

Roma, 24 giugno 2013

Nota sulla revisione delle stime del gettito dell'IMU 2012 a disciplina di base e sulle conseguenti variazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR)

Pubblicazione Mef - Portale del federalismo fiscale "Esito della verifica del gettito Imu (art. 9, comma 6-bis, D.L. n. 174/2012 e art. 1, comma 383, Legge 228/2012)"

Contenuto delle stime e calcolo delle risorse 2013

IFEL ha pubblicato sul proprio sito le stime ministeriali definitive dell'IMU 2012, che determinano a loro volta il nuovo importo delle assegnazioni da federalismo fiscale a cura del Ministero dell'Interno (non ancora rettificata sul rispettivo sito), al fine di permettere confronti con le precedenti versioni già pubblicate (aprile, agosto ed ottobre 2012) e fornire più completi elementi di valutazione da parte degli amministratori e degli operatori dei Comuni.

I dati sono accessibili dall'"Area riservata" del sito IFEL utilizzando le credenziali di accesso già in possesso di ciascun Comune. Per la migliore comprensione delle tabelle, si raccomanda la lettura delle note esplicative.

Premessa

Il Dipartimento delle Politiche Fiscali del Mef ha diffuso il 31 maggio 2013 le nuove quantificazioni del gettito dell'IMU 2012 ad aliquota di base, unitamente alle conseguenti rettifiche delle attribuzioni del Fondo di sperimentale di riequilibrio (o dei trasferimenti statali, per i Comuni delle regioni a statuto speciale).

Ricordiamo infatti che la dotazione FSR 2012 è determinata sulla base degli scostamenti tra il gettito Imu 2012 di pertinenza del Comune (ad aliquota di base) e il corrispondente gettito Ici 2010, per effetto delle disposizioni dell'art.13, comma 17, del d.l.201/2011.

La rettifica delle attribuzioni pubblicata il 31 maggio ha riguardato la revisione delle stime (sia del gettito Imu ad aliquota di base, sia del gettito Ici) pubblicate il 15 ottobre 2012 e utilizzate ai fini dell'accertamento convenzionale dell'Imu e della quantificazione dell'FSR.

La revisione delle stime del gettito Imu ad aliquota di base è stata effettuata, come disposto dalla legge di stabilità 2013 (articolo 1, comma 383), utilizzando, oltre che i pagamenti IMU comprensivi del saldo di dicembre, i dati relativi ai regimi di imposta deliberati dai singoli Comuni raccolti e classificati dall'Ifel.

Anci ha partecipato, attraverso l'Ifel, ad una serie di confronti tecnici individuando soluzioni metodologiche per affrontare la complessa operazione di estrapolazione dal gettito incassato lordo (comprensivo cioè degli effetti delle manovre decise dai Comuni) della componente relativa all'applicazione delle aliquote di base. Dopo una lunga fase di interlocuzione con i tecnici del Mef, che ha portato al recepimento di alcune delle soluzioni metodologiche proposte da Ifel, il tavolo tecnico si è interrotto in quanto il Ministero ha ritenuto irricevibili le proposte di Anci riguardanti alcuni dei nodi strutturali che hanno condizionato l'introduzione dell'Imu sperimentale e hanno provocato gravi carenze di risorse per i Comuni.

In particolare, è stata formalmente e più volte ribadita la necessità di un intervento del Governo per il reperimento di risorse adeguate al fine di far fronte:

- alle rilevanti differenze tra ammontare complessivo della stima dell'IMU standard, valutata dal Mef in 12.252 ml. di euro, e il gettito standard effettivamente incassato, pari a circa 11.703 mln di euro (-549 milioni di euro). Lo scostamento comprende, per un importo di oltre 300 mln. di euro, il gettito virtuale dell'IMU sugli immobili di proprietà comunale che non può in alcun modo essere considerato una risorsa sulla quale operare variazioni "compensative" a favore dello Stato. Tale prioritaria considerazione, ad avviso dell'Anci, emerge con chiarezza dalla stessa modifica legislativa al comma 11, art. 13, del d.l. 201/2011, introdotta dal Parlamento nell'aprile 2012;
- alla differenza tra la provvisoria valutazione ISTAT dell'ICI 2010 - adottata dal Governo ai fini della quantificazione delle compensazioni ICI-IMU di cui al comma 17 del medesimo articolo 13 - e la valutazione revisionata dall'ISTAT nel maggio 2012, più elevata per ben 464 mln. di euro. La non considerazione del nuovo ammontare dell'ICI comporta per il comparto dei Comuni una perdita complessiva di 464 milioni di euro.

