

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante disposizioni in materia
di federalismo fiscale municipale
(Atto del Governo n. 292)**

nota di lettura

Dicembre 2010
n. 92/1



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Ha collaborato il dott. Dario Pezzati nell'ambito di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
Fase transitoria	1
Fase a regime.....	3
<i>Articolo 1 (Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 2 (Cedolare secca sugli affitti)</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 3 (Federalismo fiscale municipale a regime), articolo 4 (Imposta municipale propria) e articolo 5 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso)</i>	<i>23</i>
<i>Articolo 6 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento).....</i>	<i>29</i>
<i>Articolo 7 (Imposta municipale secondaria facoltativa).....</i>	<i>33</i>
<i>Articolo 8 (Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie)</i>	<i>34</i>

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale prevede - in attuazione della legge n. 42 del 2009 - il superamento graduale dell'attuale sistema di finanziamento dei comuni, basato principalmente su trasferimenti dal bilancio dello Stato. Il percorso viene disegnato in due fasi: una transitoria e una a regime.

Fase transitoria

La prima fase, quella **transitoria**, prevede la devoluzione ai comuni del gettito di alcuni tributi vigenti connessi con la fiscalità immobiliare, in sostituzione della maggior parte dei trasferimenti erariali. Viene introdotta (a decorrere dall'anno d'imposta 2011) una imposta cedolare secca sui redditi da locazione. Si prevede l'istituzione di un fondo nel bilancio dello Stato (Fondo sperimentale di riequilibrio, FSR) alimentato dal gettito delle imposte devolute (compreso quello della cedolare) e ripartito tra i comuni. Allo Stato vengono attribuiti il gettito relativo all'accisa sull'energia elettrica (attualmente di spettanza comunale) e una compartecipazione sulle imposte devolute ai comuni.

Al riguardo, si osserva che le disposizioni che regolano la fase transitoria non sembrerebbero identificare procedure univoche di gestione della devoluzione delle entrate e della sostituzione dei trasferimenti. Sarebbe utile un chiarimento preliminare da parte del Governo su quale percorso di attuazione venga prefigurato in relazioni a tali aspetti.

Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, infatti, sembrano poter delineare due procedure alternative di alimentazione/gestione del FSR.

I gettiti devoluti continuano a venire incassati dallo Stato (e quindi iscritti in entrata nel relativo bilancio). Le imposte confluiscono poi nel FSR e - dopo l'assegnazione della compartecipazione allo Stato - vengono ripartite tra i comuni. Nel periodo transitorio, quindi, i comuni (seppur

titolari delle risorse devolute) le riceverebbero solo con il completamento della ripartizione del FSR.

I gettiti devoluti sono incassati direttamente dagli enti, i quali riversano successivamente al bilancio dello Stato una quota del gettito incassato a livello locale. Le risorse iscritte in entrata nel bilancio dello Stato in parte finanziano la compartecipazione al gettito di competenza dello Stato, in parte confluiscono nel FSR, per venire poi nuovamente ripartite tra i comuni.

Anche con riferimento alla fissazione della percentuale di compartecipazione dello Stato (art.1, comma 6), sembrerebbero necessari alcuni chiarimenti preliminari. Tale percentuale verrebbe fissata nel primo anno di applicazione (il 2011) sulla base di alcuni parametri individuati nello schema di decreto (volume delle imposte devolute, trasferimenti fiscalizzati e gettito dell'addizionale energia) al fine di garantire la neutralità del provvedimento sui saldi di finanza pubblica. Non è chiaro peraltro come il meccanismo di invarianza operi nel 2012 e 2013. Sembrerebbero esservi due opzioni:

- l'aliquota di compartecipazione viene fissata nel primo anno e poi applicata - nella stessa misura - alle imposte devolute degli anni successivi. L'evoluzione naturale del gettito risulterebbe attribuita pro quota ai comuni e allo Stato, in base alla percentuale di compartecipazione. Qualora gli importi indicati nella RT (ad esempio il gettito connesso con la cedolare secca) non si manifestassero coerenti con le previsioni nel secondo e terzo anno, il minor gettito ricadrebbe pro quota su comuni e Stato.
- l'aliquota di compartecipazione viene individuata all'inizio di ciascun anno, sulla base dei parametri indicati nello schema (entrate devolute, trasferimenti e addizionale energia) relativi al bilancio di quell'anno. In tal caso, una eventuale dinamica delle entrate devolute superiore o inferiore alle attese, rimarrebbe in capo allo Stato.

Da notare, infine, che l'istituzione della cedolare sulle locazioni sembrerebbe implicare una perdita di gettito per le regioni connessa con l'addizionale IRPEF sui redditi da locazione i cui titolari optano per la cedolare.

Il quadro dei flussi finanziari tra Stato e comuni, prima e dopo l'attuazione del percorso transitorio di devoluzione, può essere riepilogato nei seguenti termini, in base ai dati contenuti nella RT:

	2011	
	ante devoluzione	post devoluzione
COMUNI		
IRPEF redditi fondiari		6.380
cedolare locazioni		2.644
registro, bollo, etc.		6.559
trasferimenti da Stato	12.952	
compartecip. Stato a tributi devoluti		-1.898
ICI	9.920	9.920
addizionale energia	733	
totale	23.605	23.605
STATO		
IRPEF redditi fondiari	6.380	
cedolare locazioni	2.644	
registro, bollo, etc.	6.559	
trasferimenti a comuni	-12.952	
compartecip. Stato a tributi devoluti		1.898
addizionale energia		733
totale	2.631	2.631

Fase a regime

La seconda fase, a **regime**, decorre dal 1° gennaio 2014 e prevede l'introduzione di una imposta municipale propria (IM), legata al possesso e al trasferimento degli immobili, destinata a sostituire vari tributi relativi al patrimonio immobiliare. Fino alla introduzione del fondo perequativo di cui all'art.13 della legge-delega, continuerebbe ad operare il FSR, alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, anche se – tenuto conto del termine di 24 mesi per l'emanazione degli ulteriori decreti correttivi in cui verrebbe istituito il fondo perequativo - potrebbe prefigurarsi una situazione in cui il fondo perequativo viene fatto entrare in vigore con la fase a regime.

Il finanziamento dei comuni si baserebbe sulla nuova IM, sulla cedolare sulle locazioni, nonché su quote dell'Irpef e sulle imposte locali minori (che possono essere sostituite dall'imposta secondaria facoltativa di cui all'articolo 7). L'aliquota dell'imposta municipale propria sul possesso verrà stabilita (con DPCM da emanare entro il 30 novembre 2010, in grande anticipo rispetto alla data di entrata in vigore della nuova imposta) in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria dell'intero provvedimento.

Al riguardo, si rileva che la formulazione del testo appare incerta anche su alcuni elementi della fase a regime. Con riferimento all'applicazione della compartecipazione dello Stato ai gettiti devoluti, infatti, i criteri di determinazione dell'aliquota di compartecipazione stabiliti dal comma 6 dell'articolo 1 sembrano applicabili per la fase transitoria, ma non per quella a regime.

L'ipotesi che la compartecipazione venga fissata nel primo anno e applicata nella medesima misura alla nuova IM, produrrebbe una compartecipazione per lo Stato molto elevata a partire dal 2014, poiché l'IM (nella componente sulla proprietà e sul trasferimento) dovrebbe produrre, secondo i dati della RT, un gettito ben superiore a quello delle imposte devolute nel periodo transitorio. L'ipotesi alternativa di periodiche revisioni dell'aliquota non ha riscontro esplicito nel testo e comunque non troverebbe più fondamento nei parametri di calcolo indicati al comma 6, in quanto non più sussistenti a decorrere dal 2014.

Anche per quanto riguarda la fissazione dell'aliquota dell'imposta municipale sul possesso sussistono margini di incertezza, in quanto occorrono approfondimenti sui parametri di riferimento per il calcolo, costituiti dal gettito dei nuovi tributi istituiti e dalla distribuzione della base imponibile tra aliquota ordinaria e agevolata, sotto il vincolo dell'invarianza per la finanza pubblica. La RT propone solo a titolo indicativo una quantificazione dei tributi sostituiti e nelle audizioni sono emerse molte informazioni sulla distribuzione della base imponibile della nuova IM. La determinazione in concreto dell'aliquota dipenderà dai valori effettivi di tali variabili, ovvero i gettiti dei tributi sostituiti e di quelli che continueranno a sussistere e la loro imputazione ai comuni e allo Stato.

A tale riguardo si segnala che - tenuto conto del combinato disposto dell'articolo 4, comma 1, e dell'articolo 5, commi 1 e 9 - non è chiara l'effettiva portata sostitutiva del nuovo tributo rispetto a quelli attualmente di competenza erariale, devoluti ai comuni ai sensi dell'articolo 1. Risulta ambigua altresì la conferma dell'attribuzione ai comuni di parte del gettito da locazioni (articolo 5, comma 9, secondo periodo), che sembrerebbe prefigurare la possibilità di un ritorno allo Stato di parte del gettito già devoluto.

Tenuto conto delle incertezze elencate appare, pertanto, possibile indicare solo parzialmente a titolo riepilogativo i flussi tra Stato e comuni nella fase a regime, mancando sia il criterio della determinazione della compartecipazione dello Stato, sia l'effettiva entità dell'assegnazione ai comuni del gettito sui redditi fondiari.

Sistema a regime	
COMUNI	
IRPEF redditi fondiari	non rilevabile
cedolare locazioni	3.807
registro, bollo, etc.	0
trasferimenti da Stato	0
compartecipazione Stato	non rilevabile
addizionale energia	0
ICI	0
IM proprietà	11.570
IM trasferimenti	6.457
totale	non determinabile
STATO	
IRPEF redditi fondiari	non rilevabile
compartecipazione Stato	non rilevabile
addizionale energia	733
totale	non determinabile

Articolo 1

(Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)

L'articolo 1 statuisce le norme per la transizione al nuovo sistema di finanziamento dei Comuni basato sulla fiscalità immobiliare.

Il **comma 1** elenca i tributi il cui gettito viene devoluto ai Comuni, in relazione agli immobili situati nel loro territorio, ovvero:

- a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti traslativi della proprietà di beni immobili, così come indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata DPR n. 131 del 1986;
- b) imposte ipotecaria e catastale, ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti a IVA;
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- d) imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;
- g) cedolare secca sugli affitti.

Viene istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), la cui durata viene fissata in cinque anni (**comma 2**), fondo che cessa, in ogni caso, a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009. Il FSR è suddiviso in due sezioni: la prima pertinente alle imposte indirette e ai tributi speciali catastali (lettere *a*), *b*), *d*), *e*) e *f*), elencate in precedenza) e la seconda corrispondente alle imposte dirette (lettere *c*) e *g*) (**comma 3**). A decorrere dall'anno 2014, entrambe le sezioni vengono finanziate con quote

del tributo avente per presupposto il trasferimento di immobili, così come istituito dall'articolo 6 del presente schema di decreto.

Il **comma 4** stabilisce che debba rimanere attribuito allo Stato il gettito delle imposte ipotecarie e catastali relative agli atti soggetti ad IVA e che gli venga attribuito quello dell'addizionale sull'accisa sull'energia elettrica, ad oggi assegnato ai comuni.

Il **comma 5** regola le modalità di alimentazione e di riparto del FSR, che saranno fissate da un decreto del Ministro dell'Interno, di intesa con il Ministro dell'economia, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Con lo stesso decreto, inoltre, dovranno essere individuate le quote di gettito dei tributi devoluti ai Comuni, attribuendo a ciascun comune una quota che dipenderà dalla base imponibile derivante dal possesso o trasferimento di immobili oggetto di imposizione. La ripartizione dovrà tenere conto della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuata, e dei risultati ottenuti dai Comuni nella partecipazione alle attività di accertamento tributario. Viene anche stabilito che saranno adottate misure semplificate di attribuzione del gettito ai comuni più piccoli, prevedendo anche devoluzioni differenziate, semplificate e forfettizzate.

