

J) LA STIMA DEL TAX GAP DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI

Il *tax gap* dell'IMU è definito come il divario tra il gettito IMU teorico e il gettito IMU effettivo. Per gettito IMU teorico si intende il gettito che dovrebbe affluire a legislazione fiscale vigente, mentre per gettito IMU effettivo si intende il gettito IMU effettivamente riscosso dai Comuni. L'indicatore in termini percentuali maggiormente utilizzato per identificare il *tax gap* è dato dal rapporto tra la differenza come sopra definita e il gettito IMU teorico (propensione al *gap*).

Il calcolo del *tax gap* dell'IMU viene effettuato considerando l'aliquota di base, o aliquota *standard*, definita dal legislatore su base nazionale (pari a 7,6 per mille per i fabbricati diversi dall'abitazione principale); pertanto sia il gettito IMU teorico, sia il gettito IMU effettivo sono valutati ad aliquota di base. La determinazione del gettito IMU teorico è basata sui dati dell'archivio catastale, aggiornato all'ultima annualità disponibile (2018). Occorre ricordare che, anche per il 2018, l'IMU che grava sulle abitazioni principali è limitata alle categorie catastali A1, A8 e A9, i.c.d. immobili di lusso. Considerato l'ammontare esiguo⁹⁶, si è trascurato il *tax gap* relativo agli immobili adibiti ad abitazione principale. Inoltre, le analisi effettuate fanno riferimento a tutti gli immobili esclusi i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali che richiederebbero uno sforzo rilevante di omogeneizzazione delle basi imponibili (ad esempio, per le aree fabbricabili la base imponibile è data dal valore di mercato in luogo della rendita catastale).

Il gettito IMU effettivo *standard* è determinato per gli altri fabbricati attraverso una procedura di standardizzazione del gettito effettivo, in considerazione della necessità di isolare il gettito ad aliquota di base a partire dal gettito effettivamente riscosso, che incorpora non solo le differenti aliquote deliberate dai Comuni, ma anche le varie forme di agevolazione fiscale. Soltanto in assenza di sforzo fiscale e agevolazioni fiscali, ossia quando l'aliquota deliberata coincide con l'aliquota di base, il gettito effettivo *standard* è equivalente al gettito effettivamente riscosso.

Le analisi presentate impongono cautela nell'interpretazione dei risultati. Occorre, infatti, considerare alcune peculiarità del *tax gap* dell'IMU. Innanzitutto, la tassazione immobiliare è, per varie ragioni, maggiormente soggetta a forme fisiologiche di bassa propensione all'adempimento dei contribuenti (c.d. *tax non compliance*). Si pensi, ad esempio, alla mancata percezione da parte dei contribuenti non residenti delle quote di proprietà degli immobili diversi dall'abitazione principale, che genera forme di inadempimento fiscale. In secondo luogo, si consideri la dinamica della *tax compliance* negli anni 2012-2018 soprattutto riguardo l'andamento del gettito degli immobili adibiti ad uso produttivo, particolarmente colpiti dalla crisi economica, che rappresenta una conseguenza diretta dei problemi di liquidità dei contribuenti durante la recessione.

⁹⁶ In termini generali, l'ammontare del *tax gap* per le abitazioni principali è piuttosto basso, come risulta anche dalle quantificazioni effettuate per l'anno d'imposta 2012 e riportate nella Tabella 3.J.2. Ancora più limitato è l'ammontare del *tax gap* se l'analisi viene ristretta alle abitazioni principali "di lusso".

Infine, il calcolo del *tax gap* delle imposte immobiliari risente anche di altri fattori marginali, ma non meno importanti: gli effetti dovuti agli errori dei versamenti da parte dei contribuenti (con un effetto *spillover* positivo verso alcuni Comuni che hanno riscosso somme non dovute, e negativo verso altri Comuni, privati di risorse altrimenti spettanti); gli errori e le omissioni che ancora sono presenti negli archivi catastali, ad esempio quelle derivanti dal disallineamento tra il territorio amministrativo dei Comuni e gli archivi catastali; le approssimazioni metodologiche dovute alla difficoltà di integrare puntualmente le informazioni sulle rendite catastali con quelle di fonte dichiarativa relativa alle destinazioni d'uso degli immobili, al fine di distinguere in modo accurato gli immobili adibiti ad abitazione principale.

