

XVI legislatura

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

Gennaio 2011
n. 92/2



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

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

IL QUADRO DI INSIEME	1
<i>Articolo 1 (Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)</i>	<i>9</i>
<i>Articolo 2 (Cedolare secca sugli affitti)</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 3 (Federalismo fiscale municipale a regime)</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 4 (Imposta municipale propria)</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 5 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso)</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 6 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento)</i>	<i>20</i>
<i>Articolo 7 (Imposta municipale secondaria facoltativa)</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 7-bis (Imposta di soggiorno)</i>	<i>23</i>
<i>Articolo 7-ter (Misure in materia di finanza pubblica)</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 8 (Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie)</i>	<i>26</i>

IL QUADRO DI INSIEME

Il nuovo testo relativo allo schema di decreto legislativo sul federalismo municipale – pur mantenendo l'impianto complessivo del provvedimento - presenta alcune significative differenze rispetto all'AG 292.

Analogamente allo schema trasmesso in precedenza, l'attuazione del federalismo municipale viene prevista in due fasi: un periodo transitorio e uno a regime.

PERIODO TRANSITORIO

Il nuovo testo conferma l'istituzione di un fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), in cui confluiscono una serie di gettiti destinati a sostituire i trasferimenti di tipo permanente e generale. Tale fondo verrà ripartito tra i comuni in base ad alcuni criteri indicati dal provvedimento. Risulta confermata – seppur con caratteristiche parzialmente diverse da quelle dell'AG 292 (v. commento all'articolo 2) – l'istituzione della cedolare sulle locazioni e la concorrenza di tale fonte di gettito al quadro di finanziamento delle municipalità. Il nuovo testo assegna ai comuni una compartecipazione al gettito dell'Irpef pari al 2 per cento.

In particolare, confluiscono al Fondo :

- il 30 per cento delle imposte di registro e bollo in caso di trasferimento di immobili (esclusi atti soggetti a IVA), nonché altre imposte ipotecarie e catastali;
- imposta di registro e bollo sui contratti di locazione;
- l'irpef sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- quota del gettito dell'imposta cedolare sulle locazioni.

Rispetto al quadro finanziario definito dall'AG 292, il gettito connesso con la cedolare sulle locazioni, con le imposte sui trasferimenti di immobili (comprese le altre ipotecarie e catastali) è

assegnato ai comuni solo in parte; in alternativa, viene assegnata una compartecipazione al gettito dell'Irpef.

La modifica della composizione del finanziamento sembra principalmente riconducibile alle caratteristiche della distribuzione sul territorio delle imposte coinvolte. L'Irpef appare più uniformemente distribuita rispetto alle imposte connesse con il trasferimento di immobili o con le locazioni, il cui gettito risulta legato alla tipologia degli insediamenti sul territorio.

Inoltre, tale diversa composizione delle imposte devolute consente di non dover ricorrere alla compartecipazione dello Stato ai tributi locali che, nell'AG 292, risultava strumento necessario per garantire l'invarianza finanziaria.

Come nello schema AG 292, l'addizionale all'accisa sull'energia di competenza dei comuni viene soppressa e l'intero gettito rimane attribuito allo Stato. Tale disposizione decorre, però, dall'anno 2012.

L'elemento che garantirebbe la neutralità finanziaria nel periodo transitorio è dato dalla fissazione della quota di cedolare sulle locazioni da devolvere ai comuni (articolo 1, comma 6), che nel testo risulta appunto determinata - per il 2011 e a decorrere dal 2012 - in modo tale da garantire l'invarianza finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, tenuto conto del volume dei trasferimenti fiscalizzati e del gettito dell'addizionale sull'energia. Il nuovo testo precisa che, per il 2011, la dotazione del FSR non può essere inferiore ai trasferimenti soppressi.

La quota della cedolare da devolvere ai comuni sembrerebbe essere determinata con procedure separate per il 2011 e per il 2012 (la quota determinata per il 2012 sarebbe applicata anche per gli esercizi successivi). Le procedure separate per i due esercizi sembrerebbero riconducibili alla decorrenza dal 2012 della soppressione dell'addizionale sull'energia. Nel 2011 la quota di cedolare verrebbe determinata in modo da rendere uguale le imposte devolute (comprehensive della cedolare) con il volume dei trasferimenti fiscalizzati. Nel 2012 la quota di cedolare verrebbe determinata in modo da rendere uguale le nuove risorse con il volume dei trasferimenti fiscalizzati + l'addizionale sull'energia. Il calcolo per il 2012 dovrebbe, altresì, tenere conto che i trasferimenti a legislazione

vigente per tale esercizio sono inferiori rispetto a quelli dell'anno precedente (secondo le stime della RT all'AG 292, 12.952 milioni nel 2011 e 11.967 milioni nel 2012).

Si segnala, inoltre, che la condizione di cui al quarto periodo del comma 6 dell'articolo 1 (che prevede che, nel 2011, le risorse che confluiscono nel FSR non possono essere inferiori al volume dei trasferimenti fiscalizzabili) sembrerebbe non tenere conto che ai comuni viene assegnata una quota di risorse (la compartecipazione all'Irpef) che non affluisce al FSR e che, invece, dovrebbe essere considerata nell'ambito della sostituzione dei trasferimenti, per garantire l'invarianza finanziaria. Tali difficoltà di coordinamento sembrerebbero risolte dalla formulazione del comma 6 proposta dalla Ragioneria generale dello Stato (allegata alla relazione tecnica). Questa, infatti, rende esplicito che la sostituzione di trasferimenti debba avvenire tenendo conto di tutte le fonti di gettito devolute ai comuni.

