



Dipartimento  
delle Finanze

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

Il sistema di perequazione istituito con il Fondo di Solidarietà Comunale:  
la capacità fiscale

Audizione del Direttore Generale delle Finanze  
Prof. Fabrizia Lapecorella

Roma, 16 ottobre 2014

## **LA CAPACITA' FISCALE DEGLI ENTI LOCALI**

## Indice

<b>1.1 Il contesto di riferimento e lo stato di attuazione del decreto-legge n. 16 del 2014.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Le entrate delle amministrazioni comunali .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Definizioni concettuali e metodologie per la stima della capacità fiscale.....</b>	<b>7</b>
<i>1.3.1 Il calcolo della capacità fiscale IMU/TASI con il metodo RTS .....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.2 Il calcolo della capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef con il metodo RTS .....</i>	<i>12</i>
<i>1.3.3 Il calcolo della capacità fiscale residuale con il metodo RFCA.....</i>	<i>13</i>
<b>1.4 Risultati delle stime e delle analisi della capacità fiscale dei comuni .....</b>	<b>13</b>

### **1.1 Il contesto di riferimento e lo stato di attuazione del decreto-legge n. 16 del 2014.**

Il decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, reca disposizioni in materia di imposte locali (TARI e TASI), nonché norme di carattere finanziario concernenti gli enti territoriali, tra cui Roma capitale.

L'art. 14 in particolare modifica il comma 380-quater dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni, e stabilisce che il 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter è accantonato per essere redistribuito 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'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la legge 42/2009 e i conseguenti decreti attuativi hanno avviato, in Italia, 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 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.

La Commissione bicamerale, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup> (Atto Gov. n. 41), ha rappresentato la necessità di procedere, in parallelo al processo di costruzione dei fabbisogni standard, alla stima delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province. Analoga raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso al medesimo provvedimento il 30 gennaio scorso, in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale *“solo previa individuazione*

---

<sup>1</sup>Cfr. lo schema di DPCM recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”.

*delle capacità fiscali per comune e provincia e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali”.*

L'applicazione, a partire dal 2015, dell'art. 14 del DL 16/2014 ha reso necessario costituire un Gruppo di lavoro formato dagli attori istituzionali coinvolti che si concentrasse operativamente sulla stima della capacità fiscale dei Comuni italiani delle regioni a statuto ordinario<sup>2</sup>.

Il Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, lo scorso giugno, è stato costituito da tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della Sose (Soluzioni per il Sistema Economico - Spa) e dell'Anci-Ifel. Il Gruppo ha condiviso le informazioni disponibili utili alla stima della capacità fiscale e ha definito le metodologie di stima.

Analogamente, l'applicazione del citato articolo 14 a decorrere dal 2015 ha posto l'esigenza di operare un intervento normativo volto a disciplinare il procedimento di determinazione delle capacità fiscali.

Infatti, mentre il processo di determinazione e di adozione dei fabbisogni standard risulta compiutamente disciplinato dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, analoga disciplina non è stata dettata con riferimento alla determinazione delle capacità fiscali standard.

In tal senso, è stato presentato apposito emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (A.C. 2629 - cd. Sblocca Italia).

La proposta emendativa prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, siano adottate, previa intesa in 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'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

---

<sup>2</sup> Per quanto riguarda la stima delle capacità fiscali, un primo esercizio è stato effettuato nell'ambito del progetto “Incontro al federalismo fiscale”, presso il Dipartimento delle Finanze dal Gruppo di lavoro “Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni”. I risultati sono stati presentati lo scorso 7 marzo ai rappresentanti dell'Anci-Ifel, della Copaff e della Ragioneria Generale dello Stato.

