale dei redditi diversi da quelli da fabbricati per abitante) + 0,933% X (scostamento dalla mediana nazionale dei redditi da fabbricati per abitante) + 0,680% X (scostamento dalla mediana nazionale del valore medio complessivo degli immobili OMI al mq in stato normale) + 8,06 X (pendolari entranti

¹⁶Per la descrizione dettagliata della costruzione della formula di calcolo della capacità fiscale residuale si rimanda all'appendice A.4. Se negativa la "Capacità fiscale residuale RFCA in euro per abitante" viene posta pari a zero.



per abitante) + 24,09 X (presenze in seconde case, media giornaliera per abitante) + 70,53 X (presenze turistiche, media giornaliera per abitante).

I Grafici 3 e 4 riportano la capacità fiscale residua per abitante (anno 2012) ottenuta applicando la formula (2). I valori comunali sono aggregati, rispettivamente, per fascia di popolazione e per regione. Emerge, a fronte di una capacità fiscale media nazionale di 112 euro per abitante, un andamento crescente della capacità fiscale al crescere della dimensione dei Comuni (si passa da una capacità fiscale di 96 euro pro-capite nei Comuni con meno di 500 abitanti ad una capacità fiscale di 161 euro pro-capite nei Comuni con più di 250000 abitanti) e un andamento decrescente via via che ci si sposta dal nord al sud della penisola (si passa da una capacità fiscale media di 137 euro pro-capite nei Comuni della Lombardia, ad una capacità fiscale media di euro 59 pro-capite nei Comuni della Calabria).

Grafico 3 – Distribuzione per fasce di popolazione della capacità fiscale residua considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 50° percentile della distribuzione nazionale – anno 2012 (Euro per abitante)

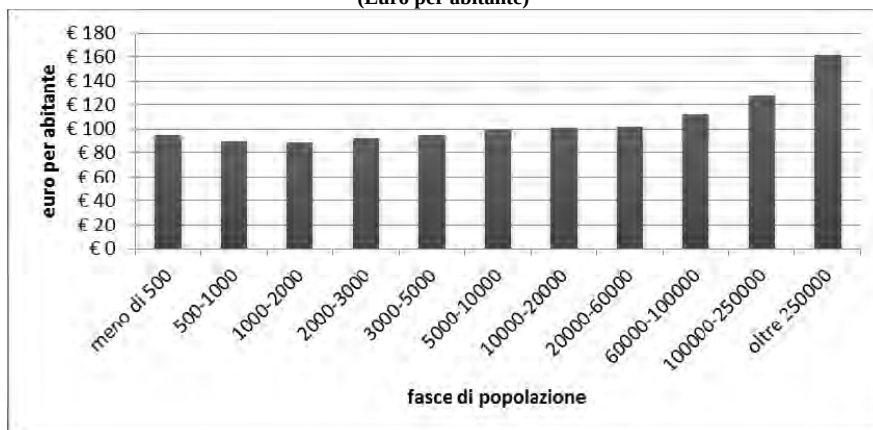
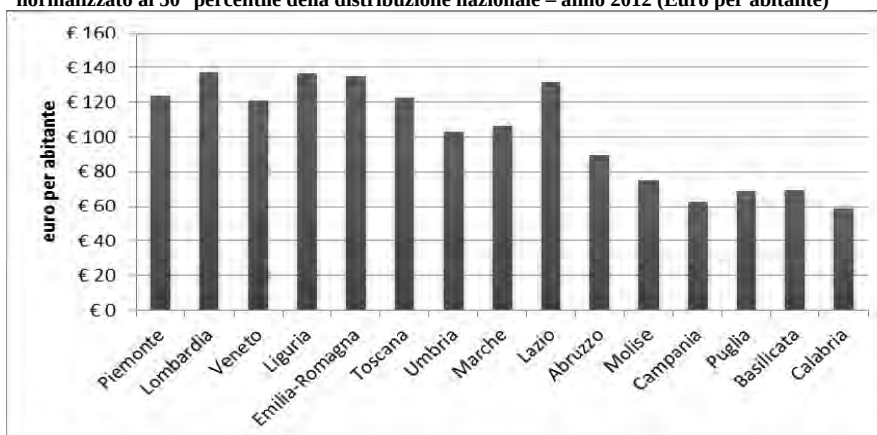


Grafico 4 – Distribuzione regionale della capacità fiscale residua considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 50° percentile della distribuzione nazionale – anno 2012 (Euro per abitante)

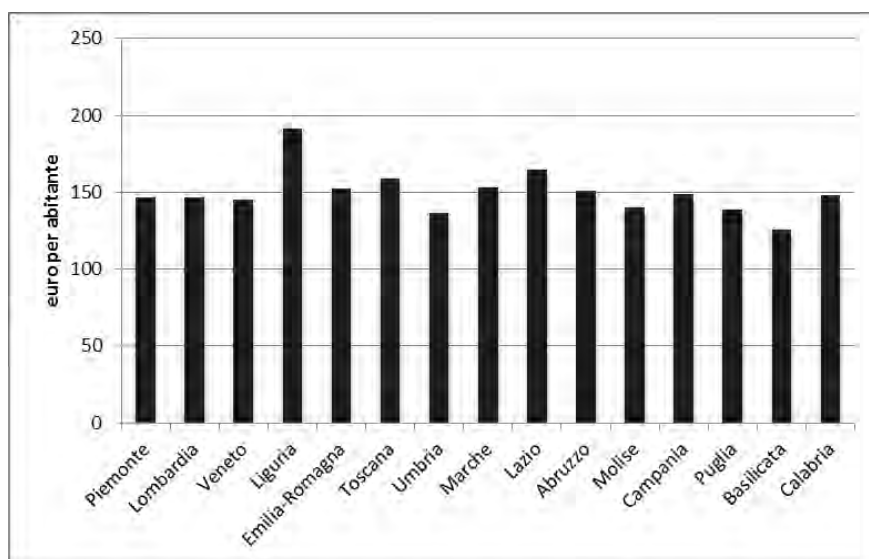


2.3 La stima della capacità fiscale relativa al comparto rifiuti

La valorizzazione della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento rifiuti è avvenuta applicando i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard approvati con la nota metodologica “FC05B - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente - Servizio smaltimento rifiuti”¹⁷ alla spesa storica complessiva del 2010 (7,6 mld di euro).

L’ammontare complessivo della capacità fiscale relativa al comparto smaltimento rifiuti, quindi, ammonta a 7,6 mld di euro, le distribuzioni per regione e per fascia di popolazione della capacità fiscale pro-capite sono riportate, rispettivamente, nei Grafici 5 e 6. A fronte di una capacità fiscale media nazionale di 151 euro per abitante non emergono particolari tendenze a livello regionale. I Comuni con più alta capacità fiscale (derivante in questo caso, come già detto, dal valore dei fabbisogni standard del servizio rifiuti) sono, in media, quelli della Liguria, con 191 euro pro-capite, seguiti da quelli del Lazio con 165 euro per abitante. Invece, in fondo alla classifica troviamo i Comuni dell’Umbria con 137 euro pro-capite e quelli della Basilicata con 126 euro per abitante. Osservando i livelli medi per fascia di abitante, si rileva come siano i Comuni più piccoli e quelli più grandi a presentare, in media, la capacità fiscale più alta, a fronte di fabbisogni standard più alti.

Grafico 5 – Distribuzione regionale della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento rifiuti – anno 2012 (Euro per abitante)



¹⁷ Articolo 6 , comma 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010 , n. 216 riguardante le “disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei Fabbisogni standard di province, città metropolitane e comuni.

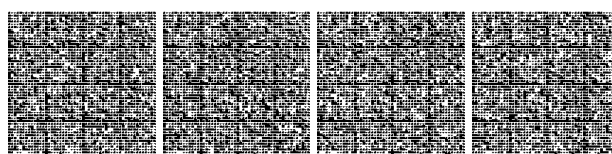
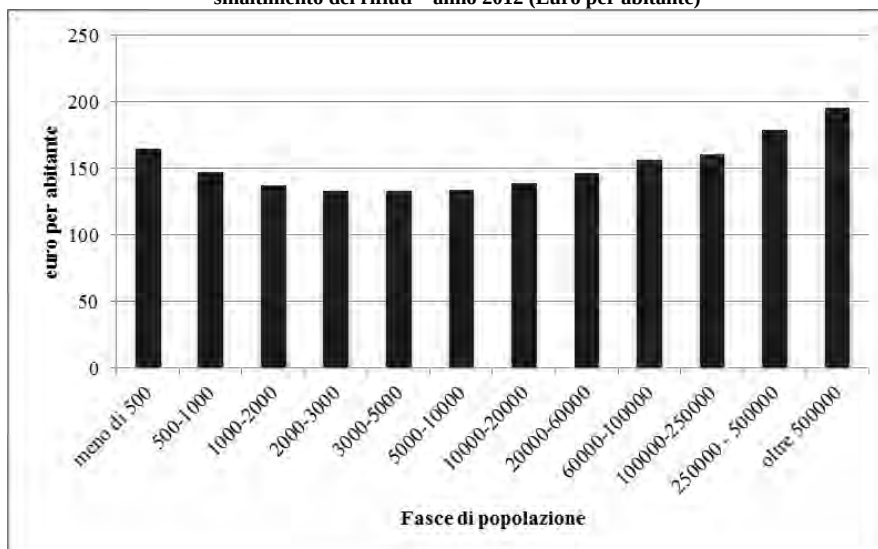


Grafico 6 – Distribuzione per fasce di popolazione della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento dei rifiuti – anno 2012 (Euro per abitante)



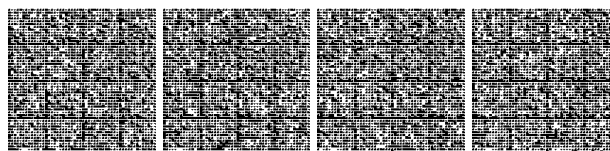
3. Il modello MEF-ANCI_IFEL di capacità fiscale: analisi dei risultati

Il modello di capacità fiscale, in sintesi, mira ad ottenere la maggiore precisione nelle stime a partire dai dati disponibili. Per questo motivo, non si è adottata una sola metodologia di stima per tutte le imposte, ma quella che rendeva possibile il risultato più affidabile.

La capacità fiscale complessiva si compone di cinque componenti: la capacità fiscale IMU-TASI e ACI 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% del tax gap IMU. Le tabelle 4 e 5 riportano, rispettivamente per regione e per fascia di popolazione, i valori medi pro-capite relativi alle componenti indicate.

In sintesi si osserva che la capacità fiscale è sensibilmente correlata alla dimensione dei Comuni, che è a sua volta correlata ai redditi, alla ricchezza, e all’area geografica. Dimensione e area geografica concorrono a definire l’assetto istituzionale, in altre parole, il contesto sociale, culturale, politico, economico, all’interno del quale i Comuni esplicano il proprio mandato amministrativo.

La capacità fiscale media delle RSO è pari a 604 euro per abitante. Il 50% circa di tale capacità fiscale è prodotto dalla tassazione immobiliare, in tutte le RSO. Sono al di sopra della media i Comuni molto grandi (oltre i 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media



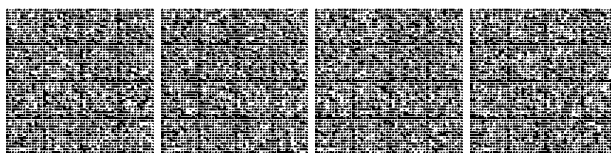
le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio). Tutte le altre regioni si pongono al di sotto della media.

Tabella 4 – Componenti della capacità fiscale per regione, valori medi ponderati per la popolazione, solo Comuni RSO (euro per abitante).

Regione	IMU TASI (A)	Tax gap IMU TASI (B)	ACI (C)	Entrate residuali (D)	Rifiuti (E)	CF tot (F=A+B+C+D+E)
Piemonte	310	3	56	124	146	639
Lombardia	296	3	61	138	146	644
Veneto	292	3	53	121	145	614
Liguria	487	4	59	137	191	876
Emilia-Romagna	351	3	59	136	151	700
Toscana	338	4	54	124	158	677
Umbria	242	3	48	103	136	533
Marche	244	2	48	107	152	554
Lazio	357	6	55	131	164	714
Abruzzo	260	4	42	89	150	545
Molise	225	3	36	75	140	480
Campania	183	4	31	63	148	429
Puglia	226	3	34	69	138	470
Basilicata	155	3	34	69	126	387
Calabria	162	4	30	59	148	401
TOTALE	288	4	50	112	150	604

Tabella 5 – Componenti della capacità fiscale per fasce di popolazione, valori Medi ponderati per la popolazione, solo Comuni RSO (euro per abitante).

Fasce di popolazione	IMU TASI (A)	Tax gap IMU TASI (B)	ACI (C)	Entrate residuali (D)	Rifiuti (E)	Capacità fiscale totale (F=A+B+C+D+E)
meno di 500	449	2	43	96	164	754
500-1000	340	2	41	90	147	621
1000-2000	278	2	41	88	137	546
2000-3000	248	2	43	92	133	517
3000-5000	244	2	45	97	133	521
5000-10000	248	2	46	100	133	530
10000-20000	245	2	46	101	138	533
20000-60000	257	3	47	102	146	555
60000-100000	270	4	51	112	156	593
100000-250000	311	4	57	127	160	659
oltre 250000	437	8	67	161	192	865
TOTALE	288	4	50	112	150	604



Di seguito, le Tabelle 5.1-5.15 riportano i dati relativi alla capacità fiscale dei Comuni per fasce di popolazione e per singola Regione.

Tabella 5.1 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione -Abruzzo

Abruzzo		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	16.508	5.199.096	314,94	1.188.670	72,01	79.993	4,85	595.663	36,08	1.306.756	79,16	2.872.217	173,99
500-1000	42.714	12.351.809	289,17	2.726.659	63,84	134.379	3,15	1.461.129	34,21	3.160.507	73,99	6.580.382	154,06
1000-2000	115.872	26.108.982	225,33	6.672.411	57,58	329.715	2,85	3.982.306	34,37	8.558.244	73,86	16.226.798	140,04
2000-3000	67.751	11.409.966	168,41	3.666.268	54,11	169.040	2,50	2.308.918	34,08	4.763.789	70,31	8.851.857	130,65
3000-5000	112.830	17.455.443	154,71	5.329.385	47,23	248.883	2,21	4.012.145	35,56	8.345.960	73,97	13.824.700	122,53
5000-10000	188.071	29.013.532	154,27	8.681.350	46,16	394.004	2,09	6.701.886	35,63	13.873.968	73,77	25.280.696	134,42
10000-20000	189.997	44.424.279	233,82	12.555.683	66,08	427.584	2,25	7.034.817	37,03	15.343.136	80,75	29.945.975	157,61
20000-60000	393.369	75.494.440	191,92	22.880.671	58,17	1.354.260	3,44	17.954.843	45,64	38.598.144	98,12	60.901.150	154,82
60000-100000	68.304	9.741.438	142,62	3.215.804	47,08	1.238.835	18,14	4.290.324	62,81	9.056.781	132,60	9.153.309	134,01
100000-250000	117.091	34.136.840	291,54	9.539.622	81,47	486.580	4,16	6.329.444	54,06	14.155.160	120,89	23.507.766	200,76
Totale	1.312.507	265.335.825	202,16	76.456.523	58,25	4.863.273	3,71	54.671.475	41,65	117.162.445	89,27	197.144.850	150,20

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.2 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Basilicata

Basilicata		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	1.533	238.159	155,35	47.556	31,02	4.464	2,91	45.750	29,84	92.662	60,44	226.773	147,93
500-1000	16.083	1.602.421	99,63	447.618	27,83	34.838	2,17	456.650	28,39	899.245	55,91	2.065.315	128,42
1000-2000	55.703	5.183.116	93,05	1.452.276	26,07	108.542	1,95	1.511.730	27,14	2.942.540	52,83	6.871.099	123,35
2000-3000	39.859	4.276.874	107,30	1.373.210	34,45	95.289	2,39	1.212.256	30,41	2.366.642	59,38	4.894.121	122,79
3000-5000	75.879	7.718.815	101,73	2.340.207	30,84	161.527	2,13	2.194.736	28,92	4.238.919	55,86	8.894.928	117,23
5000-10000	122.973	14.827.706	120,58	4.422.194	35,96	329.378	2,68	3.672.202	29,86	7.325.680	59,57	15.395.600	125,19
10000-20000	137.750	16.455.374	119,46	4.994.146	36,26	417.857	3,03	4.379.585	31,79	8.782.140	63,75	18.334.332	133,10
60000-100000	126.414	17.976.914	142,21	6.054.684	47,90	544.283	4,31	6.212.488	49,14	13.301.118	105,22	15.692.058	124,13
Totale	576.194	68.279.379	118,50	21.131.891	36,67	1.696.178	2,94	19.685.397	34,16	39.948.946	69,33	72.374.226	125,61

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

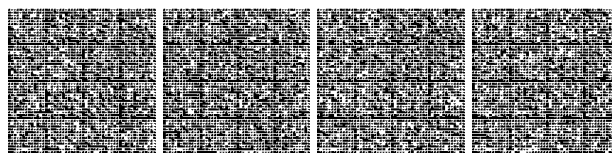


Tabella 5.3 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Calabria

Calabria		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	4.034	833.416	206,60	113.043	28,02	15.709	3,89	101.926	25,27	197.720	49,01	565.833	140,27
500-1000	49.444	4.471.821	90,44	1.220.973	24,69	155.446	3,14	1.226.341	24,80	2.352.950	47,59	6.280.005	127,01
1000-2000	164.956	22.262.640	134,96	5.392.283	32,69	516.503	3,13	4.070.468	24,68	7.974.375	48,34	22.749.800	137,91
2000-3000	163.559	16.356.410	100,00	4.355.183	26,63	474.130	2,90	4.001.503	24,47	7.709.361	47,14	21.291.476	130,18
3000-5000	266.485	33.375.433	125,24	8.674.091	32,55	782.878	2,94	6.850.626	25,71	13.643.898	51,20	37.476.334	140,63
5000-10000	345.138	47.551.045	137,77	11.920.465	34,54	1.075.167	3,12	9.146.695	26,50	18.142.933	52,57	50.723.835	146,97
10000-20000	310.040	38.855.260	125,32	9.693.640	31,27	1.139.586	3,68	8.075.979	26,05	15.598.767	50,31	47.193.480	152,22
20000-60000	245.508	29.071.413	118,41	8.137.460	33,15	1.067.478	4,35	8.167.717	33,27	16.506.796	67,24	37.114.357	151,17
60000-100000	228.388	28.477.553	124,69	8.349.882	36,56	972.647	4,26	9.180.567	40,20	18.672.884	81,76	36.551.830	160,04
100000-250000	180.686	29.569.826	163,65	7.663.438	42,41	856.101	4,74	7.356.162	40,71	14.539.504	80,47	29.035.646	160,70
Totale	1.958.238	250.824.817	128,09	65.520.458	33,46	7.055.645	3,60	58.177.984	29,71	115.339.188	58,90	288.982.596	147,57

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.4 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Campania

Campania		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	3.903	553.294	141,76	177.258	45,42	11.767	3,01	101.239	25,94	211.565	54,21	577.854	148,05
500-1000	43.377	6.070.654	139,95	1.693.551	39,04	124.009	2,86	1.209.033	27,87	2.542.766	58,62	6.252.838	144,15
1000-2000	174.132	19.925.077	114,43	6.285.757	36,10	371.804	2,14	4.485.088	25,76	8.995.896	51,66	21.369.062	122,72
2000-3000	195.047	26.328.012	134,98	7.795.001	39,96	456.170	2,34	5.327.566	27,31	11.059.236	56,70	25.293.573	129,68
3000-5000	268.781	34.255.245	127,45	10.510.749	39,11	729.810	2,72	7.418.836	27,60	15.208.014	56,58	34.705.889	129,12
5000-10000	622.455	93.444.972	150,12	25.854.382	41,54	1.974.476	3,17	17.708.988	28,45	36.955.266	59,37	82.908.607	133,20
10000-20000	839.853	110.508.746	131,58	30.904.254	36,80	2.459.684	2,93	22.938.882	27,31	45.122.574	53,73	108.310.784	128,96
20000-60000	1.911.061	245.364.256	128,39	70.040.873	36,65	6.452.730	3,38	54.980.783	28,77	107.030.993	56,01	259.526.928	135,80
60000-100000	509.691	71.119.188	139,53	21.251.728	41,70	2.409.582	4,73	17.514.670	34,36	35.161.149	68,99	76.623.232	150,33
100000-250000	242.398	41.643.694	171,80	13.003.130	53,64	1.110.965	4,58	9.743.275	40,20	20.843.944	85,99	42.222.360	174,19
oltre 250000	959.052	170.119.280	177,38	48.178.164	50,24	7.234.135	7,54	36.589.632	38,15	79.568.024	82,97	195.491.632	203,84
TOTALE	5.769.750	819.332.418	142,00	235.694.847	40,85	23.335.132	4,04	178.017.992	30,85	362.699.427	62,86	853.282.759	147,89