Il **comma 6** prevede, in sede di prima applicazione, la determinazione (con decreto del Ministro dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-Città, da adottare entro il 30 novembre 2010) di una quota di compartecipazione dello Stato al gettito derivante dai tributi devoluti ai comuni, al fine di garantire la neutralità finanziaria del provvedimento e il rispetto dei saldi di finanza pubblica. La determinazione della compartecipazione avviene sulla base dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione e del gettito dell'accisa su energia elettrica che rimane di competenza del bilancio dello Stato. A partire dal 2014 la quota di compartecipazione verrà determinata sul gettito dell'imposta municipale propria. L'efficacia delle disposizioni di devoluzione delle entrate ai comuni è subordinata alla determinazione della quota di compartecipazione dello Stato al fondo. La quota di compartecipazione può essere ulteriormente ridotta in corrispondenza della individuazione di altri trasferimenti da fiscalizzare, o comunque rivista – in coerenza dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica – in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard.

La RT presenta un articolato set di informazioni. Con riferimento al comma 1 riporta il riepilogo dei gettiti dei tributi devoluti per il 2008, suddivisi per le due sezioni del FSR entro il quale confluiscono, distinti tra Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e Regioni a Statuto Speciale (RSS), e li proietta al 2011 tenendo conto dello scenario macroeconomico di riferimento della RUEF, presentata nel maggio del 2010 (cfr. tabella 1). I gettiti sono stimati elaborando i dati contenuti sia negli atti soggetti a registrazione, sia nelle deleghe di versamento (modelli F23 e F24) dell'anno 2008, sia dalle volture catastali forniti dall'Agenzia del Territorio. Per l'Irpef relativa ai redditi fondiari, il riferimento per il calcolo è quello della base imponibile dei redditi fondiari, esclusi i redditi agrari. Le stime tengono conto della perdita di gettito connessa con l'istituzione della imposta cedolare sulle locazioni, sia con riferimento ad una piccola componente di addizionale comunale, sia con riferimento alle imposte di registro e bollo. La somma della prima e seconda

sezione costituisce il massimo gettito potenzialmente devolvibile (e che confluirà nel FSR), quantificato dalla RT in 15.583 milioni di euro.

Nella tabella si riportano anche le proiezioni del gettito dei tributi che, ai sensi del comma 4, restano o sono attribuiti allo Stato, relativi alle imposte ipotecarie e catastali degli atti soggetti a IVA e all'addizionale sull'energia elettrica.

Tabella 1.

Tabella gettito su immobili e relativi trasferimenti escluso ipocatastali per atti soggetti a IVA				
Voci di entrata	2008	2009	2010	2011
art. 1, commi 1, 2 e 3				
Finanziamento Fondo sperimentale di riequilibrio - 1^a sezione				
a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'art. 1 della tariffa, parte prima allegata al dpr 26 aprile 1986, n. 131 (parte cap. 1201 e parte cap. 1205)	3.342	3.234	3.284	3.333
RSO	2.990	2.893	2.938	2.982
RSS	352	341	346	351
b) imposta ipotecaria e catastale (parte cap. 1210 e parte cap. 1243) - escluse quelle relative agli atti soggetti a IVA	2.256	1.948	1.964	1.993
RSO	2.026	1.750	1.763	1.790
RSS	230	199	200	203
d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili (parte cap. 1201 e parte cap. 1205) - (*)	1.120	1.083,6	1.100,4	1.096,9
RSO	1.001	968,7	983,7	980,5
RSS	119	114,7	116,4	116,1
e) tributi speciali catastali (parte cap. 2054)	26,5	25,4	25,5	25,9
RSO	21,9	21,0	21,2	21,5
RSS	4,6	4,4	4,3	4,4
f) tasse ipotecarie (parte cap. 1400)	118	107,6	108,7	110,3
RSO	103	93,5	94,4	95,8
RSS	15	14,0	14,2	14,4
TOTALE PRIMA SEZIONE dal 2011				6.559
RSO				5.869
RSS				689
Finanziamento Fondo sperimentale di riequilibrio - 2^a sezione				
c) imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), in relazione ai redditi fondiari (parte cap. 1023) (*)	8.572	8.678	8.782	8.380
RSO	7.606,5	7.697,4	7.789,6	5.678,2
RSS	965,7	980,6	992,4	701,8
g) cedolare secca sugli affitti (gettito dal 2011) v. RT art. 2				2.644
RSO				2.364
RSS				280
TOTALE SECONDA SEZIONE dal 2011				9.024
TOTALE RSO				8.041,9
TOTALE RSS				982,1
Totale 1^a e 2^a sezione dal 2011				15.583

(*) - considera gli effetti dell'introduzione della cedolare secca dal 2011 (v. RT art. 2)
in milioni di euro

art. 1, comma 4 - gettito che resta o è attribuito allo Stato	2008	2009	2010	2011
Imposte ipotecaria e catastale relative a atti soggetti ad IVA	987	853	859	872
RSO	878	758	764	775
RSS	110	95	96	97
2) addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a) e b), del decreto legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito con legge 27 gennaio 1989, n. 20;	707	715	722	733
RSO	580	587	593	602
RSS	127	128	129	131

in milioni di euro

Fonte: Relazione tecnica al provvedimento

Con riferimento al calcolo della percentuale di compartecipazione (elemento che garantisce la neutralità per la finanza pubblica nel percorso di devoluzione), la RT evidenzia come questo richieda – oltre al volume di entrate devolute e del gettito dell'addizionale sull'energia elettrica – anche l'individuazione dei trasferimenti statali suscettibili di fiscalizzazione.

La RT propone la quantificazione di tali trasferimenti, relativa all'anno 2008, contenuta nella relazione della COPAFF, allegata alla Relazione sul Federalismo Fiscale presentata al Parlamento il 30 giugno 2010.

La tabella 2 riporta i trasferimenti ai comuni da parte del Ministero dell'Interno classificati per regione di appartenenza, ovvero:

- Fondo sviluppo investimenti;
- Trasferimenti di tipo A, aventi natura permanente e generale;
- Trasferimenti di tipo B, aventi natura permanente ma non destinati alla totalità degli enti;
- Trasferimenti di tipo C, rappresentanti interventi specifici destinati a pochi Comuni.

L'articolo 11, comma 1, della legge 42 del 2009 dispone però un regime di eccezioni per i fondi aventi la natura di “contributi speciali”, vale a dire diretti a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione europea e ai co-finanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione, che sono oggetto della delega di cui all'articolo 16 della legge 42 del 2009.

Sulla base di questa classificazione, la quota di trasferimenti fiscalizzabili individuata dalla COPAFF corrisponde alla somma dei trasferimenti di tipo A e B, in quanto quelli di tipo C vengono ritenuti non suscettibili di sostituzione con la fiscalità in ragione della loro natura non permanente e generale.

La RT proietta al 2011-2013 i trasferimenti dalla COPAFF, incorporando altresì le riduzioni operate nel decreto-legge n. 78 del 2010, precisando peraltro che tale stima sarà aggiornata in sede di definizione del disegno di legge di bilancio dello Stato 2011-2013 (cfr. tabella 3).

Sulla base delle previsioni di gettito relativo ai tributi devoluti (15.583 milioni di euro), delle stime relative ai trasferimenti fiscalizzabili al netto delle riduzioni operate nella manovra di luglio (12.952 milioni di euro) e dell'addizionale sull'energia elettrica (733 milioni), la RT calcola la quota di compartecipazione statale per l'anno 2011, pari a 1.898 milioni di euro (cfr. tabella 4).

Tabella 2. Trasferimenti statali ai Comuni per l'anno 2008 *migliaia di euro*

REGIONI	DAL MINISTERO DELL'INTERNO			
	FONDO SVILUPPO INVESTIMENTI	TRASFERIMENTI TIPO "A"	TRASFERIMENTI TIPO "B"	TRASFERIMENTI TIPO "C"
ABRUZZO	18.524.496	278.819.639,76	8.066.070	2.326.173
BASILICATA	10.701.436	169.779.491,96	4.956.974	6.561.929
CALABRIA	36.421.437	539.740.866,90	21.272.633	9.052.817
CAMPANIA	70.816.923	1.780.440.751,04	32.942.855	85.151.077
EMILIA ROMAGNA	43.416.588	993.201.801,14	12.252.963	1.759.494
LAZIO	76.608.842	1.413.694.517,12	6.747.705	426.656.528
LIGURIA	21.238.267	472.792.073,17	8.876.975	1.849.864
LOMBARDIA	107.296.534	2.096.787.688,63	58.836.293	19.749.758
MARCHE	17.575.837	332.803.769,42	8.753.468	1.929.353
MOLISE	5.491.988	73.064.226,17	4.015.753	1.291.283
PIEMONTE	49.702.407	1.062.083.301,57	34.375.958	10.623.670
PUGLIA	46.511.280	948.080.397,85	4.355.260	19.481.750
TOSCANA	42.810.447	916.802.819,22	11.564.576	1.586.856
UMBRIA	9.647.065	222.314.364,32	2.627.721	1.392.377
VENETO	51.638.682	973.146.743,31	18.670.428	9.842.342
TOTALE 15 R.S.O.	608.402.230	12.273.552.451,58	238.315.632	599.255.271
SARDEGNA	26.900.260	379.572.090,55	6.768.448	3.350.457
SICILIA	80.946.766	1.392.692.673,31	11.383.981	73.439.977
TOTALE ISOLE	107.847.026	1.772.264.763,86	18.152.429	76.790.434
TOTALE R.S.O. + ISOLE	716.249.256	14.045.817.215,44	256.468.061	676.045.705
FRIULI VENEZIA-GIULIA	0	78.942.901,12	5.856	10.768.275
TRENTINO ALTO-ADIGE	0	24.741.928,20	13.622	5.980
VALLE D'AOSTA	0	7.228.762,81	2.546	884.769
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	0	110.913.592,13	22.024	11.659.024
TOTALE COMPLESSIVO	716.249.256	14.156.730.807,57	256.490.085	687.704.729

Fonte: COPAFF, all. n. 2 alla Relazione sul Federalismo Fiscale.

Tabella 3. Trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione per il triennio 2011-2013 *milioni di euro*

Regioni	2011		2012		2013	
	Trasferimenti fiscalizzabili COPAFF (A+B)	Trasferimenti (A+B) con riduzioni DL 78/2010	Trasferimenti fiscalizzabili COPAFF (A+B)	Trasferimenti (A+B) con riduzioni DL 78/2010	Trasferimenti fiscalizzabili COPAFF (A+B)	Trasferimenti (A+B) con riduzioni DL 78/2010
RSO	12.566	11.243	12.592	10.388	12.677	10.474
RSS	1.886	1.709	1.875	1.579	1.875	1.579
Totale Italia	14.452	12.952	14.467	11.967	14.552	12.053

Tabella 4. Compartecipazione statale sul gettito dei tributi devoluti ai comuni *milioni di euro*

1) Entrate devolute ai comuni di cui al comma 1 dell'articolo 1	15.583
2) Addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a) e b), del decreto legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito con legge 27 gennaio 1989, n. 20, di cui alla lettera b) del comma 4 dell'articolo 1 .	-733
3) Fondo sperimentale di riequilibrio-trasferimenti fiscalizzabili di cui al comma 3 dell'articolo 1	-12.952
Compartecipazione Stato alle entrate devolute ai comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1	1.898

Fonte: Relazione tecnica al provvedimento

Al riguardo, si segnala che l'articolo 1 delinea alcuni criteri per la devoluzione dei gettiti ai comuni tali da lasciare aperte opzioni diverse, che a loro volta configurano percorsi differenziati di attuazione.