Il mancato recepimento di queste richieste ha comportato, a livello di singolo Comune, delle variazioni inattese del fondo al ribasso che, a bilancio 2012 chiuso, condizionano l'equilibrio dell'esercizio 2013.

Il contenuto della stima IMU di maggio 2013

Per meglio comprendere i meccanismi di stima si ripercorrono brevemente i principali aspetti tecnici delle elaborazioni effettuate dal Mef, evidenziandone le criticità.

La revisione del gettito Imu

La stima del gettito Imu 2012 ad aliquota di base elaborata dal Mef, ammonta complessivamente a 12,252 mln. di euro (quota destinata ai Comuni) ed è composta da tre addendi, che sono poi esaminati separatamente:

- A. Il gettito incassato ad aliquota di base (11.703 mln.)
- B. Il gettito virtuale degli immobili comunali (304 mln.)
- C. Il gettito virtuale derivante da "code" di gettito atteso ma non riscosso (244 mln.)

A. Dal gettito incassato al gettito incassato ad aliquota di base

L'apporto metodologico di Ifel al processo di stima si è prevalentemente concentrato sulla valutazione per singolo comune del gettito incassato ad aliquota di base.

La collaborazione Ifel si è interrotta prima della elaborazione delle stime definitive a causa del citato mancato accoglimento delle richieste formulate da Anci.

La lunga fase di collaborazione tecnica Ifel - Mef ha comunque consentito di adottare un algoritmo di stima del gettito incassato ad aliquota di base complesso ma sufficientemente affidabile. In particolare il Mef ha recepito l'esigenza di procedere, nel contesto di elevata incertezza e complessità, al confronto di risultati di tre diversi metodi di stima (metodi "Acconti", "Gettito" e "Stato" descritti [nella nota metodologica Mef](#)), in modo tale da pervenire ad un risultato più affidabile.

Come si evince anche dalla nota metodologica Mef, per alcune casistiche non sono purtroppo applicabili tutti i tre metodi di calcolo. In particolare, per quanto riguarda gli immobili diversi dall'abitazione principale, nei casi di presenza di regimi di imposta speciali di rilevante incidenza risulta impossibile il calcolo del gettito standard mediante "inversione" del meccanismo di formazione dell'imposta, basato sul riproporzionamento del gettito effettivo incassato all'aliquota di base. Per quanto riguarda l'abitazione principale, inoltre, in presenza di sforzo fiscale è praticabile la sola stima diretta su dati di fonte catastale. Per queste due casistiche le stime possono presentare margini di scostamento più ampi.

B. Il gettito virtuale degli immobili comunali

Per quanto riguarda il gettito degli immobili comunali, la stima effettuata dal Mef innova rispetto alle valutazioni diffuse nel corso del 2012 (pubblicate sul sito Ifel). L'innovazione è dovuta prevalentemente ad una nuova fornitura di stime da parte dell'Agenzia del Territorio, a cui è stata prudenzialmente applicata una clausola di salvaguardia a favore di Comuni che presentavano quote anomale di immobili di proprietà comunale.

In proposito, va segnalato che con il dl 35, recentemente convertito in legge dal Parlamento, *viene attribuito ai Comuni un contributo annuo per il 2013 e per il 2014 commisurato al "maggior taglio di risorse operato negli anni 2012 e 2013"* dovuto all'inclusione del gettito IMU degli immobili di proprietà comunale nel calcolo della variazione compensativa delle assegnazioni statali. Si tratta di un maggior contributo autonomo (cioè non integrato nel FSC 2013-14) pari nel 2013 a 330 mln. di euro e nel 2014 a 270 mln. di euro. I due contributi annuali non concorrono al calcolo dei saldi validi ai fini del Patto di stabilità interno. Tali nuove attribuzioni costituiscono un primo importante risultato dell'azione condotta dell'Anci per il recupero dei tagli conseguenti al mancato riconoscimento del gettito reale dell'IMU, ma rappresentano un ristoro soltanto parziale della perdita di risorse subita dal comparto.