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

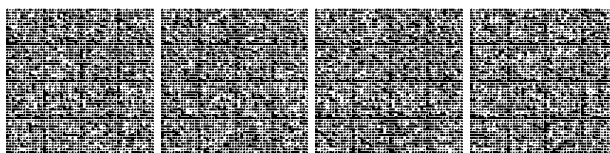


Tabella 5.5 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Emilia Romagna

Emilia Romagna		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	945	392.593	415,44	70.668	74,78	967	1,02	38.677	40,93	90.318	95,57	198.642	210,20
500-1000	13.770	6.055.780	439,78	1.135.281	82,45	25.305	1,84	643.963	46,77	1.464.856	106,38	2.412.386	175,19
1000-2000	49.085	17.014.539	346,63	3.749.470	76,39	94.830	1,93	2.357.260	48,02	5.254.193	107,04	7.741.162	157,71
2000-3000	92.074	29.798.922	323,64	6.735.819	73,16	173.285	1,88	4.561.975	49,55	10.045.629	109,10	13.499.271	146,61
3000-5000	263.083	67.022.473	254,76	16.629.613	63,21	506.992	1,93	13.892.418	52,81	30.387.332	115,50	35.083.218	133,35
5000-10000	675.079	150.793.288	223,37	44.265.933	65,57	1.297.139	1,92	37.303.857	55,26	83.819.074	124,16	88.756.759	131,48
10000-20000	877.195	212.053.583	241,74	63.653.798	72,57	1.722.319	1,96	49.574.848	56,52	111.224.494	126,80	125.404.409	142,96
20000-60000	624.527	193.859.278	310,41	52.104.127	83,43	1.592.881	2,55	35.829.391	57,37	84.264.257	134,92	103.438.246	165,63
60000-100000	233.366	56.700.303	242,97	16.774.524	71,88	578.524	2,48	13.561.510	58,11	30.598.594	131,12	32.173.690	137,87
100000-250000	1.167.728	313.916.578	268,83	91.653.250	78,49	3.853.636	3,30	73.949.556	63,33	170.159.701	145,72	191.439.115	163,94
oltre 250000	380.635	151.122.992	397,03	39.110.004	102,75	1.931.895	5,08	27.742.502	72,88	67.802.016	178,13	62.344.560	163,79
TOTALE	4.377.487	1.198.730.329	273,84	335.882.487	76,73	11.777.773	2,69	259.455.957	59,27	595.110.464	135,95	662.491.458	151,34

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.6 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Lazio

Lazio		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	12.246	3.181.252	259,78	612.992	50,06	20.883	1,71	458.306	37,42	1.011.622	82,61	2.030.449	165,81
500-1000	36.257	6.974.882	192,37	1.643.682	45,33	64.590	1,78	1.315.910	36,29	2.774.858	76,53	5.196.954	143,34
1000-2000	102.076	16.803.902	164,62	4.423.978	43,34	209.919	2,06	3.747.921	36,72	7.715.068	75,58	13.541.666	132,66
2000-3000	121.390	17.887.302	147,35	5.058.740	41,67	222.501	1,83	4.300.578	35,43	8.708.419	71,74	15.441.736	127,21
3000-5000	184.856	27.577.952	149,19	8.129.265	43,98	392.486	2,12	6.718.828	36,35	13.891.232	75,15	23.093.654	124,93
5000-10000	384.373	67.518.193	175,66	21.800.243	56,72	1.098.476	2,86	15.556.950	40,47	33.525.294	87,22	47.915.165	124,66
10000-20000	478.283	90.018.256	188,21	26.893.056	56,23	1.688.378	3,53	20.010.100	41,84	43.827.571	91,64	63.981.371	133,77
20000-60000	1.194.517	234.527.255	196,34	73.238.276	61,31	4.963.946	4,16	51.459.270	43,08	115.258.436	96,49	176.582.880	147,83
60000-100000	285.010	61.781.882	216,77	19.418.595	68,13	922.559	3,24	12.876.991	45,18	28.776.796	100,97	38.650.206	135,61
100000-250000	119.426	21.510.568	180,12	6.102.304	51,10	520.810	4,36	6.085.474	50,96	13.002.160	108,87	20.883.802	174,87
oltre 250000	2.638.842	967.413.440	366,61	301.454.208	114,24	24.360.016	9,23	184.020.080	69,74	462.263.936	175,18	505.803.424	191,68
TOTALE	5.557.276	1.515.194.884	272,65	468.775.339	84,35	34.464.564	6,20	306.550.408	55,16	730.755.392	131,50	913.121.307	164,31

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

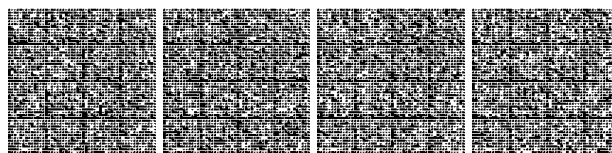


Tabella 5.7 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Liguria

Liguria		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	13.753	6.653.532	483,79	1.224.396	89,03	26.967	1,96	553.239	40,23	1.210.390	88,01	2.446.802	177,91
500-1000	36.515	15.493.348	424,30	3.137.138	85,91	45.918	1,26	1.629.867	44,64	3.668.164	100,46	6.130.025	167,88
1000-2000	49.059	23.131.710	471,51	4.562.113	92,99	97.440	1,99	2.258.726	46,04	5.373.464	109,53	9.306.364	189,70
2000-3000	76.073	31.458.531	413,53	6.760.212	88,86	154.537	2,03	3.864.949	50,81	8.995.940	118,25	12.212.195	160,53
3000-5000	70.100	30.531.647	435,54	6.974.432	99,49	177.407	2,53	3.897.239	55,60	9.138.108	130,36	12.106.876	172,71
5000-10000	213.503	105.093.530	492,23	22.959.710	107,54	477.993	2,24	11.659.544	54,61	27.742.118	129,94	39.143.603	183,34
10000-20000	148.555	87.901.069	591,71	18.057.946	121,56	397.466	2,68	8.190.051	55,13	20.553.025	138,35	31.856.720	214,44
20000-60000	222.050	104.686.748	471,46	22.257.112	100,23	723.313	3,26	11.516.281	51,86	27.002.927	121,61	44.108.595	198,64
60000-100000	153.199	36.158.053	236,02	11.048.463	72,12	648.327	4,23	9.146.044	59,70	20.417.331	133,27	28.815.576	188,09
oltre 250000	582.320	171.080.704	293,79	52.875.704	90,80	2.862.146	4,92	39.087.392	67,12	89.641.936	153,94	112.365.632	192,96
TOTALE	1.565.127	612.188.872	391,14	149.857.226	95,75	5.611.514	3,59	91.803.332	58,66	213.743.403	136,57	298.492.388	190,71

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.8 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Lombardia

Lombardia		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	41.206	20.215.138	490,59	3.724.024	90,38	92.161	2,24	1.833.741	44,50	4.063.589	98,62	6.389.334	155,06
500-1000	135.027	44.125.767	326,79	9.305.856	68,92	207.787	1,54	6.361.611	47,11	13.862.755	102,67	19.206.024	142,24
1000-2000	443.124	114.920.534	259,34	28.735.234	64,85	739.987	1,67	21.709.980	48,99	47.419.057	107,01	60.071.964	135,56
2000-3000	468.636	90.512.856	193,14	28.417.600	60,64	739.518	1,58	24.666.236	52,63	53.599.686	114,37	59.978.793	127,99
3000-5000	1.049.245	185.311.757	176,61	61.033.460	58,17	1.734.441	1,65	55.186.948	52,60	119.917.626	114,29	134.485.889	128,17
5000-10000	1.922.660	323.310.729	168,16	109.624.564	57,02	3.135.648	1,63	105.859.988	55,06	231.108.952	120,20	247.271.910	128,61
10000-20000	1.686.035	273.886.203	162,44	96.315.992	57,13	3.351.797	1,99	96.146.528	57,03	210.713.306	124,98	224.168.691	132,96
20000-60000	1.769.818	337.233.110	190,55	116.491.737	65,82	4.867.300	2,75	109.903.428	62,10	244.488.694	138,14	257.269.490	145,36
60000-100000	592.641	140.744.111	237,49	42.162.568	71,14	2.313.718	3,90	38.146.570	64,37	85.428.141	144,15	93.861.313	158,38
100000-250000	424.032	126.557.820	298,46	36.332.424	85,68	1.576.754	3,72	30.183.911	71,18	69.841.214	164,71	70.404.632	166,04
oltre 250000	1.262.101	568.044.992	450,08	143.985.360	114,08	9.791.832	7,76	111.945.672	88,70	268.009.088	212,35	257.694.976	204,18
TOTALE	9.794.525	2.224.863.017	227,15	676.128.819	69,03	28.550.943	2,91	601.944.613	61,46	1.348.452.108	137,67	1.430.803.016	146,08

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

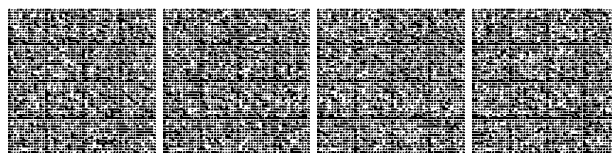


Tabella 5.9 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Marche

Marche		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	5.181	1.809.546	349,27	338.557	65,35	15.002	2,90	196.856	38,00	443.046	85,51	900.209	173,75
500-1000	23.452	3.728.137	158,97	1.007.729	42,97	47.411	2,02	884.367	37,71	1.907.162	81,32	3.138.214	133,81
1000-2000	72.174	11.961.396	165,73	3.194.027	44,25	122.902	1,70	3.134.156	43,43	6.913.899	95,79	9.684.960	134,19
2000-3000	88.221	12.122.788	137,41	3.718.954	42,15	144.946	1,64	3.591.895	40,71	7.671.810	86,96	11.241.058	127,42
3000-5000	154.485	28.953.808	187,42	8.080.564	52,31	286.372	1,85	6.724.838	43,53	14.748.306	95,47	21.079.612	136,45
5000-10000	237.581	36.586.065	153,99	11.178.661	47,05	413.141	1,74	10.676.206	44,94	23.367.436	98,36	31.349.916	131,95
10000-20000	244.939	44.571.701	181,97	12.769.876	52,13	529.928	2,16	11.171.884	45,61	24.844.058	101,43	36.504.555	149,04
20000-60000	461.045	97.183.345	210,79	27.787.015	60,27	1.194.291	2,59	23.451.694	50,87	52.667.196	114,23	75.140.630	162,98
60000-100000	157.734	33.019.030	209,33	9.246.684	58,62	334.231	2,12	8.608.673	54,58	19.559.290	124,00	28.216.732	178,89
100000-250000	100.343	22.607.236	225,30	7.127.073	71,03	514.147	5,12	6.057.408	60,37	13.512.281	134,66	18.308.370	182,46
TOTALE	1.545.155	292.543.052	189,33	84.449.140	54,65	3.602.371	2,33	74.497.977	48,21	165.634.484	107,20	235.564.256	152,45

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.10 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Molise

Molise		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	7.312	1.601.136	218,97	390.052	53,34	16.634	2,27	218.273	29,85	463.652	63,41	1.107.082	151,41
500-1000	33.831	6.397.588	189,10	1.635.569	48,35	77.483	2,29	958.662	28,34	1.995.766	58,99	4.691.544	138,68
1000-2000	49.331	6.345.679	128,63	1.912.780	38,77	97.912	1,98	1.455.820	29,51	2.887.671	58,54	6.253.745	126,77
2000-3000	28.315	3.528.343	124,61	1.300.290	45,92	66.165	2,34	893.743	31,56	1.807.730	63,84	3.813.372	134,68
3000-5000	34.502	4.008.205	116,17	1.465.947	42,49	81.014	2,35	1.034.157	29,97	2.060.616	59,72	4.501.223	130,46
5000-10000	45.087	9.303.574	206,35	2.592.898	57,51	129.470	2,87	1.503.622	33,35	3.048.480	67,61	6.753.678	149,79
10000-20000	11.277	1.875.302	166,29	561.880	49,83	40.261	3,57	441.328	39,14	893.824	79,26	1.376.310	122,05
20000-60000	103.686	20.584.496	198,53	7.141.166	68,87	463.240	4,47	4.898.221	47,24	10.472.398	101,00	15.226.355	146,85
TOTALE	313.341	53.644.323	171,20	17.000.582	54,26	972.179	3,10	11.403.826	36,39	23.630.137	75,41	43.723.309	139,54

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.11 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Piemonte

Piemonte		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	91.446	33.587.494	367,29	6.533.754	71,45	139.194	1,52	4.402.215	48,14	9.791.242	107,07	14.890.001	162,83
500-1000	188.826	60.682.223	321,37	12.938.544	68,52	345.266	1,83	9.422.043	49,90	20.676.068	109,50	27.911.502	147,82
1000-2000	347.063	89.924.587	259,10	22.333.306	64,35	585.914	1,69	17.913.165	51,61	38.839.590	111,91	46.707.502	134,58
2000-3000	274.607	56.647.659	206,29	15.669.373	57,06	433.808	1,58	14.231.114	51,82	30.593.293	111,41	35.165.482	128,06
3000-5000	411.056	91.481.766	222,55	25.348.787	61,67	763.794	1,86	21.853.859	53,17	47.465.093	115,47	53.899.098	131,12
5000-10000	461.838	91.471.952	198,06	26.550.902	57,49	996.266	2,16	24.157.851	52,31	51.956.353	112,50	58.878.744	127,49
10000-20000	513.376	101.961.640	198,61	32.522.669	63,35	1.285.442	2,50	28.250.447	55,03	61.558.071	119,91	68.598.884	133,62
20000-60000	948.050	206.759.154	218,09	63.533.368	67,01	3.014.772	3,18	54.433.259	57,42	120.277.424	126,87	133.881.498	141,22
60000-100000	163.766	34.707.009	211,93	9.642.473	58,88	500.336	3,06	9.437.653	57,63	20.229.514	123,53	22.682.294	138,50
100000-250000	101.933	19.972.894	195,94	6.210.822	60,93	477.169	4,68	6.464.125	63,42	14.082.046	138,15	14.541.798	142,66
oltre 250000	872.091	267.748.144	307,02	80.487.040	92,29	4.884.533	5,60	54.274.212	62,23	127.050.136	145,68	162.303.520	186,11
TOTALE	4.374.052	1.054.944.522	241,18	301.771.038	68,99	13.426.494	3,07	244.839.943	55,98	542.518.830	124,03	639.460.323	146,19

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

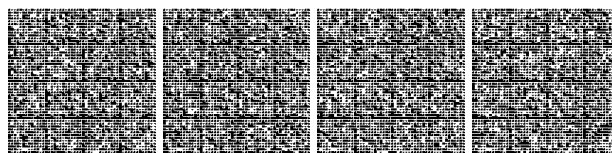


Tabella 5.12 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione Puglia

Puglia		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	1.102	360.068	326,74	107.434	97,49	8.320	7,55	36.740	33,34	100.265	90,98	311.972	283,10
500-1000	3.247	897.610	276,44	270.204	83,22	16.739	5,16	85.930	26,46	184.142	56,71	544.286	167,63
1000-2000	39.243	5.315.045	135,44	1.614.231	41,13	84.580	2,16	1.042.194	26,56	2.034.626	51,85	5.048.891	128,66
2000-3000	59.909	8.160.027	136,21	2.562.912	42,78	147.574	2,46	1.873.356	31,27	3.713.497	61,99	7.123.041	118,90
3000-5000	116.109	18.700.521	161,06	4.525.517	38,98	237.299	2,04	3.197.818	27,54	6.671.690	57,46	16.318.366	140,54
5000-10000	437.611	68.414.955	156,34	18.400.049	42,05	929.859	2,12	12.634.270	28,87	25.390.527	58,02	55.960.433	127,88
10000-20000	876.771	135.744.331	154,82	38.231.204	43,60	2.037.701	2,32	27.135.781	30,95	54.296.381	61,93	112.105.237	127,86
20000-60000	1.352.736	230.894.456	170,69	65.050.590	48,09	3.714.454	2,75	42.481.093	31,40	85.747.201	63,39	181.851.235	134,43
60000-100000	403.129	80.413.433	199,47	24.226.035	60,09	1.954.660	4,85	15.185.205	37,67	31.242.211	77,50	62.599.479	155,28
100000-250000	447.733	72.151.678	161,15	26.211.946	58,54	2.106.523	4,70	17.134.409	38,27	34.445.515	76,93	60.645.800	135,45
oltre 250000	313.213	88.580.056	282,81	26.139.476	83,46	2.464.388	7,87	15.912.149	50,80	34.537.092	110,27	57.253.796	182,80
TOTALE	4.050.803	709.632.180	175,18	207.339.598	51,18	13.702.097	3,38	136.718.945	33,75	278.363.147	68,72	559.762.536	138,19

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.13 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione Toscana

Toscana		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	1.215	496.447	408,60	95.606	78,69	8.189	6,74	53.105	43,71	139.494	114,81	245.573	202,12
500-1000	10.887	4.806.347	441,48	1.023.876	94,05	35.119	3,23	480.143	44,10	1.111.649	102,11	1.937.695	177,98
1000-2000	60.310	20.284.807	336,34	4.581.450	75,97	181.311	3,01	2.700.301	44,77	6.160.250	102,14	10.231.953	169,66
2000-3000	65.138	20.631.939	316,74	5.111.753	78,48	185.838	2,85	2.983.902	45,81	6.799.839	104,39	10.689.368	164,10
3000-5000	188.250	54.547.393	289,76	14.120.533	75,01	606.935	3,22	9.873.010	52,45	23.166.197	123,06	31.323.569	166,39
5000-10000	476.054	127.052.091	266,89	34.768.413	73,03	1.323.720	2,78	23.568.732	49,51	53.737.256	112,88	71.417.208	150,02
10000-20000	720.533	164.831.637	228,76	49.102.423	68,15	2.211.678	3,07	36.582.548	50,77	83.302.590	115,61	104.481.014	145,01
20000-60000	825.248	204.249.643	247,50	59.483.957	72,08	2.539.239	3,08	44.090.440	53,43	101.201.203	122,63	123.709.000	149,91
60000-100000	634.997	167.384.126	263,60	45.992.372	72,43	2.380.000	3,75	35.588.038	56,04	80.639.401	126,99	108.934.759	171,55
100000-250000	344.157	70.059.068	203,57	24.848.870	72,20	1.183.518	3,44	18.692.910	54,32	40.906.852	118,86	54.402.054	158,07
oltre 250000	366.039	137.542.496	375,76	35.480.744	96,93	2.813.264	7,69	25.077.772	68,51	60.296.496	164,73	65.990.728	180,28
TOTALE	3.692.828	971.885.994	263,18	274.609.997	74,36	13.468.811	3,65	199.690.901	54,08	457.461.227	123,88	583.362.921	157,97

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

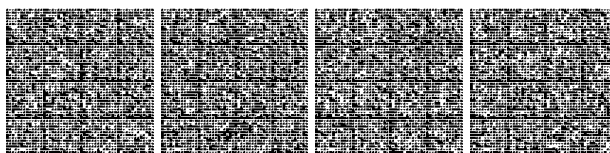


Tabella 5.14 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione-Umbria

Umbria		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	1.249	324.792	260,04	71.559	57,29	2.670	2,14	52.861	42,32	116.988	93,67	229.508	183,75
500-1000	4.134	1.403.116	339,41	294.660	71,28	11.761	2,84	161.813	39,14	351.451	85,01	719.756	174,11
1000-2000	37.567	7.248.473	192,95	1.925.909	51,27	90.585	2,41	1.481.594	39,44	3.087.237	82,18	4.945.703	131,65
2000-3000	27.557	5.127.475	186,07	1.514.576	54,96	63.190	2,29	1.135.538	41,21	2.397.925	87,02	3.696.556	134,14
3000-5000	58.695	10.429.426	177,69	3.183.117	54,23	162.550	2,77	2.377.228	40,50	5.032.564	85,74	8.009.304	136,46
5000-10000	85.449	13.339.382	156,11	4.481.451	52,45	235.421	2,76	3.706.591	43,38	7.937.892	92,90	11.254.097	131,71
10000-20000	141.241	23.650.012	167,44	7.669.689	54,30	397.322	2,81	6.264.993	44,36	13.213.311	93,55	18.614.033	131,79
20000-60000	257.979	48.549.788	188,19	15.064.491	58,39	919.330	3,56	12.278.704	47,60	26.475.237	102,63	36.058.979	139,77
100000-250000	272.368	53.522.320	196,51	16.672.186	61,21	1.126.696	4,14	15.152.686	55,63	32.809.836	120,46	37.301.832	136,95
TOTALE	886.239	163.594.784	184,59	50.877.638	57,41	3.009.525	3,40	42.612.008	48,08	91.422.441	103,16	120.829.768	136,34

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

Tabella 5.15 - La capacità fiscale per classi di popolazione dei comuni e per regione Veneto