Giova, peraltro, evidenziare che la proposta emendativa non mutua la complessa ed articolata procedura prevista dal citato decreto legislativo n. 216 del 2010 per l'adozione dei fabbisogni standard degli enti locali. La scelta di non replicare la procedura prevista per l'adozione dei fabbisogni standard discende dall'esigenza di evitare che una disciplina eccessivamente articolata potesse in alcun modo pregiudicare l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 380-ter, lettera b), per il riparto del Fondo di solidarietà comunale, che, a decorrere dall'anno 2015, deve essere, a sua volta, adottato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Peraltro, al fine di garantire la massima condivisione, la proposta emendativa prevede che il decreto ministeriale per l'adozione della nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per ciascun comune sia adottato previa intesa in Conferenza Stato – città ed autonomie locali, ovvero nella sede istituzionale ove sono rappresentati i diversi livelli di Governo interessati.

## **1.2 Le entrate delle amministrazioni comunali**

Per capacità fiscale si intende l'attitudine da parte dei governi sub-centrali a generare entrate dalle risorse fiscali di propria pertinenza. E' importante pertanto un esame preliminare della composizione percentuale delle principali voci di entrata che possono concorrere a definire la capacità fiscale delle amministrazioni comunali, sulla base degli ultimi dati di cassa disponibili risultanti dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche per il 2012, pubblicati dall'ISTAT.

Nel 2012, le entrate tributarie delle amministrazioni comunali rappresentavano il 43% del totale delle entrate ed erano così ripartite: le imposte rappresentavano il 62% delle entrate tributarie e il 27% del totale delle entrate; le tasse (TOSAP, TARSU) erano il 19% delle entrate tributarie e l'8% del totale delle entrate. L'IMU rappresentava il 42% delle entrate tributarie e il 18% del totale delle entrate; mentre l'Addizionale Comunale Irpef il 10% delle entrate tributarie e il 4,5% del totale delle entrate. Infine, i proventi costituivano il 51% delle entrate extra-tributarie e il 7% del totale delle entrate. Tra le entrate extra-tributarie la Polizia municipale incideva per il 10% e l'Assistenza scolastica, refezione, trasporto, altri servizi per il 6%. I proventi dell'ente (COSAP, Canone concessioni cimiteriali, altro) costituivano il 19% delle entrate extra-tributarie.

Le cifre sopra riportate mostrano chiaramente che **una fonte importante di entrate tributarie proprie è rappresentata dalle imposte sugli immobili e dall'Addizionale Comunale Irpef.**

Le entrate tributarie, nel periodo 2000-2012, al netto del Fondo Sperimentale di Riequilibrio<sup>3</sup>, contabilizzato a partire dal 2011, sono aumentate del 70%; mentre, i contributi da trasferimenti correnti si sono ridotti del 30% circa. Le entrate extra-tributarie, infine, sono aumentate del 38%, nello stesso periodo<sup>4</sup>. Nel complesso, le entrate sono diminuite del 5% dal 2000 al 2012<sup>5</sup>.

### 1.3 Definizioni concettuali e metodologie per la stima della capacità fiscale

La riflessione sul più ampio obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica ha infatti stimolato la costruzione dei fabbisogni standard, dal lato della spesa, cui si associa, dal lato delle entrate, la necessità di misurare la capacità fiscale, definita come abilità di un governo di finanziare un paniere di beni e servizi pubblici standardizzato con il gettito proveniente da risorse proprie<sup>6</sup>. La capacità fiscale è definita anche come valore attuale massimo del gettito da risorse proprie prodotto da un ente locale nel lungo periodo, mentre lo “sforzo fiscale” è un indicatore derivato che misura fino a che punto un governo utilizza la sua autonomia tributaria.

Tutte le definizioni – seppur formulate in maniera diversa - **pongono l’accento sulle risorse a disposizione del governo locale che dipendono dalla ricchezza del territorio e dalla capacità istituzionale**. Nella capacità fiscale di conseguenza non è inclusa nessuna forma di trasferimento intergovernativo o di risorse esterne al territorio.