In particolare, con riferimento ai **commi 1 e 2**, sembrerebbe che nel periodo transitorio, nonostante la devoluzione dei gettiti ai comuni, lo Stato continui ad incassare i tributi devoluti. Se così fosse, il gettito dei tributi indicati al comma 1 continuerebbe a venire iscritto in entrata nel bilancio dello Stato e, poi, mediante una partita di giro, versato nel FSR e successivamente ripartito ai comuni (sulla base dei criteri stabiliti dal comma 5), previa individuazione della quota di compartecipazione dello Stato. Nel periodo transitorio, quindi, i comuni riceverebbero le risorse devolute solo con il completamento della ripartizione del fondo.

Alternativamente, sembrerebbe possibile ipotizzare che i gettiti devoluti siano incassati direttamente dalle amministrazioni comunali, che in seguito sarebbero tenute a versare al bilancio dello Stato la quota dei rispettivi gettiti indicata dal decreto di cui al comma 5. Le risorse iscritte in entrata nel bilancio dello Stato in parte finanzierebbero la compartecipazione al gettito di competenza dello Stato, in parte confluirebbero nel FSR, per venire poi nuovamente ripartite tra i comuni.

Anche con riferimento al **comma 6** lo schema di decreto legislativo sembra presentare margini di incertezza applicativa che potrebbero prefigurare condizioni diversificate per il processo di devoluzione. In base alla disposizione, la percentuale di compartecipazione dello Stato verrebbe determinata con decreto ministeriale, sulla base di alcuni parametri individuati nello schema di decreto (volume delle imposte devolute, trasferimenti fiscalizzati e gettito dell'addizionale energia) al fine di garantire la neutralità del provvedimento sui saldi di finanza pubblica.

Lo schema non precisa però se tale equivalenza venga calcolata *ex ante* o *ex post*, cioè se i parametri effettivamente utilizzati per il calcolo saranno costituiti dalle previsioni iniziali, ovvero da dati di consuntivo. Tali considerazioni appaiono particolarmente importanti per la componente di entrata: sia le imposte devolute, sia l'addizionale sull'accisa sui prodotti energetici sono voci che a consuntivo potrebbero evidenziare valori diversi non solo rispetto alle proiezioni presentate nella RT, ma anche rispetto ad eventuali aggiornamenti delle elaborazioni basate sulle previsioni iniziali del bilancio 2011. Analogo elemento di incertezza si riscontra anche con riferimento alla fissazione dell'aliquota dell'imposta municipale di cui all'articolo 4, al cui commento si rinvia.

Sarebbe pertanto utile che il governo indicasse su quali dati sarà basato il calcolo della compartecipazione, tenendo conto che - qualora si adottasse un criterio di equivalenza a consuntivo - sarebbe opportuna

l'introduzione di una procedura preliminare (che consenta di attivare il percorso di devoluzione) e una di conguaglio da attivare in caso di divergenza tra i dati di consuntivo e quelli utilizzati in via preliminare, che regoli l'eventuale correzione dei flussi finanziari tra comuni e Stato.

La RT propone alcune stime dei parametri necessari per il calcolo (sia per le entrate che per i trasferimenti), basati sulle informazioni dell'esercizio 2008 proiettate all'esercizio 2011. Per i trasferimenti da fiscalizzare la stessa RT preannuncia un aggiornamento in sede di predisposizione del bilancio 2011, che sembrerebbe non esserci stato. Nella proiezione vengono utilizzati parametri macroeconomici che sembrerebbero dover essere aggiornati rispetto a quelli disponibili oggi. La recente approvazione in via definitiva del bilancio per il 2011 sembrerebbe rendere possibile acquisire indicazioni più certe del volume di risorse coinvolto dal provvedimento. Occorre peraltro segnalare che i valori presentati nella RT riflettono previsioni indicative degli importi che saranno effettivamente utilizzati nel calcolo; gli importi utilizzati potranno divergere e saranno comunque subordinati all'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Chiarimenti sarebbero utili in relazione ai criteri di identificazione del volume di trasferimenti fiscalizzabili, in particolare con riferimento alla considerazione delle riduzioni operate dal decreto-legge n. 78 del 2010. La RT considera, nell'esemplificazione proposta, i trasferimenti al netto delle riduzioni operate con la manovra estiva. Si ricorda che la manovra di luglio indicava che - per le riduzioni operate a carico dei trasferimenti destinati alle regioni - delle riduzioni non si sarebbe tenuto conto in sede di attuazione della delega (art. 14, comma 2), ma non menzionava analogo principio in relazione alle riduzioni operate sui comuni. Al riguardo, peraltro, occorre tenere presente che i conti di finanza pubblica a legislazione vigente (presentati nell'ambito della Decisione di finanze pubblica) incorporano la riduzione dei trasferimenti agli enti, per cui se il decreto legislativo non tenesse conto di tali riduzioni sembrerebbe necessario prevedere l'attivazione di adeguate risorse di copertura per garantire il principio di neutralità finanziaria richiesto dalla legge-delega.

Sempre con riferimento al comma 6, non è chiaro come la determinazione della compartecipazione dello Stato - ai fini dell'invarianza per la finanza pubblica - operi successivamente al primo anno. Da un lato, il comma 6 prevede che l'aliquota di compartecipazione sia fissata con decreto del ministro e possa essere modificata solo in caso di individuazione di ulteriori trasferimenti fiscalizzabili o in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard. Dall'altro, l'inciso "in sede di prima applicazione" sembrerebbe prefigurare un percorso più articolato di determinazione della compartecipazione.

L'interpretazione di tale aspetto implica considerazioni differenziate per il periodo transitorio (2012 e 2013) e per la situazione a regime.

Con riferimento al periodo transitorio – qualora si consideri verosimile la prima ipotesi, in base alla quale l'aliquota viene determinata e variata solo in condizioni particolari - l'aliquota di compartecipazione verrebbe determinata nel 2011 (in una data successiva all'entrata in vigore del decreto) e poi applicata, nella stessa misura, al gettito delle imposte devolute di competenza del 2012 e del 2013 (compreso il gettito della cedolare sugli affitti). In questo caso, l'evoluzione naturale del gettito devoluto si ripartirebbe *pro-quota* tra i comuni e lo Stato, in base alla percentuale di compartecipazione. Ad esempio, nel caso delle ipotesi della RT, l'aliquota determinata sui parametri per il 2011 (aliquota calcolata nella RT $(1.898)/\text{entrate devolute } (15.583) = 12,18$ per cento), verrebbe applicata al gettito devoluto del 2012 al fine di determinare la quota di competenza dello Stato per il 2012. È utile segnalare che l'evoluzione del gettito è tendenzialmente positiva per la maggior parte dei cespiti, ma si registrano anche casi di riduzione, legati a specifiche dinamiche delle basi imponibili; ad esempio, la RT stima che l'imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimento di immobili si sia ridotta tra il 2008 e il 2009 di circa 100 milioni.

Alternativamente, potrebbe prefigurarsi una procedura in base alla quale la determinazione dell'aliquota venga ripetuta all'inizio di ciascun anno, sulla base dei parametri (entrate devolute, trasferimenti e addizionale energia) previsti per quell'anno. In tal caso, l'eventuale dinamica delle entrate devolute rimarrebbe in capo allo Stato, poiché i criteri di determinazione dell'aliquota di compartecipazione sono tali da garantire ai comuni l'importo dei trasferimenti fiscalizzati.

Tale aspetto risulta particolarmente importante per comprendere gli effetti di un eventuale errore di stima delle misure contenute nel provvedimento e in particolare del gettito connesso con l'imposta cedolare sulle locazioni. Qualora la determinazione della compartecipazione segua la prima opzione, un eventuale minore/maggiore gettito rispetto a quanto indicato nella RT, soprattutto negli anni successivi al 2012 e 2013, risulterebbe ripartito *pro-quota* (sulla base dell'aliquota di compartecipazione); nel secondo caso, una realizzazione del gettito diversa da quanto indicato nella RT, si manifesterebbe sui conti dello Stato.

Incerti sono anche i meccanismi di determinazione della compartecipazione a decorrere dal 2014. Il primo periodo del comma 6 attribuisce una compartecipazione dello Stato anche al gettito dell'imposta municipale propria (istituita ai sensi dell'articolo 4), in tal modo lasciando supporre che la compartecipazione dello Stato a imposte locali sia un meccanismo non limitato al periodo transitorio, ma definito a regime. Il

meccanismo di determinazione previsto dallo stesso comma 6, peraltro, non sembrerebbe consentire una applicazione nel quadro a regime. L'ipotesi che la compartecipazione venga fissata nel primo anno e applicata nella medesima misura (12,17 secondo le ipotesi della RT) alla nuova IM, produrrebbe una compartecipazione per lo Stato molto elevata a partire dal 2014, poiché l'IM (nella componente sulla proprietà e sul trasferimento) dovrebbe produrre, secondo i dati della RT, un gettito ben superiore al gettito delle imposte devolute (20 miliardi circa a fronte di 15 circa). L'ipotesi che ogni anno si ripercorra la procedura di calcolo per determinare la compartecipazione dovrebbe essere esclusa perché a partire dal 2014 non esisterebbe più uno dei parametri per il calcolo (quello relativo ai trasferimenti, i cui importi sono iscritti per l'ultima volta nel bilancio 2011-2013).

Con riferimento ai criteri di ripartizione del FSR, si segnala che la formulazione del **comma 5** appare molto generale, richiamando la determinazione dei fabbisogni standard (ove però effettuata) e dei risultati dei comuni all'attività di accertamento. Solo con l'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 5 appare possibile valutare ciò che avverrebbe a livello di singolo comune con il nuovo meccanismo di finanziamento che decorre dal 2011.

Il FSR viene istituito per cinque anni e comunque fino alla attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge 42 del 2009. In linea teorica, quindi, il FSR potrebbe essere alimentato e ripartito anche dopo il 2014, data prevista per la decorrenza delle nuove imposte municipali. In tal senso sembrerebbe anche il comma 3 dell'articolo 1 dello schema in esame, il quale specifica che, a decorrere dal 2014, il FSR è finanziato con quote della nuova imposta municipale sul trasferimento di immobili. La misura dell'alimentazione del FSR dopo il 2014 e i criteri di riparto sembrerebbero dover essere regolati dal medesimo decreto ministeriale previsto dal comma 5, anche se la disposizione non sembra differenziare tra periodo transitorio e periodo a regime. Al riguardo, peraltro, i termini per l'istituzione del fondo perequativo di cui all'articolo 13 sembrerebbero prefigurare la possibilità che il FSR cessi di operare in corrispondenza dell'entrata in vigore delle nuove imposte municipali (cfr. commento all'articolo 8, comma 6).

L'importanza di una definizione più precisa dei criteri di riparto dipende anche dalla opzione effettiva che risulta essere alla base del processo di devoluzione, problematica evidenziata con riferimento ai precedenti commi 1 e 2. Diverso è infatti dover definire criteri di riparto che guidino l'assegnazione dell'intero importo dei tributi devoluti, rispetto al caso in cui la ripartizione riguardi solo la quota successivamente riversata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato. L'ubicazione effettiva degli

immobili sembrerebbe, peraltro, costituire un elemento informativo del decreto di riparto, ai fini della determinazione della quota del gettito dei tributi assegnata al comune di ubicazione.

A tale riguardo, si ricorda che l'articolo 21 dalla legge n. 42 del 2009 (che regola le norme transitorie per gli enti locali) al comma 1, lettera e) indica alcuni parametri specifici che dovrebbero guidare l'allocazione delle risorse per il graduale superamento della spesa storica e la transizione al nuovo modello di finanziamento. In particolare, si prevede il superamento della spesa storica in 5 anni e la considerazione che in tale periodo si consideri l'80 per cento della spesa degli enti come riconducibile a funzioni fondamentali e 20 per cento a funzioni non fondamentali. Occorrerebbe verificare se, nei criteri di ripartizione del FSR, il Governo intenda tenere conto di tali principi.