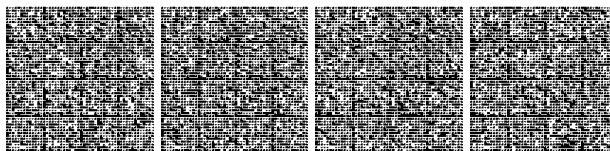
Veneto		IMU		TASI		Tax gap IMU-TASI		ACI		RESIDUALE		RIFIUTI	
Classi di popolazione	Pop.	Cftot*	CF PC**	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC	Cftot	CF PC
meno di 500	3.144	1.372.870	436,66	340.920	108,44	7.156	2,28	149.125	47,43	344.615	109,61	680.016	216,29
500-1000	22.255	9.151.280	411,20	1.864.328	83,77	52.579	2,36	1.030.190	46,29	2.341.153	105,20	3.835.232	172,33
1000-2000	116.426	30.187.082	259,28	7.268.036	62,43	250.288	2,15	5.383.099	46,24	11.808.975	101,43	16.479.660	141,55
2000-3000	207.485	49.541.808	238,77	13.050.780	62,90	419.720	2,02	9.496.834	45,77	20.830.347	100,39	28.703.987	138,34
3000-5000	442.593	86.994.049	196,56	25.711.168	58,09	905.095	2,04	20.664.755	46,69	44.634.223	100,85	57.858.397	130,73
5000-10000	1.000.097	203.181.077	203,16	62.433.338	62,43	2.055.048	2,05	49.054.872	49,05	107.432.289	107,42	129.445.986	129,43
10000-20000	1.223.292	231.963.342	189,62	74.151.747	60,62	2.774.821	2,27	61.880.116	50,58	139.671.903	114,18	172.404.320	140,93
20000-60000	950.446	200.154.587	210,59	61.521.934	64,73	3.173.802	3,34	52.831.302	55,59	118.993.789	125,20	137.058.946	144,20
60000-100000	82.462	22.018.366	267,01	5.974.502	72,45	487.025	5,91	5.682.378	68,91	13.883.058	168,36	12.775.646	154,93
100000-250000	320.884	109.894.226	342,47	31.745.234	98,93	2.190.386	6,83	21.564.686	67,20	49.568.141	154,47	51.443.180	160,32
oltre 250000	512.672	151.052.328	294,64	44.407.896	86,62	3.949.944	7,70	32.954.325	64,28	82.390.800	160,71	95.561.696	186,40
TOTALE	4.881.756	1.095.511.015	224,41	328.469.883	67,29	16.265.864	3,33	260.691.682	53,40	591.899.293	121,25	706.247.066	144,67

*Cftot=Capacità fiscale totale

**CF PC=Capacità fiscale pro-capite

A.1 Fonti dei dati per la stima della capacità fiscale

In generale, i dati che possono essere utili a configurare la capacità fiscale delle amministrazioni comunali sono sostanzialmente di fonte amministrativa: archivio delle dichiarazioni dei redditi del Ministero delle Finanze e dell'Agenzia delle entrate, certificati di conto consuntivo depositati presso il Ministero degli Interni e archivi del Catasto per i valori immobiliari. Infine, sui dati amministrativi (certificati del conto di bilancio che tutti i Comuni hanno l'obbligo di redigere annualmente) l'Istat effettua una serie di elaborazioni, producendo l'Indagine sui bilanci consuntivi delle



amministrazioni comunali. Di seguito, saranno descritte le fonti di dati utilizzate dal gruppo di lavoro MEF-ANCI_IFEL nella valutazione della capacità fiscale dei Comuni.

Banca dati integrata della proprietà immobiliare

I dati sulla proprietà immobiliare possono provenire da una serie di fonti amministrative: la banca dati del Catasto Edilizio Urbano, dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, delle dichiarazioni dei redditi e le certificazioni uniche dei redditi da lavoro dipendente, dei versamenti dell'imposta municipale e del registro, descritte sinteticamente di seguito.

La banca dati del Catasto Edilizio Urbano gestita dall'Agenzia del Territorio, contiene dati sulle caratteristiche fisiche delle unità immobiliari (dimensioni in vani o metri quadri e planimetria), l'ubicazione, la destinazione d'uso, la rendita e sui soggetti titolari del diritto di proprietà.

L'Osservatorio del Mercato Immobiliare, in seno all'Agenzia del Territorio, rileva, a cadenza semestrale, i valori immobiliari medi, ripartendo il territorio in zone omogenee per valore. Tali valori sono distinti per destinazione d'uso e tipologia di immobile. Nel 2010, la banca dati è stata integrata, per ciò che concerne le unità immobiliari ad uso residenziale, con la superficie lorda, in modo da procedere alla stima del valore unitario (euro al metro quadro).

La banca dati delle dichiarazioni dei redditi percepiti nell'anno 2010 contiene nel quadro RB (Redditi da fabbricati) informazioni sulla destinazione d'uso dell'immobile, la sua rendita, la quota di possesso del soggetto dichiarante ed eventualmente il canone di locazione al netto degli oneri deducibili. Esistono cinque modelli di dichiarazione dei redditi: Unico persone fisiche, Modello 730, Unico società di persone, Unico Enti non commerciale e Unico Società di capitale.

I dati sui versamenti dell'imposta comunale sugli immobili (ICI, IMU) sono, dal 2007, raccolti dal Dipartimento delle Finanze, consentendo il calcolo del gettito effettivo. Tali dati sono stati integrati con quelli relativi alle riscossioni effettuate con il modello F24, i quali riportano gli importi versati per causale (abitazione principale, terreno, area fabbricabile, altro fabbricato), i dati anagrafici del contribuente e il numero di importi versato.

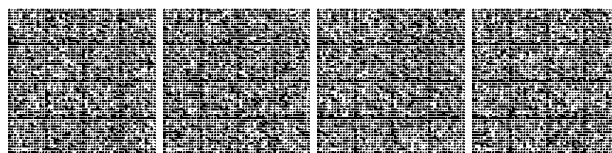
La banca dati degli atti del registro cioè gli atti amministrativi che è obbligatorio registrare, relativi a locazione, costituzione, trasferimento e modifica di diritti reali sugli immobili rappresenta un patrimonio informativo sui valori degli immobili e i soggetti titolari.

Il relativo ampliamento delle fonti di dati consente, da una parte, un maggiore controllo di qualità, grazie a eventuali incroci, dall'altra, la possibilità di effettuare analisi socio-economiche in questo ambito. Ad esempio, il gruppo di lavoro MEF-ANCI_IFEL ha utilizzato le menzionate fonti di dati per stimare il gettito potenziale dell'IMU, da confrontare con il gettito effettivo.

Archivio statistico delle dichiarazioni dei redditi del Ministero delle Finanze

La banca dati del Dipartimento delle Finanze contiene le dichiarazioni dei redditi annuali presentate per le varie tipologie di imposta, analizzate mediante due processi fondamentali: controllo sull'acquisizione di quanto dichiarato dal contribuente e validazione statistica. Sono disponibili anche le serie storiche dei dati desunti dalle dichiarazioni degli anni precedenti.

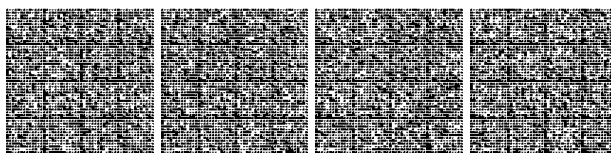
Per ciò che concerne l'Irpef le informazioni sono tratte dai modelli dichiarativi Unico, 730 e 770. Per quest'ultimo, si considerano le fonti reddituali percepite dai soggetti che non presentano la dichiarazione (Unico o 730).



I principali dati statistici estratti dalle dichiarazioni fiscali sono disponibili in modalità “open data” sul sito internet del Dipartimento delle Finanze attraverso un sistema di interrogazione della banca dati. 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 della capacità fiscale è stato necessario rielaborare le statistiche in base al domicilio fiscale. Nelle tabelle di tipo descrittivo riportate in questo rapporto i dati si basano invece sulla residenza.

Dataset per la stima econometrica

Il dataset utilizzato per il calcolo della capacità fiscale con il metodo RFCA, relativo alle entrate residuali dei Comuni, è strutturato in forma panel e comprende in totale 67000 osservazioni relative a 6700 Comuni (Comuni attivi a partire dal 2011 nelle regioni a statuto ordinario) nel periodo 2003-2012. Dopo un’analisi di coerenza statistica sulle variabili del raggruppamento delle entrate, delle basi imponibili e delle misure di sforzo fiscale è stato selezionato un campione di regressione composto da 44990 unità che include 4499 Comuni per ogni anno. Un’analisi dettagliata delle variabili incluse nel dataset e delle statistiche descrittive è riportata nell’appendice A.4.



A.2 Le categorie di entrata

Le tasse/imposte che concorrono a determinare la capacità fiscale delle amministrazioni comunali in Italia sono: Imposte sugli immobili, Imposta sulla pubblicità, Imposta di soggiorno e di sbarco, Addizionale comunale Irpef, Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, Altre imposte e tasse minori; tariffe applicate ai servizi pubblici.

L'imposta di scopo non è inclusa nella stima, poiché disapplicata, nella pratica, dai Comuni.

Di seguito sono descritte le imposte/tasse/tariffe utilizzate per la misura della capacità fiscale, prendendo come riferimento il periodo 2012-2014.

Imposte sugli immobili

L'IMU è stata introdotta con il D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, attuativo del federalismo municipale, che ne prevedeva l'applicazione a regime a decorrere dal 2015. L'art. 13 del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha anticipato al 2012 l'applicazione in via "sperimentale" dell'IMU. Il presupposto era costituito dal possesso di beni immobili. Oggetto dell'imposizione erano i fabbricati, le aree fabbricabili e i terreni agricoli. A partire dal 2014, gli immobili adibiti ad abitazione principale sono assoggettati all'IMU solo se rientrano nelle categorie catastali (A/1, A/8 e A/9).

La base imponibile dell'IMU era calcolata in modo diverso a seconda della destinazione d'uso del bene immobile:

- Per i fabbricati: Rendita catastale rivalutata del 5%, moltiplicata per un coefficiente moltiplicatore stabilito per legge¹⁸.
- Per le aree fabbricabili: Valore di mercato al primo gennaio di ciascun anno.
- Per i terreni agricoli: Reddito dominicale rivalutato del 25%, moltiplicato per coefficienti stabiliti per legge.

Le aliquote applicate alle basi imponibili così calcolate divergono anch'esse in base alla destinazione d'uso dell'immobile, esse sono:

- Aliquota di base¹⁹: 0,76% (range di variazione: min 0,46-max 1,06%)²⁰.

¹⁸I coefficienti sono:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10
- 140 per i fabbricati nel gruppo catastale B e nelle categorie C/3, C/4 C/5;
- 80 per i fabbricati classificati in A/10 e D/5;
- 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5 (tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013);
- 55 per i fabbricati C/1.

Aree fabbricabili: Valore di mercato al primo gennaio di ciascun anno.

Terreni agricoli: Reddito dominicale rivalutato del 25%, moltiplicato per coefficienti stabiliti per legge. Attualmente è previsto un moltiplicatore pari a 135. Per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola il moltiplicatore è pari a 75.

¹⁹Fino al 2012, vigeva una quota d'imposta erariale pari allo 0,38% dell'imponibile Imu. La riserva erariale non operava per le seguenti fattispecie: a) Abitazione principale e fattispecie assimilate; b) immobili degli IACP; c) immobili delle cooperative edilizie a proprietà indivisa; Immobili dei comuni sul proprio territorio. Dal 2013, la quota erariale è stata soppressa ed è stata sostituita da una riserva statale pari allo 0,76% dell'imposta afferente i fabbricati di categoria D.

²⁰L'aliquota può essere ridotta allo 0,4% per i fabbricati locati, per gli immobili relativi a imprese e a soggetti Ires. A decorrere dal 1° gennaio 2014 sono esenti dall'IMU i fabbricati costruiti e destinati



- Aliquota fabbricati rurali: 0,2% (riduzione fino allo 0,1%).
- Aliquota di base abitazioni principali²¹: 0,4% (Range di variazione: min 0,2%-max 0,6%).

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, commi 639 e seguenti) ha introdotto l'Imposta Unica Comunale (IUC) che si basa su due presupposti impositivi: il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore, il secondo relativo all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. La IUC si compone dell'IMU, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Il presupposto è costituito dal possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati, ivi compresa l'abitazione principale, e di aree edificabili, come definiti ai fini dell'IMU, ma sono esclusi i terreni agricoli.

Per calcolare la base imponibile della TASI si adottano gli stessi criteri impiegati per il calcolo della base imponibile dell'IMU. L'aliquota di base è pari all'1‰; tuttavia, la somma delle aliquote IMU e TASI non può eccedere l'aliquota massima IMU per ciascuna categoria di immobile. Inoltre, per l'anno 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5‰; per lo stesso anno, i limiti indicati possono subire una maggiorazione non superiore allo 0,8‰, prevedendo in tal caso detrazioni d'imposta o altre misure similari a favore dell'abitazione principale.

Addizionale comunale Irpef

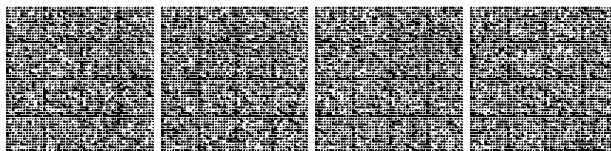
L'addizionale comunale Irpef è un tributo facoltativo il cui presupposto è il possesso di redditi soggetti ad Irpef (DL 360/98). La base imponibile è il reddito complessivo dichiarato ai fini Irpef, al netto degli oneri deducibili, dei contribuenti con domicilio fiscale nel comune. E' applicabile in tutti i casi in cui esiste un imponibile ai fini Irpef. L'aliquota massima è fissata allo 0,8%, l'unica eccezione è Roma Capitale che applica un'aliquota dello 0,9% in base ad una norma speciale. L'addizionale può essere applicata con aliquota unica, eventualmente con una soglia di esenzione, o con aliquote differenziate in base agli stessi scaglioni di reddito individuati per l'Irpef.

Imposta comunale sulla pubblicità

Il presupposto dell'Imposta comunale sulla pubblicità (Icp) è la diffusione di messaggi pubblicitari nell'esercizio di un'attività economica, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, allo scopo di promuovere la domanda di beni e servizi o migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato (DL 507/93). Tuttavia, la diffusione di messaggi pubblicitari può essere messa in atto in vari modi, ad esempio attraverso cartelloni che occupano un certo spazio, con proiezioni luminose o cinematografiche e a mezzo aeromobili, attraverso persone che distribuiscono volantini pubblicitari ed infine tramite punti sonori. Le tariffe per metro quadrato sono diverse a seconda del mezzo pubblicitario utilizzato e della classe di appartenenza del comune di riferimento,

dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati

²¹Per le abitazioni principali, è prevista una detrazione di 200 euro, elevabile fino a concorrenza dell'imposta. Inoltre, fino al 2013, è prevista una detrazione di 50 euro per ogni figlio convivente di età non superiore a 26 anni, con un tetto massimo di maggiorazione pari a 400 euro.



determinata in base alla popolazione. Le tariffe adottate dal comune, se non intervengono nuovi atti normativi, si intendono prorogate di anno in anno.

I Comuni con rilevanti flussi turistici possono applicare, per un periodo complessivo nel corso dell'anno non superiore a quattro mesi, una maggiorazione fino al cinquanta per cento delle tariffe, laddove si registrino rilevanti flussi turistici. La tariffa ordinaria legale può essere aumentata fino al 150%, in relazione al volume di pubblicità.

L'imposta è determinata in base alla superficie, misurata in metri quadrati, della minima figura piana geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario, indipendentemente dal numero di messaggi in esso contenuti. Se il mezzo pubblicitario è polifacciale, l'imposta è calcolata in base alla superficie complessiva adibita alla pubblicità. Se il mezzo pubblicitario ha dimensioni volumetriche l'imposta è calcolata in base alla superficie complessiva risultante dallo sviluppo del minimo solido geometrico in cui può essere circoscritto il mezzo stesso. Le tariffe della pubblicità tramite proiezioni luminose o cinematografiche e aeromobili è fissa, mentre quella a mezzo persone è calcolata in base al numero di persone indipendentemente da qualunque altra variabile. Infine, le tariffe per la pubblicità "sonora" sono fisse per ciascun punto sonoro.

I diritti per le pubbliche affissioni si applicano con riferimento ai mezzi pubblicitari affissi direttamente dal comune sugli spazi dedicati. I diritti sono stabiliti dalla legge, in base alla classe di appartenenza del comune e sono commisurati al numero di manifesti da affiggere e al numero di giorni.

I Comuni possono sostituire l'imposta con un canone sulla pubblicità, di cui è stata riconosciuta la natura tributaria (sentenza Corte Costituzionale n. 141 del 08/05/2009) e i cui criteri applicativi, pur dotati di maggiore flessibilità, riprendono quelli descritti per l'imposta.

Imposta di soggiorno e di sbarco

L'Imposta di soggiorno e di sbarco è un tributo facoltativo (D.lgs. 23/11) da istituire nei Comuni a vocazione turistica, iscritti nell'elenco regionale delle città d'arte e delle località turistiche (unioni di Comuni e capoluoghi di provincia).

La base imponibile è calcolata in base al numero di giorni di alloggio nella struttura ricettiva. La legge prevede il limite massimo di 5 euro a notte. La tariffa può essere differenziata in funzione della Categoria della struttura ricettiva, ovvero del prezzo praticato dalla stessa.

Alternativa all'imposta di soggiorno è l'imposta di sbarco, applicabile nelle isole minori. La base imponibile è calcolata in base al numero dei biglietti di viaggio emessi dalle compagnie di navigazione, acquistati per sbarcare nelle isole minori. La tariffa non può superare il limite di 1,5 euro per biglietto.

Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche

La Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (DL 507/93) ha come presupposto l'occupazione di suoli ed aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del comune. Inoltre, sono soggette a tassazione le aree private sulle quali è costituita la servitù di pubblico passaggio.

La base imponibile è calcolata in base alla superficie occupata; tuttavia, nel caso l'area pubblica sia occupata da gestori di servizi a rete, il calcolo è effettuato in base al numero di utenti serviti.

Le tariffe, minima e massima, sono differenziate in base a:

- durata dell'occupazione – permanente (almeno un anno); temporanea (meno di un anno);
- categorie di strade, in base al maggiore valore (almeno due);



- popolazione residente nel comune (cinque classi).

La legge stabilisce le tariffe minima e massima solo in relazione alla Categoria di strade di maggior pregio e alla popolazione. La tariffa per la Categoria di strade di minor pregio non può essere comunque inferiore al 30% di quella fissata per la prima Categoria.

Vi sono numerose riduzioni tariffarie ma poche esenzioni (assistenza, previdenza, istruzione cultura).

Anche la tassa sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche può essere sostituita, a discrezione del comune, con un canone di natura patrimoniale, i cui criteri applicativi richiamano quelli indicati per la tassa.

Tasse e tariffe per la raccolta dei rifiuti solidi urbani

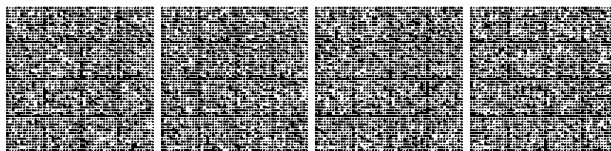
Il prelievo nella raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stato oggetto di ripetute variazioni normative nel tempo. Nel 2012, era ancora in vigore la Tarsu, (D.L. 507/1993), il cui presupposto era la disponibilità di locali suscettibili di produrre rifiuti urbani. L'imponibile si determinava in base alla superficie calpestabile di locali ed aree. In attesa della costruzione delle banche dati del catasto, i contribuenti dovevano dichiarare una superficie minima imponibile pari all'80% della superficie determinata con i criteri catastali. Le tariffe erano stabilite in relazione alla destinazione d'uso del locale o area oggetto dell'imposizione e alla superficie. Da circa un decennio, tuttavia, era concessa ai Comuni la facoltà di istituire una tariffa in sostituzione della Tarsu, con applicazione sperimentale del "metodo normalizzato" per la determinazione del costo del servizio e per la ripartizione degli oneri tra gli utenti-contribuenti (d.lgs n. 22/1997 e DPR n. 158/1999).

La Tarsu e la tariffa sono state sostituite dalla Tares e poi dalla Tari (art. 1, comma 639 e seguenti, L. 147/2013)²². Il presupposto della Tari è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati, ivi compresa l'abitazione principale, e di aree scoperte ove si svolgono attività economiche.. Sono escluse, invece, le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni del condominio non detenute o occupate in via esclusiva. Sono, inoltre, esclusi i terreni agricoli.

Per il calcolo della base imponibile, fino ad allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria e i dati riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun comune, la superficie assoggettabile alla TARI è pari a quella calpestabile, mentre a seguito dell'allineamento la base di riferimento per il prelievo sarà costituita dall'80 per cento della superficie catastale. Il criterio della superficie catastale è fin d'ora applicabile in caso di accertamento. Per gli immobili a destinazione speciale (gruppi catastali D ed E) continuerà ad applicarsi la superficie calpestabile.