Si segnala che la mancata quantificazione del gettito della compartecipazione all'Irpef non consente di individuare - con le informazioni fornite nelle relazioni tecniche trasmesse al Parlamento - l'entità della quota dell'imposta sulle locazioni devoluta ai comuni. Si ricorda che l'individuazione di tale quota risulterebbe importante per comprendere le implicazioni - per i comuni e per lo Stato - di una eventuale differenza nel gettito della cedolare rispetto alle previsioni. Anche la riformulazione del comma 6 proposta dalla RGS, che propone di fissare direttamente nel presente provvedimento la quota di cedolare di spettanza comunale, non indica il valore numerico, lasciando dei puntini di sospensione.

Il nuovo testo qualifica con maggiore dettaglio i criteri di ripartizione del FSR, per il quale viene introdotto il riferimento al numero dei residenti (articolo 1, comma 5). La vigenza del FSR viene portata da 5 a 3 anni; esso cesserebbe quindi nel 2014, coincidendo con l'inizio del periodo a regime. Il nuovo testo precisa, peraltro, che esso sarà operativo fino all'entrata in vigore del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge 42 del 2009.

Il nuovo testo non chiarisce i criteri di alimentazione del FSR qualora la sua vigenza dovesse prolungarsi dopo il 2013.

PERIODO A REGIME

Per il periodo a regime il nuovo testo conferma un sistema parzialmente basato su imposte sul possesso e sul trasferimento di immobili, sulla cedolare sulle locazioni e integrato da una compartecipazione all'Irpef. In relazione alla compartecipazione Irpef viene previsto che un successivo provvedimento possa procedere al riordino dell'aliquota dell'addizionale comunale, al fine di sostituire il gettito della compartecipazione (articolo 8, comma 6).

A decorrere dal 2014, la finanza comunale si baserebbe su:

- il 30 per cento delle imposte sui trasferimenti di immobili, nonché di altre ipotecarie e catastali;
- imposta di registro e bollo sui contratti di locazione;
- irpef sui redditi fondiari, escluso i redditi agrari;
- cedolare sulle locazioni, per la quota individuata nella fase transitoria.
- l'imposta municipale sul possesso (IMU), destinata a sostituire il gettito dell'ICI e dell'Irpef sugli immobili a disposizione;
- compartecipazione Irpef del 2 per cento (o addizionale sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8, comma 6-bis);

Tenuto conto delle innovazioni del provvedimento, a partire dal 2014, l'Irpef sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario, sembrerebbe riconducibile alle seguenti fattispecie:

- *Irpef sulle locazioni ad uso abitativo, per coloro che non optano per la cedolare;*
- *Irpef, per locazioni per usi diversi da quelli abitativi;*
- *Fattispecie minori (es. terreni edificabili intestati a persona fisica).*

A partire dal 2014, il parametro adottato per garantire l'invarianza della finanza pubblica è costituito dalla aliquota dell'IMU, determinata nella legge di stabilità (per le differenze dell'IMU rispetto al testo iniziale si veda il commento agli articoli 4 e 5).

A differenza dell'AG 292 nel nuovo testo non viene prevista l'istituzione di una imposta municipale sul trasferimento degli immobili (per le modifiche alle imposte in caso di trasferimento di immobili, si veda il commento all'articolo 6). Tali trasferimenti

rimangono assoggettati a tassazione erariale, sulla quale opera una compartecipazione del 30 per cento a favore dei comuni.

La fissazione dell'aliquota dell'IMU in sede di legge di stabilità - qualora ripetuta di anno in anno (aspetto non escluso nella formulazione del testo) - sembrerebbe consentire di determinare in ciascun esercizio finanziario il volume delle risorse a disposizione dell'intero comparto dei comuni, potendo così diventare lo strumento con cui gli enti vengono coinvolti negli eventuali percorsi di consolidamento della finanza pubblica. In altre parole, la fissazione annuale dell'aliquota potrebbe consentire di realizzare lo stesso obiettivo che, a legislazione vigente, viene effettuato con la variazione del volume dei trasferimenti.

Il nuovo testo interviene altresì sulle caratteristiche dell'imposta municipale secondaria e introduce la facoltà di prevedere l'istituzione di imposte di soggiorno (vedi commento agli articoli 7 e 7-bis).

IL FONDO PEREQUATIVO

Analogamente all'AG 292, il nuovo testo rinvia ad un distinto decreto legislativo il tema della disciplina del fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 42 del 2009 (articolo 8, comma 5). Il nuovo testo precisa che la futura disciplina terrà conto dell'attuazione del Fondo sperimentale di riequilibrio, nonché detta alcuni criteri ai fini della determinazione del fondo stesso (in particolare, nella standardizzazione delle entrate, non si tiene conto del gettito prodotto con l'esercizio dell'autonomia tributaria e della emersione della base imponibile riferibile al concorso comunale all'attività di recupero fiscale).

Si ricorda che il tema della perequazione dei comuni viene parzialmente affrontato nell'articolo 19 dello schema in materia di federalismo regionale (AG n. 317), articolo che però si limita a richiamare i principi di delega in materia di perequazione dei comuni già contenuti nell'articolo 13 della legge 42 del 2009.

Il rispetto del vincolo di invarianza complessiva che opera sulla delega implicherebbe che i fondi perequativi (per le funzioni

fondamentali e per quelle non fondamentali) indicati nell'AG 317 dovrebbero essere finanziati nell'ambito del complesso delle risorse a favore dei comuni attivate dallo schema in esame. Ciò implicherebbe che una quota delle imposte devolute dovrebbe essere, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo fondo perequativo, destinata ad alimentare il fondo stesso. Tale considerazione non apparirebbe coerente con il principio di delega in base al quale il fondo perequativo per le funzioni fondamentali dovrebbe essere alimentato dalla fiscalità generale (articolo 13, comma 1, lettera a), della legge 42 del 2009).