Sia nel periodo transitorio, sia nell'eventuale funzionamento a decorrere dal 2014 (fino all'attivazione del fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge-delega) il FSR sembrerebbe dover svolgere funzioni perequative, cioè effettuare una redistribuzione del gettito delle imposte devolute o delle nuove imposte municipali sul territorio. Date le caratteristiche del sistema di fiscalità immobiliare delineato, infatti, esso comporta che comuni di entità analoga disporrebbero di volumi di entrate diversi a seconda della distribuzione territoriale degli immobili tra insediamenti residenziali di prima abitazione, seconde case locate, seconde case a disposizione e insediamenti produttivi.

Il **comma 7** dell'articolo 1 contiene disposizioni relative al miglioramento della capacità gestionale delle entrate comunali e alla stimolazione della partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario. In particolare, esso stabilisce che al Comune venga assicurato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili sconosciuti al catasto (lettera a)); che venga elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai Comuni per effetto dell'attività di accertamento (lettera b)); che ai Comuni venga consentito un più ampio accesso alle banche dati dell'Anagrafe Tributaria (lettera c)); che il sistema informativo della fiscalità sia integrato con i dati relativi alla fiscalità locale, allo scopo di ottenere le informazioni e i servizi necessari per la gestione dell'imposta municipale propria e all'imposta municipale secondaria facoltativa e al fine di poter formulare previsioni di gettito (lettera d)).

La RT evidenzia che il maggior vantaggio che la disposizione riconosce ai Comuni, possa far ragionevolmente supporre che tale innovazione produca una spinta verso una maggiore attivismo dei Comuni nella attività di accertamento, determinando risorse aggiuntive per la finanza pubblica, che comunque non vengono quantificate.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 18 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 stabilisce le modalità relative alla partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo. In particolare, viene stabilito che i Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti siano tenuti ad istituire, laddove non ne abbiano già provveduto, il Consiglio tributario, il quale ha il compito di collaborare con l'Agenzia del Territorio, l'agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza e l'INPS per le attività connesse all'accertamento. Ai Comuni viene riconosciuta una quota pari al 33 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a condizione che l'intervento del comune abbia contribuito all'accertamento stesso.

Si rileva, inoltre, che il termine “finora” – utilizzato alla lettera a) del suddetto comma per indicare gli immobili ancora non dichiarati al catasto per i quali decorrerebbe il coinvolgimento dei comuni nell'accatastamento – appare un riferimento temporale non sufficientemente preciso. Sarebbe utile una riformulazione per chiarire la data a partire dalla quale decorrono le disposizioni.

Sarebbero anche utili chiarimenti su come tale disposizione si colleghi con quanto stabilito dall'articolo 19, commi 1-16 del decreto-legge n. 78 del 2010, dove si prevede che l'Agenzia del territorio debba concludere, entro il 30 settembre 2010, l'attività di individuazione degli immobili sconosciuti al catasto, per l'elenco degli immobili stabilito dall'articolo 2, comma 36, del decreto-legge n. 262 del 2006, a seguito della quale i titolari dei diritti reali sui sopraindicati immobili devono procedere all'accatastamento dei medesimi entro il 31 dicembre 2010. Nel caso essi non vi provvedano entro tale data, l'Agenzia attribuisce una rendita catastale presunta, tenendo in considerazione gli elementi tecnici forniti dai Comuni.

Come quantificato dalla relazione tecnica del citato decreto-legge n. 78, il recupero di gettito alla dichiarazione di unità immobiliari attualmente non censite ammonta a 183 milioni di euro per il 2011 e a 104 milioni per gli anni successivi, importi che attualmente risultano iscritti nei conti pubblici. Il coinvolgimento dei comuni all'attività di accatastamento potrebbe pertanto comportare l'attribuzione agli stessi di somme già scontate nei saldi di finanza pubblica.

Per effetto dell'introduzione delle suddette norme il direttore dell'Agenzia delle Entrate¹ ha rilevato che, a metà novembre 2010, le maggiori imposte complessivamente accertate sono state pari a 16,2 milioni,

¹ Cfr. “Audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate – dr. Attilio Befera” presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, 6 Dicembre 2010

di cui 4 milioni a titolo definitivo, e 1,9 milioni a titolo di riscossione, grazie alle 10.700 segnalazioni trasmesse dai comuni alle Direzioni Provinciali dell'Agenzia delle Entrate. Le segnalazioni più numerose hanno riguardato l'ambito delle proprietà edilizie e del patrimonio immobiliare (65 per cento). L'Agenzia ha anche calcolato che l'81 per cento delle segnalazioni pervenute ha avuto esito affermativo, con conseguenti effetti positivi per l'erario. A questo risultato avrebbe contribuito la possibilità concessa alle amministrazioni comunali di accedere delle banche dati dell'Anagrafe Tributaria, contenente l'intero universo dei dati relativi alle dichiarazioni dei contribuenti residenti nel territorio comunale, nonché quelli sui consumi di energia elettrica, del gas ed i bonifici effettuati per le ristrutturazioni edilizie.

Si fa presente che, in sede di discussione del disegno di legge di Stabilità presso il Senato della Repubblica, il Governo ha accolto un ordine del giorno (cfr. G.111, 7 dicembre 2010) che lo impegna a prorogare il termine finale per l'operazione di regolarizzazione, inizialmente previsto per il 31 dicembre 2010, al 1 gennaio 2012.

Gli effetti di tale proroga dovrebbero essere valutati rispetto alle nuove disposizioni previste dal comma 7 dello schema di decreto legislativo in esame.

Articolo 2

(Cedolare secca sugli affitti)

I **commi 1 e 2** introducono, con decorrenza dall'anno 2011, un regime facoltativo - con riguardo ai proprietari di unità immobiliari ad uso abitativo locate - rispetto a quello ordinario vigente per la determinazione del reddito fondiario; il comma 7 precisa che esso non si applica alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni o da enti non commerciali, mentre l'ultimo periodo del comma 2 specifica che si può applicare anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione.

Il regime facoltativo introdotto prevede al possibilità di versare una cedolare secca con aliquota del 20 per cento sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di bollo sul contratto di locazione. Per quanto riguarda l'imposta di registro, in base al comma 6 essa viene ricompresa nell'ambito della cedolare secca a decorrere dall'anno 2011 per i contratti stipulati ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 8, della legge n. 431 del 1998 (canone concordato), relativi alle abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa e, a decorrere dall'anno 2014, anche per gli altri tipi di contratti.

Il **comma 4** rimanda ad un successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione delle modalità di versamento in acconto della cedolare secca dovuta, nella misura dell'85 per cento per l'anno 2011 e del 95 per cento dal 2012, e del versamento a saldo della medesima cedolare.

Il **comma 5** definisce le sanzioni da comminare in caso di mancata o parziale dichiarazione del canone derivante dalla locazione di immobili ad uso abitativo.

Il **comma 6** regola la sostituzione dell'imposta di registro sul contratto di locazione (parziale dal 2011 e totale dal 2014) con la suddetta cedolare secca.

Il **comma 8** definisce la disciplina che si applica ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge, prevedendo in particolare una durata obbligatoria della locazione a decorrere dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, nonché parametri ben definiti - sensibilmente inferiori a quelli di mercato - per la fissazione del canone di locazione.

Il **comma 9** estende quanto previsto dall'articolo 1, comma 346, della legge finanziaria per il 2005² e dal precedente comma 8 anche ai casi in cui nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, ovvero sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

Il **comma 10** prevede che la disciplina dei due commi precedenti non si applichi nel caso in cui la registrazione avvenga entro il 31 dicembre 2010.

La RT quantifica, con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo in esame, un maggior gettito in termini di cassa pari a 64 mln per il 2011, 42 mln per il 2012 e 12 mln per il 2013 ed un minor gettito di 246 mln per l'anno 2014. Il procedimento di calcolo mette a confronto il gettito al quale si rinuncia, in termini di IRPEF, addizionale regionale, addizionale comunale, registro e bollo, con il gettito derivante dalla cedolare secca.

Il minor gettito IRPEF viene quantificato in 3.413 mln per il 2011, 3.492 mln per il 2012 e 3.751 mln per il 2013, sulla base dei seguenti dati ed ipotesi:

- ammontare imponibile di redditi da locazione al netto delle deduzioni vigenti, estrapolato all'anno 2011 sulla base dei dati provvisori delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2009 (anno 2008): 22.600 mln;
- quota di redditi da locazione relativi ad immobili ad uso abitativo e relative pertinenze, escludendo le locazioni di immobili effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni: 55 per cento del totale, sulla base della banca dati immobiliare integrata 2008;
- perdita di gettito stimata con modello di microsimulazione IRPEF, ipotizzando che l'opzione venga esercitata solo dai contribuenti per i quali risulta vantaggioso: 3.295 mln per il 2011 e per gli anni successivi;

² Tale comma dispone che i contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati.

- effetto annuo di emersione di base imponibile, relativa a locazioni non dichiarate riguardanti gli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione: 15 per cento per il primo anno, 25 per cento per il secondo anno e 35 per cento per il terzo anno.

Per quanto riguarda invece il gettito che si stima acquisibile nel corso del triennio grazie all'applicazione della cedolare secca, esso viene indicato in 3.110 mln per il primo anno, in 3.459 mln per il secondo anno ed in 3.807 mln per il terzo anno. La RT specifica che tale gettito è comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi di locazione non dichiarati, stimati utilizzando il rapporto tra reddito di locazione medio delle abitazioni e la rispettiva rendita catastale che, in base alla banca dati immobiliare integrata 2008, risulta pari a 8.

Nel passaggio dalla competenza alla cassa, vengono utilizzate le percentuali di acconto indicate dal comma 4, ovvero 85 per cento per l'anno 2011 e 95 per cento dal 2012.

Viene infine stimato che a regime, dal 2014, l'effetto netto sia rappresentato da una perdita di gettito di competenza annua pari a 246 mln (coperta attraverso le maggiori entrate derivanti dall'introduzione dell'imposta municipale propria di cui agli articoli 4 e 6 del presente provvedimento).

Ai fini del calcolo dell'andamento di cassa, sono state considerate le seguenti percentuali di acconto:

75 per cento in relazione all'IRPEF, specificando che "è stata indicata prudenzialmente una perdita di gettito conseguente alla riduzione dei versamenti in acconto in applicazione del metodo previsionale, ipotizzando che ricorra a tale metodo la totalità dei soggetti interessati";

30 per cento con riferimento all'addizionale comunale;

85 per cento per il 2011 e 95 per cento per gli anni successivi per la cedolare secca.

Al riguardo, si formulano le seguenti osservazioni.

La quota percentuale di redditi da locazione relativi ad immobili ad uso abitativo e relative pertinenze rispetto al totale, indicata nel 55 per cento, risulta pressoché corrispondente alla percentuale del numero delle unità immobiliari urbane produttive di reddito riportata nel corso di una recente audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio³; tale percentuale risulta infatti del 56 per cento circa. I due dati sono quindi congruenti nell'ipotesi di un reddito medio unitario pressoché uniforme per le abitazioni e per gli immobili con destinazione commerciale.

³ Cfr. Allegato n. 1 alla relazione presentata dal Direttore dell'Agenzia del Territorio alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica il 26 maggio 2009, pag. 15.

Con riferimento alla perdita di gettito di circa 3.295 mln per l'anno 2011 in termini di IRPEF si evidenzia che, trattandosi di un importo ottenuto attraverso un modello di microsimulazione, la RT non dà conto dei singoli passaggi che hanno condotto all'importo stesso e non ne è pertanto possibile la verifica.

Si rileva poi che non viene esplicitato nel dettaglio il passaggio dall'ammontare al netto delle deduzioni vigenti a quello al lordo delle deduzioni stesse, cifrato in 15.389 mln a fronte di 12.763 mln; in ogni caso, il primo dei due importi corrisponde a circa il 20 per cento in più rispetto al secondo ed appare dunque coerente con le percentuali di abbattimento ad oggi vigenti, che vanno dal 15 al 40,5 per cento. Si rammenta infatti che la base imponibile alla quale applicare la cedolare secca del 20 per cento è pari al 100 per cento del canone stabilito dalle parti, differenziandosi quindi da quella da utilizzare nel caso della tassazione ordinaria dei redditi da locazione, che è pari all'85 per cento del canone per i contratti liberi⁴, e viene ulteriormente ridotta del 30 per cento per i contratti a canone concordato riferiti ad abitazioni situate nei comuni ad alta tensione abitativa⁵; in quest'ultimo caso la base imponibile corrisponde quindi al 59,5 per cento del canone concordato.

