



Aggiornamento della nota metodologica e della stima della capacità fiscale 2018 per i comuni delle regioni a statuto ordinario

Atto del Governo 438

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	438	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228	
Norma di delega:	Articolo 43, comma 5-quater, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164	
Numero di articoli:	1	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	31/07/2017	31/07/2017
annuncio:	12/09/2017	12/09/2017
assegnazione:	12/09/2017	12/09/2017
termine per l'espressione del parere:	12/10/2017	12/10/2017
Commissione competente :	5ª Bilancio	V Bilancio
	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale	
Rilievi di altre Commissioni :	--	--

Introduzione

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

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

La prima stima delle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stata compiuta con il [D.M. 11 marzo 2015](#) (Atto del Governo [n. 140](#)). Con il [D.M. 13 maggio 2016 \(A.G. 284\)](#) si è proceduto ad un primo aggiornamento della nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per singolo comune, al fine di tener conto delle variazioni normative intervenute (eliminazione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso ed estensione del novero dei terreni agricoli esenti da IMU). Successivamente con il [D.M. 2 novembre 2016](#) è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del *tax gap* nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento; in tale occasione non è stata modificata la metodologia di calcolo e pertanto, sulla base della disciplina dettata dal [D.L. n. 113 del 2016](#) (si veda *ultra*), lo schema di decreto non è stato sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari, ma solo all'intesa in sede di Conferenza unificata.

Nello schema di decreto ministeriale in esame **la revisione** dei criteri metodologici utilizzati per la stima della capacità fiscale dei comuni ha riguardato in particolare la componente relativa al **gettito IMU e TASI**: oltre ad aggiornare la base dati del gettito (anno 2015) sono stati adottati criteri finalizzati a depurare la

quota di gettito ad aliquota di base dalle variazioni (positive o negative) deliberate da ciascun comune (aliquote, detrazioni, esenzioni, agevolazioni).

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

	D.M 11 marzo 2015	D.M 13 maggio 2016	D.M. 2 novembre 2016	A.G. 438
Componenti della CF	2015	2016	2017	2018
IMU	11.296.505.421	11.158.345.735	11.157.758.907	10.161.683.912
TASI	3.293.965.484	1.800.127.455	1.799.583.455	1.786.606.397
Tax Gap	181.802.363	180.742.249	356.297.190	317.886.447
Addizionale Comunale IRPEF	2.540.762.440	2.546.537.873	2.546.537.873	2.588.369.140
Rifiuti	7.605.642.779	8.722.129.705	7.107.465.012	6.305.451.042
Cap. Fisc. Residuale	5.674.140.932	5.660.882.184	5.660.882.184	4.057.665.683
Totale	30.592.819.419	30.068.765.201	28.628.524.621	25.217.662.620

La stima delle capacità fiscali in esame sarà utilizzata **ai fini dell'emanazione del D.P.C.M.** con il quale si provvederà a definire e ripartire le risorse del **Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018**.

Il contenuto dello schema di decreto

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

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

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

Si ricorda al riguardo che l'[articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016](#), demanda alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di proporre una metodologia per la neutralizzazione della componente rifiuti, anche attraverso l'esclusione della predetta componente dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard.

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

Nel D.M. 11 marzo 2015 prima citato, la quota del *tax gap* utilizzata era fissata cautelativamente al 5 per cento. A seguito delle osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (parere approvato il 7 aprile 2016), la **quota di tax gap** utilizzata è stata portata al 10 per cento dal D.M. 2 novembre 2016 (stima della capacità fiscale per l'anno 2017), anche esso sopra citato. Lo **schema in esame conferma** tale quota anche per l'anno 2018 e, secondo quanto emerso nell'audizione dello scorso 13 settembre (Dipartimento delle Finanze), nel corso dei prossimi anni potrà essere valutata una eventuale ulteriore progressione dell'incremento della quota del *tax gap medesimo*. La nota inoltre, nell'illustrare ulteriori correttivi, evidenzia che per i comuni interessati dagli eventi sismici si è posto il *tax gap* pari a zero.

