



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

Audizione sullo Schema di decreto ministeriale concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
28 settembre 2017**

Outline della presentazione

- Le revisioni delle modalità di calcolo delle capacità fiscali comunali per il 2018
- Due effetti delle revisioni:
 - ✓ «effetto capacità fiscale totale»
 - ✓ «effetto distribuzione»
- Quali revisioni hanno determinato l'«effetto capacità fiscale totale»? E quali l'«effetto distribuzione»?
- Valutazioni quantitative
- Quale impatto sulla perequazione comunale?

- ✓ Aggiornamento della base dati al 2015, in linea con quella dei fabbisogni standard
- ✓ Modifiche metodologiche al calcolo:
 - dell'IMU/TASI
 - della capacità fiscale residuale

Aggiornamento della base dati al 2015

- ✓ Ha riguardato tutte le componenti delle capacità fiscali con effetti più marcati su **IMU e TASI**
- ✓ In alcuni casi è stato considerato il gettito effettivo del 2016 per cogliere l'impatto di cambiamenti normativi intervenuti dopo il 2015 (ad es. per IMU sui terreni agricoli e TASI sui fabbricati produttivi di categoria D)
 - ⇒ **viene meno la necessità di stimare** l'effetto sul gettito di modifiche normative (fa eccezione la valutazione della riduzione di gettito connessa con le agevolazioni sugli immobili concessi in locazione a canone concordato o in comodato a parenti di primo grado)

Modifiche metodologiche al calcolo di IMU e TASI

Abitazioni principali:

- ✓ **Fino ad oggi** il calcolo è stato fatto sul gettito teorico e, solo in caso di scostamenti oltre una specifica soglia, si è ricorso al gettito effettivo
- ✓ La **nuova metodologia** prevede:
 - per i Comuni che non hanno modificato aliquota e detrazioni di base il calcolo venga effettuato **standardizzando il gettito effettivo**
 - per gli altri si utilizza il gettito teorico risultante dal modello di micro-simulazione basato sui dati catastali corretto per un coefficiente di standardizzazione in caso di incoerenza tra gettito effettivo e teorico

Modifiche metodologiche al calcolo di IMU e TASI

Immobili diversi dalle abitazioni principali

- ✓ **Fino ad oggi** il calcolo è stato fatto partendo dai dati 2012 e stimando la variazione del gettito standard IMU e TASI applicando un coefficiente correttivo che tiene conto della variazione della base imponibile IMU nel 2013 rispetto al 2012, ridotto prudenzialmente al 50 per cento
- ✓ La **nuova metodologia** prevede la standardizzazione del gettito 2015 in base a **4 criteri** (**G**ettito, **C**atasto, **A**ccounto e **B**enchmark). La scelta tra questi dipende dalla presenza e dall'entità di regimi speciali deliberati dal Comune e dalla coerenza tra gli stessi criteri
 - ✓ Per regimi speciali assenti: $G > A > B$
 - ✓ Per regimi speciali leggeri: $C > G > A$
 - ✓ Per regimi speciali pesanti: $C > A > B$ } 70% dei casi
(considerando che in assenza di regimi speciali $C = G$, il criterio C è applicato nell'83% dei casi)

Modifiche metodologiche al calcolo della capacità residuale

Variabile dipendente: tra le entrate della capacità residuale **non vengono più considerate** quelle riguardanti il servizio idrico, il trasporto pubblico locale, l'imposta di soggiorno e altre poste minori

Variabili indipendenti:

- ✓ sostituzione del **reddito medio pro-capite con quello mediano** di ciascun Comune nel calcolo dello scostamento dal reddito mediano nazionale \Rightarrow viene ridotto il rischio di sovrastima della capacità residuale per i piccoli Comuni con contribuenti ad alto reddito;
- ✓ viene inserito tra i regressori lo scostamento dalla media nazionale del reddito complessivo medio dei Comuni **classificati per fasce di popolazione** \Rightarrow viene ridotto il rischio di sottostima della capacità residuale per i Comuni più grandi

Modifiche implicite sulla componente rifiuti

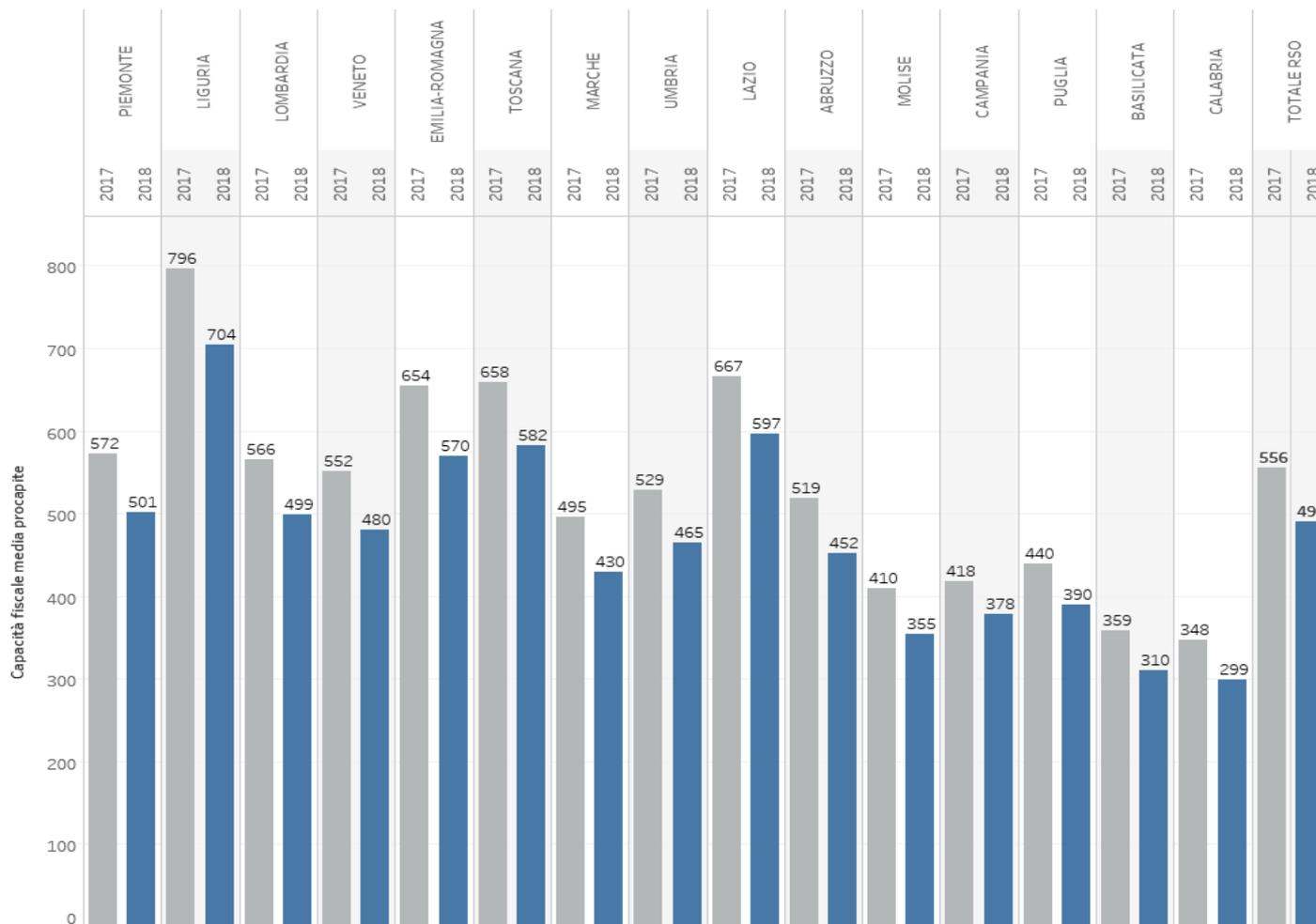
- ✓ Nessun cambiamento di metodologia: la stima della componente rifiuti delle capacità fiscali deriva dalla stima dei fabbisogni standard associati allo smaltimento dei rifiuti
 - ✓ si applica al totale delle altre capacità fiscali la percentuale del peso dei fabbisogni standard dei rifiuti sul totale dei fabbisogni standard (25% contro 24,8% utilizzato lo scorso anno)
 - ✓ l'assegnazione ai Comuni è realizzata sulla base dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard (sterilizzazione)