Con riferimento all'ammontare di gettito atteso per effetto della cedolare secca, si sottolinea che la sua progressione nel tempo in termini di competenza denota un incremento percentuale dell'11 per cento nel 2012 rispetto al 2011 e del 22 per cento nel 2013 rispetto al 2011; essa risulta quindi analoga a quella ipotizzata nella stima della perdita di gettito Irpef dovuta alla variazione dell'utilizzo dell'immobile⁶. La RT non fornisce peraltro alcun dato volto ad esplicitare tale quantificazione, limitandosi ad affermare che il gettito indicato è comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi da locazione non dichiarati, stimati utilizzando il rapporto tra il reddito di locazione medio delle abitazioni e la rispettiva rendita catastale che, in base alla banca dati immobiliare integrata 2008, risulta pari a 8. Si sottolinea in proposito l'asimmetria rilevata dalla Corte dei conti⁷ nell'impostazione della RT, costituita dal fatto che la stima della perdita di gettito Irpef viene assunta costante in ciascun anno del periodo di riferimento, mentre il maggior gettito derivante dall'applicazione della cedolare secca presenta l'andamento crescente sopra illustrato.

⁴ Cfr. art. 37, comma 4-bis, del DPR n. 917 del 1986, il quale prevede altresì che la percentuale del 15% è aumentata al 25% per i fabbricati situati nelle città di Venezia centro, isole della Giudecca, Murano e Burano.

⁵ Cfr. art. 8 della legge n. 431 del 1998.

⁶ Pari al 10 per cento nel 2012 rispetto al 2011 e nel 2013 rispetto al 2012, in quanto le percentuali del 15 per cento (per il 2011), 25 per cento (per il 2012) e 35 per cento (per il 2013) sono tutte riferite alla medesima base imponibile.

⁷ Cfr. Corte dei conti, *Elementi per l'audizione sullo schema di d.lgs. n. 292, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 9 dicembre 2010, pagina 11.

La quantificazione in esame, essendo basata sul recupero di redditi attualmente non dichiarati, appare dunque caratterizzata da un certo margine di aleatorietà, pur considerando l'esistenza di previsioni normative, in particolare sotto il profilo delle sanzioni, ragionevolmente suscettibili di facilitare fenomeni di emersione, ed il vantaggio fiscale - rispetto alla legislazione vigente - recato dal nuovo regime di tassazione a favore dei contribuenti con aliquote marginali Irpef più elevate.

Sul medesimo punto si rammenta poi che l'articolo 4, comma 6, del provvedimento in esame prevede, per gli immobili non costituenti abitazione principale che siano locati, la riduzione alla metà dell'imposta municipale propria, istituita a decorrere dal 2014; tale elemento sembra ragionevolmente suscettibile di contribuire all'emersione di base imponibile. Non è chiaro se e come la RT tenga in considerazione tale circostanza, dal momento che la percentuale di base imponibile si considera stabile a partire dal 2013; non viene infatti esplicitato se si sia tenuto conto, tra gli elementi facilitanti l'emersione negli anni 2011-2013, anche della consapevolezza, da parte dei contribuenti, del vantaggio fiscale sopra descritto, pur se godibile solo dal 2014.

Si osserva poi che, utilizzando i dati contenuti in un recente studio di Nomisma⁸, relativi alla stima della distribuzione dei contratti di locazione in base all'importo del relativo canone, si può calcolare che il maggior gettito atteso sarebbe raggiungibile attraverso l'emersione, in un anno, di un numero di unità abitative compreso tra 200.000 e 300.000⁹. Si rileva al riguardo che la distribuzione territoriale dell'evasione sulle locazioni non risulta uniforme, in quanto in alcune realtà gli affitti sommersi sembrano attestarsi intorno a percentuali poco significative; ai fini della valutazione dell'attendibilità della stima del recupero dell'evasione¹⁰ occorre quindi tenere presente che il recupero di evasione in altre zone del Paese deve necessariamente raggiungere un'entità superiore alla media.

Si evidenzia che il risultato nel complesso positivo, in termini di gettito di cassa, per gli anni 2011-2013, dipende in parte dal fatto che l'acconto della cedolare secca viene calcolato nella misura dell'85 per cento per il 2011 e del 95 per cento per gli anni successivi, in misura quindi sensibilmente più alta rispetto all'analoga percentuale considerata ai fini della perdita di gettito per l'IRPEF e per l'addizionale comunale (rispettivamente 75 per cento e 30 per cento). La quantificazione dell'andamento di cassa contenuta nella RT sembrerebbe dunque presupporre che il versamento dell'acconto della cedolare secca sia

⁸ Cfr. Nomisma, *Il mercato della locazione in Italia*, ottobre 2010.

⁹ In particolare, lo studio citato (cfr. pagg. 10 e 11) segnala che circa il 60 per cento delle famiglie versa canoni mensili compresi fra i 250 ed i 700 euro.

¹⁰ Tale recupero risulta, in base ai dati contenuti nella RT, per gli anni 2012 e 2013, pari a circa 349 mln per anno.

obbligatorio, nella misura indicata. Qualora peraltro le disposizioni di cui all'emanando provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate di cui al comma 4 non disponessero in tal senso, occorre rammentare che l'aliquota effettiva dell'acconto dovuto per un determinato periodo d'imposta, rilevabile *ex post* attraverso i dati sui versamenti effettuati, risulta di norma inferiore rispetto all'aliquota legale, a causa del fatto che taluni contribuenti, in relazione all'importo dell'imposta dovuta per il periodo precedente, non sono tenuti ad effettuare alcun versamento in acconto. Nel caso che la misura dell'acconto non avesse carattere di obbligatorietà, si ricorda che, con riferimento all'Irpef, i contribuenti possono scegliere il più vantaggioso tra due metodi di calcolo; in particolare, quello c.d. previsionale risulta più conveniente per il contribuente nel caso in cui le entrate dell'anno di riferimento (al netto di oneri, detrazioni e deduzioni) siano inferiori a quelle dell'anno precedente, mentre nel caso opposto è più vantaggioso utilizzare il metodo di calcolo c.d. storico.

Si osserva poi che oltre al confronto di tassazione sarebbe stato opportuno considerare anche gli effetti in termini di oneri deducibili o detraibili; l'opzione per la cedolare secca potrebbe infatti determinare un abbattimento di reddito imponibile ai fini Irpef, con la possibile conseguenza di non avere capienza per utilizzare i benefici delle deduzioni/detrazioni, ovvero produrre maggiori sconti con riferimento agli oneri crescenti con il diminuire del reddito assoggettato alla tassazione ordinaria, quali ad esempio quelli relativi ai carichi di famiglia.

Va ancora segnalato che il decreto non fa riferimento alle modalità e alla tempistica relative all'esercizio dell'opzione rispetto al nuovo regime di tassazione: l'eventuale possibilità di optare di anno in anno per il nuovo regime ovvero per l'assoggettamento all'Irpef appare rilevante ai fini degli effetti sul gettito. Non viene altresì specificato se, in presenza di una pluralità di redditi da locazione, il singolo contribuente sia tenuto ad assoggettare tutti al medesimo regime di tassazione: anche tale circostanza risulta rilevante ai fini della stima degli effetti di gettito.

Per quanto riguarda infine l'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni in esame, si osserva che, in base all'ultimo periodo del comma 2, la cedolare secca può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione; tale riferimento sembra comprendere le fattispecie di cui all'articolo 2-*bis*, parte seconda, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986, ovvero "locazioni ed affitti di immobili, non formati per atto pubblico o scrittura autenticata di durata non superiore a trenta giorni complessivi nell'anno", per cui anche gli affitti stagionali sembrerebbero compresi. Appare tuttavia opportuna una precisazione sul punto, anch'esso rilevante ai fini della quantificazione degli effetti finanziari.

***Articolo 3 (Federalismo fiscale municipale a regime), articolo 4
(Imposta municipale propria) e articolo 5 (Applicazione dell'imposta
municipale propria nell'ipotesi di possesso)***

L'**articolo 3** introduce nell'ordinamento fiscale, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, per il finanziamento dei Comuni le seguenti due nuove forme di imposizione municipale:

- a) una imposta municipale propria;
- b) una imposta municipale secondaria facoltativa.

L'**articolo 4** disciplina la nuova imposta municipale propria (IMU) a decorrere dall'anno 2014 e prevede che la relativa istituzione avvenga con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il 30 novembre dell'anno precedente (quindi il 2013); tale imposta sostituirà, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), le relative addizionali concernenti i redditi fondiari dei beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Per i soggetti esercenti attività d'impresa, arti e professioni, nonché per gli enti non commerciali, l'IMU non sostituisce le imposte sui redditi relative alla componente immobiliare, per la quale continua ad applicarsi il regime ordinario¹¹.

Detta imposta si suddivide in imposta municipale propria ed imposta municipale secondaria facoltativa; la prima, cioè quella propria, è a sua volta suddivisa nell'ipotesi di possesso dei beni immobili e nell'ipotesi di trasferimento di detti beni.

La nuova imposta ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e il trasferimento di immobili.

L'abitazione principale e le relative pertinenze sono esenti dall'imposta in esame ad esclusione delle unità immobiliari con categoria catastale A1, A8 e A9; per effettiva abitazione principale si intende l'immobile iscritto nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nella quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente.

Come evidenzia la relazione illustrativa, si tratta di un duplice requisito al verificarsi del quale l'abitazione può intendersi, ai soli fini dell'imposta municipale, abitazione principale effettiva.

Soggetti passivi della nuova imposta sono tutti i soggetti, persone fisiche e giuridiche che presentano uno dei presupposti dell'imposta; in particolare quindi destinatari delle nuove disposizioni sono le persone fisiche, cioè i privati, i professionisti e gli imprenditori individuali, gli enti non commerciali e le imprese, queste ultime nella loro veste di società di persone, enti commerciali e società di capitali.

L'IMU ha come base imponibile il valore dell'immobile determinato secondo quanto previsto dall'articolo 5 del d.lgs. n. 504 del 1992, in tema di valore dell'immobile rilevante a fini ICI¹².

¹¹ Ciò in quanto il reddito di immobili utilizzati per attività produttive rientra nell'ambito del reddito d'impresa o derivante da arti e professioni.

Per quanto attiene l'aliquota l'articolo in questione rinvia a quella stabilita entro il 30 novembre 2010 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali, che garantirà la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica.

E' inoltre previsto che i Comuni possano, entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti di percentuale, l'aliquota fissata con il citato DPCM.

Qualora l'immobile sia locato l'imposta è ridotta alla metà; nel caso di contratto di locazione avente ad oggetto immobili ad uso abitativo, sul canone di locazione si possono applicare le disposizioni previste dall'articolo 2 del presente decreto (cedolare secca).

L'imposta è ridotta a metà anche nel caso di immobili relativi all'esercizio di imprese, arti e professioni ovvero di possesso da parte di enti non commerciali; questi continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi, così come evidenziato sopra.

Qualora gli immobili siano trasferiti l'imposta si applica secondo le disposizioni contenute nell'articolo 6 del presente decreto di cui si dirà nel prosieguo.

L'articolo 5 detta le disposizioni in merito all'applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso di immobili.

Sono pertanto considerati soggetti passivi dell'imposta municipale:

- il proprietario di immobili o il titolare di un diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi o superficie). Nel concetto di immobili sono ricompresi anche i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, nonché quelli strumentali o alla

cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa;

- il concessionario, nel caso di concessione su aree demaniali;

- l'utilizzatore degli immobili concessi in locazione finanziaria, siano essi da costruire o in corso di costruzione, a decorrere dalla data della stipula del contratto e per tutta la sua durata.