C. Il gettito virtuale atteso ma non riscosso

L'accordo di Conferenza Stato-Città del 1° marzo 2012 sulla distribuzione dell'FSR prevedeva l'invarianza della dotazione complessiva e, nonostante le richieste dell'Anci, il Governo ha scelto di

non tener conto della minore dimensione degli incassi che già si prospettava sulla base degli acconti di giugno 2012. Di conseguenza, il Mef non ha utilizzato per il calcolo del fondo il gettito effettivamente incassato (11.703 milioni, stima ad aliquota di base), ma la previsione di gettito (12.252 milioni). Sulla base dei risultati annui, l'utilizzo del gettito incassato ad aliquota di base per il calcolo dell'FSR avrebbe comportato, oltre all'incremento dovuto al "gettito" degli immobili di proprietà comunale, un incremento del fondo pari a 244 milioni (l'ammontare del gettito virtuale da "code"). Per la ripartizione tra i Comuni di tale quota aggiuntiva, il Mef ha seguito un criterio di proporzionalità rispetto alle altre componenti del gettito standard (circa il 2%).

La revisione del gettito Ici 2010

Il risultato dell'operazione di revisione del gettito Ici, indicato nelle tabelle Mef come "*variazioni da considerare ai fini della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni*", non comporta una variazione di risorse del comparto, ma opera una redistribuzione interna dell'Ici 2010 utilizzata come base di calcolo dell'FSR.

La nota metodologica Mef non permette di ricostruire l'algoritmo effettivamente utilizzato per il calcolo di questa riallocazione di gettito, tuttavia si può affermare che l'operazione si sostanzia prevalentemente in una parziale rettifica del ricalcolo dell'Ici effettuato unilateralmente dal Mef con le stime del 15 ottobre 2012. In quella sede si alterava il dato Ici riscontrato dai Certificati di Conto Consuntivo in funzione del rapporto tra gettito Ici e acconto dell'IMU "Altri immobili", un'operazione sempre fortemente contestata da Ifel. Oggi, con le nuove stime, i Comuni che hanno incassato a saldo un gettito IMU sensibilmente superiore agli acconti (ad aliquota di base) si vedranno "restituita" una quota del taglio dell'Ici 2010 subito con le stime del 15 Ottobre. L'onere di queste "restituzioni" è stato imputato all'intero comparto, anziché essere finanziato con risorse aggiuntive come richiesto dall'Anci.

Riflessi sui bilanci e calcolo delle risorse 2013

C'è da chiedersi quali siano le conseguenze della revisione delle risorse di base 2012 dei Comuni (IMU ad aliquota di base e FSR) riportate nei nuovi dati Mef.

Effetti sui rendiconti e sugli equilibri di Patto 2012

In primo luogo, va osservato che le variazioni in questione non possono avere effetto diretto sui rendiconti per il 2012, che sono per la quasi totalità ormai chiusi. Soltanto un'espressa norma di legge potrebbe consentire una modifica dei dati di rendiconto e ciò appare irragionevole in questa fase dell'anno, anche considerando gli adempimenti relativi al Patto di stabilità 2012, i cui termini sono parimenti già trascorsi.

In assenza di una norma espressa, le nuove stime agiscono in conto residui attivi (in aumento e/o in riduzione) e gli effetti contribuiscono alla determinazione del risultato di gestione, in sede di approvazione del rendiconto 2013, entro aprile 2014.

Effetti analoghi producono le regolazioni ancora pendenti delle assegnazioni statali 2012 già pubblicate dal Ministero dell'Interno. Si tratta, in particolare, dei casi di Comuni che hanno ricevuto nel 2012 importi a titolo di acconto del FSR superiori a quanto effettivamente spettante

alla luce delle stime di ottobre 2012. Tali regolazioni, che a norma di legge dovrebbero avvenire attraverso storno sulle assegnazioni dovute o sul gettito dell'IMU, dovranno ora essere integrate con le ulteriori variazioni eventualmente derivanti dalla recente revisione delle stime IMU.

Gli enti che, alla luce della nuova revisione (o anche solo per aver ricevuto acconti FSR 2012 in eccesso), devono restituire quote di FSR e non hanno iscritto negli stanziamenti del bilancio 2012 la relativa spesa, sono ora costretti ad iscrivere l'eccedenza tra le previsioni di spesa del bilancio 2013. In assenza di un provvedimento legislativo, tale spesa incide sia sugli equilibri di bilancio (compensabili con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione 2012, se sufficientemente capiente), sia sui saldi utili ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno.