Sarebbe opportuno esplicitare - in questa sede - le fonti di alimentazione e i criteri per la determinazione dell'entità dei fondi perequativi.

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Il nuovo testo introduce alcune disposizioni che costituiscono parametro di riferimento per il coordinamento della finanza pubblica (art.7-*bis*). In particolare, l'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita (comma 1); inoltre, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo di pressione fiscale e tariffaria (comma 2, su quest'ultimo aspetto si veda il commento all'articolo 7-*bis*).

Il richiamo agli obiettivi di finanza pubblica assunti con le istituzioni europee sembrerebbe delineare procedure nelle quali il volume complessivo delle risorse destinato ai comuni sia individuato ex-ante, in coerenza con gli obiettivi per l'intera Pa e per sottosettore, nell'ambito della programmazione di finanza pubblica (cd. procedura top-down).

Tale percorso di verifica delle compatibilità aggregate non sembrerebbe essere un parametro di riferimento solo per la prima applicazione del provvedimento (cioè per la determinazione della quota di cedolare da effettuare nel periodo transitorio e per la prima fissazione dell'aliquota dell'IMU); la genericità della formulazione del comma 1 sembrerebbe, invece, implicare che la verifica debba essere ripetuta di anno in anno, in base agli obiettivi determinati dei documenti di programmazione della finanza pubblica.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la previsione che l'aliquota dell'IMU possa essere modificata annualmente con la legge di stabilità confermerebbe tale quadro, ovvero che - almeno nel percorso di consolidamento - il volume di risorse disponibile per il comparto dei comuni potrebbe essere variato con le manovre annuali di finanza pubblica in relazione agli obiettivi programmatici.

La tabella che segue riepiloga le fonti di finanziamento per il comparto dei comuni nel corso dell'attuazione del presente provvedimento. La tabella non elenca le fonti di finanziamento dei comuni che non vengono toccate dal presente provvedimento.

2011 - legislazione vigente	2011-post	2012-2013	post - dal 2014
<p>A. Compartecipazione Irpef dello 0,75%</p> <p>B. trasferimenti da fiscalizzare</p> <p>C. addizionale accisa energia</p> <p>D. ICI</p> <p>E. altre minori</p>	<p>1.b. Compartecipazione Irpef del 2%</p> <p style="text-align: center;">FSR</p> <p>2.a. 30% di registro e bollo in caso di trasferimento di immobili</p> <p>2.b. 30% di ipotecaria e catastale</p> <p>2.c. 30% di tributi speciali catastali</p> <p>2.d. 30% di ipotecaria</p> <p>3.a. registro e bollo su locazioni immobili</p> <p>3.b. cedolare locazioni (quota per pareggiare trasferimenti)</p> <p>3.c. imposta sui redditi fondiari, escluso agrario</p> <p>4. addizionale accisa energia</p> <p>5. ICI</p> <p>6. altre minori</p>	<p>1.b. Compartecipazione Irpef del 2%</p> <p style="text-align: center;">FSR</p> <p>2.a. 30% di registro e bollo in caso di trasferimento di immobili</p> <p>2.b. 30% di ipotecaria e catastale</p> <p>2.c. 30% di tributi speciali catastali</p> <p>2.d. 30% di ipotecaria</p> <p>3.a. registro e bollo su locazioni</p> <p>3.b. cedolare locazioni (quota per pareggiare trasferimenti + addiz. energia)</p> <p>3.c. imposta sui redditi fondiari, escluso agrario</p> <p>5. ICI</p> <p>6. altre minori</p>	<p>1. Compartecipazione Irpef del 2%</p> <p>2.a. 30% di registro e bollo in caso di trasferimento di immobili</p> <p>2.b. 30% di ipotecaria e catastale</p> <p>2.c. 30% di tributi speciali catastali</p> <p>2.d. 30% di ipotecaria</p> <p>3.a. registro e bollo su locazioni</p> <p>3.b. IRPEF locazioni/cedolare</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>I. QUOTA cedolare</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>II. Irpef uso abitativo, non cedolare</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>III. irpef locazione altri usi</i></p> <p>5. IMU possesso (aliquota per garantire invarianza)</p> <p>6. IMU secondaria</p>

∞

Articolo 1

(Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)

L'articolo 1 regola il sistema di finanziamento dei comuni fino al 2013 imperniato sulla istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio e sulla devoluzione di alcuni tributi.

I **commi 1 e 1-bis** identificano le imposte (e la relativa quota) devolute ai comuni. Il nuovo testo conferma l'attribuzione delle imposte di registro e di bollo sui trasferimenti immobiliari, nonché le imposte ipotecarie e catastali, riconoscendo la quota di spettanza dei comuni pari al 30 per cento. Il comma 3 prevede che la compartecipazione all'Irpef di cui all'articolo 1, comma 192, della legge finanziaria per il 2007, si fissata al 2 per cento.

La RT ribadisce le quote di devoluzione del gettito dei tributi di cui ai commi 1 e 1-bis e chiarisce la procedura utilizzata ai fini della determinazione dei gettiti dei tributi oggetto di devoluzione, che utilizza in parte dati più aggiornati rispetto a quelli contenuti nella RT originaria; in particolare, per le imposte dirette e per i tributi catastali sono stati elaborati i dati contenuti sia negli atti soggetti a registrazione, sia nelle deleghe di versamento mod. F23 e F24 degli anni 2008 e 2009, con l'ausilio dei corrispondenti codici tributo, sia i dati relativi alle vulture, suddividendo il gettito complessivo tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale in base all'ubicazione degli immobili.