Nel 2018, il *tax gap* dell'IMU è stimato per un ammontare di circa 4,9 miliardi, pari al 25,8% del gettito IMU teorico (Tabella 3.J.1). La differenza tra la base imponibile IMU teorica e la base imponibile IMU effettiva è di circa 641 miliardi⁹⁷.

TABELLA 3.J.1: TAX GAP IMU 2018 (ESCLUSI TERRENI, AREE FABBRICABILI E FABBRICATI RURALI STRUMENTALI)

Totale IMU teorica	Totale IMU Effettiva	Tax gap IMU	Propensione al gap	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
18.866	13.997	4.869	25,8%	2.482.394	1.841.747

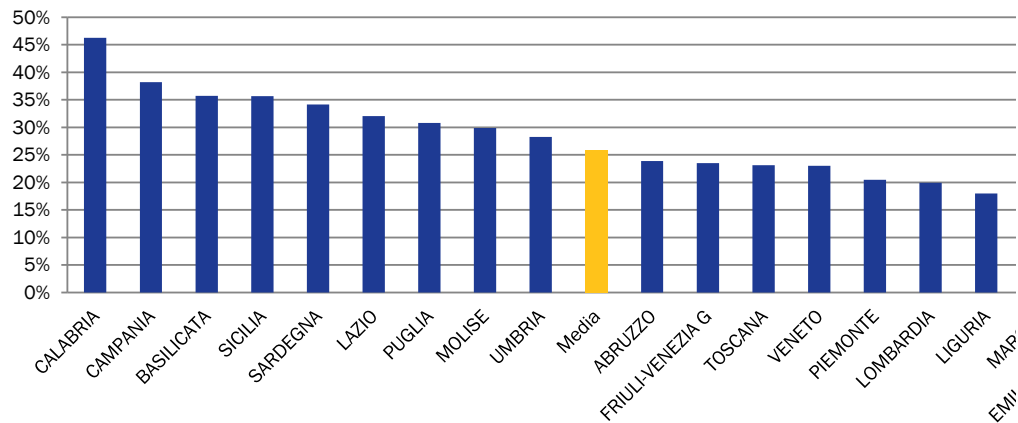
Valori in milioni di euro.

A livello regionale, l'indicatore del *tax gap* dell'IMU varia dal 46,3% del gettito teorico in Calabria al 13,3% in Valle d'Aosta e presenta valori più elevati nelle regioni meridionali (Figura 3.J.1). Particolarmente significativo è anche il *tax gap* registrato in Campania (38,2% del gettito teorico), in Basilicata (35,7%) e in Sicilia (35,7%). Valori più bassi si osservano, invece, in Emilia Romagna (15,2%), nelle Marche (17,8%) e in Liguria (18%)⁹⁸.

⁹⁷ Non sono state considerate le Province Autonome di Trento e Bolzano poiché, per queste Province, l'IMU è stata sostituita, rispettivamente, dall'IMIS (a partire dall'anno 2015) e dall'IMI (a partire dall'anno 2014), che hanno una disciplina differente.

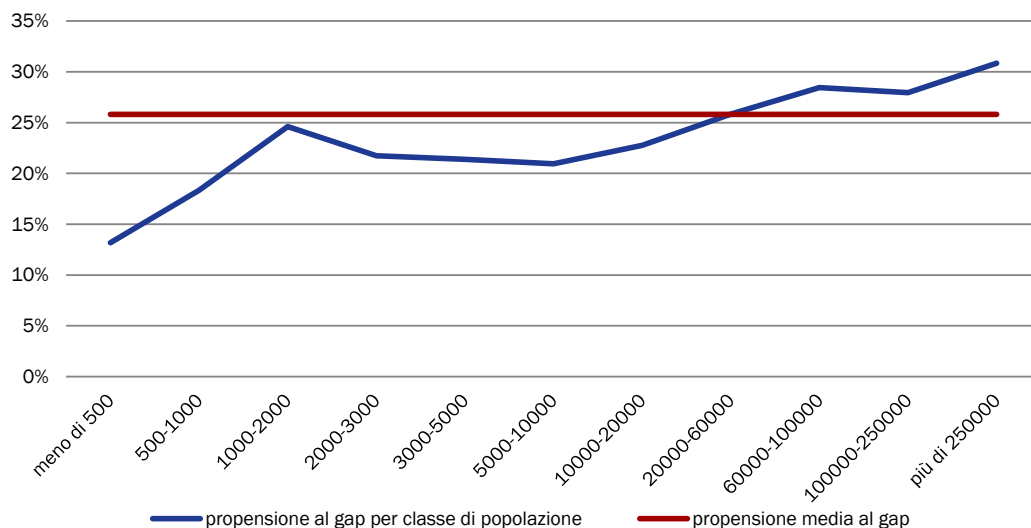
⁹⁸ Si precisa che è stato azzerato il valore del *tax gap* per i Comuni, nelle Province di Catania e Campobasso, colpiti dal terremoto nel 2018. Inoltre, il valore del *tax gap* è stato azzerato per il Comune di Mappano e i comuni confinanti (la costituzione del nuovo comune non ha reso possibile scorporre la parte di gettito IMU per le porzioni di territorio confluite in esso). Per questo motivo anche il dato a livello regionale e provinciale nei territori interessati può presentare differenze con le annualità precedenti.