Le tariffe della TARI sono commisurate da ciascun comune sulla base dei criteri determinati con il D.P.R. n. 158 del 1999. Il comune può scegliere di commisurare le tariffe alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolta e al costo del servizio-rifiuti.

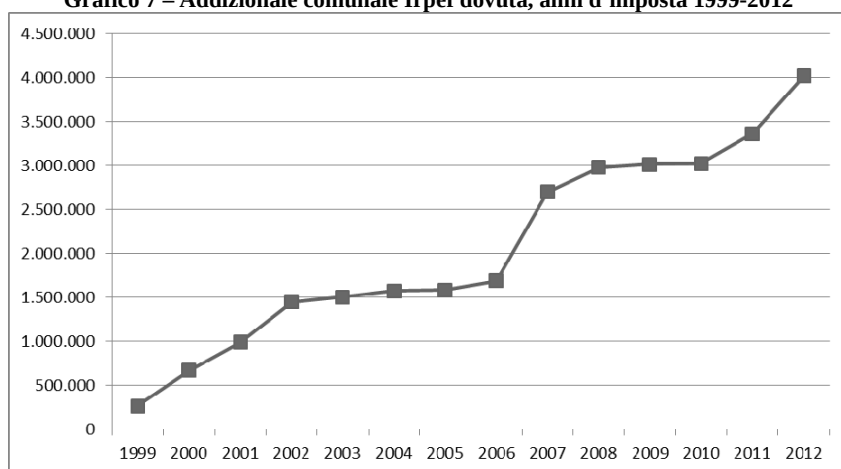
²²Come illustrato precedentemente, la Tari è parte della Imposta Unica Comunale (IUC). Importanti riferimenti normativi sono anche rappresentati dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, dal D.P.R. 27 aprile 1999 - che reca il metodo normalizzato per la determinazione delle tariffe - e dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE, (principio "chi inquina paga").



A.3 Il metodo RTS utilizzato per la stima di Addizionale Comunale Irpef e prelievo immobiliare

La legge istitutiva dell'ACI non prevede un'aliquota di base e l'applicazione del tributo da parte dei Comuni rimane facoltativa. Dal 1998 ad oggi, tuttavia, l'evoluzione della normativa sui rapporti finanziari tra Stato ed Enti Locali, caratterizzata da un progressivo aumento dell'autonomia tributaria dei Comuni e dalla progressiva riduzione dei trasferimenti statali, ha reso sempre più rilevanti per le finanze comunali le risorse derivanti dall'ACI, tanto che l'Addizionale comunale complessiva dovuta è passata da circa 0,7 miliardi di euro nell'anno d'imposta 2000 (il secondo anno in cui il tributo è stato in vigore) a 4 miliardi di euro nel 2012 (ultimo anno per cui sono disponibili le statistiche estratte dalle dichiarazioni fiscali - Grafico 7).

Grafico 7 – Addizionale comunale Irpef dovuta, anni d'imposta 1999-2012



Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze – Dichiarazioni dei redditi (Dati in migliaia di euro basati sulla residenza)

Nell'anno d'imposta 2012 l'addizionale Irpef era applicata dall'88% dei Comuni appartenenti a regioni a statuto ordinario²³ e dal 46% dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale (Tabella 4). L'adozione coinvolge l'87% dei residenti nei Comuni appartenenti alle Regioni a Statuto Ordinario e il 71% dei residenti nei Comuni delle Regioni a Statuto Speciale e Province autonome (Tabella 5).

Tabella 4 – Quota Comuni che applicano l'addizionale comunale Irpef (anno d'imposta 2012)

	Comuni con addizionale	Totale Comuni	% Comuni con addizionale
Italia	6526	8092	80,60%
Regioni St. ordinario	5883	6700	87,80%
Regioni St. Speciale	643	1392	46,20%

Fonte: Sito internet del Dipartimento delle Finanze – sezione Fiscalità locale

²³Considerando tutte le regioni, l'addizionale Irpef è applicata dall'81% dei comuni. Nelle sole regioni a statuto speciale la quota di comuni che applicano l'addizionale Irpef scende invece al 46%.

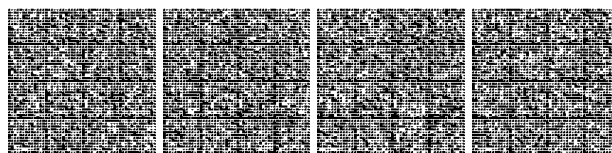


Tabella 5 - Aliquota implicita dell'addizionale comunale Irpef (Anno d'imposta 2012)

Regione	Numero dichiarazioni	Reddito imponibile			Addizionale comunale dovuta			Aliquota implicita (Imposta / Imponibile)	% contribuenti addizionale comunale
		Frequenza	Ammontare	Media	Frequenza	Ammontare	Media		
LIGURIA	1.209.273	941.002	22.991.442	24,43	776.986	143.693	0,18	0,62%	82,57%
LOMBARDIA	7.143.604	5.710.500	150.861.624	26,42	4.418.399	653.884	0,15	0,43%	77,37%
PIEMONTE	3.242.083	2.566.103	61.309.185	23,89	2.301.839	357.760	0,16	0,58%	89,70%
VALLE D'AOSTA	100.315	80.203	1.918.767	23,92	27.631	2.130	0,08	0,11%	34,45%
EMILIA-ROMAGNA	3.378.291	2.682.091	64.701.683	24,12	2.382.218	356.204	0,15	0,55%	88,82%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	944.311	742.220	17.451.256	23,51	559.399	66.255	0,12	0,38%	75,37%
PROV. AUTONOMA BOLZANO	414.879	312.572	8.048.302	25,75	131.044	7.760	0,06	0,10%	41,92%
PROV. AUTONOMA TRENTO	415.289	317.269	7.540.343	23,77	4.787	507	0,11	0,01%	1,51%
VENETO	3.579.781	2.776.024	65.255.903	23,51	2.426.432	381.048	0,16	0,58%	87,41%
LAZIO	3.877.468	2.851.683	76.533.662	26,84	2.743.659	604.008	0,22	0,79%	96,21%
MARCHE	1.144.745	854.336	18.499.009	21,65	791.988	128.585	0,16	0,70%	92,70%
TOSCANA	2.747.341	2.130.046	49.618.436	23,29	1.904.495	249.659	0,13	0,50%	89,41%
UMBRIA	642.125	487.814	10.672.343	21,88	401.334	64.960	0,16	0,61%	82,27%
ABRUZZO	934.148	643.145	13.671.636	21,26	559.288	80.521	0,14	0,59%	86,96%
BASILICATA	386.664	244.523	4.901.765	20,05	205.124	29.084	0,14	0,59%	83,89%
CALABRIA	1.225.505	725.251	14.470.631	19,95	651.607	88.505	0,14	0,61%	89,85%
CAMPANIA	3.167.642	2.026.723	44.085.944	21,75	1.834.886	249.453	0,14	0,57%	90,53%
MOLISE	220.934	138.983	2.856.122	20,55	125.181	15.278	0,12	0,53%	90,07%
PUGLIA	2.598.902	1.637.080	33.970.888	20,75	1.453.594	213.202	0,15	0,63%	88,79%
SARDEGNA	1.082.451	751.993	16.046.689	21,34	552.898	72.900	0,13	0,45%	73,52%
SICILIA	2.956.336	1.818.957	39.006.827	21,44	1.590.206	250.740	0,16	0,64%	87,42%
NON INDICATA	2.067	44	234	5,32	7	0	0,07	0,20%	15,91%
Totale	41.414.154	30.438.562	724.412.689	23,80	25.843.002	4.016.136	0,16	0,55%	84,90%
Totale Reg. a Stat. Ord	35.500.573	26.415.348	634.400.506	24,02	22.977.037	3.615.843	0,16	0,57%	86,98%
Totale Reg. a Stat. Spec.	5.913.581	4.023.214	90.012.183	22,37	2.865.965	400.292	0,14	0,44%	71,24%

Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze – Dichiarazioni dei redditi (Dati in migliaia di euro, basati sulla residenza)

I Comuni che non hanno istituito l'ACI si concentrano nelle Regioni a statuto speciale (Grafico 8). Come riportato nel paragrafo 1, in termini di gettito l'addizionale Irpef nel 2012 rappresentava il terzo tributo comunale in termini di ammontare di gettito, dopo l'IMU e la Tassa/Tariffa sui rifiuti. Per tutti questi motivi, sebbene formalmente facoltativa, l'Addizionale Irpef non può essere esclusa da un esercizio di calcolo della capacità fiscale standard.

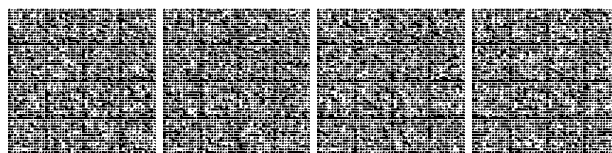
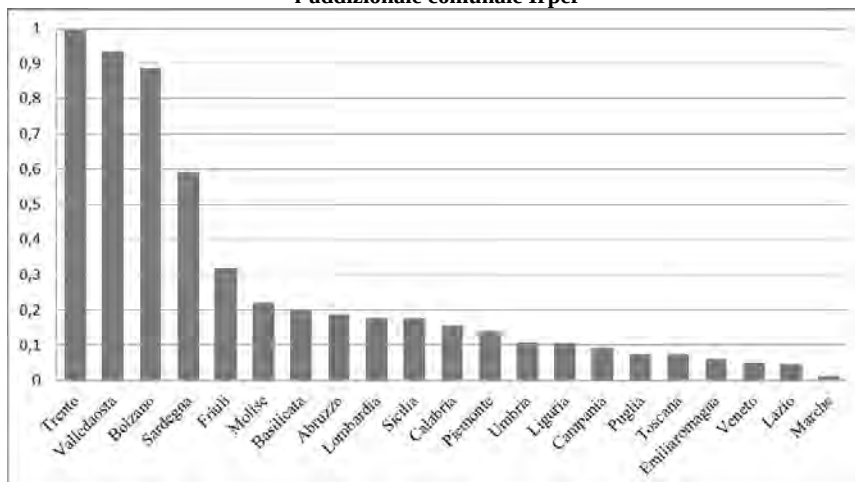


Grafico 8 – Quota percentuale, per Regione, dei Comuni che non hanno istituito l'addizionale comunale Irpef



Fonte: Rielaborazione dati estratti dal sito internet del Dipartimento delle Finanze – sezione Fiscalità locale

Tabella 6 - Aliquote e soglia di esenzione dell'addizionale comunale Irpef (2010-2012)

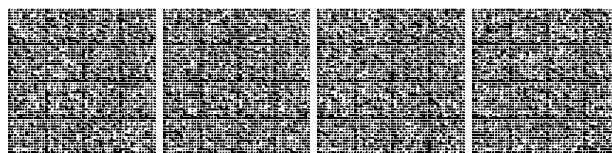
Addizionale	Aliquota	2010	2011	2012
Comuni dove è applicata	MEDIA*	0,46	0,46	0,52
	MEDIANA	0,50	0,50	0,50
	MEDIA	0,35	0,36	0,42
Totale dei Comuni	MEDIANA	0,40	0,40	0,50
	MEDIA ponderata	0,44	0,47	0,56
Frequenza Applicazione		6115	6295	6526
Numero Comuni totale		8094	8095	8092
Numero Comuni con soglia di esenzione		1016	1151	1185

Fonte: Rielaborazione su dati estratti dal sito internet del Dipartimento delle Finanze – sezione Fiscalità locale

*La media ponderata è stata ottenuta in base alla popolazione residente Istat

Come descritto nella parte introduttiva, per stimare il gettito standard dell'Addizionale comunale Irpef, si è calcolato il prodotto tra l'aliquota standard, cioè il valore centrale delle aliquote applicabili dai Comuni (0,4%), e la base imponibile per ogni comune, rapportando poi il valore al numero di abitanti per ottenere il dato pro-capite. L'eventuale esenzione non è stata presa in considerazione ed è stata considerata come "sforzo fiscale negativo".

La validità di questa scelta è confermata dall'effettiva implementazione dell'addizionale: tra i Comuni che la applicano solo il 18% prevede una soglia di esenzione (Tabella 6) e solo l'11% utilizza un sistema multi-aliquote, la grande maggioranza dei Comuni applica invece l'addizionale ad aliquota unica senza soglia di esenzione. Inoltre, nella Tabella 5 si osserva che l'aliquota implicita, data dal rapporto tra addizionale dovuta e relativo imponibile, è sempre superiore allo 0,4%, nel 2012, con le sole eccezioni delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano. L'aliquota implicita cattura sia gli effetti delle soglie di esenzione sia dei sistemi multi-aliquota. In particolare l'aliquota



implicita media nelle regioni a statuto speciale è pari allo 0,44%, mentre nelle regioni a statuto ordinario è pari allo 0,57%.

Le possibili alternative all'aliquota centrale presentano importanti controindicazioni. La scelta dell'aliquota pari a zero avrebbe il significato di considerare tutto il gettito dell'addizionale comunale quale "sforzo fiscale" e sterilizzare completamente l'addizionale Irpef nel calcolo della capacità fiscale, (poiché moltiplicando le diverse basi imponibili comunali per l'aliquota zero si otterrebbe zero per ogni comune) circostanza incoerente con la realtà descritta sopra. La fissazione dell'aliquota standard ad un livello pari alla mediana, alla media o alla media ponderata in base agli abitanti, comporterebbe la variazione su base annua dell'aliquota standard in base alle scelte operate dai Comuni, provocando incertezza del quadro di riferimento per il calcolo della capacità fiscale. Come mostra la Tabella 6, si è infatti assistito negli ultimi anni ad una generale variazione in aumento delle aliquote. Dalla stessa tabella si osserva, in ogni caso, che l'aliquota centrale (0,4%), risulta inferiore sia alla mediana (0,5%), sia alla media (0,42%), sia alla media ponderata (0,56%).

La Tabella 7 mostra i risultati su base regionale del calcolo della capacità fiscale dell'ACI. Sul totale nazionale si rileva una capacità fiscale pro-capite di 48 Euro, con una elevata variabilità tra le Regioni del nord e del sud: i valori più elevati si rilevano nella Provincia Autonoma di Bolzano (63 Euro) e in Lombardia (61 euro), mentre quelli più bassi si hanno in Calabria (29 Euro) e Sicilia (31 Euro).

Si registra anche un'elevata variabilità in base alla dimensione dei Comuni (Grafico 9) con la capacità fiscale che cresce al crescere del numero degli abitanti, da un minimo di 43 Euro per i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, ad un massimo di 57 Euro per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

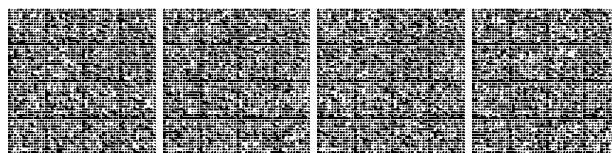
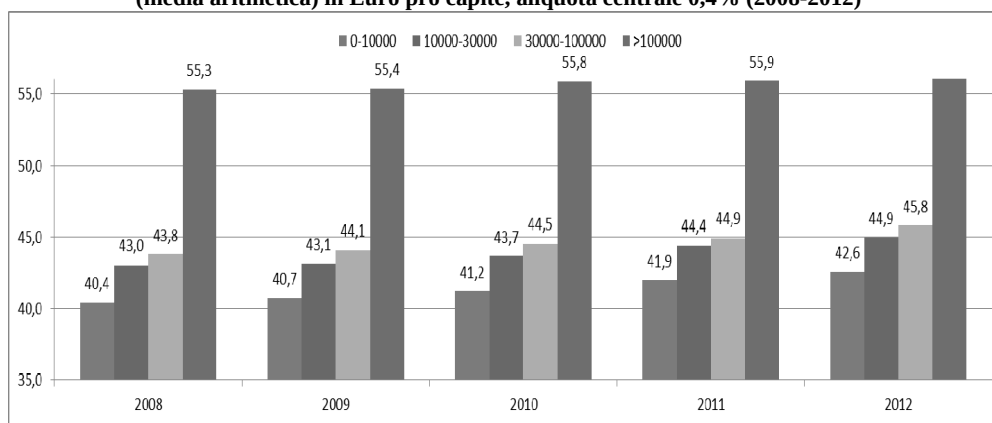


Tabella 7 - Capacità fiscale dell'addizionale comunale Irpef per regione in Euro pro capite, aliquota centrale 0,4% (2008-2012)

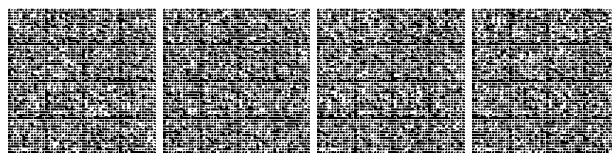
Capacità Fiscale Pro Capite - Aliquota 0,004					
Regione	2008	2009	2010	2011	2012
LIGURIA	55	56	57	57	57
LOMBARDIA	60	59	60	61	61
PIEMONTE	54	54	54	55	55
VALLE D'AOSTA	58	59	60	60	60
EMILIA-ROMAGNA	57	57	57	58	58
FRIULI-VENEZIA GIULIA	55	56	56	56	56
PROV. AUTONOMA BOLZANO	57	59	61	62	63
PROV. AUTONOMA TRENTO	54	55	56	57	57
VENETO	51	51	52	53	53
LAZIO	51	52	53	53	53
MARCHE	46	46	47	47	47
TOSCANA	51	52	52	53	53
UMBRIA	46	47	47	47	47
ABRUZZO	38	39	40	41	41
BASILICATA	32	33	33	33	33
CALABRIA	28	29	29	29	29
CAMPANIA	29	30	30	30	30
MOLISE	35	35	35	36	36
PUGLIA	32	32	33	33	33
SARDEGNA	37	38	38	38	38
SICILIA	30	31	31	31	31

Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze – Elaborazione basata sulle statistiche estratte dalle dichiarazioni fiscali basata sulla residenza

Grafico 9 – Capacità fiscale dell'addizionale comunale Irpef per classi di abitanti dei Comuni (media aritmetica) in Euro pro capite, aliquota centrale 0,4% (2008-2012)

Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze – Elaborazione su statistiche estratte dalle dichiarazioni fiscali basate sulla residenza

Un ulteriore elemento di analisi è la variazione nel tempo della base imponibile. La Tabella 8 mostra la media del coefficiente di variazione della base imponibile dell'Addizionale, calcolato su cinque anni (2008-2012), per tutti i Comuni distinti per classi di numero di abitanti. Il coefficiente è stato calcolato come rapporto tra scarto



quadratico medio e media delle basi imponibili delle Addizionali. Esso misura la variabilità nel tempo della base imponibile e consente il confronto tra Comuni di dimensioni differenti. Il coefficiente aumenta al diminuire del numero di residenti dei Comuni considerati e, in alcuni casi, raggiunge valori molto elevati, in particolare per i Comuni con pochi abitanti (Tabella 8). Questa circostanza deve essere tenuta in considerazione nella costruzione di un sistema di finanziamento comunale, perché una elevata variabilità della base imponibile può esporre l'ente locale ad un rischio di squilibrio finanziario. Nei piccoli centri l'elevata variabilità, infine, può essere dovuta al cambio di domicilio fiscale (in ingresso o in uscita) di contribuenti con redditi elevati, oppure all'apertura o chiusura di attività economiche che forniscono reddito ad un numero elevato di residenti. Questi eventi, che possono essere poco rilevanti per i Comuni grandi, possono generare invece un'elevata variabilità per quelli piccoli.

Tabella 8 - Variabilità della base imponibile (e conseguentemente della capacità fiscale) per i singoli Comuni 2008 – 2012 - Media coefficiente di variazione per classi di popolazione

Classi	Coeff. Variazione totale	Popolazione % Residenti
0 – 10.000	3,1	18.710.488 31,3%
10.000-50000	2,2	20.852.642 34,9%
50.000-100.000	1,5	6.393.951 10,7%
>100.000	1,0	13.728.146 23,0%

Fonte: MEF- Dipartimento delle Finanze

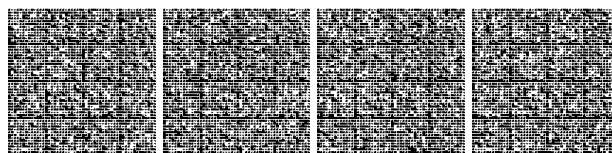
Sulla base di tali risultati e a tutela, in particolare, dei piccoli Comuni che manifestano un'elevata variabilità, risulta necessario operare con cadenza annuale revisioni della capacità fiscale dell'ACI.