Considerazioni sulle modalità di revisione

- ✓ L'aggiornamento della base dati è un elemento **positivo**, sia per questioni di trasparenza sia perché elimina la necessità di ricorrere a **stime di variazioni** di gettito connesse con modifiche normative
- ✓ Andrebbe chiarita la motivazione dell'**esclusione di alcune entrate** dalla capacità fiscale residuale e la conseguente loro considerazione quale mero sforzo fiscale, anche perché tali voci di entrata finanziano, almeno in parte, funzioni di spesa incluse nei fabbisogni standard
- ✓ Alcune perplessità rimangono sulle tecniche di stima della capacità fiscale residuale

Le modifiche nelle modalità di calcolo delle capacità fiscali producono variazioni nei livelli delle capacità fiscali dei vari Comuni che possono essere ripartite in **due componenti**:

- la riduzione della capacità fiscale stimata per il complesso dei Comuni («**componente capacità fiscale totale**»)
- la revisione della quota della capacità fiscale totale attribuita a ciascun Comune («**componente distribuzione**»)



La capacità fiscale pro-capite **si riduce** nel 2018 rispetto al 2017 per i Comuni di **tutte** le Regioni ma in misura **non proporzionale**
 → **effetto capacità fiscale totale + effetto distribuzione**

Capacità fiscale complessiva dei Comuni delle RSO

	2015	2016	2017	2018	2018-2017 Val. ass.	2018-2017 Variaz. perc.
Imu	11.297	11.158	11.158	10.162	-996	-9%
Tasi	3.294	1.800	1.800	1.787	-13	-1%
Tax gap	182	181	356	318	-38	-11%
Addizionale Comunale IRPEF	2.541	2.547	2.547	2.588	42	2%
Rifiuti	7.606	8.722	7.107	6.305	-802	-11%
Cap. Fisc. Residuale	5.674	5.661	5.661	4.058	-1.603	-28%
Totale	30.593	30.069	28.629	25.218	-3.411	-12%

La stima 2018 della capacità fiscale totale si riduce di 3,4 miliardi rispetto alla stima 2017 (-11,8%). La riduzione 2018 si aggiunge a quelle, più contenute, degli anni precedenti (-18% rispetto al 2015)

- Cinque delle sei componenti si riducono (l'addizionale IRPEF è l'unica che aumenta in assoluto (+1,6%))
- La componente che si riduce maggiormente (in proporzione e in assoluto) è quella residuale (-1,6 mld, -28%)
- L'IMU (circa un terzo della capacità complessiva) si riduce del 9% (circa 1 mld)

Quali revisioni determinano la riduzione della capacità fiscale totale?

a) Aggiornamento base dati e rettifiche di errori di stima

Per IMU e TASI la riduzione della capacità fiscale deriva dalla necessità di aggiornare i dati di base e di rettificare precedenti errori di stima

- Per l'**IMU** la riduzione di quasi un miliardo deriva per 270 milioni dalla esclusione degli immobili di proprietà comunale e per 700 milioni da una revisione dei dati di base dal 2012 al 2015 per gli immobili diversi dalle prime abitazioni (potrebbe avere inciso sulla revisione la precedente sottostima degli immobili di categoria D esclusi dal gettito comunale)
- Per la **TASI**, la cui stima è effettuata a partire da quella dell'IMU, si determinano fattori compensativi: la riduzione della base IMU è infatti compensata dalla considerazione ai fini TASI degli immobili di categoria catastale D, precedentemente omessi

Quali revisioni determinano la riduzione della capacità fiscale totale?

b) Revisione della metodologia di stima

La forte riduzione della **capacità fiscale residuale** deriva essenzialmente **dall'esclusione di alcune voci di entrate**

In particolare:

- l'imposta di soggiorno
- le entrate tariffarie relative al trasporto pubblico locale
- le entrate tariffarie relative al servizio idrico integrato
- altre entrate fiscali e tariffarie minori

L'esclusione di tali entrate dalla capacità fiscale implica la loro **integrale assimilazione a entrate derivanti da sforzo fiscale**

Quali revisioni determinano la riduzione della capacità fiscale totale?

c) Ridimensionamento proporzionale della capacità fiscale dei rifiuti

Al fine di sterilizzare il lato della spesa, la componente di entrata relativa ai rifiuti è imputata sulle capacità fiscali in termini di equivalente incidenza percentuale rispetto ai fabbisogni (25%). **Data la riduzione delle altre componenti di capacità fiscale si avrà pertanto una proporzionale riduzione della componente rifiuti**

In prospettiva, il previsto passaggio al criterio di sterilizzazione dei rifiuti mediante loro **esclusione sia dal lato dei fabbisogni sia da quello delle capacità fiscali** comporterà una **significativa riduzione della capacità fiscale totale**

Quali revisioni determinano le modifiche nella distribuzione interna delle capacità fiscali?