La tabella relativa al gettito su immobili da attribuire in parte ai Comuni contiene dati definitivi con riferimento agli anni 2008 e 2009 e dati stimati per gli anni 2010, 2011 e 2012, calcolati proiettando i dati del 2009 delle voci di entrata richiamati dalla disposizione.

Al riguardo, si rileva che la RT non sembra contenere riferimenti in merito alla quantificazione del comma 3, relativo alla fissazione al 2 per cento della compartecipazione dei Comuni al gettito Irpef. In proposito, appare opportuno una conferma rispetto al fatto che l'aliquota del 2 per cento sostituisca quella attuale, fissata dalla citata legge finanziaria per il 2007 allo 0,75, ovvero sia da considerare aggiuntiva.

Il **comma 4** conferma che rimangono allo stato le imposte sui trasferimenti di immobili soggetti ad IVA, nonché la soppressione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, il cui gettito rimane quindi di competenza dello Stato. Il nuovo testo rinvia però la decorrenza di quest'ultima disposizione al 2012.

I **commi 2 e 5** regolano l'istituzione e la ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR). La nuova durata del fondo è stabilita in tre anni e comunque fino alla istituzione del fondo perequativo previsto dalla legge n. 42 del 2009. Il fondo risulta essere alimentato dal gettito di cui al comma 1 ed 1-*bis*. Con apposito decreto sono stabilite le modalità di alimentazione del fondo ed annualmente, le quote di gettito dei tributi da destinare ai Comuni di cui ai commi 1 e 1-*bis*. Le variazioni del gettito prodotto dall'autonomia tributaria non vengono considerate in sede di determinazione del fondo. L'assegnazione delle quote terrà conto dei fabbisogni standard, se effettuati, e fino al 2013 del numero dei residenti. Sono previste anche modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate per Comuni con meno di 5.000 abitanti.

Al riguardo si evidenzia la riduzione della durata del fondo sperimentale di riequilibrio, con termini che sembrerebbero coerenti con l'inizio del periodo a regime, ma che dovrebbero essere coordinati con le previsioni di cui all'AG 317 (si veda al riguardo il commento dell'articolo 8, comma 5).

Il **comma 6** individua la quota di gettito della cedolare sugli affitti (articolo 1, comma 1 lettera g)) da ricomprendere tra le imposte devolute ai Comuni. Tale quota, stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sarà individuata in modo tale da assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica sulla base dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione e dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica. L'efficacia di quanto previsto nei commi da 1 a 5 è subordinata all'individuazione della predetta quota. I trasferimenti erariali sono ridotti nella misura corrispondente al gettito che confluisce nel fondo sperimentale di riequilibrio. In relazione all'anno 2011 la dotazione del fondo non può essere inferiore all'ammontare della suddetta riduzione dei trasferimenti. Lo stesso fondo può essere incrementato in misura corrispondente all'individuazione di ulteriori trasferimenti da fiscalizzare.

Al riguardo, si osserva che nella tabella della RT relativa al gettito su immobili da attribuire in parte ai Comuni, il gettito della cedolare secca viene indicato per intero.

Si ricorda inoltre che la verifica della RT in esame da parte della RGS è stata condizionata alla riformulazione del comma 6 nel senso di individuare con il presente provvedimento la quota percentuale di gettito della cedolare secca da devolvere ai Comuni delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2011 e a decorrere dall'anno 2012, nonché di disporre - al fine di garantire, per l'anno 2011, il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai Comuni un ammontare di risorse

pari ai trasferimenti soppressi - che la quota di gettito della citata cedolare secca può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi. Tali richieste della RGS sembrano volte a garantire la corrispondenza tra trasferimenti soppressi e gettiti rivenienti dalle nuove tipologie di imposta parzialmente devolute ai Comuni.

Il **comma 7, 7-bis e 7-ter** prevedono incentivi all'accertamento tributario da parte dei Comuni anche al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali. E' ribadita l'assegnazione al Comune del maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili ancora sconosciuti all'Agenzia del Territorio (lettera *a*). Così come rimane confermato il fine di incentivare la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo con una devoluzione del 50 per cento della maggiori somme di tributi statali riscossi (a fronte del 33 per cento previsto dalla legge n. 203 del 30 settembre 2005). Il comma rivisitato specifica che la quota sarà attribuita ai Comuni provvisoriamente anche se le somme risultassero non riscosse a titolo definitivo. Con apposito decreto ministeriale saranno previste le modalità di recupero di somme rimborsate ai contribuenti.

Per facilitare la partecipazione all'accertamento tributario è confermata la facoltà dei Comuni di accedere all'anagrafe tributaria al fine di reperire informazioni necessarie per l'attività di accertamento (lettera *c*) con la specificazione che il sistema informativo della fiscalità garantisce interscambi di dati (comma *7-bis*).

L'introduzione del comma *7-ter* è prevista al fine di stabilire la quadruplicazione delle sanzioni per mancate dichiarazioni di immobili o variazioni di consistenza e destinazione degli stessi, a partire dal 1 aprile 2011. Il 75 per cento di tali sanzioni è devoluto al Comune dove è ubicato l'immobile oggetto di accertamento.

La relazione tecnica evidenzia una spinta verso una maggiore azione dei Comuni nell'attività di accertamento, determinando risorse aggiuntive comunque non quantificate. Inoltre sottolinea come l'assegnazione della quota di cui al comma *7-ter*, rappresenta l'importo corrispondente all'aumento delle sanzioni, e risulta pertanto neutrale sui saldi di finanza pubblica.

Articolo 2

(Cedolare secca sugli affitti)

Il comma 2 dell'articolo in esame - rispetto al testo originario - dispone una diversificazione dell'aliquota per la cedolare secca da applicarsi sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti; tale aliquota è fissata in via ordinaria al 23

per cento, mentre viene ridotta al 20 per cento in relazione ai contratti a canone concordato, quando si tratta di comuni ad alta tensione abitativa.