Sul piano delle finalità, il calcolo della capacità fiscale e dei fabbisogni standard è generalmente (ma non solo) rivolto alla costruzione di un sistema di perequazione. In teoria, un programma di equalizzazione fiscale dovrebbe equalizzare il beneficio fiscale netto (beneficio ottenuto dai servizi pubblici meno costo/tasse pagate)<sup>7</sup>. Questa è peraltro la

---

<sup>3</sup> Va tuttavia precisato che il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, classificato nel 2012 tra le entrate tributarie, non deve essere considerato ai fini del calcolo della capacità fiscale, perché rappresenta un trasferimento dello Stato agli enti locali.

<sup>4</sup> Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 2000-2012.

<sup>5</sup> Si prendono a riferimento le entrate contabilizzate sulla base degli accertamenti.

<sup>6</sup> Yilmaz, Serdar: “Equalisation across Sub-national Governments: Fiscal Capacity”, World Bank Institute.

<sup>7</sup> L’equalizzazione ha due dimensioni fondamentali (OECD, 2014): a) può mirare ad equalizzare il gettito o il costo dei servizi pubblici, a seconda che si proponga di ridurre le differenze nella capacità di ottenere gettito o nel costo di fornitura; b) può avere una carattere orizzontale o verticale: a seconda che le giurisdizioni ricche forniscano risorse a quelle più povere o che il governo centrale redistribuisca le risorse. La combinazione prevalente nei paesi dell’Ocse è verticale-costi, cioè il governo centrale provvede le risorse necessarie allo scopo di ridurre le differenze di costo nella fornitura dei servizi pubblici (OECD, 2014). In Italia, la perequazione è basata – secondo i principi dettati nella legge 42/2009 - sulla differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale, per ciò che concerne le funzioni fondamentali degli enti locali. 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. Un sistema molto simile è presente in Canada da molto tempo; nel Constitutional Act del 1982 si legge: *Il governo e il parlamento del Canada s’impegnano a finanziare*

direzione verso cui molti paesi si stanno muovendo, determinando approcci basati sulla standardizzazione di fabbisogni e capacità fiscali, e applicando criteri oggettivi, difficilmente modificabili dai governi locali.

Sotto il profilo della misurazione, un indicatore elementare della capacità fiscale degli enti locali è il gettito effettivo pro-capite, 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 effettivamente 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 utile alla costruzione di un sistema perequativo, avrebbe effetti perversi dal punto di vista degli incentivi: se si fa riferimento al prelievo dello stesso periodo, le entrate derivanti dall'esercizio dello sforzo fiscale risulterebbero completamente annullate dalla corrispondente riduzione dell'ammontare del trasferimento perequativo. In altre parole, gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore riceverebbero una quota minore del fondo di perequazione. Anche qualora si facesse ricorso ad un indicatore di capacità basato sulla media di un certo numero di periodi precedenti, sarebbero possibili comportamenti strategici di minimizzazione dello sforzo fiscale (*moral hazard*).

In alternativa al gettito effettivo che può essere influenzato dall'esercizio dello sforzo fiscale riconducibile all'autonomia decisionale del governo locale, si fa riferimento ad **un concetto di gettito standard, cioè il gettito ottenuto applicando un'aliquota standard –l'aliquota legale o in alternativa l'aliquota media nazionale – alla basi imponibili effettive** che possono anche variare in misura significativa da una giurisdizione all'altra.

Sotto il profilo delle definizioni della capacità fiscale, le principali componenti sono rappresentate dalle **entrate proprie dei Comuni, ovvero di quelle assegnate in via esclusiva e su cui il governo sub-centrale può fare affidamento certo**. Va posto l'accento, tuttavia, sulla circostanza che la lenta e progressiva implementazione del federalismo fiscale ha prodotto una maggiore autonomia fiscale delle amministrazioni comunali e dunque una maggiore varietà di scelte – rispetto al passato - in merito alle tipologie di entrata proprie.