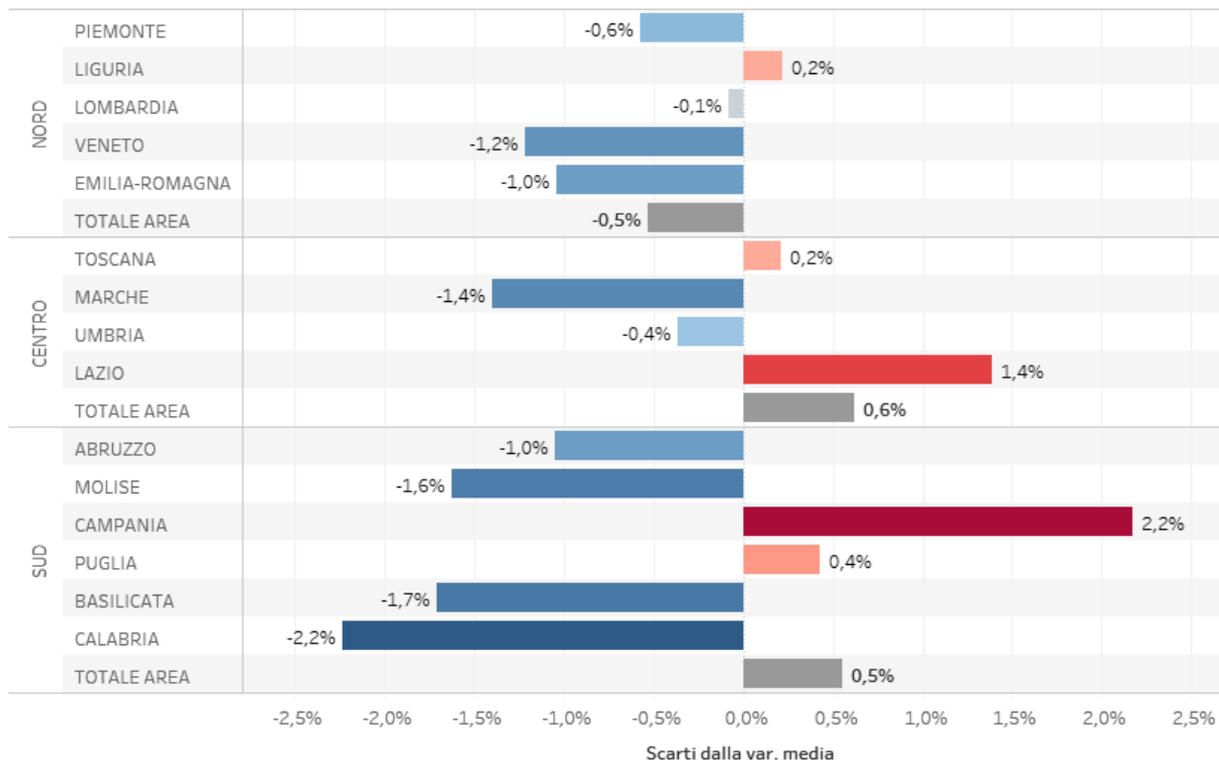
Le modifiche alla distribuzione derivano da **due canali**:

- la **diversa incidenza** sui singoli Comuni dei tributi oggetto di revisione ai fini della capacità fiscale complessiva

A titolo esemplificativo, l'esclusione dell'imposta di soggiorno potrebbe beneficiare i Comuni a elevata propensione turistica, mentre la revisione della stima dell'IMU beneficerebbe i Comuni con una maggiore dotazione di immobili propri o con immobili di categoria D

- il **diverso effetto distributivo** tra Comuni derivante dalle modifiche metodologiche nella **stima della capacità residuale**

A titolo esemplificativo, la modifica dei criteri di stima della capacità residuale potrebbe beneficiare i piccoli Comuni a elevato reddito medio



Come variano (tra il 2018 e il 2017) le capacità fiscali dei singoli Comuni rispetto alla variazione media («componente distribuzione»)?

