

# **La perequazione orizzontale comunale: i nodi irrisolti della capacità fiscale standard**

*Brugnano Carmela, Ferraina Giuseppe, Minzyuk Larysa*

**AISRE, settembre 2018 Bolzano**

# Obiettivo di ricerca (1)

Decentramento fiscale e costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali (riforma del titolo V della Costituzione 2001; legge delega 42 del 2009):

- fiscalizzazione/compensazione trasferimenti erariali (FSR), introduzione IMU-TASI; passaggio da perequazione verticale FSR a perequazione orizzontale (FSC in base al gettito std IMU)
- per i comuni RSO nel 2015 prende avvio il riparto del FSC in base al meccanismo fabbisogni – capacità fiscale standard

La base imponibile per l'applicazione di IMU&TASI è il catasto

La capacità fiscale standard «immobiliare» costituisce il criterio rispetto al quale avviene il riequilibrio delle risorse comunali nel passaggio dall'ICI all'IMU (perequazione orizzontale - riparto storico). Tale criterio è applicato per intero al calcolo delle spettanze FSC in Sicilia e Sardegna, solo parzialmente nel caso dei comuni RSO

Nel riparto perequativo le entrate standard IMU&TASI costituiscono la parte predominante (circa il 50%) della capacità fiscale standard

## Obiettivo di ricerca (2)

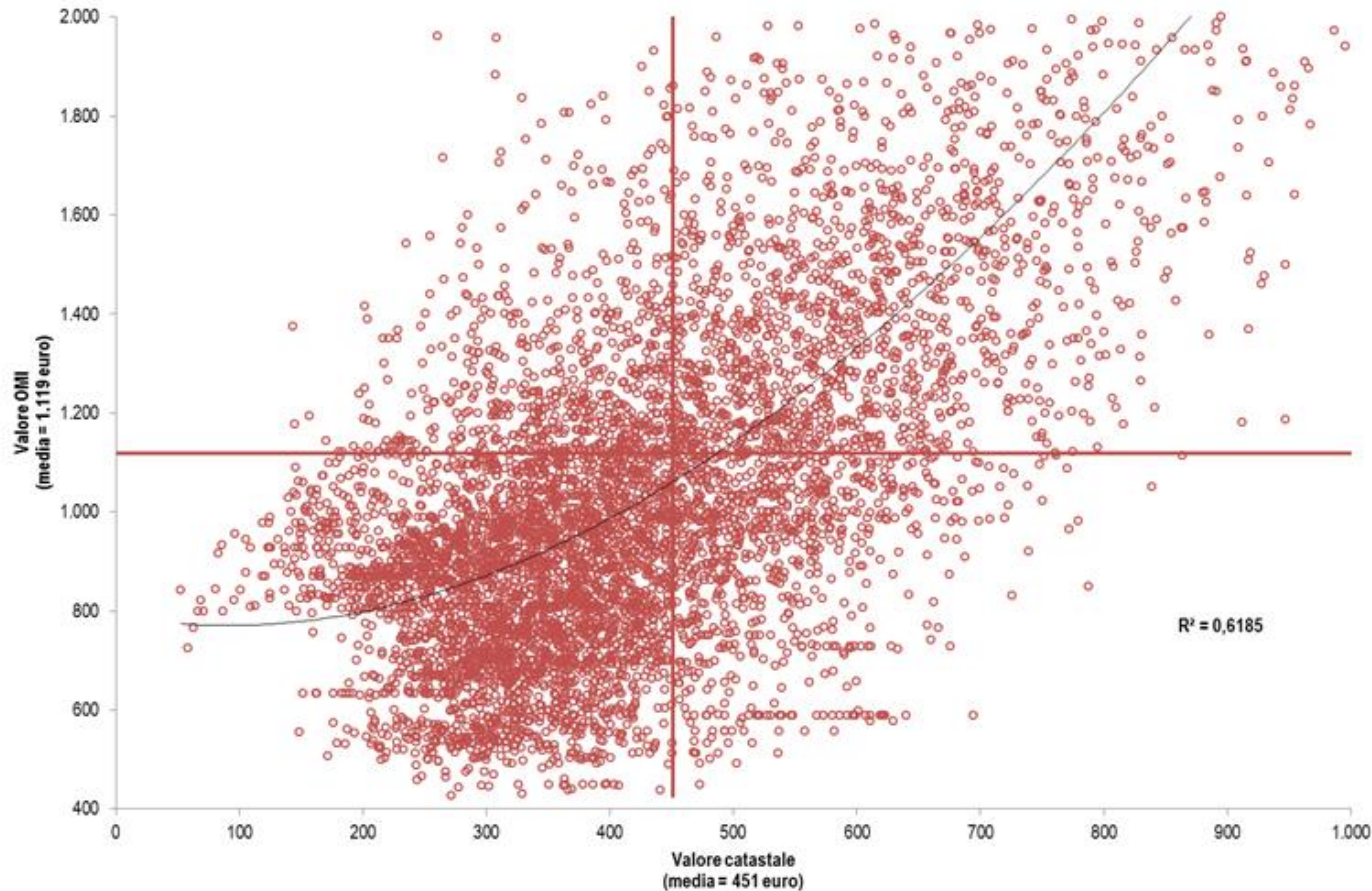
Il gettito IMU&TASI è standardizzato in base all'approccio *Representative Tax System* sia nel riparto storico sia in quello perequativo. Tale metodo consiste nella valorizzazione delle basi imponibili, ottenute dal confronto tra il gettito effettivo e quello potenziale calcolato in base al catasto con un'aliquota legale:

1. *il gettito standard IMU&TASI sulla base del gettito effettivo (a);*
2. *il gettito standard IMU&TASI potenziale (b);*
3. *la differenza tra (a) e (b) è tax gap*
4. *il gettito std IMU&TASI std = il gettito std IMU&TASI std sulla base del gettito effettivo + 10% del tax gap*

La metodologia sia nel riparto storico sia in quello perequativo si basa sui valori catastali (VC), i quali presentano profondi elementi di obsolescenza (**l'impianto è rimasto sostanzialmente quello del 1939**)

La delega per la realizzazione di un sistema fiscale più equo attraverso l'aggiornamento del catasto è stata conferita al Governo dalla legge 11 marzo 2014, n. 23, le misure attuative tuttavia tardano ad essere emanate

# Confronto valori VC e OMI euro per mq RSO



Si osserva una forte dispersione dei valori VC e OMI rispetto alle medie (rispettivamente 1.119 e 451 euro per mq)

# Disallineamenti tra VC e OMI

L'indice di correlazione tra VC e OMI è 0,74

Per gruppi di comuni raggruppati secondo i percentili della distribuzione VC, si osserva che tale indicatore aumenta all'aumentare dei percentili

*(Per il 10% dei comuni con i valori catastali più bassi, l'indice di correlazione è -0,13, diventa 0,6 se si considera il 15% dei comuni racchiusi nell'intervallo tra il 10° e 25° percentili dei VC, diventa 0,9 per i comuni nell'intervallo tra il 25° e 50° percentili dei VC e così via)*

La media del rapporto tra VC e OMI è pari a 0,42, in particolare entrando nel dettaglio dell'analisi si osserva che:

- per i quali il rapporto VC e OMI sia minore di 0,28 – “sottovalutati” sotto il profilo della base imponibile e quindi “avvantaggiati” dai riparti del FSC;
- per i quali il rapporto VC e OMI sia maggiore di 0,56 – “sopravalutati” sotto il profilo della base imponibile e dunque “svantaggiati” in ambito FSC

## Disallineamenti tra VC e OMI (per fasce demografiche)

Classe demografica	Numero di Enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Fino a 1.000 abitanti	1.600	469	29%	163	10%
Da 1.001 a 5.000 abitanti	2.897	360	12%	441	15%
Da 5.001 a 10.000 abitanti	975	73	7%	188	19%
Da 10.001 a 20.000 abitanti	586	52	9%	89	15%
Da 20.001 a 60.000 abitanti	341	28	8%	43	13%
Da 60.001 a 100.000 abitanti	49	2	4%	5	10%
Da 100.001 a 250.000 abitanti	27	0	0%	6	22%
Oltre 250.000 abitanti	10	1	10%	1	10%
<b>Totale</b>	<b>6.485</b>	<b>985</b>	<b>15%</b>	<b>936</b>	<b>14%</b>

La concentrazione dei *disallineamenti in difetto* investe in misura maggiore i piccoli comuni (il 29% degli enti fino a mille abitanti e il 12% di quelli tra mille e 5mila)

Nelle classi successive tale incidenza si colloca tra il 4% e il 9%, è nulla per i 27 comuni tra 100mila e 250mila abitanti ma investe una delle 10 città maggiori

I *disallineamenti in eccesso* delle rendite sono distribuite in modo più uniforme tra le classi demografiche tranne che per i comuni con popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti.