L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota di possesso ed ai mesi dell'anno nei quali esso si è protratto¹³.

A ciascun anno solare corrisponde una autonoma obbligazione tributaria.

Il versamento dell'imposta da parte del contribuente in favore del Comune avviene in quattro rate¹⁴ di pari importo; tuttavia è previsto anche il pagamento in unica soluzione entro il 16 giugno (corrispondente alla seconda rata nel caso di pagamento rateizzato).

L'imposta sarà corrisposta con le modalità disciplinate dal Capo III (artt. da 17 a 29) del decreto legislativo n. 241/1997.

Si rammenta che quest'ultimo dispone in merito al versamento unitario con compensazione (modello F24), alle modalità ed ai termini di versamento, effettuabili anche in via rateale, nonché alle modalità gestionali del servizio.

¹² Nel merito si rammenta che il valore degli immobili è quello che risulta applicando all'ammontare delle rendite specifici moltiplicatori determinati con criteri e modalità differenti e previsti da specifici atti normativi.

¹³ Nello specifico il possesso protratto per almeno 15 giorni si considera come mese intero.

¹⁴ Rate di uguale importo con scadenza il 31 marzo, il 16 giugno, il 30 settembre e il 16 dicembre.

Si concede inoltre ai Comuni, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 446 del 1997¹⁵, la facoltà di introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso, sulla base dei criteri stabiliti dal d.lgs. n. 218 del 1997; si prevede anche che il pagamento delle somme dovute possa essere effettuato in forma rateale senza la maggiorazione di interessi.

Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sono approvati i modelli relativi alla dichiarazione, ai versamenti nonché alla trasmissione dei dati di riscossione ai comuni e al sistema informativo della fiscalità, distintamente per ogni contribuente.

Ai fini dell'attività di accertamento, liquidazione, riscossione coattiva, rimborsi, sanzioni, interessi e contenzioso, si applicano gli articoli da 11 a 15 del d.lgs. n. 504 del 1992 e l'articolo 1, commi da 161 a 170, della legge n. 296 del 2006¹⁶.

Sono esenti dall'imposta municipale propria gli immobili posseduti dallo Stato nonché quelli posseduti, nel proprio territorio e destinati esclusivamente a compiti istituzionali, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dagli enti del servizio sanitario nazionale; si applicano inoltre le esenzioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b, d, e, f, h, del d.lgs. n. 504 del 1992¹⁷.

Continueranno invece ad essere assoggettati ad IRPEF i redditi da locazione diversi da quelli indicati all'articolo 4, comma 6 (pertanto gli immobili per i quali non si sia fatta opzione per la cedolare secca di cui all'articolo 2 del presente decreto) i redditi derivanti dagli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni e dagli immobili degli enti non commerciali.

Il gettito della cedolare secca di cui all'articolo 2 del provvedimento in esame e quello dell'IRPEF relativa ai redditi di locazione diversi da quelli assoggettati alla cedolare secca in questione restano attribuiti ai Comuni.

La RT tratta complessivamente gli articoli 3, 4 e 5.

Relativamente all'IMU in ipotesi di possesso riepiloga i tratti generali della nuova imposta; in particolare evidenzia che sarà istituita a decorrere dall'anno 2014, che ha come presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale o il trasferimento di immobili (ipotesi di trasferimento di cui si dirà dettagliatamente nell'analisi dell'articolo 6 del decreto in esame).

La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile ai fini dell'ICI.

¹⁵ Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali.

¹⁶ Le norme richiamate recano disposizioni in materia autonomia degli enti locali con riferimento alle procedure di accertamento e riscossione dei tributi al fine di contrastare l'evasione fiscale. Si stabilisce, in linea generale, che gli enti locali possono procedere alla rettifica delle dichiarazioni incomplete o infedeli, all'accertamento di ufficio nonché all'irrogazione delle sanzioni ai sensi del decreto legislativo n. 472 del 1997.

¹⁷ Ci si riferisce: ad immobili a destinazione particolare (es. stazioni per servizi di trasporto terrestri, marittimi ed aerei), a fabbricati destinati all'esercizio del culto, a immobili di proprietà della Santa Sede o appartenenti a Stati esteri ed alle organizzazioni internazionali, a terreni agricoli ricadenti in aree montane o collinari.

Evidenzia che l'aliquota dell'IMU in ipotesi di possesso sarà stabilita entro il 30 novembre 2010 con DPCM in modo da assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento; nello specifico i Comuni potranno modificare tale aliquota in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali.

Rammenta inoltre i casi in cui l'aliquota è ridotta alla metà e cioè per gli immobili locati, quelli relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni e quelli posseduti da soggetti IRES.

Riepiloga inoltre i soggetti passivi dell'IMU (proprietari, titolari di diritti reali, concessionari, ed utilizzatori in caso di beni in *leasing*) ed evidenzia i redditi che comunque rimangono soggetti alla vigente disciplina delle imposte sui redditi¹⁸.

Infine riepiloga i casi di esenzione dall'imposta in esame, come sopra specificato.

Stima quindi i gettiti relativi alle imposte che saranno sostituite dall'IMU in ipotesi di possesso; in particolare per l'IRPEF e relative addizionali regionale e comunale su redditi fondiari attinenti ad immobili non locati la stima viene fornita utilizzando il modello di microsimulazione basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno 2009 (anno d'imposta 2008).

Tale stima si attesta su un valore di IRPEF pari 1.545 mln di euro, di addizionale regionale pari a 79 mln di euro e di addizionale comunale pari a 26 mln di euro, per una quantificazione complessiva pari a 1.650 mln di euro.

Per quanto attiene invece il gettito ICI, si assume il valore riportato dall'ISTAT nei Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2008, pari a 9.920 mln di euro.

Pertanto la stima complessiva del gettito che dovrà esser sostituito dall'IMU, per la quale dovrà esser definita un'aliquota che garantisca la neutralità finanziaria, è di 11.570 mln di euro.

Al riguardo una prima osservazione riguarda il fatto che la stima del gettito IRPEF, delle relative addizionali, nonché del gettito IVA, che verrebbero sostituiti dalla nuova imposta, si basa su dati relativi ai redditi dichiarati per l'anno d'imposta 2008, laddove l'entrata in vigore del nuovo tributo avverrà solo nel 2014.

Infatti, l'articolo 4 del presente decreto, al comma 1, prevede l'istituzione dell'IMU a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del Consiglio comunale da adottarsi entro il 30 novembre del 2013, laddove invece il comma 5 dispone che l'aliquota IMU di equilibrio - che dovrà

¹⁸ In particolare ci si riferisce ai redditi agrari, ai redditi da locazioni diverse da quelle ad uso abitativo e relative pertinenze, o derivanti da locazioni di immobili per i quali non è stata esercitata l'opzione per la cedolare secca, ai redditi derivanti dagli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, i redditi derivanti dagli immobili degli enti non commerciali.

garantire l'invarianza finanziaria tra il gettito dei tributi sostituiti e quello della nuova imposta - sarà stabilita con DPCM entro il 30 novembre 2010 (termine peraltro già decorso).

Ne deriva un evidente sfasamento temporale tra il momento in cui dovrà essere fissata l'aliquota di equilibrio e l'istituzione dell'IMU stessa. Ciò dovrebbe comportare che l'invarianza di gettito per i Comuni risulterebbe assicurata solo con riferimento a basi imponibili relative a un diverso (e più remoto) esercizio finanziario e non invece per quelle sussistenti nell'anno di entrata in vigore dell'IMU.

E' necessario dunque chiarire se l'indicazione di gettiti e basi imponibili presente in RT sia solo a titolo indicativo o se invece costituirà la base per il calcolo dell'aliquota di equilibrio da parte dell'emanando DPCM (come sembrerebbe desumersi dal termine ravvicinato per la sua emanazione).

Va da sé che la fissazione dell'aliquota in questione riveste preminente importanza, atteso che l'assenza di effetti negativi sulla finanza comunale in conseguenza dell'operazione in discorso si basa proprio sulla congruità del valore che dovrà essere stabilito.

Utilizzando i dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2008, per di più non estrapolati all'anno 2013, così come il dato relativo al gettito ICI dell'anno 2008, si potrebbe poi determinare una non coincidenza temporale tra il gettito che dovrà esser sostituito e l'ammontare in base al quale definire l'aliquota IMU. Sarebbe stato dunque più coerente far coincidere il momento di definizione dell'aliquota con quello di istituzione dell'IMU, con ciò permettendo di garantire l'invarianza finanziaria su dati di consuntivo omogenei nel tempo e riferibili ambedue all'anno di istituzione dell'IMU.

Sempre riguardo alla fissazione dell'aliquota IMU, occorre sottolineare che la formulazione dell'articolo 4, comma 5, relativamente alla fissazione dell'aliquota della nuova imposta appare ambigua poiché si riferisce testualmente a "un'aliquota", senza tenere conto che la base imponibile di riferimento del nuovo tributo non è omogenea, ma si riferisce a due gruppi di immobili: quelli soggetti ad aliquota ordinaria e quelli (immobili oggetti di contratto di locazione ad uso abitativo; immobili relativi all'esercizio di imprese, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali) soggetti ad aliquota agevolata (pari alla metà dell'aliquota di riferimento). Dovrebbe pertanto essere fissata una aliquota, che tenga conto del fatto che per una ampia categoria di immobili, l'aliquota viene prevista al 50 per cento.

Nel merito va confrontato quanto evidenziato dall'IFEL in sede di audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del

federalismo fiscale¹⁹, in cui si afferma che "secondo le stime che è stato possibile effettuare, il regime di riduzione di aliquota si applicherebbe (...) a circa i due terzi della base imponibile dell'IMU, quota di possesso".

Sempre in sede di audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il Dipartimento delle finanze ha fornito una stima più puntuale della base imponibile del nuovo tributo, disaggregata tra la quota assoggettata ad aliquota ordinaria e quella ad aliquota agevolata, da cui si evince che a fronte di una base imponibile complessiva di circa 1.669 mld di euro, la seconda assorbe circa 1.024 mld²⁰
21.

Sotto tale aspetto, andrebbero considerati in particolare anche gli effetti derivanti dalla nuova disciplina contenuta nel precedente articolo 2 del decreto in esame, che prevede che, per effetto dell'introduzione della cedolare secca sugli affitti e dell'inasprimento delle sanzioni, potranno emergere redditi da immobili affittati che nelle attuali dichiarazioni uniche dei redditi sono iscritti come immobili a disposizione. L'emersione di tale base imponibile aumenterebbe la quota assoggettata ad aliquota ridotta IMU, in quanto immobili locati ad uso abitativo.

Un'ultima questione concerne la possibilità che ci possa essere un incremento dei costi di tipo gestionale/amministrativo per i Comuni, che per effetto della devoluzione della fiscalità immobiliare saranno chiamati ad attività di verifica ed accertamento sulla nuova imposta, che, almeno per una quota, attualmente fanno capo all'erario.

¹⁹ Audizione del 22 novembre c.a. Cfr. pag. 9 della documentazione depositata agli atti della Commissione citata.

²⁰ Audizione del 23 novembre c.a. Cfr. pag. 11 della documentazione depositata agli atti della Commissione citata.

Base imponibile IM ad aliquota piena e agevolata (valori in milioni di euro)

	Base imponibile IM
Gettito	12.261
Base imponibile	1.668.759
Base imponibile ad aliquota piena	644.647
Base imponibile ad aliquota agevolata	1.024.112
Quota BI aliquota piena	38,6%
Quota BI ad aliquota agevolata	61,4%

²¹ Volendo formalizzare il modello di calcolo dell'aliquota di equilibrio, se IS è il gettito delle imposte sostituite, BI_p è la base imponibile cui si dovrebbe applicare l'aliquota piena e BI_a è la base imponibile cui si applica l'aliquota agevolata, r, l'aliquota dell'imposta municipale che consente di uguagliare le due somme dovrebbe essere:

$$r \times BI_p + r/2 \times BI_a = IS$$

Ciò implica ovviamente che distribuzioni diverse della base imponibile implicano risultati diversi in termini di aliquota.