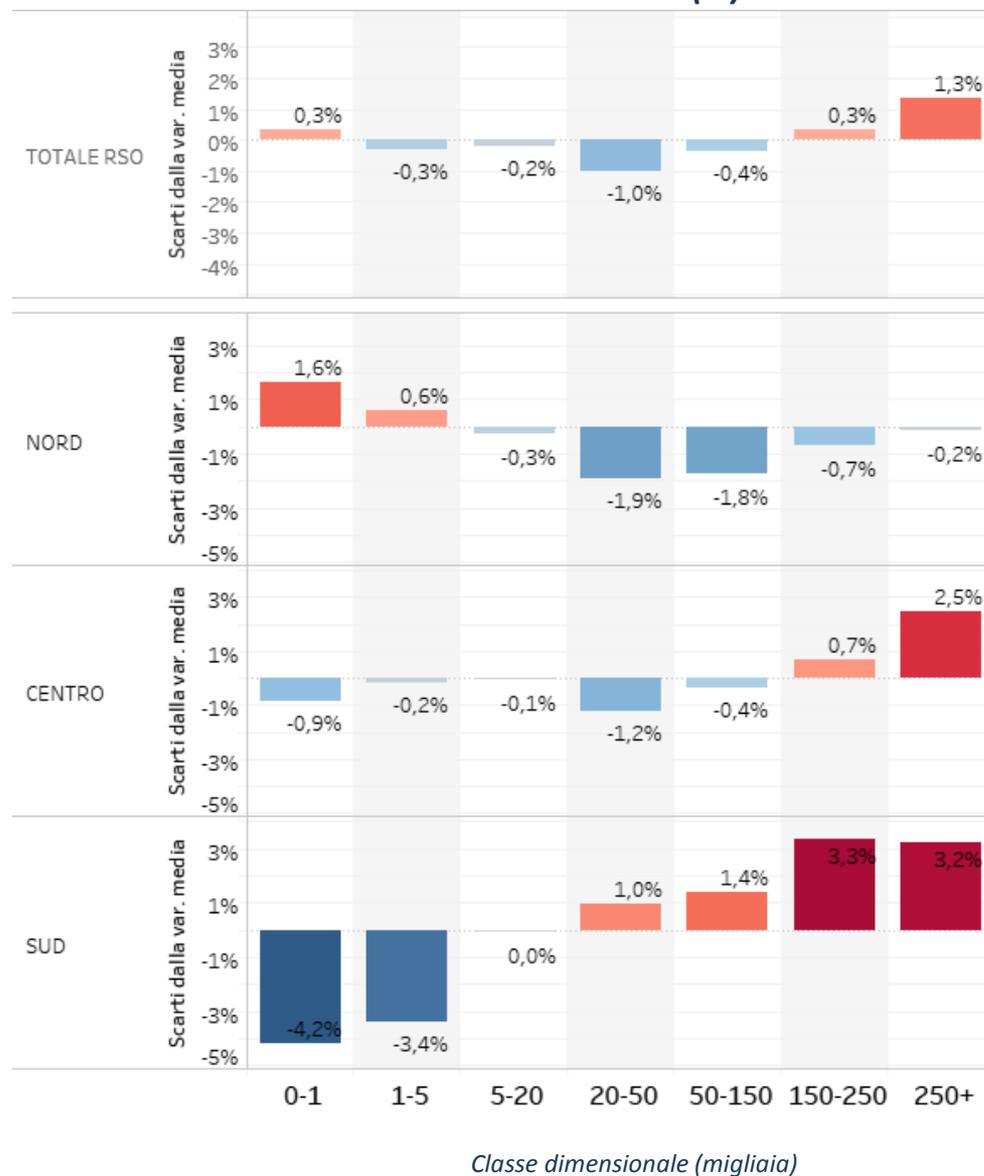
I Comuni nelle Regioni in cui la capacità fiscale diminuisce più (meno) della media sono rappresentate dalle barre blu (rosse)

- In Calabria la capacità fiscale diminuisce di ulteriori 2,2 punti rispetto alla diminuzione della capacità fiscale media
- In Campania la capacità fiscale diminuisce meno di quella media per circa 2,2 punti
- Nel Nord la capacità diminuisce di più della media

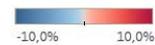
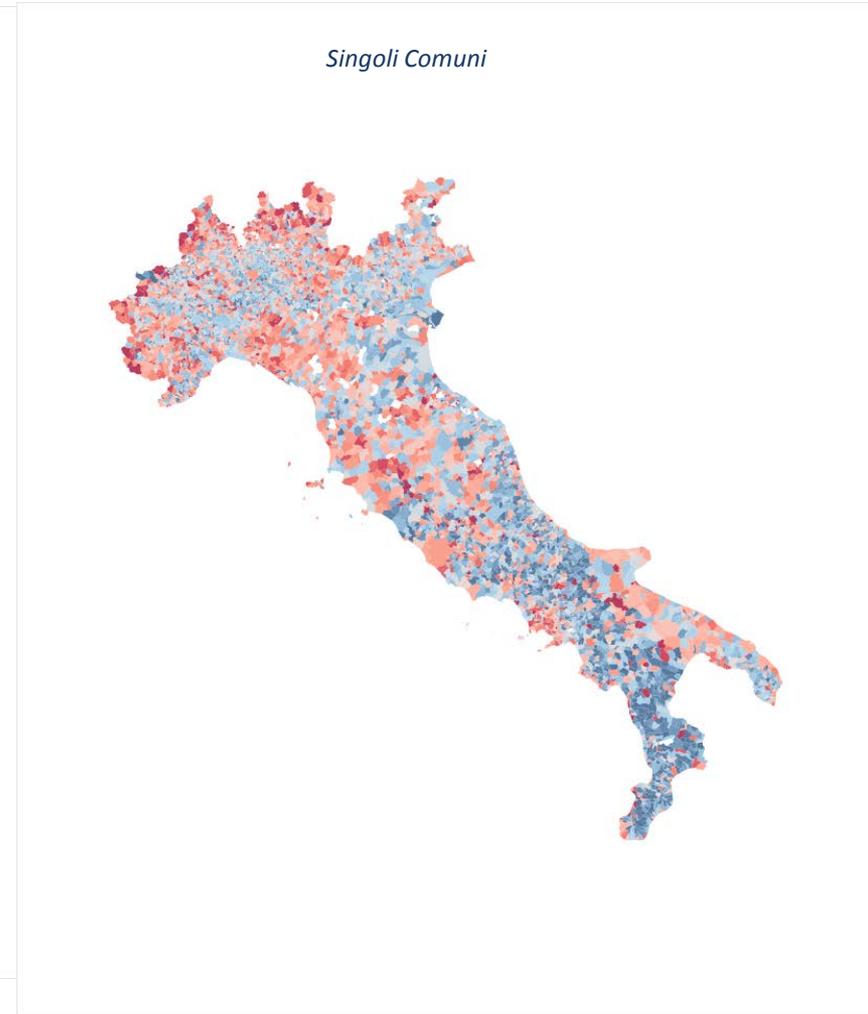
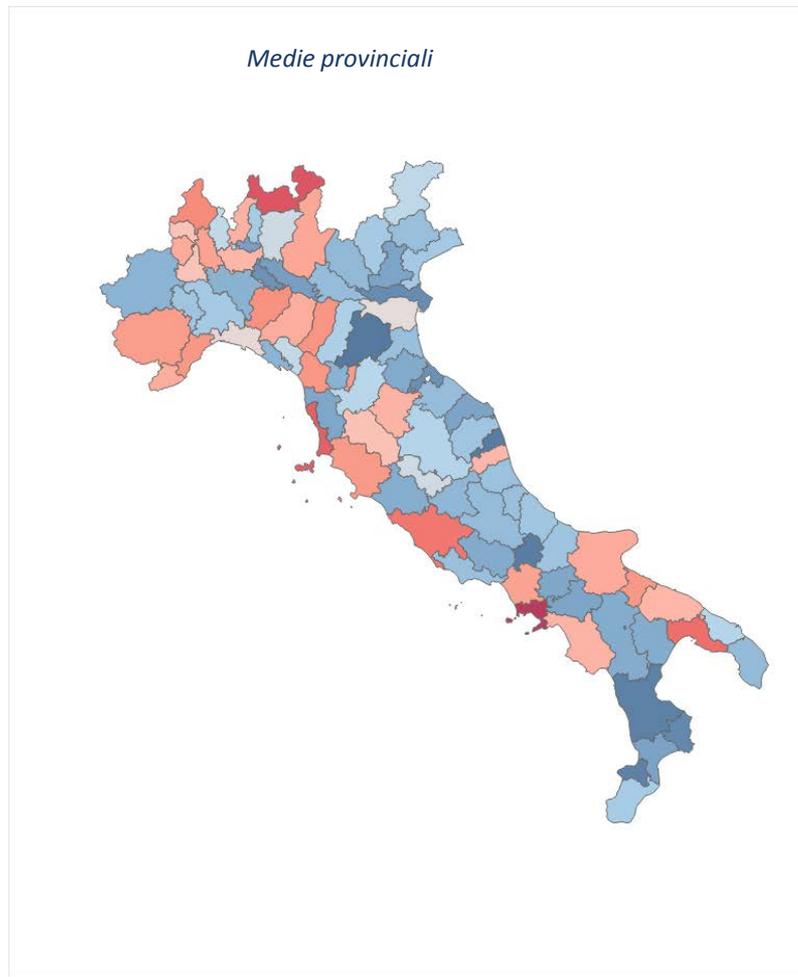
- Le capacità fiscali dei Comuni grandi e di quelli piccoli diminuiscono meno della media
- Differenziazione territoriale significativa
 - ✓ Nord: più capacità (relativa) ai piccoli Comuni <1000 ab
 - ✓ Centro e Sud: più capacità relativa ai Comuni grandi e meno ai piccoli (soprattutto al Sud)