Appare pertanto auspicabile una disposizione che chiarisca che tali restituzioni non costituiscono una "spesa" da parte del Comune che non avesse impegnato il relativo importo già nel bilancio 2012, bensì una mera regolazione contabile che avviene nel corso dell'esercizio 2013 e, come tale, da considerare esclusa dal saldo valido ai fini del Patto di stabilità.

Effetti sulla quantificazione delle risorse 2013

La nuova quantificazione di base delle risorse, ora rideterminata per il 2012, costituirà certamente la base di riferimento per l'applicazione delle modifiche previste per il 2013.

Nel calcolo delle risorse disponibili per il 2013, che deve tener conto della nuova ripartizione del gettito dell'IMU tra Comuni e Stato, le nuove quantificazioni hanno in estrema sintesi i seguenti effetti:

A) Nuova determinazione delle risorse base 2012

$$\begin{aligned} & \textbf{Risorse base 2012} \\ & \quad = \\ & \quad \textbf{Imu ad aliquota di base} \\ & \quad \textbf{(da nuova quantificazione Mef maggio 2013, colonna A)} \\ & \quad + \\ & \quad \textbf{FSR 2012} \\ & \quad \textbf{(da pubblicazione Min. Interno, invariata)} \\ & \quad + / - \\ & \quad \textbf{Variazioni al FSR derivanti dalla nuova stima IMU} \\ & \quad \textbf{(da nuova quantificazione Mef, colonna E, con il segno invertito)} \\ & \quad + / - \\ & \textbf{Differenza "taglio aggiuntivo ex articolo 28" di ottobre 2012 meno stesso valore di maggio 2013} \\ & \textbf{(da nuova quantificazione Mef, pagina "Riduzione FSR, ai sensi dell'art. 28, c.7 e 9 del D.L. 201/2011")} \end{aligned}$$

B) Nuova determinazione delle risorse base 2013

Risorse base 2013

=

Risorse base 2012

-

**Taglio disposto sul 2013 con il dl 95/2012
(nuova quantificazione indicata dal dl 35/2013)**

Le risorse di base così determinate possono poi essere ripartite tra quota riconducibile all'IMU ad aliquote e detrazioni standard e quota derivante dal Fondo di solidarietà 2013 (FSC).

Ai fini di questa ripartizione devono considerarsi le seguenti evidenze:

- in base alla Legge di stabilità per il 2013, una parte dell'IMU standard 2013 acquisita dal Comune va destinata all'alimentazione del FSC 2013, in base alle previsioni della Legge di stabilità (comma 380, lett. b). La norma quantifica tale alimentazione in 4.718 mln. di euro su scala nazionale. Per ottenere l'importo richiesto, l'IMU base di competenza di ciascun Comune deve essere ridotta di una quota pari a circa il 37% della parte relativa agli Altri immobili, che verrà trattenuto "alla fonte", a cura dell'Agenzia delle Entrate-Struttura di gestione del circuito F24. L'imputazione in bilancio dell'IMU dovrebbe pertanto avvenire al netto della trattenuta in questione. Non avrebbe infatti alcun senso imputare in bilancio l'IMU al lordo di tale trattenuta e prevedere una spesa (per "trasferimenti" ?) finalizzata all'alimentazione del Fondo;
- il FSC 2013 è valutabile nel suo complesso in circa 6,7 mld. di euro per l'insieme dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Sardegna e della Sicilia e viene ripartito per il 2013 sulla base di criteri semplificati (Legge di stabilità, comma 380, lett. d e art. 10-sexies del dl 35/2013). In sostanza, a seguito della sospensione dei criteri che potevano portare a variazioni significative nella distribuzione (fabbisogni standard, dimensione territoriale e demografica, ammontare dell'IMU), il Fondo viene distribuito in modo che ciascun singolo Comune raggiunga il totale delle risorse di base dovute sulla base del calcolo delle precedenti lette A e B, tenendo conto dell'ammontare dell'IMU 2013 ad aliquote base di cui si prevede l'acquisizione. Il FSC spettante per il 2013 è quindi calcolabile per differenza:

FSC 2013

=

Risorse base 2013

-

IMU COMUNALE 2013

(al netto della quota trattenuta per alimentare il FSC nazionale)

- ai fini dei calcoli del FSC (sia della trattenuta sull'IMU necessaria per alimentarlo, sia dell'ammontare spettante al Comune), vanno considerati i valori dell'IMU indicati dal Mef con la revisione delle stime 2012, che comprendono le quote di gettito non incassate.