FIGURA 3.J.1: TAX GAP IMU 2018 PER REGIONE



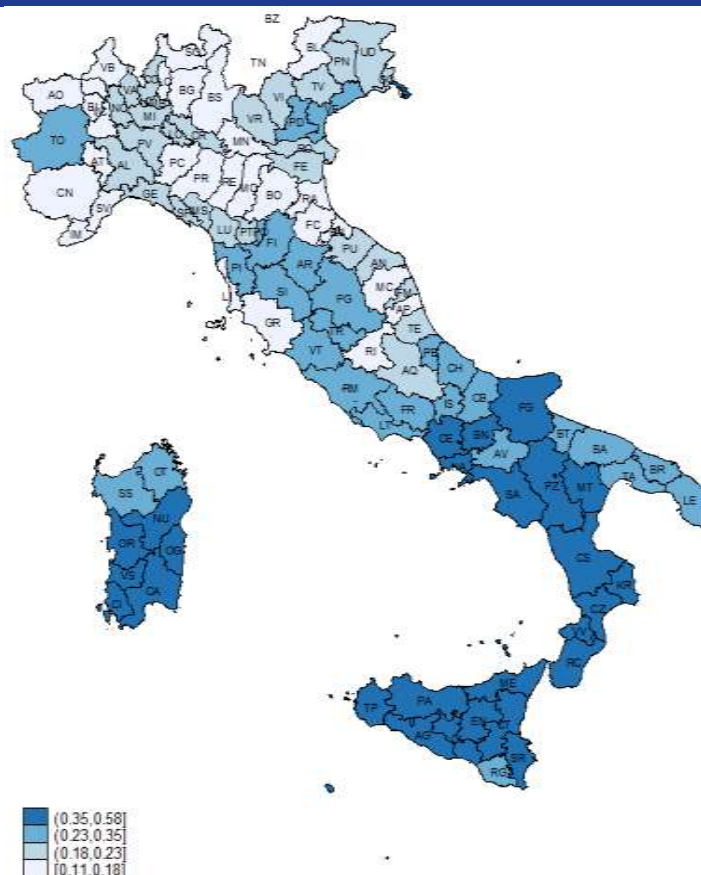
La distribuzione per classi di popolazione, illustrata in Figura 3.J.2, evidenzia una relazione tra la propensione al *gap* e l'ampiezza demografica dei Comuni. Il *tax gap* in media risulta pari al 13,2% del gettito teorico IMU nei Comuni con meno di 500 abitanti e cresce all'aumentare della dimensione demografica dei Comuni, fino a raggiungere il valore di 30,8% del gettito teorico in quelli con più di 250 mila abitanti. Per i Comuni compresi nelle ultime tre classi si registrano valori del *tax gap* superiori alla media.

FIGURA 3.J.2: PROPENSIONE AL GAP IMU 2018 PER CLASSE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI



La mappa in Figura 3.J.3 mostra la propensione al *gap* IMU per Provincia ed evidenzia una maggiore concentrazione dell'indicatore nelle regioni meridionali e nelle Isole. Si osserva un'importante correlazione spaziale della propensione al *gap*: le Province con valori elevati di propensione, infatti, sono spazialmente limitrofe a quelle con altrettanti valori elevati e viceversa.