«Componente distribuzione» per classi dimensionali

Scarto dalla variazione media (%)

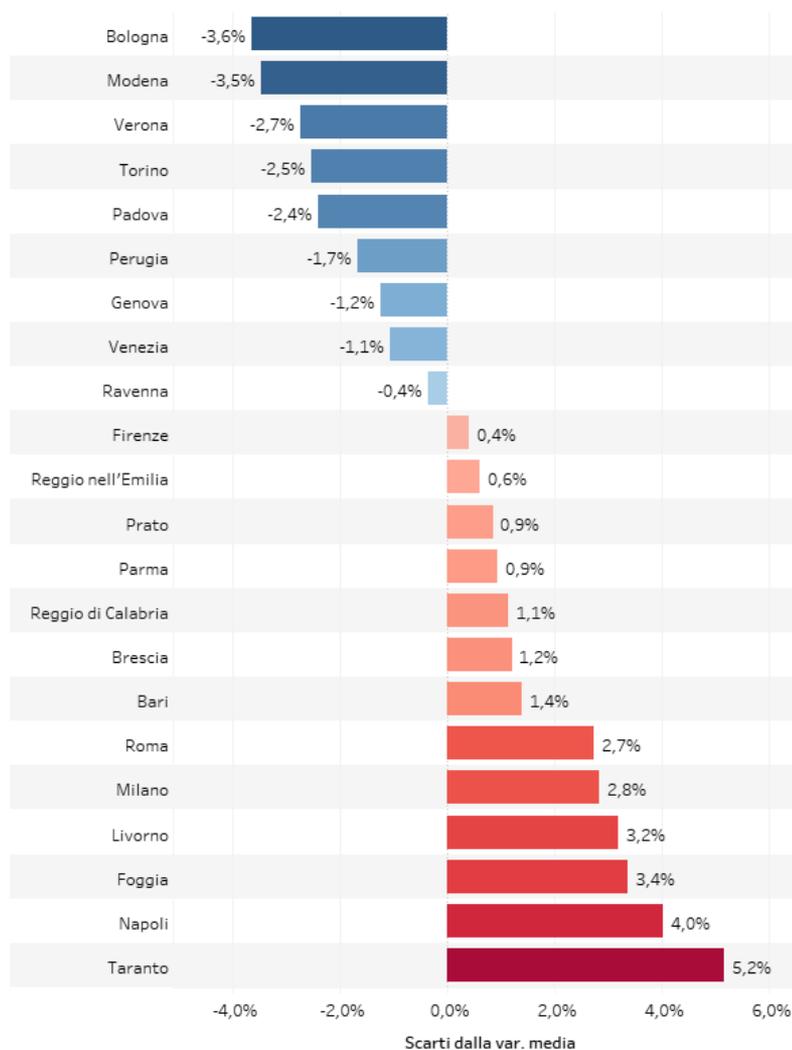


«Componente distribuzione» per territori
Scarto dalla variazione media (%)