Per quanto concerne la revisione della metodologia di stima della capacità fiscale operata con lo schema di decreto in esame, si evidenzia che essa ha riguardato in particolare il gettito **IMU relativo ai fabbricati diversi dall'abitazione principale**, che rappresenta tra l'altro **la principale voce di gettito (9,1 miliardi)**. In primo luogo si è provveduto ad aggiornare la base dei dati utilizzando il gettito effettivo relativo all'anno 2015. Sono state utilizzate le base dati catastali di riferimento e l'aliquota ordinaria IMU deliberata da ciascun comune. Sono stati quindi considerati i regimi speciali deliberati da ciascun comune distinti in "assenti" (in assenza di esenzioni, agevolazioni, aliquote differenziate), "leggeri" (esenzioni con lieve impatto sul gettito riscosso) e "pesanti" (in presenza di esenzioni con impatto significativo). La procedura utilizzata per la standardizzazione del gettito effettivo 2015 prevede l'utilizzo di quattro criteri alternativi di stima basati su: a) Gettito, b) Catasto; c) Acconto; d) Benchmark. E' stata altresì valutata la coerenza tra un criterio e l'altro e quindi una scala di preferenza a seconda del regime speciale effettivamente deliberato dal comune. Il criterio basato sulla stima catastale del gettito ad aliquota deliberata e del gettito ad aliquota base è utilizzato in oltre il 70 per cento dei casi. La nota metodologica evidenzia che, nel caso di regimi speciali assenti, il criterio del gettito coincide di fatto con il criterio del catasto: per cui tale criterio viene applicato nell'83 per cento dei casi.

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

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

Per l'**anno 2018**, con l'applicazione dei nuovi criteri di stima, la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è valutata nel provvedimento in questione complessivamente pari a **25,2 miliardi di euro**. Come desumibile dalla tabella sopra riportata, la componente di maggior rilievo resta l'IMU, pari al 40 per cento del totale; nel complesso, IMU e Tasi pesano per quasi la metà (47 cento) della capacità fiscale complessiva. L'entrata relativa al servizio smaltimento dei rifiuti incide per il 25 per cento del totale; essa tuttavia, come prima accennato, non si riflette sulla perequazione delle risorse del fondo di solidarietà comunale. Minore incidenza hanno le altre componenti: la capacità fiscale residuale rappresenta il 16 per cento del totale, l'addizionale comunale all'Irpef il 10 per cento del totale e, infine, il *tax gap* l'uno per cento, anche in considerazione della quota limitata al 10 per cento dell'ammontare complessivo stimato.

I precedenti decreti ministeriali sulle capacità fiscali e la disciplina generale sulla materia

Com'è noto, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la **legge delega n. 42 del 2009** prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

In proposito è intervenuto l'articolo 1, comma 380-*quater*, della [legge n.228/2012](#) nel quale si dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale (fermo restando la quota parte del Fondo attribuita ai comuni in base all'effettivo gettito IMU e TASI) deve essere ripartito tra i comuni sulla base della **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard** entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata successivamente più volte innalzata, risultando ora prevista al 40 per cento nel 2017 ed al 55 per cento nel 2018. La quota parte del Fondo cui si applica la suddetta percentuale è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in circa 1,9 miliardi.

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

autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle commissioni competenti per materia.

Sulla base della disciplina dettata da tale decreto-legge, risultano finora emanati - come si è in precedenza segnalato - **tre decreti ministeriali** in tema di capacità fiscali.

Con il **primo** di tali provvedimenti, costituito dal [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015](#) (G.U. n.68 del 23 marzo 2015) sono state adottate la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della [legge n. 228 del 2012](#). Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola.

La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

Con il secondo provvedimento, costituito dal [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016](#) (G.U. n.119 del 23 maggio 2016) è stata poi adottata un'**integrazione della nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'[articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228](#). Nel confermare le scelte metodologiche operate con il decreto del 2015, l'aggiornamento si è reso necessario per effetto di **due principali ragioni**: a) l'allineamento della capacità fiscale alle modifiche introdotte con la legge di stabilità 2016, vale a dire l'eliminazione della TASI dalle abitazioni principali non di lusso ed estensione dei terreni agricoli esenti da IMU; b) l'aggiornamento dei dati di riferimento all'anno 2013 – atteso che per la stima della capacità fiscale 2015 erano stati utilizzati i dati del 2012) in modo da renderli coerenti con i dati di base utilizzati per l'aggiornamento del calcolo dei fabbisogni standard.