FIGURA 3.J.3: TAX GAP IMU 2018 PER PROVINCIA



Nella Tabella 3.J.2 è illustrato l'andamento del *tax gap* dell'IMU per gli anni 2012-2018. L'ammontare del *tax gap* dell'IMU per gli altri fabbricati diversi dall'abitazione principale nel 2012 è di 3,9 miliardi circa, pari al 20,9% del gettito teorico⁹⁹. Nel 2013 il *tax gap* aumenta fino ai 5,2 miliardi circa, pari al 27% del

⁹⁹ Il 2013 rappresenta un punto di *break strutturale* per l'analisi del *tax gap* IMU. Infatti, nel 2012 la legislazione fiscale era notevolmente diversa, avendo previsto una ripartizione della quota erariale e comunale del gettito IMU derivante dai fabbricati diversi dall'abitazione principale. Inoltre, a partire dal

gettito teorico. Nel 2014 e nel 2015 si osserva, invece, una leggera diminuzione, con un *tax gap* di 5,1 miliardi e una percentuale rispetto al gettito teorico pari, rispettivamente, al 26,9% e al 26,5%. Nel 2016, il *tax gap* continua a diminuire, assestandosi al di sotto dei cinque miliardi, con una percentuale rispetto al gettito teorico pari al 26,3%. Nel 2017 e nel 2018 si osserva un'ulteriore diminuzione: il *tax gap* risulta essere pari a 4,9 miliardi circa e la propensione al *gap* è del 25,8%.

TABELLA 3.J.2: DINAMICA DEL TAX GAP IMU. ANNI 2012-2018

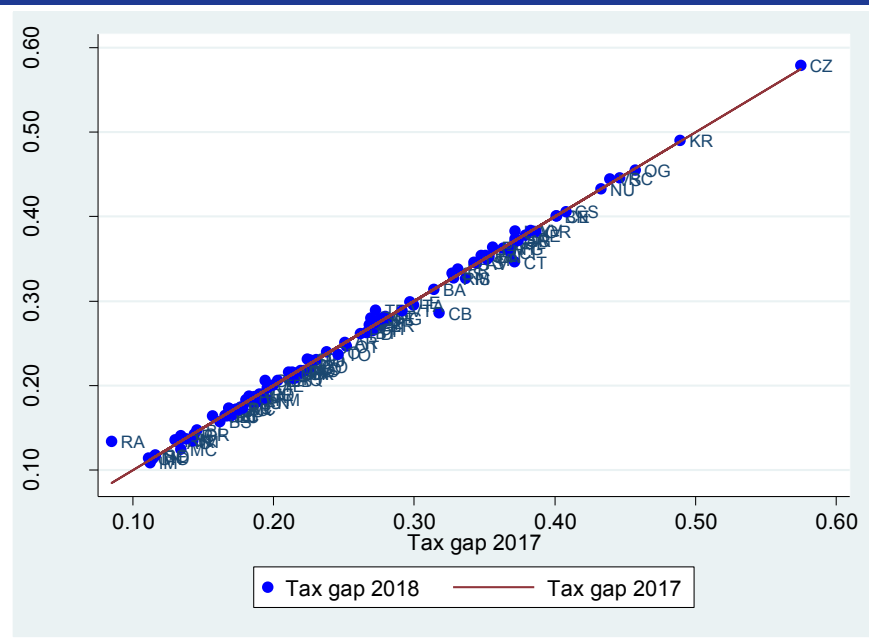
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IMU teorica altri fabbricati	18.643	19.081	19.084	19.275	18.939	18.883	18.886
IMU teorica abitazione principale	3.427	-	-	-	-	-	-
IMU effettiva altri fabbricati	14.750	13.921	13.944	14.162	13.951	14.011	13.997
IMU effettiva abitazione principale	3.317	-	-	-	-	-	-
<i>tax gap</i> IMU altri fabbricati	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869
Indicatore <i>tax gap</i> IMU altri fabbricati	20,9%	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%

Valori in milioni di euro.

Da un confronto della propensione al *gap* per provincia (Figura 3.J.4), si osserva nel passaggio dal 2017 al 2018, una stazionarietà della propensione al *gap* per la maggior parte delle province. Un aumento della propensione al *gap* si osserva per le province di Ravenna (dove l'indicatore sale dall'8,5% al 13,4%), Terni (dal 27,3% al 28,9%), e Genova (dal 19,4% al 20,6%).