In particolare, le componenti della capacità fiscale identificate dal “Gruppo di lavoro” afferiscono alle seguenti tipologie di entrata:

---

*L'equalizzazione (tra giurisdizioni) per assicurare che i governi locali abbiano sufficienti risorse per fornire livelli ragionevolmente comparabili di servizi pubblici e di tassazione.*

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 (TARI). La capacità fiscale per il settore “raccolta e smaltimento rifiuti” è stata calcolata in misura pari al fabbisogno standard, utilizzando i 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 del servizio. L'inclusione si è resa necessaria esclusivamente in considerazione della circostanza che la voce di spesa relativa alla “raccolta e smaltimento rifiuti” è una componente dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima del trasferimento perequativo.

Tra le entrate extra-tributarie i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, in particolare le voci che rappresentano entrate proprie dei comuni, come i contributi dei cittadini ai servizi di mensa scolastica o trasporto pubblico e asili nido, o il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, potrebbero concorrere alla determinazione della capacità fiscale. Tuttavia, essendo difficile avere informazioni attendibili sulla quota pagata dai cittadini, per tutti i comuni, si è scelto di non standardizzarli.

Sotto il profilo delle metodologie di stima, la capacità fiscale standard è stata calcolata utilizzando le metodologie statistiche più accreditate nella letteratura internazionale: il ***Representative Tax System (RTS)*** e il ***Regression Based Fiscal Capacity Approach (RFCA)***.

Con il metodo statistico *Representative Tax System (RTS)* si calcola l'ammontare delle entrate tributarie che un ente locale potrebbe potenzialmente ottenere, date le basi imponibili, se fosse esercitato uno sforzo fiscale standard (aliquota standard). L'accuratezza del computo 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.

Nel confronto internazionale<sup>8</sup>, il metodo RTS è utilizzato da Canada, Italia, Spagna, Finlandia e Polonia, anche se il sistema è articolato in modo diverso in ciascun paese (Tavola 1).

**Tavola 1. Confronto internazionale della stima della capacità fiscale**

Paesi	Sistema
<b>Australia</b>	Capacità potenziale di gettito, tasse sui salari, sulla vendita di proprietà, sul valore della terra, attività estrattive
<b>Austria</b>	Sistema della ripartizione del gettito, gettito effettivo
<b>Canada</b>	<i>Representative tax system</i> (con 33 diverse tasse)
<b>Germania</b>	Sistema della ripartizione del gettito, gettito effettivo
<b>Italia</b>	<i>Representative tax system</i>
<b>Spagna</b>	<i>Representative tax system</i>
<b>Svizzera</b>	Tasse sul reddito, sulla ricchezza e sui veicoli
<b>Danimarca</b>	n.p.
<b>Finlandia</b>	<i>Representative tax system</i> (tassa sul reddito personale, da impresa e sulla proprietà)
<b>Grecia</b>	Gettito effettivo
<b>Norvegia</b>	Gettito effettivo
<b>Polonia</b>	<i>Representative tax system</i> (tassa sul reddito personale, da impresa e gettito effettivo)
<b>Portogallo</b>	Gettito effettivo
<b>Svezia</b>	Gettito effettivo
<b>Regno Unito</b>	Gettito effettivo

Fonte: *Oecd, 2014*

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 territoriali, 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

<sup>8</sup>Hansjörg Blöchliger (2014), *Fiscal equalisation – a cross-country perspective*, OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels, Paris, Paper prepared for the conference on “Fiscal Equalisation”, Berlin, 26-27 June.

dati che permette di osservare non soltanto 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.

Nello specifico, per la stima della capacità fiscale TASI/IMU 2014 e Addizionale Comunale Irpef è stato utilizzato l'RTS, avendo a disposizione basi imponibili e aliquote legali; al contrario, non disponendo di analoghe informazioni, per le imposte e tasse minori (l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche) è stato utilizzato l'RFCA.