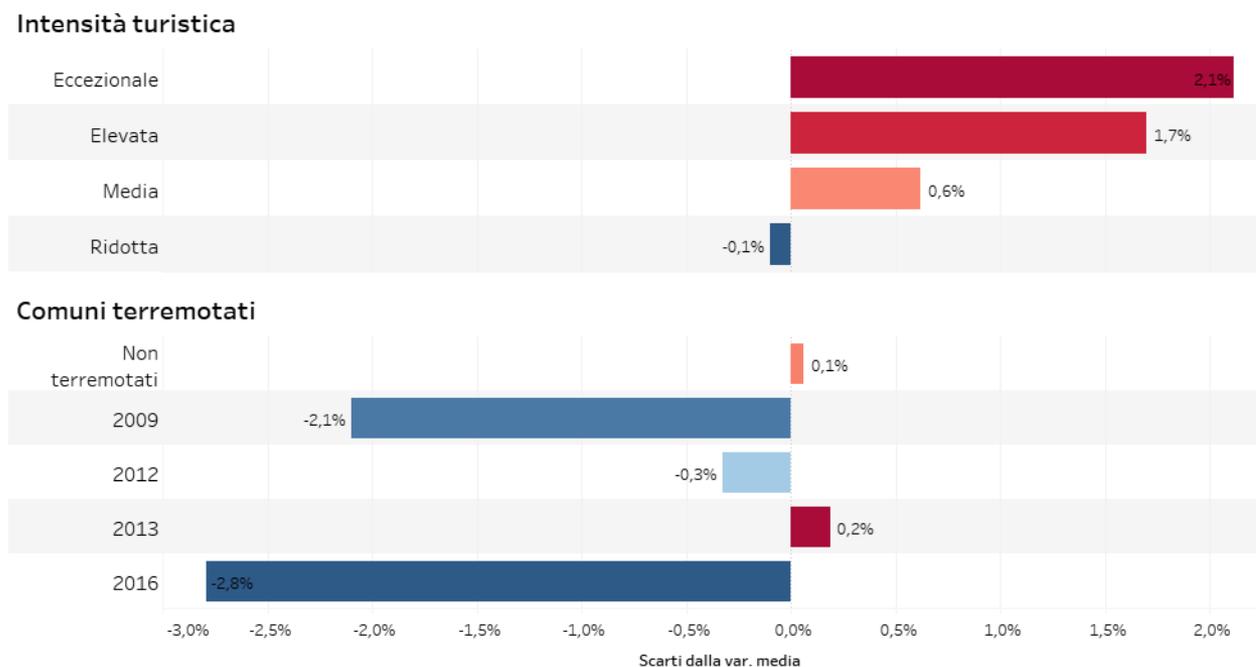
- La capacità fiscale delle grandi città del Sud si riduce sensibilmente meno della media
Nessuna città del Sud riduce la capacità più della media
- Anche per Roma e Milano la capacità fiscale si riduce meno della media

«Componente distribuzione» per le grandi città
Scarto dalla variazione media (%)



Classe dimensionale (migliaia)

«Componente distribuzione» per tipologia di Comune
Scarto dalla variazione media (%)



- Nei Comuni turistici la capacità fiscale diminuisce meno della media
- Nei Comuni terremotati la capacità fiscale diminuisce più della media
 - ✓ Soprattutto per i Comuni terremotati del 2009 e del 2016 (Centro Italia)

Classe dimensionale (migliaia)

Quale impatto ha la revisione della capacità fiscale sulla perequazione comunale?

- A parità di coefficienti di riparto dei fabbisogni, la **riduzione della capacità fiscale totale riduce l'entità della perequazione** risultante dall'applicazione del FSC

In particolare, per effetto della riduzione della capacità fiscale totale i Comuni che contribuivano al fondo ($\text{capacità} > \text{fabbisogni}$) contribuiranno di meno, ottenendone un vantaggio e simmetricamente i Comuni che ricevevano dal fondo ($\text{capacità} < \text{fabbisogni}$) riceveranno di meno

- Inoltre il **cambiamento della distribuzione delle capacità fiscali tra Comuni** tenderà a premiare con maggiori trasferimenti i Comuni la cui capacità fiscale diminuisce più della media
- E' possibile **scomporre in due contributi additivi** l'effetto distributivo complessivo dovuto alla revisione delle capacità 2018:
 - ✓ un contributo dovuto alla variazione del totale delle capacità fiscali
 - ✓ un contributo derivante dalla variazione della composizione delle capacità fiscali tra comuni

- Il calcolo della capacità fiscale standardizzata è funzionale al calcolo dei trasferimenti perequativi t_i nel nuovo sistema basato sui fabbisogni standard

$$t_i = \left(f_i - \frac{c_i}{\sum c_i} \right) \cdot \sum c_i$$

f_i = coefficiente di riparto obiettivo comune i
(mix riparto storico, fabbisogni e pro – capite)

c_i = Capacità fiscale comune i

- Il ricalcolo delle capacità fiscali ha comportato, come visto in precedenza, una ridefinizione sia della distribuzione $\left(\frac{c_i}{\sum c_i} \rightarrow \frac{c'_i}{\sum c'_i} \right)$ sia del totale $(\sum c_i \rightarrow \sum c'_i)$ della capacità fiscale
- È possibile scomporre la variazione dei flussi perequativi in due contributi additivi:
 - ✓ un contributo dovuto alla variazione del totale delle capacità fiscali
 - ✓ un contributo derivante dalla variazione della composizione delle capacità fiscali tra comuni

Variazione dei trasferimenti in funzione di nuove capacità fiscali c'_i

$$\text{Variazione del fondo} = t'_i - t_i = - \left(\frac{c'_i}{C'} - \frac{c_i}{C} \right) C' + \left(f_i - \frac{c_i}{C} \right) (C' - C)$$

$$\text{Effetto "DISTRIBUZIONE": } - \left(\frac{c'_i}{C'} - \frac{c_i}{C} \right) C' =$$

differenza tra i coefficienti di riparto della capacità fiscale nuovi e vecchi,
moltiplicata per il totale della nuova capacità fiscale

$$\text{Effetto "TOTALE": } \left(f_i - \frac{c_i}{C} \right) (C' - C)$$

scostamento tra i coefficienti di riparto obiettivo (fabbisogni) e delle vecchie capacità fiscali,
moltiplicato per la variazione del totale delle capacità fiscali

- Se con la revisione delle capacità non varia la distribuzione il primo effetto è nullo
- Se non varia il totale delle capacità il secondo effetto è nullo
- Se varia sia la distribuzione sia il totale (come il caso in esame), entrambe le componenti concorrono a modificare i trasferimenti

Un primo esercizio di simulazione

- Una valutazione dell'effetto della revisione delle capacità fiscali sul FSC 2018 non può essere effettuato oggi in quanto nel 2018 cambieranno anche i fabbisogni standard (oltre alla crescita del peso della componente perequativa rispetto a quella storica)
- Una valutazione complessiva quindi potrà essere effettuata quando saranno resi noti i coefficienti di riparto dei nuovi fabbisogni
- È comunque possibile misurare l'impatto che la revisione delle capacità fiscali avrà sulla sola **componente di perequazione delle capacità fiscali** (equalizzazione al pro-capite)

$$TP = s \cdot (\text{Fondo storico}) + f \cdot (\text{fabbisogno} - \text{capacità fiscale}) + p \cdot (\text{capacità fiscale pro-capite} - \text{capacità fiscale})$$