Nel calcolo dell'ACI non è stata inclusa una stima del *tax gap*, che invece è stata effettuata per le imposte immobiliari, per due motivi. In primo luogo, da un punto di vista formale, come accennato nel paragrafo 2.1, la competenza in materia di accertamento dell'evasione fiscale rimane in capo all'Agenzia delle Entrate; le amministrazioni comunali possono avere un ruolo meramente ausiliario negli accertamenti fiscali. In secondo luogo, non sono disponibili dati da fonte ufficiale che consentano una valutazione attendibile dell'evasione dell'ACI. Infatti, per stimare l'imposta sul reddito delle persone fisiche e la relativa base imponibile si può utilizzare uno dei seguenti approcci. Nell'approccio macro, l'imposta potenziale è calcolata sulla base imponibile stimata attraverso la contabilità nazionale dell'Istat; successivamente essa è confrontata con quella dichiarata²⁴. Nell'approccio micro, invece, i dati raccolti attraverso indagini campionarie sono confrontati con quelli effettivamente dichiarati, nell'ipotesi che l'intervistato sia meno propenso a falsificazioni nell'indagine campionaria, anonima e senza specifiche finalità di controllo²⁵. In entrambi i casi, i dati sono disaggregati fino al livello provinciale al massimo, dunque non c'è possibilità di osservare l'evasione del reddito sulle persone fisiche a livello comunale²⁶.

²⁴Si veda, per una rassegna, Marino M., Zizza R. (2010), *The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer's type*, Banca d'Italia.

²⁵Si veda ad esempio Fiorio C. V., D'Amuri F. (2005), "Workers' tax evasion in Italy", Working paper n. 104, *Econpubblica*, Università Bocconi.

²⁶Ad esempio, il database costruito dalla Banca d'Italia attraverso l'indagine periodica "I bilanci delle famiglie italiane", che contiene tra le altre cose i redditi netti (in busta paga) dei lavoratori dipendenti ed autonomi, è disaggregato a livello regionale, dunque non consentirebbe di stimare l'evasione dell'ACI.



Per la procedura di standardizzazione della capacità fiscale delle imposte immobiliari è stato preso come modello di riferimento il Representative Tax System (RTS).

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

Dal 2012 ad oggi, tuttavia, l'evoluzione della normativa sull'imposta immobiliare è stata caratterizzata da importanti cambiamenti, sinteticamente riportati nella Tabella 9.

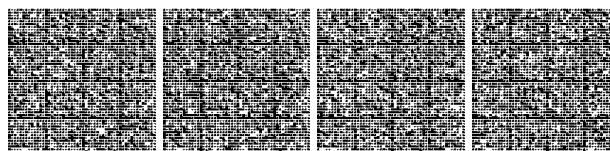
Tabella 9 - Evoluzione normativa tassazione immobiliare

TIPOLOGIA IMMOBILE	2012	2013	2014
			con delibera
Abitazione Principale	IMU		TASI
Abitazione Principale Lusso (A1, A8, A9)	IMU	IMU	TASI + IMU
Altri Fabbricati	IMU	IMU	TASI + IMU
Aree Fabbricabili	IMU	IMU	TASI + IMU
Terreni Agricoli	IMU	*	IMU
Immobili Uso Produttivo Cat. D	IMU	IMU	TASI + IMU
Fabbricati Rurali	IMU		TASI + IMU
Fabbricati Rurali Uso Strumentale	IMU		TASI

* Nel 2013 è stata pagata la seconda rata IMU solo dai cosiddetti "rentiers", possessori di terreni agricoli che però non svolgono attività agricola.

Nel dettaglio, la legge di stabilità per il 2014 ha introdotto dal 1° gennaio 2014 una revisione della tassazione degli immobili tesa a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale, potenziando per i Comuni la piena facoltà di modulare aliquote, esenzioni ed agevolazioni nonché di ridurre il prelievo fino al suo azzeramento. Viene abolita l'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Contestualmente, è istituito il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) che grava su coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibite, articolato in due componenti: l'IMU, di natura patrimoniale e dovuta dal possessore di immobili ad esclusione dell'abitazione principale; una componente relativa ai servizi, che a sua volta si articola nel Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella Tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

La base imponibile TASI è quella prevista per l'applicazione dell'IMU e l'aliquota di base è pari all'1 per mille. Il Comune, con deliberazione del Consiglio, può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU, per ciascuna tipologia di immobile, non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013. Per il 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5 per mille. Per il 2014, nella determinazione delle aliquote TASI possono essere superati i limiti stabiliti, per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille, a condizione che siano finanziate, relativamente alle abitazioni principali e alle unità immobiliari ad esse equiparate, detrazioni d'imposta o altre misure analoghe. A seguito della complessa evoluzione normativa sopra ricordata e della contestuale soppressione dei trasferimenti statali agli enti locali, si sono determinati negli ultimi anni un progressivo aumento dell'autonomia tributaria dei Comuni e un'ampia variabilità di comportamenti nella determinazione di aliquote, detrazioni e regimi agevolativi per talune categorie di immobili. In generale, l'esigenza di reperire risorse di finanziamento aggiuntive attraverso aliquote



uniformemente più elevate di quelle standard si osserva soprattutto nei grandi Comuni. Al contrario in numerosi Comuni turistici si è rilevata la tendenza a ridurre il prelievo sui residenti e ad inasprire al contempo il prelievo sui non residenti. Prevalente è risultata comunque la scelta di lasciare invariata l'aliquota sull'abitazione principale, accentuando proporzionalmente il prelievo sugli altri immobili. La maggior parte dei Comuni delle Regioni a statuto speciale ha invece deliberato riduzioni delle aliquote sull'abitazione principale e lasciato invariate le aliquote sugli altri immobili. A titolo esemplificativo le Tabelle 10 e 11 relative al 2012 riportano lo sforzo fiscale su aliquote e detrazioni per le abitazioni principali e per gli altri immobili disposte dai Comuni nell'ambito dei margini di manovrabilità loro concessi.

**Tabella 10 - Aliquota media e detrazione media
Abitazione principale (anno 2012)**

Aliquote	Prima Abitazione	Frequenza	%
2 per mille		277	3,42%
da 2 a 3 per mille		139	1,72%
da 3 a 4 per mille		174	2,15%
4 per mille		5241	64,77%
da 4 a 5 per mille		1585	19,59%
da 5 a 6 per mille		413	5,10%
6 per mille		263	3,25%
Totale		8092	100%
Media Aliquota (‰)		4,206	
Media Pond. Aliquota (‰)		4,382	
Media Detrazione		203,567	
Media Pond. Detrazione		201,658	
Detrazione > 200		135	1,67%
Aliquota e detrazione base		5137	63,48%

**Tabella 11 - Aliquote altri immobili
(anno 2012)**

Aliquote Altri immobili	Frequenza	%
4.6 per mille	33	0,41%
da 4.6 a 5.7 per mille	23	0,28%
da 5.7 a 7.6 per mille	94	1,16%
7.6 per mille	3462	42,78%
da 7.6 a 9 per mille	2437	30,12%
da 9 a 10.6 per mille	1403	17,34%
10.6 per mille	640	7,91%
Totale	8092	100,00%
Media Aliquota (‰)	8,44	
Media Pond. Aliquota (‰)	9,26	
Mediana (‰)	8,1	
Mediana Pond. (‰)	9,6	
Aliquota < Aliquota base	150	1,85%
Aliquota > Aliquota base	4480	55,36%

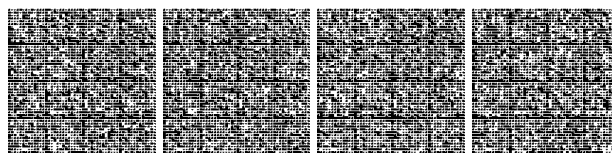
Fonte: Elaborazioni del Dipartimento delle Finanze.

Il passaggio dall'ICI all'IMU e successivamente anche alla TASI e la contestuale abolizione dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni ha reso necessario introdurre alcuni meccanismi compensativi (dapprima un Fondo sperimentale di riequilibrio nel 2012, poi di un Fondo di solidarietà comunale nel 2013 e nel 2014) necessari ad assicurare, per un periodo transitorio e nelle more della determinazione di criteri perequativi a regime, le risorse necessarie calcolate in ragione delle differenze di gettito standardizzato, ovvero stimato ad aliquota e detrazioni di base - derivanti dalle disposizioni recenti in materia di IMU/ TASI.

Nel corso degli ultimi anni, sono state pubblicate sul Portale del Federalismo Fiscale le distribuzioni territoriali delle imposte immobiliari per ciascun comune e le relative variazioni del Fondo, costruite con criteri e metodi, discussi in sede di Tavolo tecnico della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in maniera tale da rispettare gli equilibri finanziari, come delineati dai provvedimenti legislativi.

L'impostazione utilizzata in questo lavoro per ciò che concerne la capacità fiscale IMU/TASI ripercorre gli approcci metodologici (e le successive verifiche ex post) delineati e condivisi con l'Anci-Ifel in sede tecnica e pubblicati sul portale del federalismo fiscale²⁷. Questi approcci si basano sulla distinzione tra abitazioni principali e immobili diversi dall'abitazione principale (altri fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli) e hanno preso a riferimento il totale dei versamenti IMU effettuati dai contribuenti proprietari di immobili in ciascun Comune delle RSO, in acconto e a saldo,

²⁷<https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/web/guest/fabbisogni-standard>



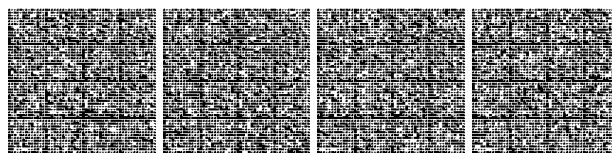
mediante le deleghe F24. In linea di principio, se tutti i Comuni non avessero esercitato alcuno sforzo fiscale, la stima del gettito standard sarebbe risultata possibile dividendo il gettito effettivo per le aliquote di base (c.d. metodo dell'inversione dell'aliquota). In realtà, esistono almeno due complicazioni: i) per l'IMU sulle abitazioni principali, la presenza di una detrazione di base e di detrazioni differenziate (fino al 2013) per figli conviventi inferiori a 26 anni rendono questo calcolo non lineare; ii) per l'IMU sugli altri immobili la presenza di regimi agevolativi variegati e specifici su talune categorie di immobili rende complessa la determinazione del gettito standard attraverso il metodo dell'inversione dell'aliquota.

A queste criticità si aggiungono poi le considerazioni relative alla possibilità che il gettito effettivo possa risultare differente in alcuni territori da quello 'potenziale' derivabile dalle basi imponibili catastali per effetto di fenomeni di evasione dell'imposta e, in misura marginale, di errori dei contribuenti nell'effettuare i versamenti. Si rende perciò necessario stimare il c.d. *tax gap*.

Il processo di standardizzazione, finalizzato a depurare il gettito effettivo dallo sforzo fiscale esercitato dai Comuni (mediante variazioni delle aliquote e delle detrazioni di base e/o introduzione di regimi agevolativi per particolari tipologie di immobili), è stato possibile attraverso l'utilizzo congiunto delle informazioni presenti nei "modelli F24" relative ai versamenti in acconto (che nel 2012 doveva essere calcolato secondo le aliquote di base) e ai versamenti della quota dell'IMU riservata all'erario che nel 2012 prevedeva l'applicazione dell'aliquota di base ridotta della metà. Sono stati successivamente definiti alcuni criteri per selezionare le distribuzioni che rappresentavano l'approssimazione migliore tra quelle derivanti dalla mera proiezione su base annua del gettito versato in acconto (ad aliquota di base); quelle che assumevano a riferimento il gettito complessivamente versato, in acconto e a saldo (che in teoria avrebbe dovuto corrispondere al gettito standard per tutti i Comuni che non avevano esercitato alcuno sforzo fiscale); e infine quelle che derivavano la distribuzione dell'IMU standard a partire dal gettito IMU riservato allo Stato.

Ai fini di questo lavoro, la metodologia di standardizzazione dell'IMU ha tenuto conto dei seguenti aspetti:

1. la scelta dell'anno di riferimento con riferimento alla base dati e alla normativa vigente: l'aggiornamento della standardizzazione del gettito IMU/TASI necessariamente non può essere su base annuale, poiché in questo caso l'eccessiva variabilità del gettito standard potrebbe dipendere dalla variabilità dei versamenti, influenzati tra l'altro dall'evoluzione normativa; inoltre, si incentiverebbero i comportamenti opportunistici degli enti locali; d'altra parte la capacità fiscale deve in ogni caso inglobare l'assetto normativo vigente (IMU/TASI 2014). Per tali ragioni, sotto il profilo della base dati, si è preferito fissare come anno di riferimento il 2012, eventualmente corretto in presenza di importanti variazioni delle basi imponibili dovute ad aggiornamenti catastali e destinazioni d'uso degli immobili. Tale scelta è dovuta a vari motivi: il gettito nel 2012 ha un miglior andamento rispetto al 2013 dal punto di vista della *tax compliance*; è più semplice applicare l'approccio RTS al 2012 che al 2013. Sotto il profilo dell'applicazione della normativa, la capacità fiscale basata sui dati standardizzati nel 2012 deve tener conto delle regole legislative IMU/TASI 2014;
2. le variazioni normative intervenute nel regime di imposizione immobiliari: Le variazioni normative intervenute nel 2014 relative al venir meno della previgente detrazione per i figli determinano la necessità di sterilizzare queste detrazioni dalla stima del gettito standard 2012 alle sole abitazioni principali di lusso (appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9) per i quali è ancora dovuta l'IMU. Per quanto concerne gli immobili diversi dall'abitazione principale occorre tener conto che la principale



variazione normativa intervenuta tra il 2012 e il 2013 riguarda la quota del gettito IMU riservato allo Stato: mentre nel 2012 era riservato all'erario un ammontare di gettito pari all'aliquota di base ridotta della metà su tutti gli immobili diversi dall'abitazione principale (ad eccezione dei fabbricati rurali interamente assegnati ai Comuni), nel 2013 la riserva erariale è stata limitata al gettito ad aliquota base degli immobili produttivi (gruppo catastale D). Per tener conto di queste variazioni normative, alla stima dell'IMU standard 2012 complessiva, che includeva la quota IMU riservata all'erario, è stata sottratta l'IMU standard degli immobili produttivi stimata per il 2012 sulla base dei più recenti dati di gettito 2013 (si ricorda che nel modello F24 era previsto nel 2013, ma non nel 2012, uno specifico codice tributo per il versamento relativo a questi immobili)²⁸.

3. Le verifiche di coerenza dei dati utilizzati: tra il 2012 e il 2013 inoltre ai fini di una coerenza della procedura di standardizzazione, si è reso necessario riportare il gettito standard degli immobili produttivi, individuabile puntualmente per ciascun comune nel 2013, ai valori standard che avrebbe assunto nel 2012, tenendo conto di una quota di *tax non compliance* imputabile agli immobili produttivi (l'IMU è risultata minore nel 2013 rispetto al 2012 e presumibilmente una parte del mancato gettito IMU nel 2013 è imputabile ai versamenti degli immobili del gruppo catastale D).

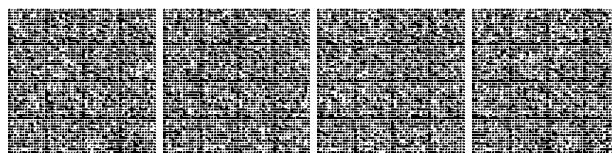
La metodologia di standardizzazione della TASI ad aliquota di base non può essere effettuata attraverso un processo *ad hoc*, in assenza dei dati completi e definitivi di versamento relativi al 2014. Tuttavia, poiché la base imponibile TASI coincide con la base imponibile IMU, il processo di standardizzazione IMU può essere utilizzato anche per la determinazione della TASI ad aliquota di base. In altre parole, ciò corrisponde alla determinazione implicita della base imponibile TASI dividendo il gettito standard IMU per l'aliquota di base IMU e moltiplicando la base imponibile così ottenuta per l'aliquota di base TASI.

In dettaglio, la TASI ad aliquota di base sugli altri immobili equivale a dividere il gettito IMU standard 2012 ottenuto attraverso la procedura di standardizzazione 2012 (tenendo conto anche della quota di spettanza erariale, ma sottraendo il gettito dei terreni, che sono esenti dalla TASI) per 7,6 (pari al rapporto tra 7,6‰ e 1‰).

Per quanto riguarda l'abitazione principale la metodologia è più complessa rispetto al semplice calcolo illustrato sopra per effetto delle detrazioni previste dalla normativa di riferimento. Si parte dal gettito IMU standardizzato per il 2012. Successivamente, attraverso una microsimulazione, viene stimato l'ammontare di risorse corrispondenti alle detrazioni IMU previste nel 2012 sull'abitazione principale (detrazione base e detrazioni per figli). Una volta determinata l'IMU al lordo delle detrazioni, è possibile replicare il calcolo applicato per gli altri immobili, ossia ottenere la base imponibile implicita dividendo il gettito per l'aliquota IMU base e moltiplicarla per l'aliquota TASI base²⁹.

²⁸ Ulteriori variazioni normative hanno riguardato in misura marginale l'introduzione di 'correttivi' della normativa base per gli immobili del gruppo catastale D, eccetto la categoria D5, per le quali è stato previsto l'incremento del moltiplicatore da 60 a 65 nel 2013 per la determinazione della base imponibile; e la stima della misura di esenzione per gli immobili di categoria catastale D10.

²⁹ L'IMU standard 2012, al netto delle detrazioni, è pari a 3,4 miliardi di euro; l'ammontare delle detrazioni è pari ad altri 3,4 miliardi di euro (3 miliardi per la detrazione base e 400 milioni per le detrazioni sui figli). L'IMU standard al lordo delle detrazioni risulta di 6,8 miliardi; la TASI ad aliquota di base totale è pari a 1,7 miliardi, ed equivale a dividere 5,8 miliardi per 4 (occorre infatti dividere l'IMU lorda per l'aliquota di base IMU pari al 4% per ottenere la base imponibile; successivamente occorre moltiplicare la base imponibile IMU/TASI così determinata per l'1% per ottenere il gettito TASI ad aliquota di base).



La Tabella 12 riporta l'ammontare complessivo della capacità fiscale IMU e TASI a normativa 2014, utilizzando l'approccio RTS attraverso la procedura di standardizzazione del gettito effettivo 2012. La capacità fiscale è pari a 16,7 miliardi, di cui quasi 13 miliardi per l'IMU standard e oltre 3,7 miliardi per la TASI standard.

Tabella 12 - Capacità Fiscale RTS IMU e TASI 2014

IMU abitazione A1/A8/A9	standard principale	IMU standard altri immobili	TASI standard abitazione principale	TASI standard altri immobili
53.251.012		12.914.924.056	1.727.734.657	2.035.941.216
Totale IMU standard			Totale TASI standard	
12.968.175.069			3.763.675.873	
Capacità Fiscale RTS IMU-TASI				
16.731.850.941				

Fonte: Dipartimento delle Finanze. Note: Sono incluse sia le RSO che le RSS.

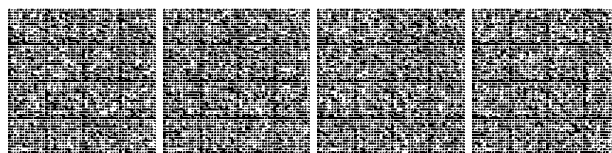
Nella Tabella 13 si riporta la distribuzione della capacità fiscale pro capite per le regioni a statuto ordinario.

Tabella 13 - Capacità Fiscale RTS IMU e TASI 2014 per RSO

	Capacità Fiscale	Popolazione 2011	Capacità Fiscale pro capite
ABRUZZO	341.792.345	1.306.416	261,63
BASILICATA	89.411.268	577.562	154,81
CALABRIA	316.345.282	1.958.418	161,53
CAMPANIA	1.052.606.752	5.744.934	183,22
EMILIA-ROM.	1.518.022.241	4.289.321	353,91
LAZIO	1.983.970.244	5.500.022	360,72
LIGURIA	762.046.109	1.567.339	486,20
LOMBARDIA	2.885.430.239	9.654.991	298,85
MARCHE	372.552.642	1.518.287	245,38
MOLISE	70.644.909	313.145	225,60
PIEMONTE	1.356.715.565	4.357.663	311,34
PUGLIA	916.971.759	4.050.072	226,41
TOSCANA	1.226.199.007	3.598.639	340,74
UMBRIA	214.472.419	883.215	242,83
VENETO	1.422.333.413	4.844.779	293,58
Totale	14.529.514.195	50.164.803	289,64

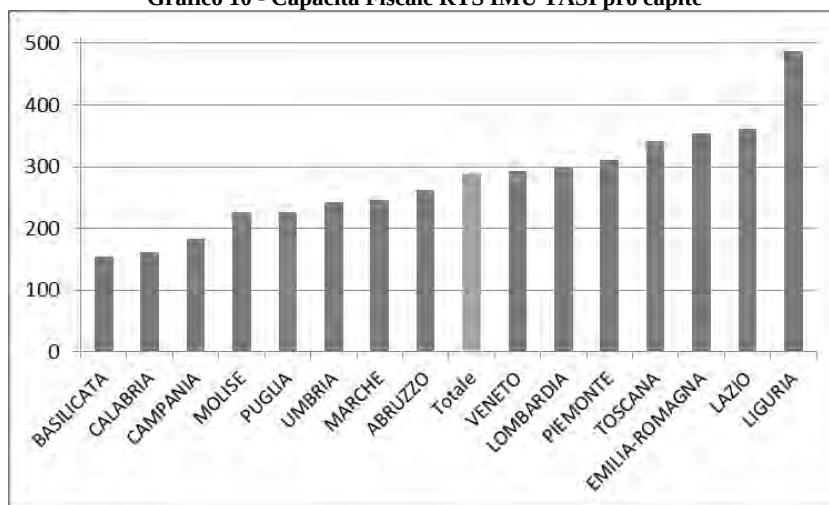
Fonte: Dipartimento delle Finanze

Come evidenziato nel Grafico 10, le regioni del Sud mostrano una capacità fiscale IMU e TASI inferiore rispetto alla media; al contrario, le regioni del Centro-Nord mostrano



una capacità fiscale pro-capite sensibilmente superiore, con il dato straordinario della Liguria che supera il dato medio per oltre il 50%.

