

I nodi irrisolti della capacità fiscale standard

di Carmela Brugnano, Giuseppe Ferraina e Larysa Minzyuk*

La riforma del titolo V della Costituzione ha delineato il processo di decentramento fiscale da perseguire, dando impulso alla costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali che superasse lo storico modello di finanza territoriale derivata. Un lungo processo attuativo, nel caso dei Comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), ha portato alla prima applicazione del riparto perequativo nel 2015 nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Uno dei criteri del nuovo riparto è la capacità fiscale standard, che fornisce la misura del gettito comunale depurato dallo sforzo fiscale. La componente principale della capacità fiscale è il gettito delle imposte IMU e TASI, che viene depurato dallo sforzo fiscale avvalendosi dell'approccio *Representative Tax System* (RTS). Seguendo tale approccio si perviene alla misurazione del gettito standard mediante la valorizzazione delle basi imponibili ad aliquota minima legale o a quella mediamente applicata. Il punto di forza del RTS è quello di fornire una misura puntuale del gettito standard per ogni ente, a condizione che vi siano disponibilità e buona qualità dei dati catastali.

Come ben noto, in Italia i valori catastali sono caratterizzati dalla obsolescenza delle rendite catastali rispetto alla dinamica urbanistico-edilizia dei territori. L'aggiornamento degli estimi catastali rispetto ai valori di mercato è uno degli obiettivi fissati dalla delega fiscale al Governo del 2014 (Legge 11 marzo, n. 23), che tuttora rimane incompiuto sia per le difficoltà tecniche sia per il costo politico di tale riforma. Muovendo da questa criticità, di seguito si riportano alcune evidenze empiriche sull'argomento, simulando le correzioni alla capacità fiscale comunale in base ai valori di mercato tramite il metodo *Regression Fiscal Capacity Approach* (RFCA).

Descrizione dei dati e prime evidenze

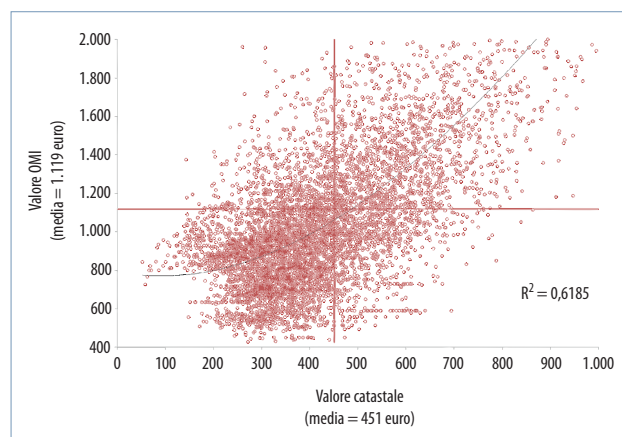
I dati utilizzati attingono dalla banca dati dei valori catastali e dall'OMI. I valori sono aggregati per ottenere due indicatori sintetici a livello comunale, quello medio catastale¹ e quello di mercato². I valori del gettito standard IMU sono quelli utilizzati per il riparto FSC 2015. L'analisi descrittiva sul disallineamento tra le rendite catastali e i valori OMI si limita al patrimonio abitativo "prevalente" (A2-A3-A4)³. I Comuni RSO presi in considerazione sono complessivamente 6.485.

La media degli indicatori OMI (1.150 euro per mq) è 2,5 volte più alta di quella relativa ai valori catastali comunali (450 euro per mq). La differenza non costituirebbe in sé un problema se intorno alla retta con il coefficiente angolare pari a 2,5 si concentrasse la gran parte dei Comuni. La Figura 1 mostra invece che esiste un'ampia dispersione dei Comuni secondo il rapporto tra il valore OMI e quello catastale.

In base allo scostamento del rapporto tra il valore catastale e quello OMI da quello medio (0,42) si distinguono i Comuni: – con basi imponibili "sottovalutate" e quindi "avvantaggiati" nel riparto FSC per i quali il rapporto è minore di 0,28; – con basi imponibili "sopravalutate" e quindi "svantaggiati" in ambito FSC per i quali il rapporto è maggiore di 0,56.