In base al comma 6, lettera b), la cedolare secca sostituisce anche l'imposta di registro per i contratti diversi da quelli a canone concordato a decorrere dal 2012 invece che dal 2014¹.

Il comma 7-bis specifica che, quando le disposizioni di legge fanno riferimento, per il godimento di varie tipologie di benefici, al possesso di requisiti reddituali, si tiene comunque conto anche del reddito assoggettato a cedolare secca.

Il comma 11 stabilisce che una quota del gettito riscosso a decorrere dall'anno 2011 in relazione alla differenza delle aliquote della cedolare secca, non superiore a 400 mln annui, è iscritta nell'anno successivo in apposito fondo per essere destinata ad interventi in favore delle famiglie dei conduttori di unità immobiliari adibite ad abitazione principale, con particolare riguardo al numero dei figli a carico.

La RT sul nuovo testo associa all'articolo in esame, come modificato, un effetto di maggior gettito pari a 492 mln per l'anno 2011, a 424 mln per l'anno 2012, a 413 mln per l'anno 2013 e a 409 mln a decorrere dall'anno 2014. Al netto dello stanziamento del fondo di 400 mln previsto dal comma 11, a partire dal 2012, destinato a interventi a favore delle famiglie degli inquilini di immobili adibiti ad abitazione principale, l'effetto complessivo dell'articolo è di 492 mln per l'anno 2011, 24 mln per l'anno 2012, 13 per l'anno 2013 e 9 mln a decorrere dal 2014.

La RT presenta un'impostazione analoga a quella allegata al testo iniziale; viene infatti messo a confronto il gettito che si stima venga meno, in termini di IRPEF, addizionale regionale, addizionale comunale, registro e bollo, con il gettito derivante dalla cedolare secca, tenendo conto delle due diverse aliquote in relazione alla tipologia di canone di locazione; vengono inoltre riproposte le percentuali attese di emersione di redditi di locazione non dichiarati, con il relativo calcolo di gettito atteso, con riferimento alla cedolare secca.

Nello specifico - secondo la RT - le modifiche in esame daranno luogo ad una variazione sia nell'entità di gettito Irpef al quale si rinuncia, che nella versione attuale risulta inferiore - essendo indicato in 3.068 mln, in luogo dei precedenti 3.295 mln, come competenza per il 2011 - sia nell'entità di gettito da cedolare secca acquisibile, che risulta invece più elevata per effetto dell'introduzione di due differenti aliquote (rispettivamente del 20 e del 23 per cento) in ragione della tipologia di contratto di locazione, in luogo di un'unica aliquota (del 20 per cento).

¹ Per i contratti a canone concordato la cedolare secca continua a sostituire, così come nel testo iniziale, anche l'imposta di registro, a decorrere dall'anno 2011.

Al riguardo, con riferimento alla quantificazione contenuta nella RT, si segnala che la banca dati "Sintesi"² non permette di ricavare il dettaglio di informazione che sarebbe necessario per verificare la stima³; alcuni dati rinvenibili nella recente pubblicazione di fonte governativa riguardante gli immobili in Italia e la distribuzione del patrimonio e dei redditi dei proprietari⁴, citata anche dalla nuova RT, permettono tuttavia di formulare qualche riflessione.

In primo luogo si sottolinea che, a fronte della diversificazione di aliquota, la RT non esplicita espressamente l'ipotesi di distribuzione tra i due tipi di canone; se è vero che la stima di perdita di gettito Irpef viene effettuata, come nella precedente RT, attraverso un modello di microsimulazione, alla stima stessa è sottesa un'ipotesi circa la distribuzione della rendita imponibile da locazioni tra canoni liberi e canoni concordati, che dovrebbe essere esplicitata per verificare la quantificazione.

Si segnala in proposito che, sulla base di un recente studio di Nomisma⁵, nel primo semestre 2010 i canoni concordati risultavano essere pari al 25,3 per cento a livello di media italiana, con una accentuata diversificazione a livello territoriale, dipendente verosimilmente dalla convenienza o meno degli accordi stipulati a livello comunale rispetto al mercato libero⁶.

Si rileva che rispetto all'effetto complessivo delle modifiche in esame risultano rilevanti diversi elementi: infatti, in relazione ai redditi ad oggi dichiarati da parte dei detentori di contratti di locazione liberi che avrebbero scelto prima e continueranno a scegliere ora l'opzione della cedolare, il gettito sarà più elevato, dal momento che l'aliquota passa dal 20 al 23 per cento; in questo caso, esiste dunque un vantaggio per l'erario. Nello stesso tempo, il fatto che l'aliquota sia più elevata può verosimilmente scoraggiare, rispetto ad una scelta di emersione, quei contribuenti per i quali sarebbe risultata vantaggiosa un'aliquota del 20, ma non quella del 23 per cento.

² Si tratta della banca-dati del Ministero dell'economia e delle finanze relativa alle dichiarazioni dei redditi.

³ In particolare, i dati relativi ai redditi fondiari non sono suddivisi sulla base dei codici di utilizzo degli immobili. Inoltre va considerato che la cedolare secca si riferisce ai soli redditi da locazione di immobili a uso abitativo. L'incidenza di questi ultimi sul totale dei redditi da locazioni immobiliari era stimata nel 55 per cento dalla RT originaria, sulla base della banca-dati immobiliare integrata 2008.

⁴ Cfr. *Gli immobili in Italia 2010*, Dipartimento delle finanze e Agenzia del territorio, in collaborazione con SOGEL.

⁵ Cfr. Nomisma, *Il mercato della locazione in Italia*, ottobre 2010, pag. 20.