Grafico 10 - Capacità Fiscale RTS IMU TASI pro capite



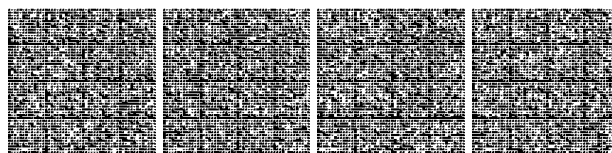
Fonte: Dipartimento delle Finanze

Inoltre, la Tabella 14 riporta la distribuzione della capacità fiscale per classe di popolazione, considerando solo i Comuni delle regioni a statuto ordinario.

Tabella 14 - Capacità Fiscale RTS IMU e TASI 2014 per popolazione (solo RSO)

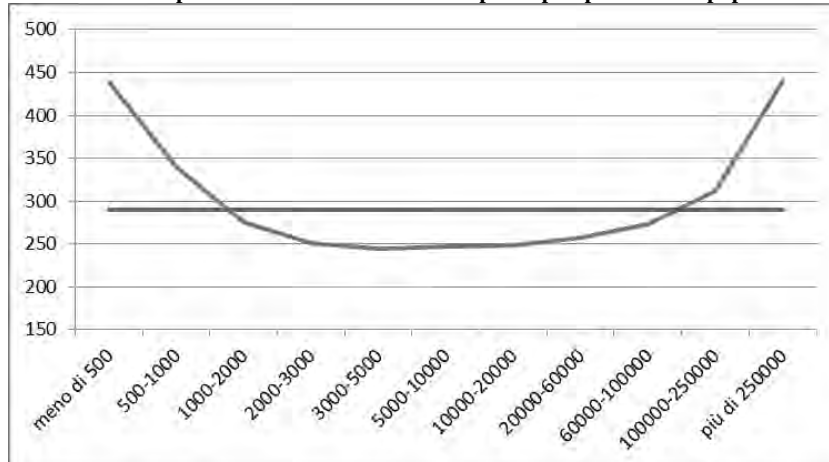
	Capacità Fiscale	Popolazione 2011	Capacità Fiscale pro capite
meno di 500	88.561.994	201.589	439,32
500-1000	218.993.145	642.820	340,68
1000-2000	524.415.827	1.905.688	275,18
2000-3000	485.587.089	1.936.566	250,75
3000-5000	891.164.157	3.645.815	244,43
5000-10000	1.757.143.981	7.108.604	247,19
10000-20000	2.067.553.285	8.317.392	248,58
20000-60000	2.885.896.152	11.199.694	257,68
60000-100000	972.722.474	3.560.618	273,19
100000-250000	1.192.653.041	3.819.944	312,22
più di 250000	3.444.823.051	7.826.073	440,17
Totale	14.529.514.195	50.164.803	289,64

Fonte: Dipartimento delle Finanze



Il Grafico 11 mostra un andamento a U della capacità fiscale per abitante.

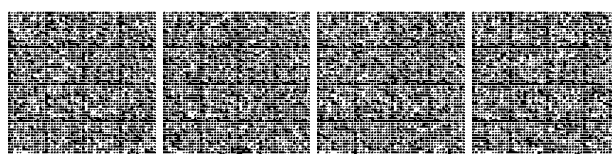
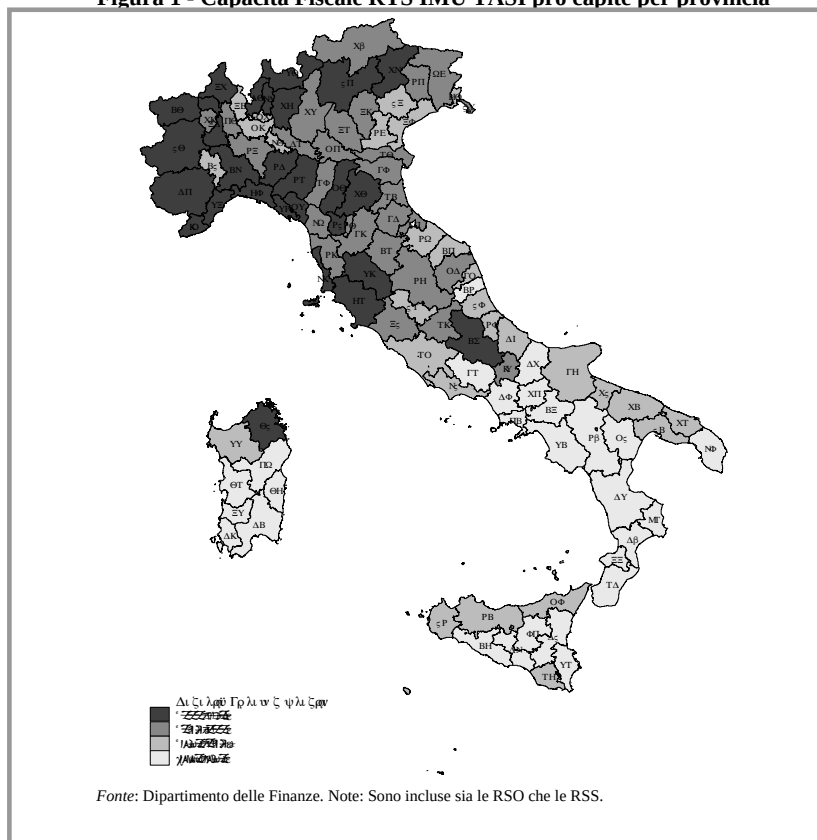
Grafico 11 - Capacità Fiscale RTS IMU TASI pro capite per classi di popolazione



Fonte: Dipartimento delle Finanze

Infine, la mappa in Figura 1 illustra la distribuzione provinciale della capacità fiscale pro capite, evidenziando la sperequazione tra le province del Centro Nord e le province del Sud e delle Isole.

Figura 1 - Capacità Fiscale RTS IMU TASI pro capite per provincia



Infine ai fini di pervenire ad una stima globale della capacità fiscale IMU/TASI occorre considerare che l'approccio basato sul gettito effettivo incorpora fenomeni di eventuale evasione. Nella metodologia adottata ai fini di questo lavoro, il calcolo del tax gap corrisponde alla differenza tra il gettito teorico determinato a partire dalle basi imponibili rilevabili dagli archivi catastali e il gettito standard ottenuto mediante la procedura precedentemente illustrata.

Il calcolo del *tax gap* IMU per l'abitazione principale riporta solo il gettito standard degli immobili di lusso (categorie catastali A1, A8 e A9) confrontato con il corrispondente gettito teorico da catasto (allineato alla normativa IMU 2014); al contrario, l'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale non considera gli immobili produttivi (il cui gettito è riservato all'erario anche nella normativa 2014), nonché i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali che richiederebbero uno sforzo rilevante di omogeneizzazione delle basi imponibili ai fini del confronto con il gettito teorico. Al contrario il *tax gap* TASI richiede una preliminare distinzione del gettito TASI teorico sulle abitazioni principali e quello sulle altre abitazioni. A questi fini è stata necessaria un'analisi congiunta del patrimonio immobiliare censito in catasto con le dichiarazioni dei redditi e le destinazioni d'uso degli immobili. Infine, la TASI standard altri immobili esclude i terreni (esenti dalla TASI), le aree fabbricabili e i fabbricati rurali, mentre include gli immobili produttivi (che non costituiscono riserva erariale, come nel caso dell'IMU).

Il *tax gap* IMU e TASI è stimato per un ammontare di circa 4,3 miliardi escludendo i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali, pari al 22,6 per cento del gettito IMU e TASI teorico (Tabella 15).

Tabella 15 - Tax Gap IMU/TASI
(esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali)

(esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali)			
Totale IMU standard	Totale TASI standard	Totale IMU teorica	Totale TASI teorica
11.013.759.094	3.618.102.056	14.585.523.297	4.318.047.614
Totale gettito IMU TASI standard		Totale gettito IMU TASI teorico	
14.631.861.150		18.903.570.911	
Tax Gap IMU TASI			
4.271.709.761			
(22,6%)			

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Considerando solo le RSO, il *tax gap* risulta pari a 3,8 miliardi e al 22,2 per cento del gettito teorico (Tabella 16).

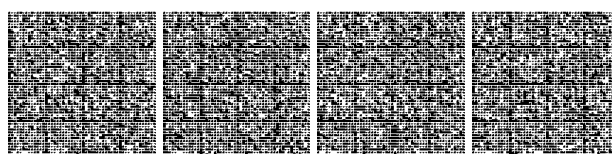


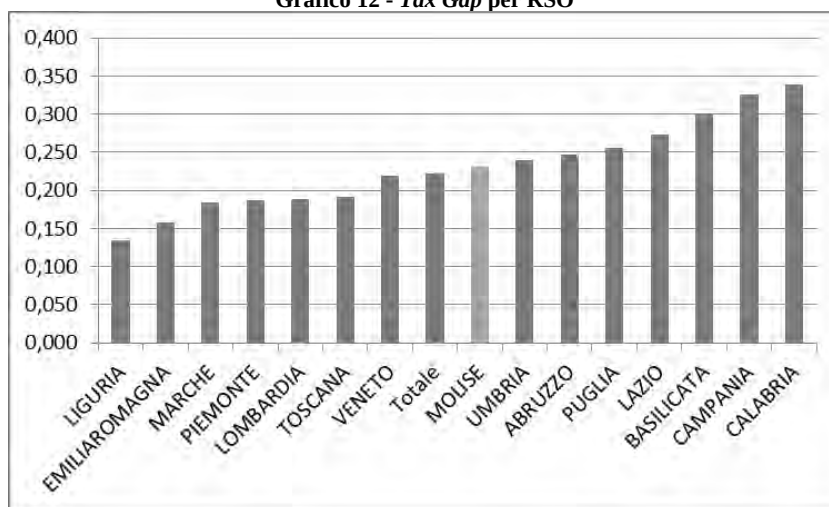
Tabella 16 - Tax Gap IMU/TASI per RSO

	Differenza Teorico Standard	vs Gettito Teorico	Tax Gap
ABRUZZO	97.265.396	392.846.915	0,248
BASILICATA	33.923.635	113.531.943	0,299
CALABRIA	141.112.749	417.168.084	0,338
CAMPANIA	466.034.477	1.432.583.214	0,325
EMILIAROMAGNA	234.080.903	1.480.911.697	0,158
LAZIO	689.291.187	2.525.627.679	0,273
LIGURIA	112.230.371	834.340.534	0,135
LOMBARDIA	569.304.929	3.030.252.070	0,188
MARCHE	71.582.170	389.919.337	0,184
MOLISE	19.443.477	84.374.560	0,230
PIEMONTE	268.529.673	1.431.400.520	0,188
PUGLIA	274.041.965	1.072.318.528	0,256
TOSCANA	264.581.016	1.385.865.954	0,191
UMBRIA	60.190.442	251.192.404	0,240
VENETO	325.032.564	1.484.997.497	0,219
Totale	3.626.644.954	16.327.330.936	0,222

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Il Grafico 12 mostra valori elevati del tax gap nelle regioni meridionali.

Grafico 12 - Tax Gap per RSO



Fonte: Dipartimento delle Finanze

La distribuzione per classi di popolazione, riportata in Tabella 17 e illustrata nel Grafico 13, evidenzia una relazione diretta del tax gap con la popolazione dei Comuni.

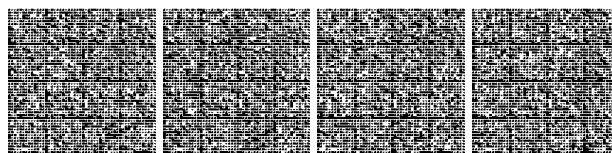
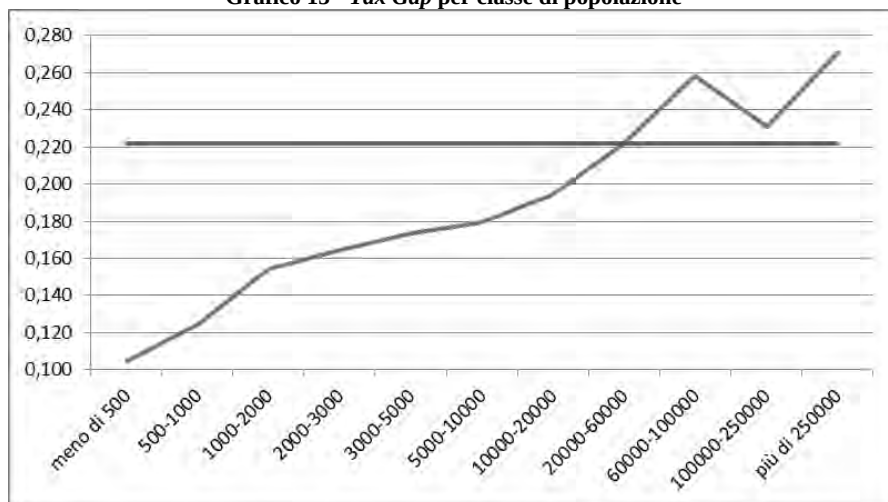


Tabella 17 - Tax Gap IMU/TASI per classe di popolazione (solo RSO)

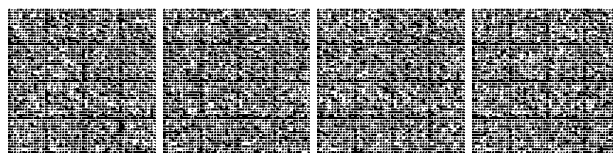
	Differenza Teorico Standard	vs Gettito Teorico	Tax Gap
meno di 500	8.868.676	84.672.532	0,105
500-1000	26.255.186	211.342.482	0,124
1000-2000	78.981.896	511.833.943	0,154
2000-3000	77.909.488	473.963.327	0,164
3000-5000	154.047.985	887.580.857	0,174
5000-10000	314.266.975	1.750.728.120	0,180
10000-20000	416.912.136	2.145.547.861	0,194
20000-60000	722.414.094	3.255.645.688	0,222
60000-100000	301.079.782	1.165.945.916	0,258
100000-250000	320.065.686	1.385.377.782	0,231
più di 250000	1.205.843.050	4.454.692.427	0,271
Totale	3.626.644.954	16.327.330.936	0,222

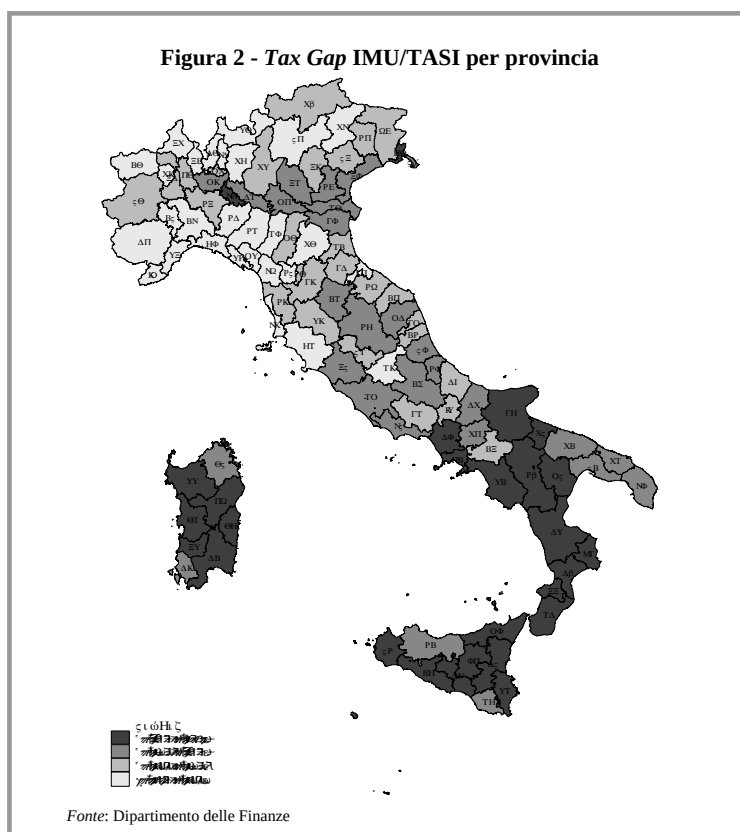
Fonte: Dipartimento delle Finanze

Grafico 13 - Tax Gap per classe di popolazione

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Infine, la mappa in Figura 2 illustra la concentrazione del *tax gap* nelle regioni meridionali e nelle Isole.



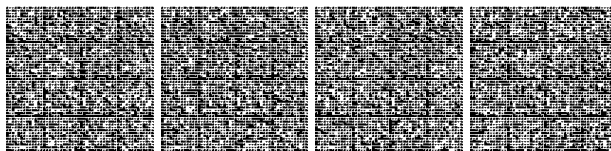


In conclusione, è opportuno fare alcune importanti considerazioni, utili alla lettura dei dati relativi alla capacità fiscale delle imposte immobiliari. La stima del *tax gap* IMU/TASI, per quanto accurata, presenta alcune criticità che meritano di essere menzionate. Le problematiche derivano, in primo luogo, dal calcolo delle componenti fondamentali del *tax gap*: gettito teorico e gettito standard.

Per quanto attiene al gettito teorico, eventuali criticità possono essere ricollegate alle imprecisioni nella base dati del Catasto (mancato aggiornamento e/o mancata correzione del dato catastale).

Per quanto attiene al gettito standard, invece, la criticità deriva dal criterio utilizzato per la standardizzazione (*Representative Tax System*). Quest'ultimo, per quanto robusto, non è l'unico possibile. Tuttavia, avendo il legislatore esplicitamente previsto un'aliquota di base, sia per l'IMU che per la TASI, c'è un buon adattamento del modello RTS alla stima del gettito standard.

Inoltre, occorre tenere in considerazione che il *tax gap*, derivato dalla differenza tra gettito teorico e gettito standard, non coincide necessariamente con l'evasione fiscale. Le componenti del *tax gap* che non sono riconducibili a comportamenti "intenzionalmente" evasivi, sono essenzialmente i mancati versamenti dovuti a: i) errori nell'interpretazione delle norme; ii) crisi di liquidità; iii) mancata considerazione, nel calcolo del gettito teorico, di casi localmente rilevanti di esclusione del tributo. Si tratta di componenti che concorrono alla determinazione del *tax gap* ma che non rilevano nella nozione di economia sommersa in quanto non rappresentano in alcun modo somme intenzionalmente occultate per ridurre il carico fiscale. Nonostante tali criticità, l'analisi del *tax gap* può essere utile al *policy maker* che abbia come obiettivo il disincentivo di comportamenti opportunistici. Tuttavia, non avendo ancora a disposizione una stima puntuale e precisa del *tax gap* e soprattutto dell'evasione, sembra opportuno non considerare il risultato ottenuto per intero, ma, in via sperimentale e prudentiale, soltanto una percentuale di esso.



A4. Il modello econometrico di stima della capacità fiscale

Il modello panel usato per la stima della capacità fiscale residuale è il seguente:

$$T_{it} = \beta'_1 R_{it} + \beta'_2 S_{it} + \beta'_3 N_{it} + \beta'_4 A_{it} + \beta'_5 X_{it} + \eta_t + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

dove:

- il pedice i corrisponde all'indice dell'ente, t è il pedice relativo agli anni del panel;
- T corrisponde al gettito fiscale pro-capite complessivo accertato riportato nei certificati di conto consuntivo delle entrate tributarie proprie residuali ed extratributarie oggetto di valutazione;
- il vettore R comprende le misure del benessere locale che approssimano le base imponibili di riferimento;
- il vettore S comprende le variabili relative alla misura dello sforzo fiscale ottenute attraverso la costruzione di due aliquote effettive relative rispettivamente alle entrate tributarie proprie residuali e alle entrate extratributarie oggetto di valutazione;
- il vettore N include il numero di pendolari entranti, le presenze in seconde case e le presenze turistiche in modo da catturare la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti;
- il vettore A comprende l'insieme delle variabili di controllo;
- il vettore X comprende le medie comunali di tutte le variabili che variano nel corso degli anni;
- da ultimo η_t esprime le dummy relative agli anni del panel, α_i cattura l'eterogeneità comunale non osservata e ε_{it} la componente stocastica.