### ***1.3.1 Il calcolo della capacità fiscale IMU/TASI con il metodo RTS***

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

La capacità fiscale è stata ricostruita attraverso una procedura di standardizzazione del gettito IMU che consiste nel determinare il gettito IMU ad aliquota di base a partire dai versamenti effettuati dai contribuenti secondo le aliquote deliberate dai comuni. In assenza di detrazioni, ovvero regimi speciali di esenzione e agevolazione, tale procedura equivale al prodotto del gettito IMU riscosso per il rapporto tra l'aliquota deliberata e l'aliquota di base (negli altri casi tale procedura consiste nell'applicazione di criteri più complessi, basati sui dati del versamento in acconto, ovvero sui dati relativi al gettito riservato all'erario). Una volta ricostruite le basi imponibili, si è tenuto conto dell'evoluzione normativa nel 2014 (introduzione della TASI), e quindi delle aliquote di base per IMU e TASI<sup>9</sup> previste dalle nuove previsioni normative.

La procedura di standardizzazione del gettito, tuttavia, non tiene conto del c.d. *tax gap*, ovvero del mancato gettito dovuto a errori di versamento, mancanza di liquidità ed evasione fiscale. L'utilizzo della capacità fiscale basata interamente sulla standardizzazione del gettito effettivamente riscosso implicherebbe una distorsione nel meccanismo di perequazione fiscale

---

<sup>9</sup> Si ricorda che, a differenza del regime IMU 2012 per le abitazioni principali che prevedeva aliquote e detrazioni di base, la normativa Tasi 2014 fissa solo l'aliquota di base. Le detrazioni, eventualmente deliberate dai Comuni nell'esercizio della loro potestà impositiva, costituiscono una riduzione dello sforzo fiscale ma non hanno nessun impatto sulla determinazione della capacità fiscale.

dovuta, principalmente, all'evasione fiscale: in altri termini i comuni in cui è significativa la base imponibile sommersa sarebbero favoriti.

Per tener conto dell'impatto dell'evasione fiscale sulle risorse attribuite con fondi perequativi occorrerebbe ricostruire la base imponibile teorica, determinabile a partire dai dati disponibili negli archivi catastali. Tuttavia, per una opportuna ripartizione tra immobili adibiti ad abitazione principale e immobili diversi dall'abitazione principale sarebbe necessaria una puntuale integrazione tra i dati disponibili negli archivi catastali e i dati relativi alle destinazioni d'uso presenti nelle dichiarazioni fiscali. Poiché l'integrazione puntuale tra queste banche dati è solo parzialmente completa (per circa il 90 per cento degli immobili censiti negli archivi catastali), è preferibile confidare maggiormente sulla determinazione della capacità fiscale basata sui dati di versamento, e applicare una parziale correzione per tener opportunamente conto dell'impatto dell'evasione fiscale.

Pertanto, si è scelto di utilizzare un approccio misto. In primo luogo, si è determinata la capacità fiscale secondo la procedura di standardizzazione del gettito; in secondo luogo, si è corretta la capacità fiscale così determinata con un fattore che tiene conto del *tax gap*, ovvero della differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivamente riscosso. Tuttavia, le criticità osservate nella stima del *tax gap*, dovute ai problemi sopra descritti, hanno suggerito di considerare in via prudenziale solo una quota della stima, cautelativamente fissata al 5% del totale.

### ***1.3.2 Il calcolo della capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef con il metodo RTS***

Per stimare la capacità fiscale dell'Addizionale Comunale Irpef è possibile utilizzare il *Representative Tax System*, perché le informazioni sulle basi imponibili sono esaustivamente desumibili dalle dichiarazioni fiscali pubblicate annualmente dal Dipartimento delle Finanze. Il legislatore non ha previsto un'aliquota (o di un sistema di aliquote) di riferimento e un'eventuale soglia di esenzione. Pertanto si è utilizzata l'aliquota centrale (nell'intervallo 0-0,8% previsto dal legislatore<sup>10</sup>), pari allo 0,4%. L'attuale formulazione normativa è equivalente, nei fatti, ad 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'Addizionale Comunale Irpef, si è quindi calcolato il prodotto tra l'aliquota standard, cioè il valore centrale delle aliquote applicabili dai comuni

---

<sup>10</sup> L'unica eccezione è Roma Capitale che applica un'aliquota allo 0,9%.