## Disallineamento tra VC e OMI (per Regioni)

Regione	Numero di Enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Piemonte	1.198	413	34%	59	5%
Lombardia	1.512	131	9%	145	10%
Veneto	540	51	9%	173	32%
Liguria	235	68	29%	25	11%
Emilia-Romagna	310	18	6%	38	12%
Toscana	274	50	18%	16	6%
Umbria	89	0	0%	9	10%
Marche	234	44	19%	5	2%
Lazio	368	98	27%	48	13%
Abruzzo	289	7	2%	83	29%
Molise	136	3	2%	22	16%
Campania	516	79	15%	51	10%
Puglia	257	3	1%	78	30%
Basilicata	129	1	1%	65	50%
Calabria	398	19	5%	119	30%
<b>Totale</b>	<b>6.485</b>	<b>985</b>	<b>15%</b>	<b>936</b>	<b>14%</b>

La distribuzione dei casi di *disallineamento in difetto* a livello sembra dipendere dalla composizione delle regioni per comuni di varia dimensione

I *disallineamenti in eccesso* sono concentrati nelle regioni del Sud. L'unica regione del Nord con alta incidenza è il Veneto (32%)

# Disallineamento tra gettiti std IMU in base a VC e OMI (senza prime case)

Si deduce una misura di scostamento tra i due gettiti in base al modello econometrico:

$$T = \beta' R + \theta' Z + \varepsilon$$

dove:

- $T$  è il gettito attuale
- $R$  è il vettore delle variabili relative al valore di mercato di diverse categorie degli immobili (residenziale, ufficio e locali commerciali)
- $Z$  è il vettore di eventuali variabili di controllo.

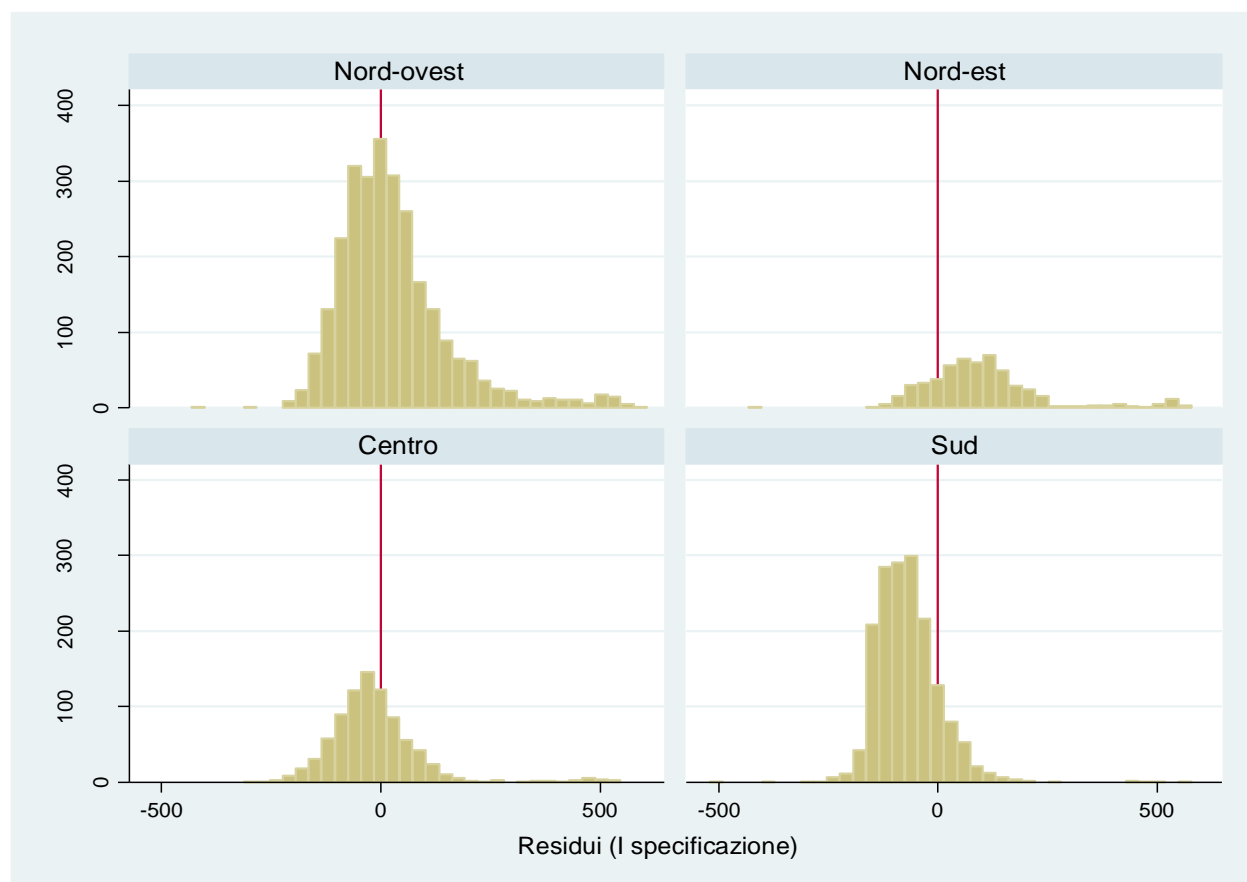
Analogamente al *tax gap*, la misura di disallineamento tra OMI e VC è calcolata come:

$$OMI \text{ vs } VC \text{ gap} = \hat{\beta}' R - T$$

Variabili	I specificazione		II specificazione	
	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>
<i>Gettito IMU</i> (valore medio 303,3 euro procapite)				
Valore OMI mq residenziale	0,703	[0,000]	0,352	[0,007]
Valore OMI mq uffici e commerciale	0,933	[0,000]	0,716	[0,000]
Affitti mq mensile residenziale	0,313	[0,007]	0,425	[0,000]
Affitti mq mensile uffici e commerciale	-0,324	[0,002]	-0,214	[0,006]
Effetti fissi regionali		NO		SI
Intercetta	300,3448	[0,000]	304,3057	[0,000]
Numero comuni		5.770		5.770
R-quadro corretto		0,27		0,43



# Disallineamento tra i gettiti std IMU in base ai VC e OMI - distribuzione dei residui della stima (I specificazione)



Gli istogrammi mettono in evidenza gli scostamenti tra il gettito IMU standard e il gettito figurativo corretto per *OMI*. Il gettito standard IMU sembrerebbe sopravvalutato per la maggioranza dei Comuni del Sud, sottovalutato per quelli del Nord e quasi a pareggio per i comuni dell'area centrale

# Simulazione del gettito standard IMU&TASI

Il lavoro parte simulando i gettiti standard IMU&TASI basati sulle quotazioni immobiliari di fonte Osservatorio del mercato immobiliare (OMI), nel rispetto dei limiti sulla pressione fiscale di cui all'articolo 16 della legge 23/2014.

Per quantificare gli effetti redistributivi di un possibile aggiornamento delle basi catastali ai valori di mercato viene operata una proiezione - a condizione di invarianza complessiva degli attuali gettiti standard IMU&TASI - delle spettanze FSC secondo due scenari diversi:

- interamente con la modalità storica in base ai valori catastali correnti e a quelli corretti con i valori OMI
- limitatamente ai comuni RSO e tenendo fermi fabbisogni standard e schema perequativo utilizzati per il riparto FSC 2018, la distribuzione FSC che modifica le vigenti capacità fiscali solo per effetto dei gettiti standard IMU&TASI corretti con i valori di mercato.