A causa dell'invarianza temporale di alcuni regressori, dei quali si è ritenuto importante ottenere una stima dell'impatto sul gettito (è il caso, ad esempio delle caratteristiche morfologiche) al fine di ottenere una misura dell'intercetta più precisa possibile, il modello è stato stimato utilizzando lo stimatore *Feasible Generalised Least Squared (F-GLS)*³⁰ includendo, tra i regressori, le medie comunali di tutte le variabili che variano nel corso degli anni³¹ (vettore X) al fine di catturare la potenziale correlazione tra le variabili esplicative e l'eterogeneità comunale non osservata. In questo modo per i coefficienti delle variabili che variano nel tempo lo stimatore F-GLS è matematicamente identico ad uno stimatore panel ad effetti fissi (quando applicato ad un panel bilanciato) in quanto le variabili del vettore X catturano la potenziale correlazione tra le variabili esplicative e l'eterogeneità comunale non osservata. Gli errori sono clusterizzati a livello di comune.

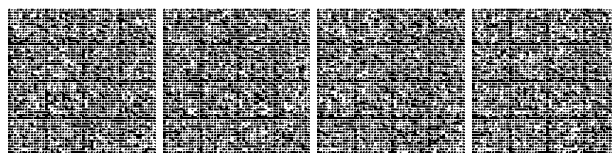
I valori attesi riportati nell'equazione (2) verranno utilizzati per ottenere una misura della capacità fiscale residuale di ogni comune utilizzando le variabili del gruppo R e S riferite all'ultimo anno disponibile:³²

$$\text{Capacità fiscale residuale} = \hat{\beta}_1' R_{t2012} + \hat{\beta}_2' S_{t2012} + \hat{\beta}_3' N_t + \text{intercetta} + \eta_{2012} \quad (2)$$

³⁰ Noto anche come modello panel a effetti casuali (*Random Effect Panel data Model*).

³¹ Si veda al riguardo "Mundlak Y. (1978) On the Pooling of Time Series and Cross Section Data, *Econometrica*, 46(1), 69-85". Sugli effetti fissi e temporali, tra la vasta letteratura si veda Wooldridge (2001).

³² In questa simulazione l'ultimo anno disponibile è il 2012



Dove la componente $\overline{\beta_2 S_{i,2012}} + \overline{intercetta} + \eta_{2012}$ fornisce una misura standardizzata dello sforzo fiscale con riferimento all'ultimo anno dell'analisi, in quanto $\overline{S_{i,2012}}$ corrisponde a una misura normalizzata dello sforzo fiscale tributario e tariffario corrispondente alla mediana nazionale (calcolata all'interno del campione di regressione).

Al fine di conferire all'intercetta un significato economico, in regressione viene omessa la dummy temporale relativa all'ultimo anno del panel e le variabili del gruppo **R** e del gruppo **S** sono espresse in deviazione dalla mediana nazionale (calcolata all'interno del campione di regressione). Conseguentemente la formula di calcolo della capacità fiscale riportata sopra nell'equazione (2) si trasforma in quella riportata nell'equazione (3) che segue.

$$\text{Capacità fiscale residuale} = \overline{\beta_1}(R_{i,2012} - \overline{R_{i,2012}}) + \overline{intercetta} + \overline{\beta_3}N_i \quad (3)$$

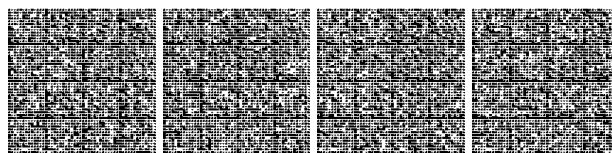
Dove $\overline{R_{i,2012}}$ corrisponde alla mediana nazionale calcolata all'interno del campione di regressione. In questa espressione della capacità fiscale, quindi, il coefficiente $\overline{intercetta}$ corrisponde, al netto della capacità fiscale derivante dai non residenti, alla capacità fiscale dell'ultimo anno (essendo la dummy temporale omessa quella dell'anno più recente) riferita ad un ipotetico comune che esercita uno sforzo fiscale mediano e presenta le variabili relative alla proxy di base imponibile uguali alla mediana nazionale.

Nei casi estremi in cui la capacità fiscale residuale dovesse risultare negativa, questa ultima viene considerata automaticamente nulla.

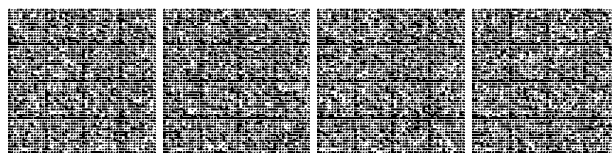
La Tabella 18 riporta la fonte e le formule di calcolo delle variabili utilizzate nel modello e raggruppane in base alla categoria di appartenenza.

Tabella 18 – Descrizione delle variabili

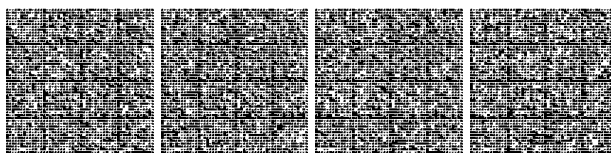
C A T	Nome Variabile	Fonte	Formula di calcolo
T	Entrate tributarie minori e extratributarie totali - euro nominale per abitante	Certificato di Conto Consuntivo	Quadro 2 $\{[(\text{Rigo } 18 \text{ col.1} + \text{Rigo } 19 \text{ col.1} + \text{Rigo } 20 \text{ col.1} + \text{Rigo } 25 \text{ col.1} + \text{Rigo } 30 \text{ col.1} + \text{Rigo } 40 \text{ col.1} + \text{Rigo } 60 \text{ col.1} + \text{Rigo } 70 \text{ col.1} + \text{Rigo } 75 \text{ col.1}) + (\text{Rigo } 310 \text{ col.1} - (\text{Rigo } 295 \text{ col.1} + \text{Rigo } 300 \text{ col.1} + \text{Rigo } 305 \text{ col.1} + \text{Rigo } 255 \text{ col.1} + \text{Rigo } 256 \text{ col.1}))]\} / \text{Popolazione residente}$
R	Reddito complessivo al netto dei fabbricati – euro nominale per abitante	Dipartimento delle Finanze	$[\text{Reddito complessivo} - \text{Totale redditi dei fabbricati}] / \text{Popolazione residente}$
R	Reddito da fabbricati – euro nominale per abitante	Dipartimento delle Finanze	Totale redditi dei fabbricati / Popolazione residente
R	Valore medio degli immobili OMI – euro nominale al mq	Agenzia delle Entrate, Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI)	Valore al mq degli immobili in stato di conservazione normale. Media comunale per tipologia (residenziale, commerciale e produttiva) ponderata per la consistenza catastale complessiva in euro delle diverse tipologie.
N	Pendolari entranti (2001)	ISTAT	Pendolari entranti nel Comune/popolazione residente media 2003-2012
N	Presenze seconde case (2002)	ANCITEL	$(\text{Numero presenze in seconde case per vacanza}/365)/(\text{popolazione residente media } 2003\text{-}2012)$
N	Presenze turistiche (2009)	ISTAT	$(\text{Presenze di clienti (italiani e stranieri) negli esercizi alberghieri e complementari}/365)/(\text{popolazione residente media } 2003\text{-}2012)$



C A T	Nome Variabile	Fonte	Formula di calcolo
S	Pressione tributaria locale (tributi minori)	Certificato di Conto Consuntivo e Dipartimento delle Finanze	Quadro 2 [(Rigo 18 col.1 + Rigo 19 col.1 + Rigo 20 col.1 + Rigo 25 col.1 + Rigo 30 col.1 + Rigo 40 col.1 + Rigo 60 col.1 + Rigo 70 col.1 + Rigo 75 col.1) / Reddito complessivo]100
S	Pressione tariffaria locale (al netto del comparto rifiuti)	Certificato di Conto Consuntivo e Dipartimento delle Finanze	Quadro 2 [(Rigo 310 col.1 - Rigo 295 col.1 - Rigo 300 col.1 - Rigo 305 col.1 - Rigo 255 col.1 - Rigo 256 col.1) / Reddito complessivo]100
A	Incidenza Trasferimenti correnti totali sulle spese correnti complessive	Certificato di Conto Consuntivo	(Quadro 2 Rigo 135 col.1 / Quadro 3 Rigo 5 col.1)*100
A	Incidenza Spese Correnti sul totale generale delle spese	Certificato di Conto Consuntivo	Quadro 3 (Rigo 5 col.1 / Rigo 50 col.1)*100
A	Incidenza Prestiti sul reddito complessivo	Certificato di Conto Consuntivo	Quadro 2 (Rigo 420 col.1 / Reddito complessivo)*100
A	Popolazione residente	ISTAT	Popolazione residente
A	Popolazione residente al quadrato	ISTAT	Popolazione residente al quadrato
A	Percentuale di giovani (<14 anni)	ISTAT	Popolazione 0-14 %
A	Percentuale di anziani (>65 anni)	ISTAT	Popolazione oltre 65 %
A	Componenti nuclei familiari	ISTAT	Popolazione residente / Numero famiglie
A	Comune litoraneo	ISTAT	Dummy, 1 = comune litoraneo
A	Grado di urbanizzazione	ISTAT	Grado di urbanizzazione 1=basso, 3=alto
A	Superficie totale dei Comuni	ISTAT	Superficie kmq
A	Altezza del Municipio	ISTAT	Altimetria municipio
A	Densità per Km ² 2011	ISTAT	Popolazione residente 2011 / superficie kmq
A	Percentuale Analfabeti (censimento 2001)	ISTAT	(Analfabeti / Popolazione) * 100
A	Percentuale Laureati (censimento 2001)	ISTAT	(Laureati / Popolazione) * 100
A	Percentuale Lavoratori autonomi rispetto agli occupati (censimento 2001)	ISTAT	(Lavoratori autonomi / Popolazione Occupati) * 100
A	Percentuale disoccupati in cerca di lavoro rispetto alla popolazione attiva (censimento 2001)	ISTAT	(In cerca di lavoro / Popolazione attiva) * 100
A	Rapporto tra quota addetti manifatturieri alle Unità Locali – SLL (2009)	ISTAT	Addetti al settore turistico / Unità Locali
A	2012 Quota di popolazione priva di banda larga da rete fissa e/o mobile	ISTAT	Popolazione priva di banda larga da rete fissa e/o mobile / Popolazione residente 2012
A	Percentuale Abitazioni - in proprietà (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - in proprietà / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni -centri (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni – centri / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - nuclei (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni – nuclei / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - case sparse (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - case sparse / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1919 / Totale abitazioni



C A T	Nome Variabile	Fonte	Formula di calcolo
	costruzione <= 1919 (censimento 2001)		
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1945 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1945 / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1961 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1961 / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1971 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1971 / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1981 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1981 / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1991 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione <= 1991 / Totale abitazioni
A	Percentuale Abitazioni - anno costruzione > 1991 (censimento 2001)	ISTAT	Abitazioni - anno costruzione > 1991 / Totale abitazioni



A4.1 Costruzione del campione di regressione

Il dataset utilizzato per l'analisi è strutturato in forma panel e comprende in totale 67.000 osservazioni relative ai 6.700 Comuni presenti nel 2012 nelle regioni a statuto ordinario dal 2003 al 2012.

Prima di procedere con la stima dei coefficienti del modello (1) si sono implementate procedure di *data cleaning*. A tal fine, per ciascuna variabile del gruppo **R** e per la variabile dipendente sono state predisposte: la distribuzione percentilica e le statistiche descrittive in modo da individuare i Comuni con valori anomali qualora si riscontrasse, per queste variabili, la presenza di valori minori di 0, minori del 1° percentile, maggiori del 99° percentile o mancanti.

Successivamente è stata creata una variabile dummy "outlier" che permette di identificare e quindi di scartare, in fase di stima del modello, i Comuni che presentano valori anomali per le variabili oggetto di analisi.

Dopo questa analisi di coerenza statistica sulle variabili del raggruppamento delle entrate, delle basi imponibili e delle misure di sforzo fiscale è stato selezionato un campione di 44.990 osservazioni corrispondente ad un panel bilanciato di 4499 Comuni distribuiti per regione e fascia di popolazione come mostrato nelle Tabelle 19 e 20.

Tabella 19 – Distribuzione per regione dei Comuni all'interno del campione di regressione

Regioni	Campione di regressione	Outlier	Totale Comuni	Comuni in regressione (%)	Popolazione in regressione (%)
Piemonte	788	418	1206	65%	75%
Lombardia	1358	186	1544	88%	95%
Veneto	394	187	581	68%	63%
Liguria	141	94	235	60%	82%
Emilia-Romagna	249	99	348	72%	79%
Toscana	216	71	287	75%	79%
Umbria	82	10	92	89%	94%
Marche	191	48	239	80%	89%
Lazio	243	135	378	64%	84%
Abruzzo	194	111	305	64%	83%
Molise	80	56	136	59%	60%
Campania	146	405	551	26%	46%
Puglia	80	178	258	31%	44%
Basilicata	95	36	131	73%	84%
Calabria	242	167	409	59%	72%
TOTALE	4499	2201	6700	67%	75%

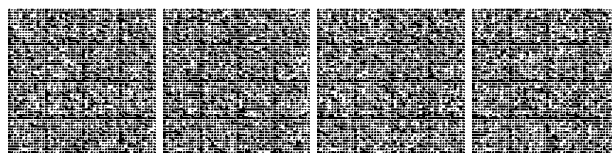
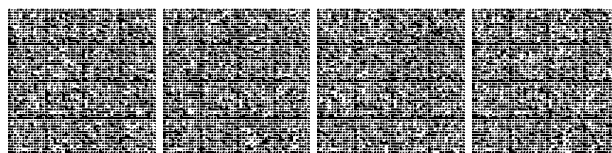


Tabella 20 – Distribuzione per fascia di popolazione dei Comuni all'interno del campione di regressione

Fasce di popolazione	Campione di regressione	Outlier	Totale Comuni	Comuni in regressione (%)	Popolazione in regressione (%)
<500	383	328	711	54%	55%
>=500	527	369	896	59%	59%
>=1000	857	431	1288	67%	66%
>=2000	562	245	807	70%	70%
>=3000	679	267	946	72%	72%
>=5000	762	256	1018	75%	75%
>=10000	426	180	606	70%	71%
>=20000	240	103	343	70%	70%
>=60000	34	14	48	71%	72%
>=100000	21	6	27	78%	77%
>=250000	8	2	10	80%	93%
TOTALE	4499	2201	6700	67%	75%



A4.2 Analisi delle variabili principali

Grafico 14 – Distribuzione delle entrate tributarie ed extratributarie totali oggetto di stima (variabili dipendente) – euro nominale per abitante (campione di regressione 2003-2012)

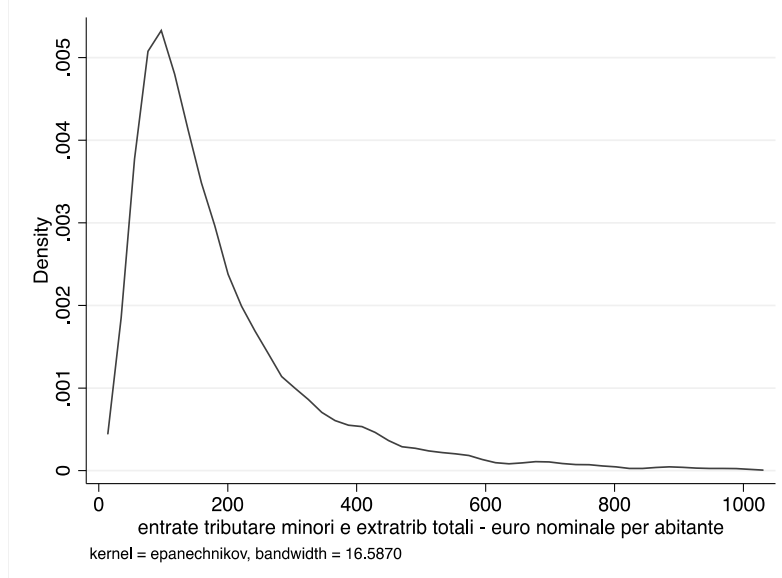


Grafico 15 – Distribuzione del reddito complessivo al netto dei fabbricati – euro nominale per abitante (campione di regressione 2003-2012)

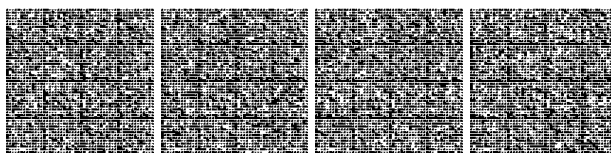
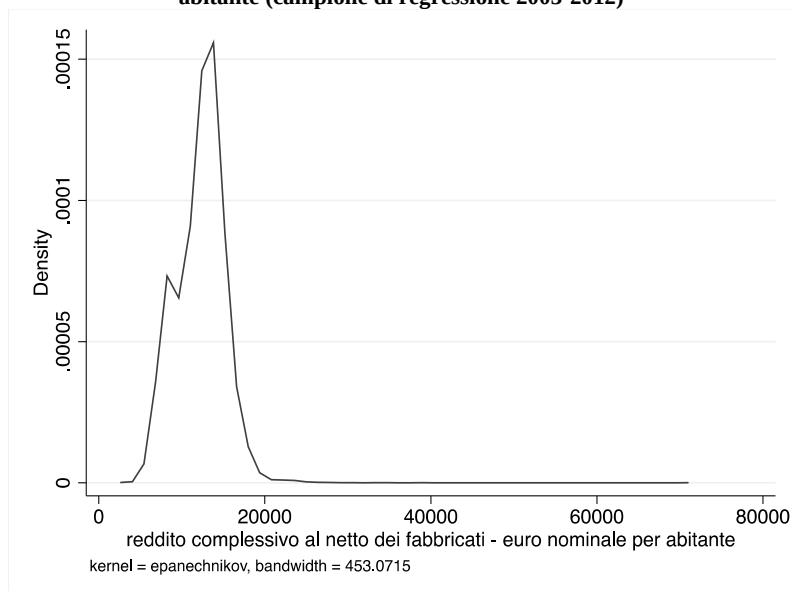


Grafico 16 – Distribuzione del reddito da fabbricati - euro nominale per abitante (campione di regressione 2003-2012)

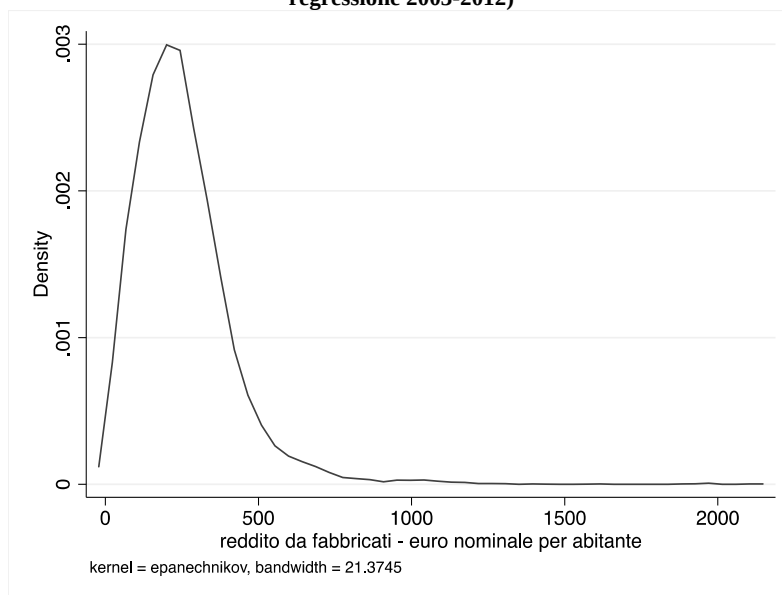
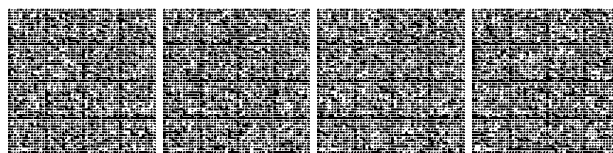
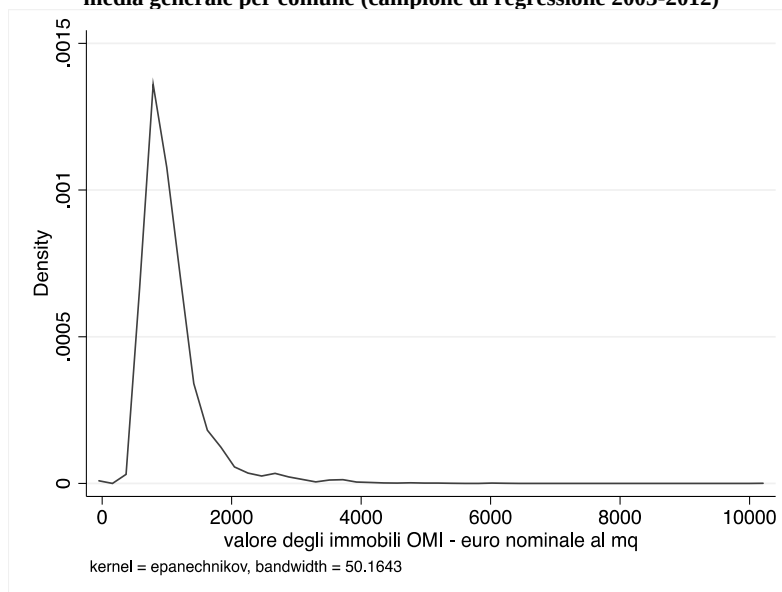
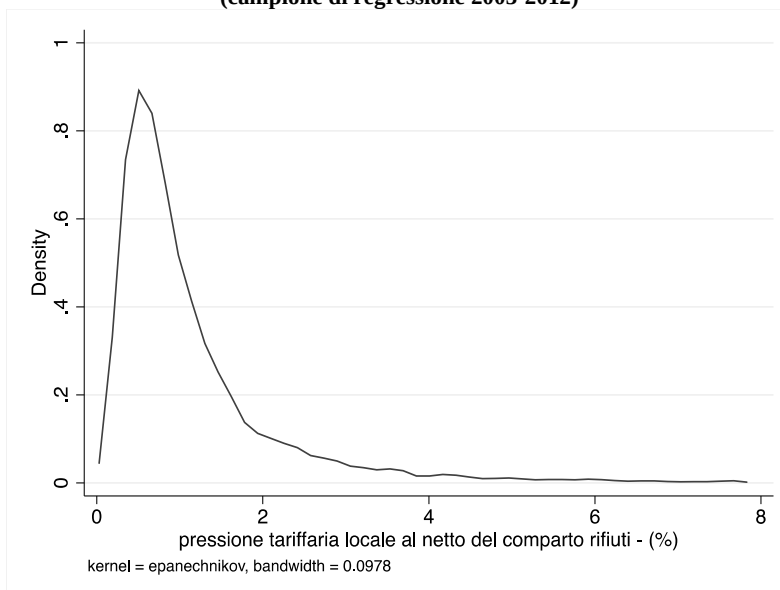