Articolo 6

(Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento)

Anche in caso di trasferimento di immobili l'IMU, così come nel caso di cui al precedente articolo 5, ha quale base imponibile quella relativa al valore catastale del bene determinato ai fini ICI.

In via generale si ha un abbattimento dell'aliquota IMU rispetto alle vigenti aliquote previste dalla normativa in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale; infatti rispetto all'attuale 10% la nuova aliquota sarà pari all'8%.

Inoltre si ha un abbattimento anche con riferimento all'aliquota vigente in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale, nel caso di trasferimento di immobile adibito a prima abitazione e nel caso di trasferimenti avvenuti per causa di morte: si passa dal vigente 3% al 2% dell'aliquota IMU.

La riduzione dell'aliquota, nel caso di prima casa, è comunque condizionata al rispetto dei requisiti vigenti per l'imposta di registro e contenuti nella nota II-bis) dell'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986.

In ogni caso, sia l'aliquota dell'8% o del 2%, l'importo dell'IMU non può essere inferiore a 1.000 euro.

Per il trasferimento per causa di morte ed in presenza delle condizioni previste per l'applicazione dell'imposta per trasferimenti aventi ad oggetto la prima abitazione, l'IMU si applica nella misura fissa di 1.000 euro.

I contratti preliminari degli atti di trasferimento scontano un'aliquota di imposta pari alla metà di quella ordinaria ed il relativo pagamento è imputato all'imposta dovuta per il trasferimento definitivo.

A decorrere dall'anno 2015 i Comuni possono modificare l'aliquota ordinaria dell'8% di uno o due punti di percentuale.

Per gli atti soggetti all'IMU in ipotesi di trasferimento, i contratti preliminari e tutti gli atti, contratti e formalità posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari, viene prevista l'esenzione dall'imposta di registro, di bollo, ipotecaria e catastale, sulle successioni e donazioni, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Per gli atti diversi dai trasferimenti e da quelli conseguenti ad essi che richiedono comunque adempimenti catastali o presso i registri immobiliari, l'imposta è applicata nella misura fissa di 500 euro.

Vengono poi soppresse tutte le vigenti agevolazioni ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, di bollo, di successione e donazioni.

Le disposizioni previste nel caso di trasferimenti di immobili non si applicano agli atti sottoposti all'IVA ed alle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine; per essi rimane ferma l'applicazione della disciplina vigente.

Sino alla revisione della disciplina in materia, all'IMU in ipotesi di trasferimento si applicano le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 131 del 1986 e concernenti l'individuazione dei soggetti passivi, la solidarietà, l'accertamento, la liquidazione, la riscossione coattiva, le sanzioni i rimborsi, gli interessi ed il contenzioso.

La RT riepiloga dapprima le linee generali applicative del nuovo tributo; in particolare evidenzia le aliquote proporzionali applicabili e pari al 2% nel caso di trasferimenti aventi ad oggetto la prima abitazione o i

trasferimenti *mortis causa*, o all'8% per gli atti traslativi *inter vivos* della proprietà di beni immobili, a titolo oneroso o gratuito, o gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento.

In ogni caso l'imposta non può essere inferiore a 1.000 euro.

Rammenta inoltre che gli atti relativi ai trasferimenti soggetti all'IMU e quelli direttamente conseguenti sono esenti da imposte di registro, bollo, ipotecarie e catastali, successione e donazioni, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie; sono inoltre esclusi dall'imposta gli atti di trasferimento soggetti ad IVA, gli atti costitutivi di diritti di garanzia su beni immobili e le operazioni di finanziamento a medio e lungo termine.

Per quanto attiene la stima del gettito dell'IMU in ipotesi di trasferimenti la RT segue le regole ICI per la definizione della base imponibile degli atti di trasferimento immobiliare contenuti nella banca dati del Registro per l'anno 2008; alle basi imponibili così definite applica le nuove aliquote previste dalla disciplina in esame, distinguendo tra le diverse tipologie di atti e considerando in ogni caso il limite minimo di imposta pari a 1.000 euro.

Con riferimento all'IMU ridotta alla metà sui contratti preliminari relativi ai trasferimenti immobiliari stima che, da tale previsione normativa, possa derivare un effetto positivo di cassa per il primo anno di applicazione di trascurabile entità per cui, in via prudenziale, non ritiene di ascrivere effetti di gettito.

Dall'insieme delle considerazioni così evidenziate quantifica un gettito per IMU sui trasferimenti pari a 6.457 mln di euro.

In particolare il maggior gettito è così suddiviso: 1.346 mln di euro derivanti da trasferimenti di prime case e successioni (aliquota del 2%), mentre per i trasferimenti di altri immobili (aliquota dell'8%) il maggior gettito è stimato pari a 5.111 mln di euro.

Viene poi stimata la perdita di gettito relativa alle imposte indirette ed ai tributi speciali catastali attualmente vigenti e che verranno sostituiti dall'IMU; la quantificazione è pari a 5.958 mln di euro.

Nello specifico evidenzia che il gettito delle imposte indirette sui trasferimenti di immobili non soggetti ad IVA è stato stimato elaborando sia i dati contenuti negli atti soggetti a registrazione presenti nella banca dati del Registro, sia quelli contenuti nelle deleghe di versamento (mod. F23 ed F24) considerando i corrispondenti codici tributo, mentre per il gettito dei tributi speciali catastali la stima è stata fatta in base alle volture estratte dall'archivio statistico dell'Agenzia del Territorio.

Evidenzia inoltre che ai fini della stima complessiva della nuova IMU occorre considerare anche gli effetti derivanti dall'applicazione dell'imposta in misura fissa pari a 500 euro per gli adempimenti posti in essere in conseguenza di atti diversi da quelli di trasferimento immobiliare (es. postergazioni, annotazioni, iscrizioni, ecc).

In base ai dati forniti dall’Agenzia del Territorio tale maggior gettito è stimato in circa 4 mln di euro.

Pertanto l’effetto di gettito complessivo riveniente dalla nuova IMU sarà dato dal confronto tra la nuova imposizione e quelle vigenti che vengono ora sostituite; l’effetto netto sarà un maggior gettito pari a 503 mln di euro dall’anno 2014, utilizzabile per un importo pari a 246 mln di euro a compensazione dell’effetto netto negativo che, a decorrere dal medesimo anno, si determinerà in relazione all’applicazione della cedolare secca sugli affitti di cui al precedente articolo 2 del decreto all’esame.

Al riguardo, occorre in prima battuta evidenziare che la RT non fornisce dettagliate informazioni né con riferimento alle metodologie di stima utilizzate per le quantificazioni presentate, né in merito agli effetti finanziari derivanti dalle diverse tipologie di imposte e tributi che, con la disciplina in esame, verrebbero sostituiti dall’IMU.

In particolare le nuove disposizioni presentano sia modifiche in senso riduttivo (si pensi, ad esempio alla diminuzione dell’aliquota dell’imposta sui trasferimenti immobiliari, che passa del complessivo 10%²² al nuovo 8%, o alla diminuzione dell’aliquota in caso di trasferimenti concernenti l’abitazione principale, che passa dall’attuale 3%, più imposte ipocatastali assolute in misura fissa, al nuovo 2%) sia modifiche in senso incrementativo (si consideri l’imposta minima di 1.000 euro o la soppressione delle agevolazioni tributarie attualmente previste, o ancora l’abolizione delle franchigie, differentemente definite a seconda della relazione parentale, nei trasferimenti *mortis causa* e nei trasferimenti a titolo gratuito tra vivi, in quanto anche in tali casi la misura minima di imposta è pari a 1.000 euro), anche se il provvedimento nel suo complesso è stimato apportare maggior gettito.

Tale analisi differenziata per tipologia di tributi che vengono sostituiti dalla nuova IMU sarebbe necessaria al fine di verificare puntualmente la dimensione quantitativa degli effetti finanziari associati alle singole variazioni normative, atteso che il maggior gettito netto stimato (pari a 503 mln di euro) deriva dalle disposizioni che inaspriscono il vigente regime tributario e che in caso di modifiche negli andamenti economici e nei valori di mercato degli immobili potrebbe risultare di importo inferiore rispetto a quanto stimato dalla RT.

L’osservazione acquista maggior rilievo se si pensa che circa la metà delle maggiori risorse finanziarie, rivenienti dalla nuova disciplina IMU in ipotesi di trasferimento, è destinata alla copertura della perdita di gettito derivante dall’introduzione della cedolare secca di cui al precedente articolo 2.

²² Dato da 7% imposta di registro e 3% imposte ipocatastali.

A ciò si aggiunga che anche per tale stima vale l'osservazione fatta in riferimento al precedente articolo 5, circa lo sfasamento tra il momento in cui entrerà in vigore la nuova disciplina (anno 2014) e il riferimento temporale delle stime di maggiore e minor gettito (dati riferiti all'anno 2008 e per i quali non viene effettuata alcuna estrapolazione dei dati al 2014).

Va da sé che numerose variabili potrebbero influire sui valori stimati: tra esse si considerino le fluttuazioni di mercato legate alla situazione economica attuale e i possibili effetti anticipatori (che potrebbero determinare un impatto negativo almeno per i primi anni di applicazione della norma) da parte degli operatori economici, a ridosso di una disciplina complessivamente più aspra in materia di trasferimento di immobili.

Si rileva comunque che l'importo quantificato dalla RT relativamente alle imposte indirette ed ai tributi speciali catastali attualmente vigenti e che verranno sostituiti dall'IMU, pari a 5.958 mln, differisce da quello che la RT riporta, con riferimento al medesimo aggregato, nella tabella sinottica riferita al finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 1 del provvedimento in esame; tale importo è infatti di 6.559 mln.

Infine, un'ultima osservazione va svolta in merito al fatto che la norma sembrerebbe prevedere che per la gestione dell'IMU in ipotesi di trasferimento si continui a seguire, fino alla revisione della disciplina in materia, le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 131 del 1986 (nello specifico ci si riferisce al comma 13 dell'articolo in questione) e che pertanto tutta la gestione amministrativa resti in capo all'amministrazione finanziaria²³.

In tal caso i rilevanti oneri amministrativi relativi all'attuale gestione dei tributi che saranno assorbiti dall'IMU resterebbero in capo all'erario, laddove il gettito riveniente dalla nuova disciplina sarebbe, secondo la nuova IMU, di diretta imputazione ai Comuni.

E' comunque evidente che la futura revisione normativa della materia, a cui la norma fa riferimento, dovrà farsi carico del trasferimento delle risorse umane, materiali e finanziarie attualmente utilizzate nella gestione dei tributi (si pensi soltanto all'imposta di registro) che in futuro saranno sostituiti dall'IMU.

²³ Sul punto si veda anche quanto affermato dall'IFEL in sede di audizione presso le Commissioni riunite per l'attuazione del federalismo fiscale e Bilancio della Camera dei deputati con relazione depositata agli atti, del 22 novembre 2010, pag. 10.

Articolo 7

(Imposta municipale secondaria facoltativa)

Il nuovo prelievo fiscale di cui alla rubrica opererà su base facoltativa a partire dall'anno 2014, in luogo di una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali d'assistenza.

L'introduzione del tributo dovrà avvenire previa consultazione popolare, in conformità allo statuto comunale e previa deliberazione del consiglio comunale.

La disciplina generale del tributo verrà dettata con un regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali e risponderà ai seguenti criteri:

- presupposto dell'imposta sarà l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni;
- soggetto passivo sarà l'occupante, solidalmente – nel caso d'occupazione a fini pubblicitari – al fruitore finale dello spazio;
- il calcolo avverrà sulla base della durata, dell'entità (superficie occupata) e della finalità dell'occupazione, nonché della zona oggetto dell'occupazione e della classe demografica del Comune.