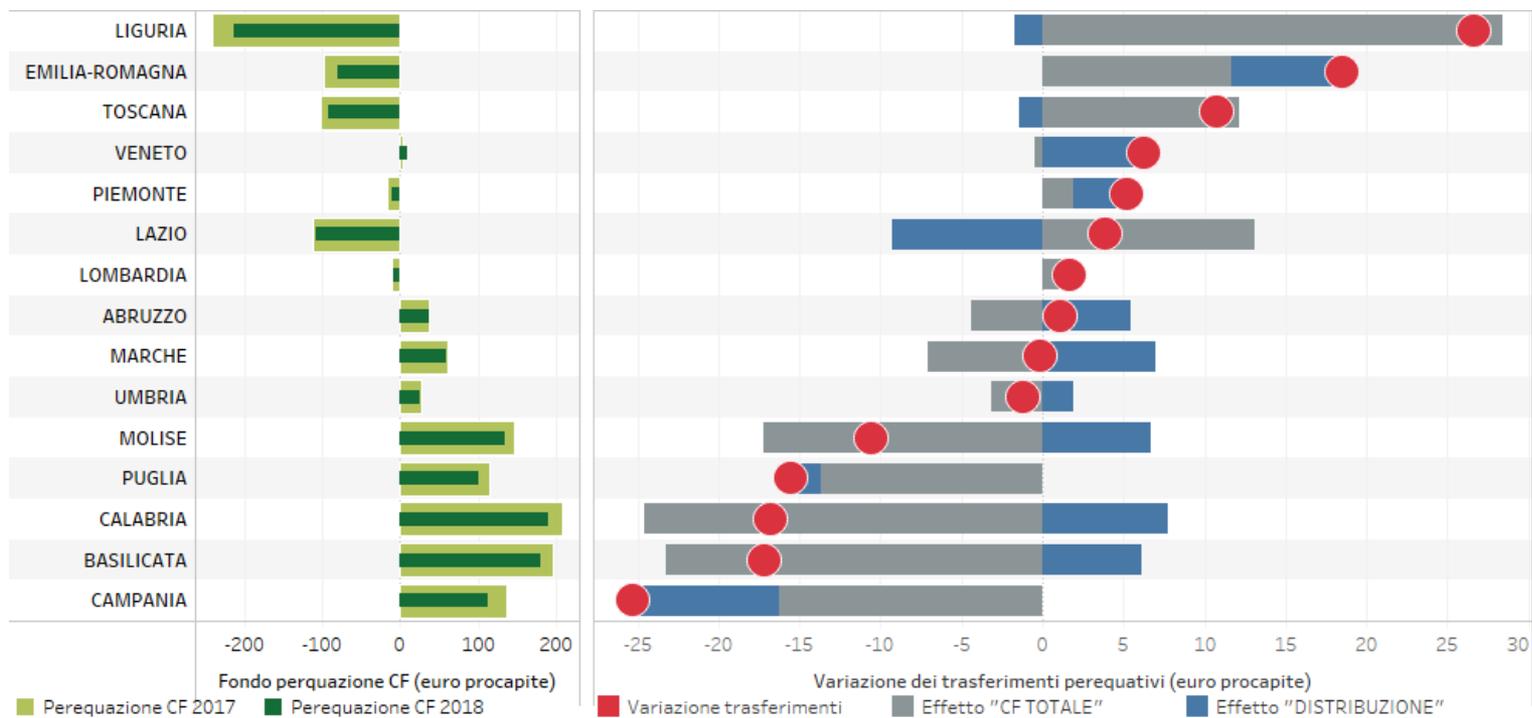
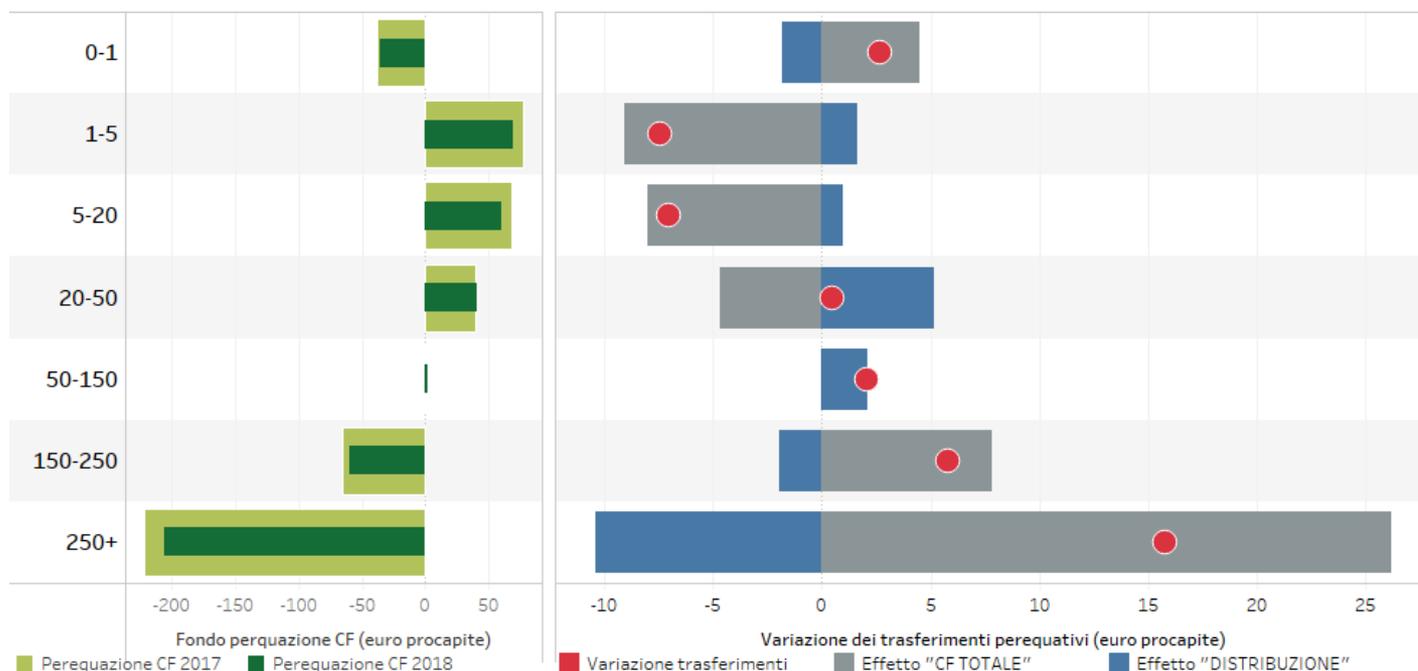