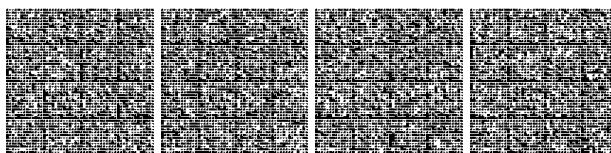
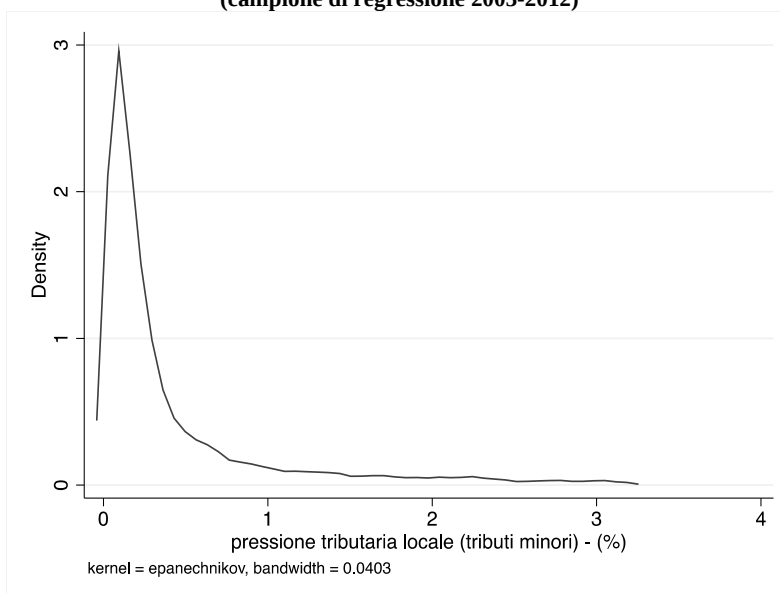
Grafico 17 – Distribuzione del valore medio degli immobili OMI euro nominale al mq – media generale per comune (campione di regressione 2003-2012)



**Grafico 18 – Distribuzione della pressione tariffaria locale (percentuale)
(campione di regressione 2003-2012)**



**Grafico 19 – Distribuzione della pressione tributaria locale (percentuale)
(campione di regressione 2003-2012)**



A4.3 Stime puntuali dei coefficienti della funzione della capacità fiscale (2003-2012)

Nella Tabelle 21 e 22 che seguono sono riportati i coefficienti stimati della funzione della capacità fiscale riportata nell'equazione (1) considerando il 25°, il 50° ed il 75° percentile della distribuzione dello sforzo fiscale normalizzato. Dai risultati emerge che, a seconda del percentile considerato dello sforzo fiscale, cambia solo l'intercetta cioè la capacità fiscale iniziale (per abitante). I Grafici 20 e 21 riportano le principali diagnostiche relative alla componente stocastica del modello base.

Tabella 21. Stima dei coefficienti variabili del gruppo R e N considerando il 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione dello sforzo fiscale.

	Sforzo fiscale normalizzato al 25° percentile nazionale			Sforzo fiscale normalizzato alla mediana nazionale			Sforzo fiscale normalizzato al 75° percentile nazionale		
	Modello base (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello B (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello C (Fixed Effect stimatore Within-the-Group)	Modello base (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello B (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello C (Fixed Effect stimatore Within-the-Group)	Modello base (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello B (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello C (Fixed Effect stimatore Within-the-Group)
Variabili di controllo fisse nel tempo	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
Variabili di controllo variabili nel tempo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Redditi da fabbricati (deviazione dalla mediana nazionale annuale)	0.00933 [0.018]**	0.00933 [0.018]**	0.00933 [0.018]*	0.00933 [0.018]*	0.00933 [0.018]**	0.00933 [0.018]*	0.00933 [0.018]**	0.00933 [0.018]**	0.00933 [0.018]**
Reddito complessivo al netto dei fabbricati (deviazione dalla mediana nazionale annuale)	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**	0.00966 [0.000]**
Valore OMI degli immobili al mq, media generale, stato di conservazione normale (deviazione dalla mediana nazionale annuale)	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**	0.00680 [0.000]**
Pendolari entranti	8.060 [0.026]**			8.060 [0.026]**			8.060 [0.026]**		
Presenze seconde case	24.09 [0.000]**			24.09 [0.000]**			24.09 [0.000]**		
Presenze turistiche	70.53 [0.000]**			70.53 [0.000]**			70.53 [0.000]**		
Intercetta, capacità fiscale iniziale (per abitante)	57.29 [0.017]**	61.51 [0.007]**	129.7 [0.000]**	98.29 [0.000]**	102.5 [0.000]**	170.7 [0.000]**	178.2 [0.000]**	182.4 [0.000]**	250.7 [0.000]**
N	44990	44990	44990	44990	44990	44990	44990	44990	44990
adj. R-sq			0.924			0.924			0.924

p-values in brackets: * p<0,10 ** p<0,05 *** p<0,01

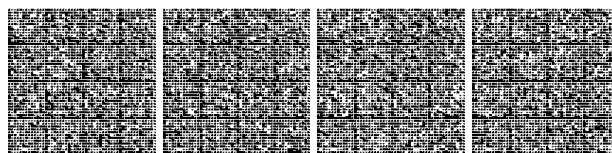
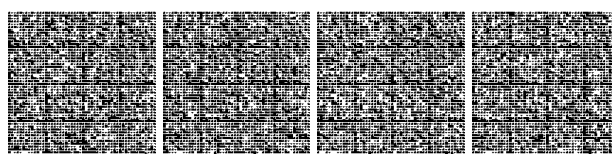


Tabella 22 – Stima dei coefficienti della funzione della capacità fiscale considerando il 50° percentile della distribuzione dello sforzo fiscale (si precisa che le stime puntuali dei coefficienti non cambiano rispetto alla scelta del percentile di sforzo fiscale), variabili del gruppo S, A e dummy temporali.

	Modello base (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello B (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello C (Fixed Effect stimatore Within-the-Group)
Pressione tributaria locale	115.8 [0.000]***	115.8 [0.000]***	115.8 [0.000]***
Pressione tributaria locale	107.6 [0.000]***	107.6 [0.000]***	107.6 [0.000]***
Incidenza Trasferimenti correnti totali sulle spese correnti complessive	-0.0931 [0.005]***	-0.0931 [0.005]***	-0.0931 [0.005]***
Incidenza Spese Correnti sul totale generale delle spese	-0.0125 [0.273]	-0.0125 [0.273]	-0.0125 [0.273]
Incidenza Prestiti sul reddito complessivo	-0.179 [0.158]	-0.179 [0.158]	-0.179 [0.158]
Popolazione residente	-0.00172 [0.034]**	-0.00172 [0.034]**	-0.00172 [0.034]**
Popolazione residente al quadrato	4.73E-10 [0.002]***	4.73E-10 [0.002]***	4.73E-10 [0.002]***
Percentuale di giovani (<14 anni)	-0.345 [0.001]***	-0.345 [0.001]***	-0.345 [0.001]***
Percentuale di anziani (>65 anni)	-0.0301 [0.615]	-0.0301 [0.615]	-0.0301 [0.614]
Componenti nuclei familiari	-9.085 [0.007]***	-9 [0.007]***	-9 [0.007]***
Comune litoraneo	-9.693 [0.000]***		
Grado di urbanizzazione	-2.406 [0.003]***		
Superficie totale dei Comuni	0.0338 [0.000]***		
Altezza del Municipio	-0.00412 [0.050]*		
Densità per Kmq 2011	-0.00145 [0.040]**		
Percentuale Analfabeti	-0.8890 [0.007]***		
Percentuale Laureati	-0.698 [0.005]***		
Percentuale Lavoratori autonomi rispetto agli occupati	-0.106 [0.302]		
Percentuale disoccupati in cerca di lavoro rispetto alla popolazione attiva	-0.125 [0.287]		
2012 Quota di popolazione priva di banda larga da rete fissa e/o mobile	-5.551 [0.000]***		
Percentuale Abitazioni - in proprietà	-0.135 [0.095]*		
Percentuale Abitazioni - case sparse	0.0212 [0.601]		
Percentuale Abitazioni - nuclei	-0.00483 [0.894]		
Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1945	-0.0383 [0.470]		
Percentuale Abitazioni - anno	0.141		



	Modello base (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello B (Random effect, stimatore F-GLS + Mundlak Approach)	Modello C (Fixed Effect stimatore Within-the- Group)
costruzione <= 1961	[0.043]**		
Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1971	0.0798 [0.279]		
Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1981	0.0237 [0.702]		
Percentuale Abitazioni - anno costruzione <= 1991	-0.0939 [0.208]		
Percentuale Abitazioni - anno costruzione > 1991	-0.191 [0.019]**		
anno2003	-12.87 [0.000]***	-12.87 [0.000]***	-12.87 [0.000]***
anno2004	-10.72 [0.000]***	-10.72 [0.000]***	-10.72 [0.000]***
anno2005	-3.52 [0.000]***	-3.52 [0.000]***	-3.52 [0.000]***
anno2006	-1.25 [0.116]	-1.25 [0.116]	-1.25 [0.116]
anno2007	-2.24 [0.024]**	-2.24 [0.024]**	-2.24 [0.024]**
anno2008	-2.71 [0.012]**	-2.71 [0.012]**	-2.71 [0.012]**
anno2009	-3.66 [0.001]***	-3.66 [0.001]***	-3.66 [0.001]***
anno2010	-0.93 [0.376]	-0.93 [0.376]	-0.93 [0.376]
anno2011	4.76 [0.000]***	4.76 [0.000]***	4.76 [0.000]***
N	44990	44990	44990
R-sq			0.924

p-values in brackets: * p<0,10 ** p<0,05 *** p<0,01

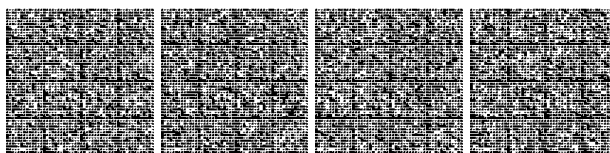
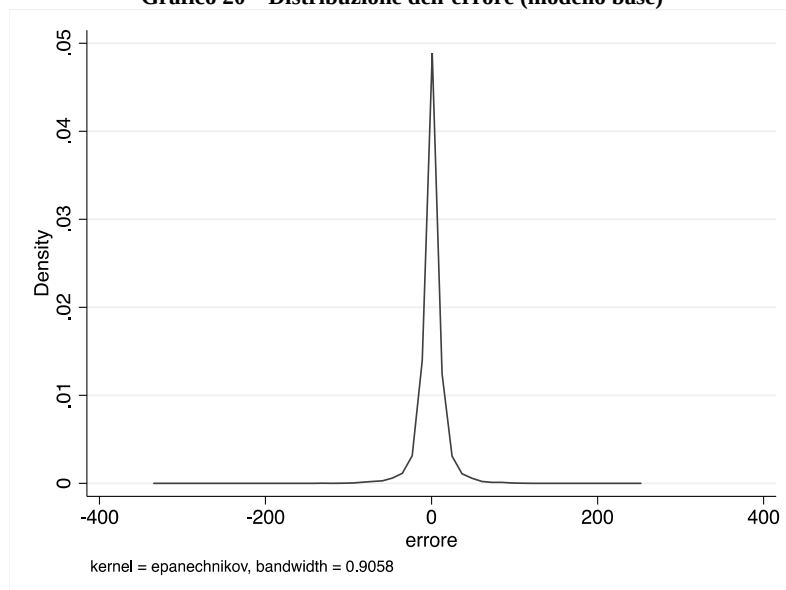
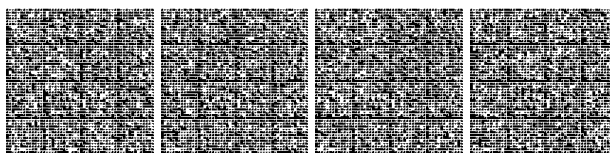
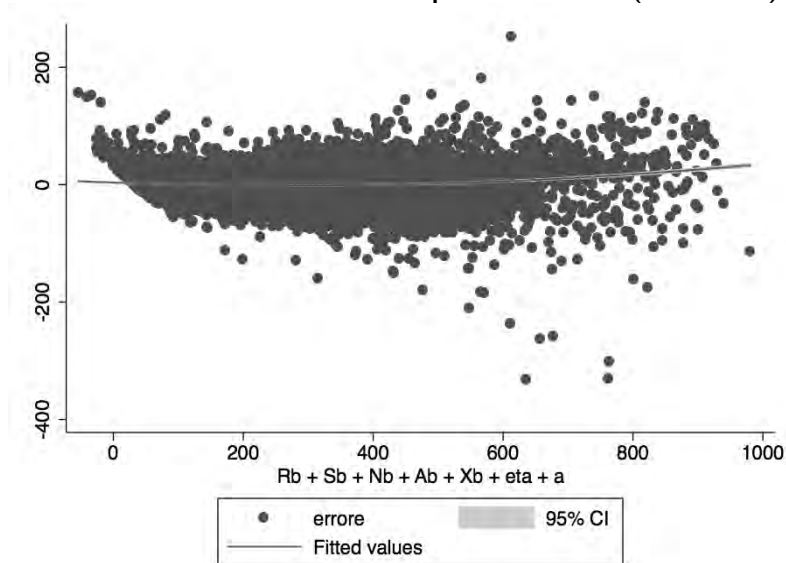


Grafico 20 – Distribuzione dell'errore (modello base)**Grafico 21 – Distribuzione dell'errore rispetto ai valori attesi (modello base)**

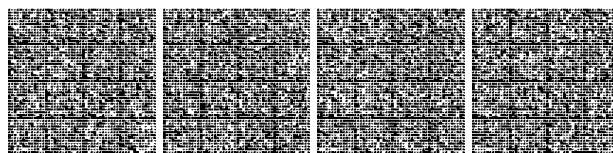
A4.4 Stima della capacità fiscale residuale

Di seguito, si confrontano le stime della capacità fiscale residuale considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione nazionale. I valori comunali sono aggregati per fascia di popolazione e per regione.

Dalla Tabella 23 e dal Grafico 22 si nota 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, indipendentemente dal percentile di normalizzazione dello sforzo fiscale. All'aumentare del percentile di normalizzazione dello sforzo fiscale si nota una riduzione della distanza dei singoli valori dalla media nazionale.

Tabella 23 - Stima capacità fiscale residuale per fascia di popolazione considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione nazionale – anno 2012 (Euro per abitante)

Fasce di popolazione	N. Comuni	Popolazione	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 25esimo percentile di sforzo fiscale	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 50esimo percentile di sforzo fiscale	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 75esimo percentile di sforzo fiscale
meno di 500	711	204777	€ 55	€ 96	€ 175
500-1000	896	659819	€ 49	€ 90	€ 169
1000-2000	1288	1876121	€ 47	€ 88	€ 168
2000-3000	807	1975621	€ 51	€ 92	€ 171
3000-5000	946	3696949	€ 54	€ 95	€ 175
5000-10000	1018	7217969	€ 59	€ 100	€ 179
10000-20000	606	8399137	€ 60	€ 101	€ 181
20000-60000	343	11260040	€ 61	€ 102	€ 182
60000-100000	48	3639101	€ 71	€ 112	€ 192
100000-250000	27	3838779	€ 86	€ 127	€ 207
oltre 250000	10	7886965	€ 120	€ 161	€ 241
TOTALE	6700	50655278	€ 71	€ 112	€ 192



Dalla Tabella 24 e dal Grafico 23 si nota che la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola. Questa tendenza si osserva indipendentemente dal percentile di normalizzazione dello sforzo fiscale. Come nel caso della distribuzione della capacità fiscale per fasce di popolazione, all'aumentare del percentile di normalizzazione dello sforzo fiscale si nota una riduzione della distanza dei singoli valori dalla media nazionale.

Tabella 24 - Stima capacità fiscale residuale per regione considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione nazionale - anno 2012 (Euro per abitante)

Regione	N. Comuni	Popolazione	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 25esimo percentile di sforzo fiscale	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 50esimo percentile di sforzo fiscale	Cap fiscale integrativa (euro per abitante) - ipotesi al 75esimo percentile di sforzo fiscale
Piemonte	1206	4374052	€ 83	€ 124	€ 204
Lombardia	1544	9794525	€ 97	€ 137	€ 217
Veneto	581	4881756	€ 80	€ 121	€ 201
Liguria	235	1565127	€ 96	€ 137	€ 217
Emilia-Romagna	348	4377487	€ 94	€ 135	€ 215
Toscana	287	3692828	€ 82	€ 123	€ 203
Umbria	92	886239	€ 62	€ 103	€ 183
Marche	239	1545155	€ 65	€ 106	€ 187
Lazio	378	5557276	€ 91	€ 132	€ 211
Abruzzo	305	1312507	€ 48	€ 89	€ 169
Molise	136	313341	€ 34	€ 75	€ 155
Campania	551	5769750	€ 23	€ 63	€ 143
Puglia	258	4050803	€ 28	€ 69	€ 149
Basilicata	131	576194	€ 28	€ 69	€ 149
Calabria	409	1958238	€ 19	€ 59	€ 139
TOTALE	6700	50655278	€ 71	€ 112	€ 192

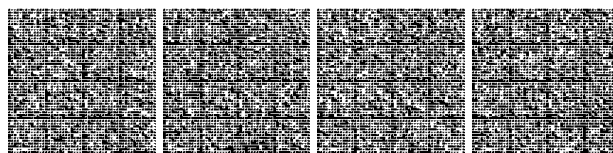


Grafico 22 – Distribuzione per fasce di popolazione della capacità fiscale considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione nazionale – anno 2012 (Euro per abitante)

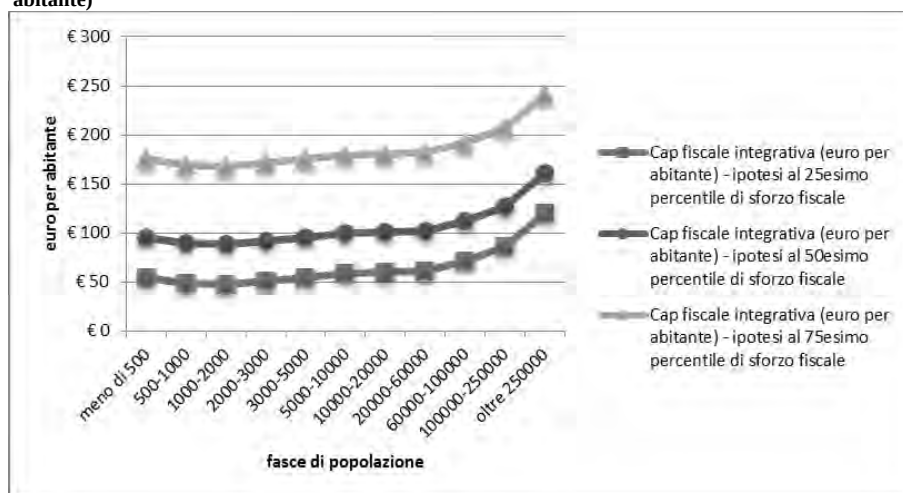


Grafico 23 – Distribuzione regionale della capacità fiscale residuale considerando lo sforzo fiscale normalizzato al 25°, 50° e 75° percentile della distribuzione nazionale – anno 2012 (Euro per abitante)