Le formalità di riscossione, nonché le procedure inerenti il contenzioso e le sanzioni, mutueranno i principi enunciati nell'articolo 5, commi 4, 6 e 7, del decreto.

Qualora oggetto di sostituzione sia, fra le imposte sopra elencate ed in via non esclusiva, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti delle pubbliche affissioni, l'istituzione del servizio di pubbliche affissioni sarà resa non obbligatoria e per l'adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge, nonché per l'agevolazione della diffusione di annunci di rilevanza sociale e culturale, verranno individuate idonee modalità, anche alternative all'affissione di manifesti.

I singoli comuni potranno infine disporre, ex articolo 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, esenzioni ed agevolazioni.

La RT non valuta effetti.

Al riguardo, tenuto conto che l'impianto della disposizione attribuisce al singolo Comune ampi margini di discrezionalità circa l'*an* (la sostituzione è facoltativa), il *quantum* (le aliquote e i criteri impositivi vengono determinati a livello periferico) e il *quomodo* (a differenza dei tributi sostituendi, spetta al Comune individuare le fattispecie suscettibili di esenzioni o agevolazioni) nella ridefinizione del proprio assetto tributario, è evidente che ne possono risultare infinite combinazioni di fattispecie impositive. Ciò rende impossibile una verifica dell'impatto della norma, che comunque presuppone una quantificazione a livello aggregato, nonché per singolo comune, del gettito derivante dai tributi potenzialmente

rimpiazzabili dalla nuova imposta facoltativa, per fornire una base conoscitiva idonea a definirne la portata finanziaria.

Si consideri, al riguardo, che la disposizione non contiene alcuna clausola di neutralità finanziaria rispetto alla sostituzione di uno o più dei tributi esistenti con la nuova imposta. Tale clausola non risulta necessaria, in quanto nella filosofia del presente provvedimento la neutralità finanziaria complessiva dello stesso è assicurata dalla fissazione dell'aliquota di equilibrio della nuova IMU sul possesso (in base al comma 5 dell'articolo 4), ma la sua assenza implica un ulteriore elemento di discrezionalità del singolo ente nell'applicazione della norma qui in esame.

Un'osservazione specifica riguarda poi l'eventualità che dal venir meno del servizio per le pubbliche affissioni²⁴ possano sorgere problematiche operative per l'espletamento degli adempimenti pubblicitari che continueranno a essere previsti dalla legge, con conseguenti aggravii di costi per gli enti che si avvarranno della facoltà di soppressione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, rinunciando al servizio di pubbliche affissioni (ai sensi del comma 2, lett. e).

Infine si sottolinea la scarsa omogeneità, rispetto agli altri tributi potenzialmente sostituibili, dell'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza, i cui presupposti impositivi e parametri di calcolo divergono da quelli degli altri tributi menzionati, che si riferiscono tutti all'occupazione a vario titolo di aree pubbliche.

Articolo 8

(Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie)

L'articolo 8 detta norme relative all'ambito di applicazione del decreto legislativo, alle regolazioni finanziarie e alle norme transitorie.

Il comma 1 conferma per l'imposta municipale propria il regime vigente per l'ICI, stabilendone l'ineducibilità dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive.

La RT, dopo avere evidenziato che il comma 1 prevede la ineducibilità dell'imposta municipale propria dalle imposte sui redditi e

²⁴ A legislazione vigente obbligatoriamente previsto nei comuni con una popolazione residente, al 31 dicembre dell'anno precedente a quello d'osservazione, superiore a tremila abitanti (in base all'articolo 18 del d.lgs. n. 507 del 1993).

dall'IRAP, confermando la disciplina attualmente prevista per l'ICI, afferma che per le disposizioni dell'articolo non si valutano effetti finanziari.

I commi 2 e 3 dettano l'ambito territoriale di riferimento per l'applicazione delle norme, indicando che le prescrizioni generali sulla devoluzione di cui all'articolo 1, commi da 1 a 6 e le lettere *a)* e *b)* del comma 7, si applichino a tutti i comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario. Per i comuni situati nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni si applicano in conformità ai rispettivi statuti. Tutte le altre disposizioni (comprese quelle riferite all'accesso dei Comuni ai dati dell'Anagrafe tributaria di cui all'articolo 1, comma 7, lettere *c)* e *d)*) si applicano su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, si nota come lo schema di decreto riconosca un regime di applicazione delle norme territorialmente differenziato per regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale.

Per quest'ultime, mediante richiamo alle norme stabilite dall'articolo 27 della legge 42 del 2009, spetta agli enti territoriali a regime autonomo recepire, all'interno dei rispettivi statuti, le norme pertinenti la loro autonomia finanziaria. In particolare, il medesimo articolo 27 stabilisce il termine di ventiquattro mesi per l'emanazione delle norme di attuazione degli statuti speciali che indichino criteri e modalità per concorrere agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, all'assolvimento degli obblighi comunitari e a quelli derivanti dal patto di stabilità interno.

Su questo argomento, la COPAFF ha sottolineato²⁵ come "*le Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno già provveduto ad attuare la propria autonomia in materia di finanza locale, assumendo a proprio carico gli oneri corrispondenti. In Sicilia e Sardegna, invece, gli enti locali sono ancora destinatari di cospicui trasferimenti da parte dello Stato*". È utile ricordare che le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano sono titolari di competenze primarie in materia di finanza locale e che, in particolare, alla Valle d'Aosta è stata attribuita la potestà legislativa di integrare e attuare leggi statali in materia di finanza locale (articolo 3, comma 1, lettera *f)* della legge costituzionale n. 4 del 1948) e delle relative funzioni amministrative (articolo 4 della predetta legge).

Le indicazioni della RT (che articola entrate devolute e trasferimenti per regioni a SO e SS) conferma che la quasi totalità dei trasferimenti di competenza delle RSS afferiscono alle isole (Sicilia e Sardegna), confermando le indicazioni della COPAFF al riguardo. Altro elemento che emerge dalla RT è che il volume dei trasferimenti fiscalizzabili delle RSS (1.709 milioni di euro) è superiore al gettito delle imposte devolvibile alle

²⁵ Cfr. Allegato 2, pag. 21, La questione di Sicilia e Sardegna.

RSS (1.671 milioni). Va chiarito dunque come l'attuazione della autonomia con percorso separato da quello delle altre regioni riesca a consentire di rispettare il principio dell'invarianza finanziaria.

Occorrerebbe altresì acquisire indicazioni se le RSS che hanno già attuato la propria autonomia abbiano già previsto l'attribuzione allo Stato dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di competenza dei propri comuni, tenuto conto che il comma 2 in esame richiama la disposizione di assegnazione della addizionale allo Stato come quelle che si applicano alle RSO.

Il comma 4 prevede che i Comuni abbiano accesso alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, mentre per rispettare quanto indicato nella legge di contabilità viene stabilito dal comma 5 che gli effetti finanziari del decreto vengano monitorati dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con l'ausilio della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 5, comma 1, lettera g) della legge 42 del 2009 prevede l'istituzione di una banca dati contenente indicatori di costo, di copertura e qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio. Inoltre, l'articolo 13 della legge 196 del 2009 istituisce la Banca dati delle amministrazioni pubbliche, contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali e tutte le altre necessarie all'attuazione della stessa legge.

Il comma 6 rinvia ad un successivo decreto legislativo correttivo la definizione delle fonti di finanziamento dei comuni ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 42 del 2009 e del fondo perequativo definito dall'articolo 13 della medesima legge delega. In tale sede si terrà conto dei fabbisogni standard e del conseguente superamento del criterio della spesa storica.

Al riguardo, si ricorda che la legge-delega prevede il termine di due anni per l'emanazione dei decreti correttivi. È verosimile che la definizione delle fonti di finanziamento ai sensi dell'articolo 11 della legge 42 del 2009 (che distingue fonti di finanziamento diversificate per le funzioni fondamentali e quelle non fondamentali) e l'istituzione del fondo perequativo ai sensi dell'articolo 13 della medesima legge, avvengano prima dei termini previsti dal presente schema di decreto per l'entrata in vigore del sistema a regime per il finanziamento dei comuni (2014). Si ricorda inoltre che, in base allo schema di decreto legislativo relativo alla definizione dei fabbisogni standard (Atto del Governo n. 240), nel 2013,

anche il sistema dei fabbisogni standard potrebbe essere determinato con riguardo a tutte le funzioni fondamentali.

Il comma 7 stabilisce delle norme volte a garantire all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) i mezzi finanziari necessari al perseguimento delle sue finalità istituzionali, di quelle individuate nell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 504 del 1992, nonché dei compiti attribuiti con i decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Inoltre, il comma prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2011, venga applicata l'aliquota allo 0,6 per mille, con riferimento al FSR e, a decorrere dal 1° gennaio 2014, in relazione al gettito annuo prodotto dall'IMU. Infine, si prevede che, con un decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, vengano stabilite le regole di assegnazione delle risorse in sostituzione di quelle in vigore, nonché le altre modalità per l'attuazione del presente comma.

Al riguardo, si rileva che il comma 7 appare suscettibile di determinare effetti finanziari; infatti, mentre sulla base della legislazione vigente è previsto, a favore dell'ANCI, un contributo pari allo 0,6 per mille del gettito ICI a carico dei soggetti che provvedono alla riscossione, il comma in oggetto dispone che la medesima aliquota percentuale venga applicata a una diversa base di riferimento (ovvero, dal 2011 l'ammontare del Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 1, comma 2, del presente provvedimento e dal 2014 il gettito annuale prodotto dall'imposta municipale propria).

Poiché attualmente le suddette risorse sono a carico dei soggetti che provvedono alla riscossione dell'ICI, il passaggio al nuovo sistema determina in ogni caso una variazione delle risorse destinate ai comuni, in relazione alla quale sarebbe opportuno disporre di una quantificazione, trattandosi di erogare un contributo a un soggetto (l'ANCI) estraneo al perimetro della P.A..

Infine, il comma 8 fissa l'entrata in vigore del decreto al 1° gennaio 2011.

Al riguardo, si nota come lo schema di decreto rechi, in alcuni punti, l'indicazione di date che richiederebbero un coordinamento rispetto alla effettiva data di entrata in vigore dello schema di decreto in esame, anche tenuto conto che gli atti previsti entro tali date indicate richiedono spesso l'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Ad esempio, l'articolo 1, comma 6, reca la data del 30 novembre 2010 per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione dello Stato al gettito dei tributi devoluti alle regioni; l'articolo 4, comma 5, prevede che l'aliquota della imposta municipale propria sia stabilita entro il 30 novembre 2010.

Altre disposizioni sembrano richiedere una valutazione della coerenza della possibile data di entrata in vigore con la *ratio* della disposizione, verosimilmente scontando un esame parlamentare più rapido. Ad esempio,

si veda l'articolo 2, comma 10, che indica la data del 31 dicembre 2010 quale termine per regolarizzare la registrazione dei contratti di locazione.

* * * * *

Si ricorda infine che l'articolo 28 della legge 42 del 2009 pone, per l'esercizio delle deleghe di cui alla legge, un doppio vincolo, in termini di invarianza dalla pressione fiscale complessiva e di non onerosità rispetto alla legislazione vigente.

Al riguardo, si fa presente che i criteri di determinazione dell'aliquota dell'imposta municipale sul possesso garantiscono la neutralità finanziaria delle variazioni introdotte al sistema tributario di tassazione degli immobili, decorrenti dal 2014. Riguardo al soddisfacimento dell'altra condizione imposta dalla legge-delega, ovvero la invarianza della pressione fiscale complessiva di cui al comma 2, lettera b) dello stesso articolo 28, sarebbe utile acquisire informazioni dal Governo in relazione agli elementi informativi mancanti, anche al fine di valutare la sostenibilità delle misure proposte (in particolare con riferimento al livello a cui verrà fissata l'aliquota di equilibrio).

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>