2013 si è registrata una notevole diminuzione del gettito effettivo IMU sugli immobili produttivi di categoria catastale D.

FIGURA 3.J.4: LA DINAMICA DEL TAX GAP IMU PER PROVINCIA



Il calcolo della propensione al *gap* della TASI replica quello della propensione al *gap* dell'IMU ed è definito come la differenza tra il gettito TASI teorico e il gettito TASI effettivo. Il punto di partenza del calcolo del *gap* della TASI è costituito dalla determinazione del gettito TASI, teorico ed effettivo, e a tal fine, si considerano, rispettivamente, il gettito teorico IMU e il gettito effettivo IMU. Nel caso in cui l'aliquota TASI deliberata¹⁰⁰ sia:

- pari o superiore all'un per mille, ovvero l'aliquota TASI *standard*, si dividono i gettiti IMU, teorico e effettivo, per 7,6 (ovvero l'aliquota IMU *standard* divisa per l'aliquota TASI *standard*);
- inferiore all'un per mille, i gettiti IMU, teorico e effettivo, vengono divisi per 7,6 e moltiplicati per l'aliquota TASI deliberata dal comune.

Analogamente al calcolo del *gap* dell'IMU, si utilizza come indicatore il rapporto tra la differenza fra i gettiti TASI sopra determinati e il gettito TASI teorico. Inoltre, il calcolo del *tax gap* della TASI viene effettuato considerando l'aliquota di base, o aliquota *standard*, definita dal legislatore su base nazionale nella misura dell'un per mille.

¹⁰⁰ La propensione al *gap* TASI viene analizzata per i soli 4.092 Comuni, che nel 2018 avevano deliberato la relativa aliquota. Per i rimanenti 3.570 Comuni, si considera una propensione al *gap* nulla.

Nel 2018, il *tax gap* è stimato in circa 266 milioni, pari al 26,2% del gettito TASI teorico (Tabella 3.J.3). La differenza tra la base imponibile TASI teorica e la base imponibile TASI effettiva è di circa 266 miliardi¹⁰¹.

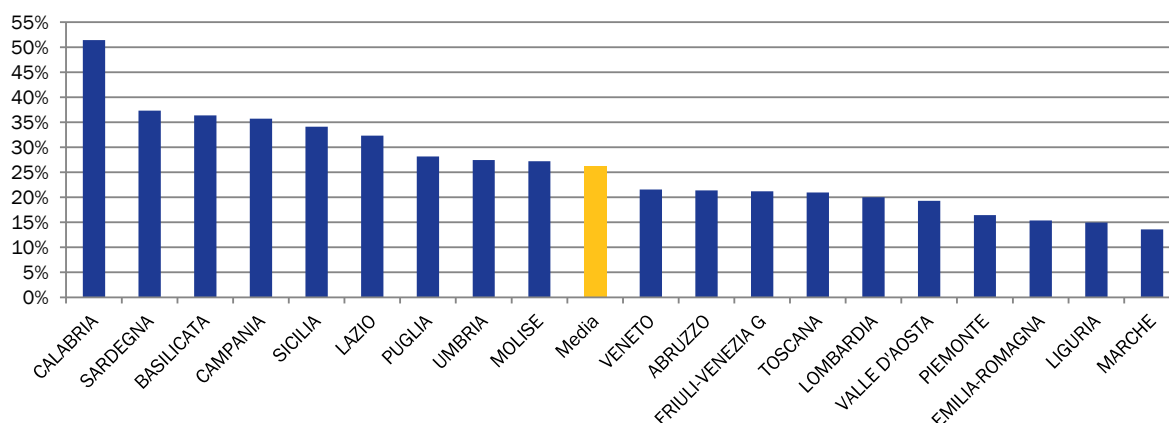
TABELLA 3.J.3: TAX GAP TASI 2018 (ESCLUSI TERRENI, AREE FABBRICABILI E FABBRICATI RURALI STRUMENTALI)

Totale TASI teorica	Totale TASI Effettiva	Tax gap TASI	Propensione al gap	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
1.017	751	266	26.2%	1.017.020	750.939

Valori in milioni di euro.