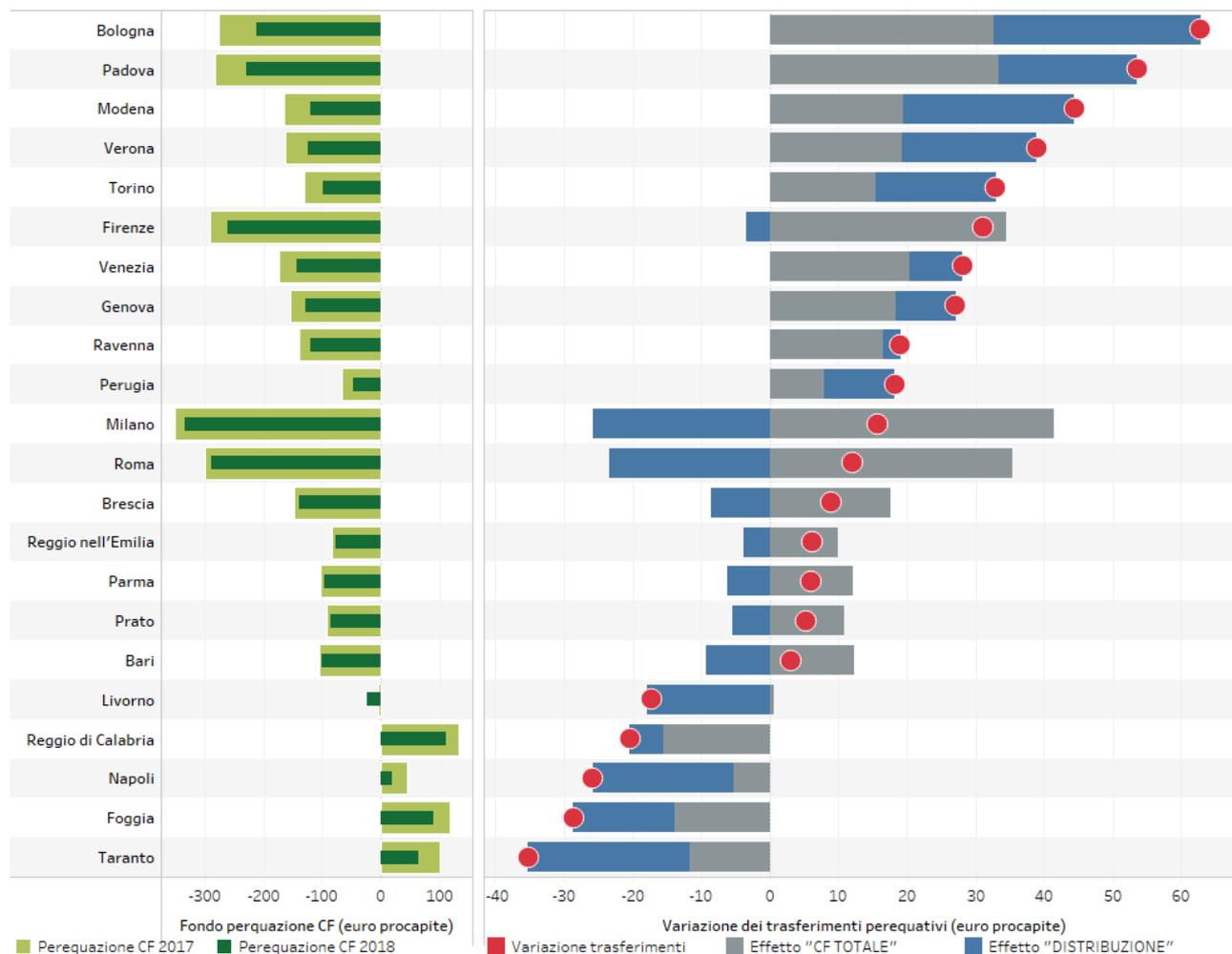
Grafico di sinistra: confronto tra trasferimenti perequativi della capacità fiscale 2017 (grigio) e 2018 (blu)

Grafico di destra: variazione dei trasferimenti perequativi tra 2018 e 2017 e sua scomposizione tra «effetto capacità fiscale totale» e «effetto distribuzione»

- ✓ Il pallino rosso evidenzia la variazione dei trasferimenti (per la perequazione integrale delle capacità fiscali) dovuta alla revisione delle stime delle capacità fiscali 2018
- ✓ Le barre blu indicano l'«effetto distribuzione»
- ✓ Le barre grigie evidenziano l'«effetto capacità fiscale totale»
- ✓ Il secondo effetto sembra prevalere sul primo:
 - Le Regioni più «ricche» in termini di capacità fiscale (Liguria in testa) beneficiano della riduzione del perimetro perequativo, mentre le Regioni del Sud, più povere, sperimentano una riduzione di trasferimenti. Nell'analisi territoriale l'entità dell'effetto della riduzione del totale delle capacità sembra prevalere sull'effetto della revisione della distribuzione, che risulta meno sistematicamente orientata lungo l'asse Nord – Sud.



Anche nel caso della distribuzione degli **effetti per classi dimensionali**, la perequazione delle capacità fiscali sembra essere maggiormente influenzata dalla riduzione delle capacità fiscali totali che dalla sua redistribuzione interna



Nell'analisi per **grandi città** si conferma che i contribuenti netti al fondo di perequazione della capacità fiscali tendono a beneficiare dalla revisione delle capacità fiscali per il prevalere dell'«effetto capacità fiscale totale»

- Poiché la capacità fiscale complessiva determina l'ammontare di risorse da redistribuire mediante il meccanismo perequativo, una sua **riduzione indebolisce la capacità perequativa** del sistema, limitando la portata innovativa della riforma del FSC
- Questo effetto **attenua l'impatto della crescita del peso della componente perequativa** nel FSC prevista dal 2018
- È auspicabile una **valutazione congiunta** di fabbisogni, capacità fiscali e meccanismo del FSC per **cogliere correttamente l'effetto perequativo complessivo**

Grazie dell'attenzione