(0,4%), e la base imponibile<sup>11</sup> per ciascun comune, rapportando poi il valore ottenuto al numero di abitanti (base imponibile pro-capite).

### ***1.3.3 Il calcolo della capacità fiscale residuale con il metodo RFCA***

Le voci di entrata diverse dall'IMU e dall'addizionale Irpef, ovvero la “capacità fiscale residua”, sono state stimate mediante tecniche econometriche. L'applicazione del metodo RTS a queste componenti della capacità fiscale non risulta agevole perché la base imponibile e/o l'aliquota standard non sono disponibili.

Il gettito pro-capite standard delle imposte e tasse ‘minori’ è stato stimato in relazione ad una serie di variabili socio-economiche che misurano il livello di benessere locale (quali i redditi e la ricchezza), fungendo da *proxy* della base imponibile pro-capite. Tra queste è stato incluso lo sforzo fiscale esercitato dall'amministrazione locale (solitamente a tal fine si considerano le aliquote legali o, in mancanza di queste ultime, si considerano le aliquote effettive) e una serie di variabili volte a catturare la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti (ad esempio, il flusso turistico e il flusso dei pendolari entranti). Infine, sono state considerate alcune variabili di controllo, come le variabili socio-demografiche che misurano le preferenze locali di bene pubblico rispetto alle preferenze per il consumo privato e le variabili a carattere finanziario, come i trasferimenti intergovernativi, al fine di catturare l'impatto delle politiche del governo centrale.

## **1.4 Risultati delle stime e delle analisi della capacità fiscale dei comuni**

La capacità fiscale media delle RSO è stata stimata pari a **604 euro per abitante**. Più del 50% circa di tale capacità fiscale è determinato dal prelievo sugli immobili e dall'addizionale Irpef, in tutte le Regioni a Statuto Ordinario. Presentano una capacità fiscale maggiore della media nazionale il Piemonte, la Lombardia, la Liguria l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Lazio. La Liguria è la regione che mostra la capacità fiscale maggiore; per converso, la Basilicata è la regione per la quale si osserva la capacità fiscale più bassa.

---

<sup>11</sup>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.

Le entrate residuali giocano un ruolo importante nelle RSO del centro-nord, anche in relazione ai maggiori livelli di redditi e ricchezza; il comparto rifiuti pesa, in media, per il 25%.

**Tabella 2 – Componenti della capacità fiscale per regione, valori medi ponderati per la popolazione, solo comuni RSO (euro per abitante).**

<b>Regione</b>	<b>Imu-Tasi-Aci (A)</b>	<b>Tax gap imu-tasi (B)</b>	<b>Entrate residuali (C)</b>	<b>Rifiuti (D)</b>	<b>Capacità fiscale totale (E = A+B+C+D)</b>
Piemonte	366	3	124	147	640
Lombardia	357	3	138	147	645
Veneto	345	3	121	145	615
Liguria	546	4	137	191	877
Emilia-Romagna	410	3	135	152	700
Toscana	392	4	123	159	678
Umbria	290	3	103	137	533
Marche	293	2	106	154	555
Lazio	412	6	131	165	715
Abruzzo	302	4	89	151	546
Molise	262	3	75	140	480
Campania	214	4	63	149	429
Puglia	260	3	69	139	471
Basilicata	189	3	69	126	388
Calabria	191	4	59	148	402
<b>TOTALE</b>	<b>338</b>	<b>4</b>	<b>112</b>	<b>151</b>	<b>604</b>

In relazione alla popolazione, presentano una capacità fiscale superiore alla media i comuni molto grandi (oltre i 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1000 abitanti).