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

La mancata trasmissione deriva dalla **modifica** normativa operata dall'[articolo 1-bis del decreto-legge n.113 del 2016](#) sulla **procedura di approvazione** delle note metodologiche e della capacità fiscale, che, modificando la procedura del D.L. 133/2014 a quella data vigente, ha delineato due distinti procedimenti di approvazione:

- un **procedimento ordinario** che viene adottato nel caso in cui cambia la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni lo schema di decreto è trasmesso alle competenti commissioni parlamentari;
- un **procedimento semplificato** che viene adottato nell'ipotesi in cui occorre rideterminare la capacità fiscale al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

A completamento del **quadro normativo che presiede alla determinazione delle capacità fiscali**, va infine rammentato che le stesse costituiscono, congiuntamente ai fabbisogni standard, i parametri sulla cui base è **ripartita una quota del Fondo di solidarietà comunale**.

La disciplina di ripartizione delle risorse del Fondo – che, si rammenta, che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal [D.Lgs. n. 23/2011](#), a seguito delle sostanziali modifiche apportate alla disciplina dell'IMU dalla legge di stabilità per il 2013 - prevede (all'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della [legge n. 228/2012](#)) che una **quota parte** delle risorse attribuite a titolo di Fondo di solidarietà venga ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo **logiche di tipo perequativo**, sulla base dei **fabbisogni standard** nonché delle **capacità fiscali** (criterio, quest'ultimo introdotto dall'[articolo 14, comma 1, lett. a\), del D.L. n. 16/2014](#)).

La **disciplina** dell'alimentazione e del riparto del **Fondo** in questione è stata **ridefinita** dalla **legge di bilancio 2017** ([articolo 1, commi 448-451, della legge n. 232 del 2016](#)), sulla quale è successivamente intervenuto il D.L. n. 50 (articolo 14), che ha integrato la normativa relativamente alla disciplina del Fondo di solidarietà relativo agli anni 2018 e successivi.

In particolare:

- è stata ridefinita la quantificazione della dotazione annuale del Fondo (6.208,2 milioni dal 2018), fermo restando la quota parte dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, che in esso confluisce annualmente (2.768,8 milioni);
- sono stati chiariti i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo, aumentando progressivamente negli anni la percentuale delle risorse da redistribuire secondo logiche di tipo perequativo. In particolare, fermo restando l'importo di 3.767,5 milioni del Fondo da ripartirsi tra i comuni in base all'effettivo gettito IMU e TASI, la norma stabilisce che, a valere su una quota della restante parte del Fondo (pari, come già sopra ricordato, a circa 1,9 miliardi), una percentuale pari al 70 per cento per l'anno 2019, 85 per cento per l'anno 2020, 100 per cento a decorrere dal 2021 sia ripartita sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard. Fino al 2021 quindi - anno in cui l'intero importo sopra indicato sarà assegnato secondo logiche perequative - la restante quota parte viene distribuita assicurando a ciascun comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente.

Ai fini dell'applicazione dei criteri perequativi, è stato rideterminato l'ammontare complessivo della **capacità fiscale perequabile** dei comuni delle regioni a statuto ordinario, nella misura (dal 2017) del **50 per cento** dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare (in luogo del 45,8 per cento applicato nei precedenti due anni).

Infine, sono stati definiti alcuni **meccanismi correttivi** finalizzati a contenere il differenziale di risorse, rispetto a quelle storiche di riferimento, che potrebbe derivare ai comuni dall'applicazione del meccanismo della **perequazione**. In particolare, la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 450) ha introdotto un **correttivo statistico** che si applica nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una **variazione**, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una certa percentuale. Tale percentuale, prima fissata all'8 per cento dalla legge di bilancio è stata **ridotta al 4 per cento** dal [D.L. n. 50/2017](#). In altri termini, se le risorse complessive spettanti al singolo comune, applicando il criterio perequativo, sono inferiori (ovvero superiori) al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento, si attiva lo strumento compensativo che tende a ridurre tale differenziale.

Un ulteriore meccanismo compensativo è stato previsto dal [D.L. n. 50/2017](#), che riserva un apposito accantonamento (25 milioni) costituito nell'ambito del Fondo di solidarietà per gli anni dal 2018 al 2021, da ripartire tra i comuni che presentino una variazione negativa della dotazione del Fondo per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi di riparto, anche dopo l'applicazione del correttivo previsto dal comma 450, da assegnare in misura proporzionale e nel limite della variazione stessa.

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

Senato: Servizio Studi - Dossier n. 533


Camera: Atti del Governo n. 444

20 settembre 2017

Camera

Servizio Studi
Dipartimento Bilancio

st_bilancio@camera.it - 066760-2233

 CD_bilancio