⁶ A titolo esemplificativo, l'incidenza risulta più alta a Bologna e a Firenze, rispetto alla media nazionale, e molto bassa a Milano.

Sotto questo aspetto merita una sottolineatura metodologica il fatto che le percentuali di emersione considerate nella stima attuale siano rimaste le medesime considerate con riferimento al testo iniziale, ovvero 15 per cento per il primo anno, 25 per cento per il secondo anno e 35 per cento per il terzo anno, a fronte dell'indicata rimodulazione di aliquote. Tale scelta sembra essere motivata nella RT dall'attribuzione dell'effetto dell'emersione prevalentemente all'inasprimento dell'impianto sanzionatorio⁷, senza tenere conto di possibili effetti sull'entità dell'emersione dei redditi da locazione attualmente non dichiarati.

Al riguardo, si osserva che non sembra potersi ragionevolmente escludere che l'aumento di tre punti percentuali dell'aliquota della cedolare secca riguardante una parte dei contratti di locazione renda meno conveniente l'emersione, per alcuni soggetti, di quanto sarebbe stata con l'aliquota del 20 per cento.

In particolare, si osserva che secondo i dati citati di fonte Agenzia del territorio-Dipartimento delle finanze, la rendita da immobili locati afferisce per il 12,1 per cento a percettori di redditi fino a 10.000 euro, per il 29 per cento a percettori di redditi tra 10.000 e 26.000 euro e la rimanente parte, pari al 58,8 per cento, a percettori di redditi superiori a 26.000 euro. Leggendo tali dati insieme agli scaglioni Irpef, si nota che i percettori di redditi fino a 10.000 euro annui rientrano per intero nel primo scaglione e che i percettori di redditi tra 10.000 e 26.000 rientrano in parte nello scaglione del 23 per cento e in parte nello scaglione del 27 per cento.

Per valutare quindi gli effetti dell'innalzamento di aliquota al 23 per cento per i canoni liberi rispetto alla convenienza ad optare per la cedolare, sarebbe necessario disporre dei dati relativi alla distribuzione dei soggetti percettori di redditi da locazione, sia rispetto alla tipologia di canone (che determina se l'aliquota delle cedolare secca si applica al 20 ovvero al 23 per cento) che rispetto all'aliquota marginale effettiva, risultante non solo dallo scaglione Irpef di riferimento, ma anche dalla specifica situazione personale in relazione alle variabili rilevanti ai fini della determinazione del debito fiscale (tipologia di reddito prodotto, composizione del nucleo familiare, ecc.),

⁷ La RT enfatizza la portata innovativa del nuovo impianto sanzionatorio, "che per la prima volta coniuga inasprimenti sia dal punto di vista amministrativo sia dal punto di vista civilistico (comma 5: raddoppio delle sanzioni previste dall'art. 1, comma 1 e 2 del D.Lgs. 471/1997; commi 8 e 9: attribuzione di una durata dei contratti di locazione pari a quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio, rinnovabili; importo del canone annuo fissato in misura pari al triplo della rendita catastale)".

che determinano un abbattimento dell'imposta e rendono proporzionalmente meno conveniente l'opzione per la cedolare secca.

Per valutare l'impatto finanziario del provvedimento occorrerebbe quindi acquisire le indicate informazioni, tenendo anche conto del fatto che in base al comma 11 una quota - non superiore a 400 mln annui - del maggior gettito riscosso per effetto dell'innalzamento dell'aliquota della cedolare secca, è destinata a maggiori spese, ovvero ad interventi a favore delle famiglie degli inquilini di immobili adibiti ad abitazione principale. Sul punto si sottolinea inoltre che le risorse da destinare al fondo in esame potrebbero risultare inferiori a 400 mln di euro nel caso in cui le scelte dei contribuenti ai fini delle modalità di versamento dell'Irpef si discostassero da quelle ipotizzate dalla RT (dove si assume che l'intera platea dei contribuenti interessati opti, ai fini della determinazione dell'acconto 2011, il metodo di calcolo previsionale): a tal proposito, l'ipotesi della RT non appare del tutto prudentiale, in quanto l'effetto di cassa complessivo deriva dall'applicazione di una percentuale di acconto obbligata dell'85% per la cedolare secca, mentre la perdita di gettito in sede di acconto IRPEF dipende anche da scelte dei contribuenti.

Articolo 3

(Federalismo fiscale municipale a regime)

Il presente articolo è stato modificato nel senso che a decorrere dall'anno 2014, in sostituzione dei tributi indicati nell'articolo 4, comma 1 e nell'articolo 7, comma 1, per il finanziamento dei Comuni sono introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di imposizione municipale:

- l'imposta municipale propria, che ha per presupposto esclusivo il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale;
- l'imposta municipale secondaria, che rispetto alla formulazione iniziale non ha più natura facoltativa.

E' inoltre prevista, rispetto al testo iniziale, una compartecipazione al gettito, pari al 30% dell'ammontare dei tributi riscossi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare di cui all'articolo 6 dello schema in esame, che ora rimangono di esclusiva pertinenza erariale. Il testo modificato assegna inoltre ai comuni il gettito dei restanti tributi devoluto ai sensi dell'articolo 1 dell'atto di governo in esame.

Articolo 4

(Imposta municipale propria)

L'articolo in esame rispetto alla formulazione originaria ha come presupposto il solo possesso di immobili diversi dall'abitazione principale, escludendo il trasferimento di immobili, per il quale, viene ora disciplinato in modo diverso dal nuovo articolo 6 di cui si dirà.

Viene esclusa anche la sostituzione di una serie di imposte quali: l'imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo, sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali, che pertanto continuano a sussistere.