# Simulazione del gettito standard IMU&TASI in basi a OMI

## Banca dati catasto

C. catastale	Totale UIU	Totale rendita Euro	Totale superficie	Totale UIU con superficie	Moltiplicatore IMU&TASI
A2	100.823	129.686.558	11.702.177	98.330	168
A3	336.307	224.534.582	26.953.116	322.566	168

## Banca dati OMI

Fascia	Zona	Cod Tip	Descr Tipologia	Stato	Compr min	Compr max
B	B1	20	Abitazioni civili	NORMALE	1250	1650

Le categorie catastali non sono perfettamente «*matchabili*» con le tipologie di immobile e gli stati di conservazione per i quali sono disponibili i valori OMI, dunque è stato necessario adottare alcune scelte metodologiche:

- i valori OMI per le categorie al livello comunale sono ottenuti calcolando le medie semplici delle rispettive tipologie disponibile al livello delle singole zone
- tali valori vengono applicati alle superficie catastali secondo la categoria (in caso dell'IMU ciò non è possibile per l'IMU terreni, l'IMU aree fabbricate e l'IMU lusso; nel caso della TASI per le categorie immobiliari D e B)
- il valore del gettito std IMU viene abbattuto per escludere l'abitazione principale (confronto catasto con il catasto MEF per il calcolo del *tax gap*)
- il valore del gettito std in base a OMI viene riproporzionato al totale del gettito std IMU&TASI (15.922 mln)

# FSC storico VC vs FSC storico OMI per aree e fasce demografiche 2015

	fino a 1.000 abitanti	da 1.001 a 5.000 abitanti	da 5.001 a 10.000 abitanti	da 10.001 a 20.000 abitanti	da 20.001 a 60.000 abitanti	da 60.001 a 100.000 abitanti	da 100.001 a 250.000 abitanti	oltre 250.000 abitanti	TOTALE
NORD-OVEST	-36	-14	-13	-16	12	25	20	36	2
NORD-EST	-20	-5	-8	-6	-12	-6	14	-14	-5
CENTRO	-32	-19	-28	-26	-24	-5	-15	8	-13
SUD	31	10	7	4	1	22	34	38	12
ISOLE	21	1	-5	-5	7	16	0	-17	0
TOTALE	-13	-6	-9	-9	-3	13	12	16	0

Le principali indicazioni dell'aggiornamento del catasto:

- si vedono penalizzati i comuni piccoli e piccolissimi del Nord e del Centro (sarebbe opportuna l'analisi per vicinanza alle cinture delle grandi aree urbane)
- si avvantaggiano i comuni del Sud
- tra i comuni delle Isole si vedono penalizzati il comune di Palermo nella fascia dei comuni con la popolazione oltre 250.000 abitanti e i comuni con la popolazione da 5.000 a 20.000 abitanti

# FSC storico VC vs FSC storico OMI per regione e fasce demografiche 2015

	fino a 1.000 abitanti	da 1.001 a 5.000 abitanti	da 5.001 a 10.000 abitanti	da 10.001 a 20.000 abitanti	da 20.001 a 60.000 abitanti	da 60.001 a 100.000 abitanti	da 100.001 a 250.000 abitanti	oltre 250.000 abitanti	TOTALE
PIEMONTE	-45	-11	-5	8	17	21	40	77	16
LOMBARDIA	-18	-9	-6	-5	13	29	15	2	1
LIGURIA	-51	-73	-109	-206	-23	15		50	-29
VENETO	-15	-10	-17	-10	-18	-48	64	-36	-12
EMILIA-ROMAGNA	-31	6	5	-1	-2	9	0	17	3
TOSCANA	10	-28	-50	-29	-37	-31	6	-32	-31
UMBRIA	11	1	-2	1	2		-9		-2
MARCHE	-26	-24	-23	-29	-25	-71	31		-26
LAZIO	-48	-16	-6	-28	-19	69	-122	14	0
ABRUZZO	39	-1	-5	4	-1	107	26		9
MOLISE	52	30	52	35	33				37
CAMPANIA	4	0	-4	-8	-3	6	1	24	2
PUGLIA	18	0	12	11	6	62	54	79	23
BASILICATA	19	24	22	13		-30			9
CALABRIA	35	23	17	11	-12	4	38		15
SICILIA	30	13	9	9	13	25	-11	-17	5
SARDEGNA	18	-12	-36	-57	-20	-35	14		-18