Le Tabelle 1 e 2 indicano che i casi di sottovalutazione sono concentrati tra i comuni piccoli (fino a 1.000 abitanti), mentre gli enti sopravvalutati ricadono principalmente nelle regioni del Sud.

Figura 1
CONFRONTO TRA VALORI CATASTALI E VALORI OMI (EURO PER MQ). 2014



Fonte: elaborazioni su banca dati Conti Pubblici Territoriali

Tabella 1
COMUNI SOTTO/SOPRAVALUTATI PER CLASSE DEMOGRAFICA

Classe demografica	N. enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	Val. %	N. enti	Val. %
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
TOTALE	6.485	985	15	936	14

Tabella 2
COMUNI SOTTO/SOPRAVALUTATI PER REGIONE

Regione	N. enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	Val. %	N. enti	Val. %
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
TOTALE	6.485	985	15	936	14

Correzione del gettito IMU: primi risultati

L'art. 16 della legge 23/2014 dispone che dall'attuazione della delega fiscale non devono derivare né maggiori oneri per la finanza pubblica né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. Pertanto, la simulazione circa l'aggiornamento del gettito standard IMU & TASI viene effettuato, ricorrendo alla metodologia RFCA, nell'ipotesi che il suo ammontare complessivo resti pari a circa 14,5 miliardi di euro.

In attesa della revisione del catasto, è possibile dedurre una misura di correzione del gettito in base ai risultati della stima del modello econometrico:

¹ Il rapporto alla superficie dei valori catastali è stato effettuato sulla base delle superfici aggregate per categoria e comune fornite dall'Agenzia delle Entrate.

² I valori di mercato OMI (euro/mq) sono calcolati come valore medio ponderato dei valori OMI che caratterizzano ciascuna zona.

³ A2 - Abitazioni di tipo civile; A3 - Abitazioni di tipo economico; A4 - Abitazioni di tipo popolare.

$$(1) T = \beta'R + \theta'Z + \varepsilon$$

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.

La correzione per il disallineamento tra le rendite catastali e i valori di mercato viene calcolato come:

$$(2) OMI\ gap = \beta'R - T$$

Il gettito standard attuale potrebbe quindi essere corretto per lo scostamento da quello teorico calcolato in base alle sole variabili relative ai valori di mercato.

La Tabella 3 riporta i risultati della regressione OLS del gettito IMU in euro procapite sui valori di mercato, calcolati per ciascun ente come lo scarto del proprio valore al mq dal valore medio. Sebbene i valori OMI risultino fortemente significativi, la percentuale della varianza del gettito, spiegata da tali variabili, è piuttosto bassa (R-quadro corretto pari a 0,27% nella I specificazione). Aggiungendo al modello gli effetti fissi regionali (II specificazione) il valore R-quadro corretto quasi raddoppia, indicando che il disallineamento tra rendite catastali e valori immobiliari di mercato ha una forte caratterizzazione geografica.

Tabella 3
RISULTATI DELLE STIME

Variabili	I specificazione		II specificazione	
	β	p-value	β	p-value
Gettito IMU (valore medio 303,3 euro pro capite)				
Valore OMI mq residenziale	0,326	[0,020]	0,327	[0,007]
Valore OMI mq uffici e commerciale	0,845	[0,000]	0,798	[0,000]
Affitti mq mensile residenziale	0,728	[0,007]	0,429	[0,000]
Affitti mq mensile uffici e commerciale	-0,303	[0,002]	-0,252	[0,006]
Effetti fissi regionali	NO		SI	
Intercepta	296,94	[0,000]	326,53	[0,000]
N. enti	5.770		5.770	
R-quadro corretto	0,27		0,43	

La Figura 2 mostra i residui della stima (I specificazione) raggruppati per macro area geografica. Gli istogrammi mettono in evidenza gli scostamenti tra il gettito IMU standard e il gettito figurativo corretto per *OMI gap*. 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.

*IFEL Dipartimento Finanza locale

Figura 2
DISTRIBUZIONE DEI RESIDUI PER MACRO AREA