Viene inoltre abolito il termine del 30 novembre del 2010 entro il quale il decreto del PCM avrebbe dovuto stabilire un'aliquota percentuale finalizzata ad assicurare la neutralità finanziaria; per tale scopo viene invece previsto che l'aliquota venga fissata con la legge di stabilità e viene riconosciuta la possibilità per i Comuni di modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti di percentuale l'aliquota per gli immobili non costituenti abitazione principale, ovvero sino a 0,2 punti di percentuale, l'aliquota riferita agli immobili locati (comma 6) o agli immobili non produttivi di reddito fondiario di cui all'articolo 43 del TUIR o posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (comma 7).

Nel merito occorre evidenziare che la nuova formulazione non prevede più il dimezzamento dell'aliquota nel caso di immobili relativi all'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni o posseduti da enti non commerciali, in quanto fa diretto riferimento, nel citato comma 7, agli immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del TUIR. Tale dimezzamento dell'aliquota diventa nel nuovo testo una mera facoltà per i Comuni.

Articolo 5

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

Il nuovo testo ha mantenuto l'impianto generale; le modifiche sostanziali riguardano:

- il comma 4, in cui è evidenziato che la corresponsione dell'imposta deve avvenire senza oneri a carico del Comuni;
- il comma 7, in cui, a fini applicativi, non è più riconnessa la fase della liquidazione dell'imposta al d.lgs. n. 504 del 1992 ed alla legge n. 296 del 2006, mentre si aggiunge il richiamo all'articolo 10, comma 6, del citato d.lgs. n. 504 del 1992 (caso di fallimento o liquidazione coatta amministrativa in cui il curatore o il commissario liquidatore devono presentare al comune di ubicazione degli immobili una dichiarazione attestante l'avvio della procedura ed il versamento dell'imposta dovuta per il periodo di durata dell'intera procedura concorsuale) e si limita il richiamo all'articolo 11 del citato d.lgs. n. 504 del 1992, per i soli commi 3, 4 e 5 (in quanto gli unici tuttora vigenti);

- il comma 8, che estende le fattispecie per le quali è prevista l'esenzione dall'imposta in parola (gli immobili destinati ad usi culturali e quelli utilizzati dagli enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricreative, sportive e ad attività religiose o di culto);
- il comma 9, che rispetto alla versione originaria prevede, come peraltro già evidenziato con riferimento al precedente articolo 4, che continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi le rendite derivanti dagli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'IRES.

La RT che concerne le stime degli effetti congiunti degli articoli 4 e 5, riepilogando i tratti generali della nuova imposta così come modificata, non si differenzia da quella originaria in termini di quantificazione del gettito a legislazione vigente che l'IMU dovrà andare a sostituire; in particolare l'ammontare è pari a 11.570mln di euro, suddivisi in: 1.545mln di euro a titolo di IRPEF sui redditi fondiari (escluse le locazioni), 79mln di euro e 26mln di euro rispettivamente a titolo di addizionale regionale e comunale IRPEF, 9.920mln di euro a titolo di ICI.

La quantificazione si basa sul modello di microsimulazione dei dati forniti dalle dichiarazioni IRPEF presentate nell'anno d'imposta 2008 e sul valore ICI riportato dall'ISTAT nei conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2008.

Considera altresì la tipologia di immobili soggetti ad IMU, le esenzioni relative e la tipologia di redditi che restano assoggettati alla tassazione ordinaria.

Al riguardo, pur tenendo conto dei cambiamenti dovuti alle modifiche introdotte con il nuovo testo in discorso, si ripropongono le osservazioni metodologiche già evidenziate nella precedente stesura.

In particolare, occorre evidenziare che anche in tal caso la quantificazione si basa sull'elaborazione dei dati relativi ai redditi dichiarati per l'anno d'imposta 2008, così come anche per il gettito ICI si assumono dati ISTAT relativi a tale annualità, laddove l'entrata in vigore del tributo avverrà a decorrere dal 2014.

Pertanto in mancanza di una estrapolazione dei gettiti e delle basi imponibili in questione, si determina una sfasatura temporale tra il gettito che dovrà essere sostituito e l'ammontare in base al quale definire l'aliquota IMU che consenta di assicurare la neutralità finanziaria e in particolare l'assenza di effetti negativi sulla finanza comunale.

In merito a ciò tuttavia vi è da sottolineare che la nuova versione, non rinvia più la definizione dell'aliquota IMU a un DPCM da emanarsi entro il 30 novembre 2010, ma prevede che l'imposta è dovuta annualmente in ragione di un'aliquota percentuale stabilita con la legge di stabilità.

Si evince quindi che la definizione della suddetta aliquota è rinviata ad un momento successivo, ad una legge di stabilità a cui peraltro non viene fornito alcun riferimento temporale. Non è chiarito inoltre se tale aliquota verrà fissata con legge di stabilità una volta per tutte o sia suscettibile di revisione annuale, sempre con legge di stabilità: da un punto di vista sistematico occorrerebbe avallare la seconda ipotesi.

Sempre riguardo alla fissazione dell'aliquota IMU, occorre sottolineare che le basi informative raccolte nell'esame della versione originaria dello schema di decreto, che consentivano una valutazione di massima dell'entità della suddetta aliquota, non risultano più utilizzabili sulla base della formulazione dell'articolo in esame.

In particolare, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il Dipartimento delle finanze aveva fornito una stima puntuale della base imponibile del nuovo tributo, disaggregata tra la quota assoggettata ad aliquota ordinaria e quella ad aliquota agevolata, da cui si evinceva che a fronte di una base imponibile complessiva di circa 1.669 mld di euro, la seconda assorbe circa 1.024 mld⁸ ⁹.

⁸ 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%

⁹ 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.