A livello regionale, l'indicatore del *tax gap* della TASI varia dal 51,4% del gettito teorico in Calabria al 13,6% nelle Marche¹⁰² e presenta valori più elevati nelle regioni meridionali (Figura 3.J.5). Particolarmente significativo è il *tax gap* registrato in Sardegna (37,3% del gettito teorico), in Basilicata (36,4%) e in Campania (35,7%). Valori più bassi si osservano, invece, in Liguria (14,9%), in Emilia Romagna (15,4%) e in Piemonte (16,4%).

FIGURA 3.J.5: TAX GAP TASI 2018 PER REGIONE

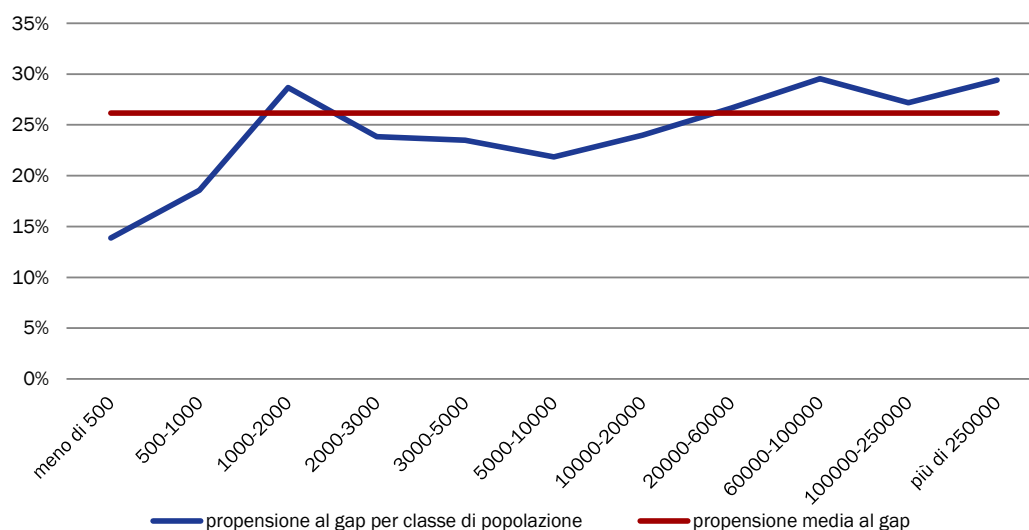


¹⁰¹ Non sono state considerate le province autonome di Trento e Bolzano poiché, per queste province, l'IMU è stata sostituita, rispettivamente, dall'IMIS (a partire dall'anno 2015) e dall'IMI (a partire dall'anno 2014), che hanno una disciplina differente.

¹⁰² Analogamente a quanto già fatto per la propensione al gap IMU, per l'anno 2018, è stato azzerato il valore del *tax gap* per il Comune di Mappano (e i comuni confinanti) e per i Comuni, nelle Province di Catania e Campobasso, colpiti dal terremoto. Per questo motivo anche il dato a livello regionale e provinciale nei territori interessati potrebbe essere sottostimato.

La distribuzione per classi di popolazione, illustrata in Figura 3.J.6, evidenzia una relazione tra la propensione al *gap* e l'ampiezza demografica dei comuni. Il *tax gap* risulta di poco superiore al 13,9% del gettito teorico TASI nei comuni con meno di 500 abitanti e cresce all'aumentare della dimensione demografica dei comuni, fino a raggiungere il valore massimo di 29,4% del gettito teorico nei comuni compresi nella fascia tra 60 mila e 100 mila abitanti. Per i comuni compresi nelle ultime tre classi si registrano valori del *tax gap* superiori al valore medio. L'unica eccezione per i comuni di piccole dimensioni è rappresentata dai comuni compresi nella fascia tra i 1000 e i 2000 abitanti, che presenta un valore più alto della media (27,2%).

FIGURA 3.J.6: PROPENSIONE AL GAP TASI 2018 PER CLASSE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI



La mappa in Figura 3.J.7 mostra la propensione al *gap* della TASI per provincia ed evidenzia, in modo analogo al *tax gap* dell'IMU, una maggiore concentrazione dell'indicatore nelle regioni meridionali e nelle isole. Si osserva un'importante correlazione spaziale della propensione al *gap*: le province con valori elevati di propensione, infatti, sono spazialmente limitrofe.