Tale distribuzione non risulta più utilizzabile, in quanto non espone il dettaglio delle basi imponibili diversificate in base all'utilizzo dell'immobile, dato che risulta rilevante dal momento che nel nuovo testo (a differenza che in quello originario) l'aliquota IMU per gli immobili non produttivi di reddito fondiario (ai sensi dell'articolo 43 del TUIR 917/1986) o posseduti da soggetti IRES sarà piena, a meno di autonome scelte fiscali da parte dei diversi enti locali, che potranno per tali immobili stabilire il dimezzamento dell'aliquota.

L'esclusione dell'automatica applicazione dell'aliquota dimezzata nel caso di immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, o posseduti da enti non commerciali (che nel nuovo testo è oggetto di una facoltà da parte dei Comuni di adottare riduzioni in tal senso) potrebbe aumentare la capacità di copertura da parte dell'IMU rispetto al gettito dei tributi a legislazione vigente che saranno assorbiti dal nuovo tributo, con ciò producendo verosimilmente una diminuzione, rispetto alla versione originaria, dell'aliquota di equilibrio, che la legge di stabilità dovrà determinare per assicurare la neutralità finanziaria.

Infine, con riferimento specifico all'articolo 5, si evidenzia che l'aumento dei casi di esenzione dall'IMU, contenuti nel descritto nuovo comma 8, potrà avere come riflesso quello di condurre alla determinazione di un'aliquota IMU di equilibrio maggiore rispetto a quella che si sarebbe dovuta determinare in base alla versione originaria.

In particolare, la nuova formulazione ricomprende nell'esenzione dall'IMU i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze, nonché gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di religione o di culto.

Una valutazione di massima dell'entità dell'aliquota e quindi degli effetti di distribuzione del carico fiscale dovrebbe richiedere pertanto un'integrazione delle basi informative attualmente a disposizione.

Articolo 6

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

Il presente articolo modifica nella sostanza il precedente articolo 6, in particolare in luogo dell'IMU-trasferimenti con aliquota dell'8% o del 3%, è disposta l'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, rispettivamente dell'imposta di registro nella misura del 9% per gli atti di trasferimento a titolo oneroso degli immobili in genere o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, nonché per i casi di espropriazione per pubblica utilità e per i trasferimenti coattivi, e del 2% per i casi di trasferimento della prima casa di abitazione con eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9.

Tutti gli atti assoggettati a tali nuove aliquote sono esenti dall'imposta di bollo, ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Rispetto alla precedente formulazione la nuova disciplina prevede che il tributo relativo ai trasferimenti immobiliari rimane la vigente imposta di registro, di competenza erariale; ai Comuni viene devoluto, ai sensi del nuovo articolo 3, il 30% del gettito derivante da tale imposta.

Pertanto risulta anche modificata la base imponibile che, secondo la versione precedente, era quantificata secondo la disciplina dell'ICI, mentre secondo il nuovo articolo rimane quella attualmente prevista per la liquidazione dell'imposta di registro.

Nella nuova disciplina, al comma 3, non essendo richiamate né l'imposta di successione e donazione né i tributi speciali catastali, si evince che questi rimarranno in vigore.

Viene infine ribadito che nei casi relativi ai trasferimenti immobiliari in argomento l'imposta di registro non può essere inferiore a 1.000 euro.

La RT relativa alla nuova formulazione dell'articolo in questione evidenzia che si applicherà un'aliquota del 2% nel caso ricorrano le condizioni per l'agevolazione della prima abitazione (con esclusione delle categorie catastali A1, A8 e A9) mentre per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi l'aliquota da applicare è pari al 9%.

In ogni caso l'importo minimo da pagare è pari a 1.000 euro.

Sottolinea inoltre che l'assoggettamento alle nuove aliquote degli atti di trasferimento esenta gli stessi dall'imposta di bollo ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Sono pertanto abolite tutte le esenzioni e le agevolazioni anche se previste in leggi speciali.

Ai fini della stima sono stati elaborati i dati contenuti sia negli atti soggetti a registrazione sia nelle deleghe di versamento F23 e F24

per l'anno 2008, pervenendo ad un gettito complessivo distribuito per tipologia di imposta e di negozio giuridico registrato.

In particolare l'imposta di registro per le due tipologie di atti (trasferimenti prima casa e trasferimenti altri immobili) genera attualmente un gettito complessivo pari a circa 3.025mln di euro; l'imposta ipotecaria, sempre per le due tipologie di atti genera un gettito complessivo pari a circa 905mln di euro; l'imposta catastale per le medesime tipologie di trasferimenti genera un gettito pari a circa 452mln di euro, mentre l'imposta di bollo genera complessivamente per le due categorie di trasferimenti un gettito pari a circa 174mln di euro.

Pertanto il gettito totale a legislazione vigente delle imposte richiamate è pari a circa 4.556mln di euro.

L'elaborazione applica poi le nuove aliquote del 2% per i trasferimenti prima casa e del 9% per gli altri trasferimenti di immobili, tenendo presente la soglia minima di 1.000 euro.

Conclude evidenziando una sostanziale invarianza di gettito rispetto alla normativa vigente; ciò deriva dal fatto che il gettito stimato secondo la nuova normativa sarebbe di poco superiore (pari a circa 170mila euro) a quello vigente, con ciò assicurando la neutralità finanziaria della nuova norma.

Al riguardo si evidenzia che il contenuto del nuovo articolo 6 (a parte i profili attinenti alle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, per cui si rinvia alle osservazioni fatte in precedenza) è tale da modificare la quantificazione presentata nella RT originaria, per effetto della rimodulazione delle aliquote dell'imposta di registro, la quale viene mantenuta in vigore (prevedendo una compartecipazione ai Comuni del 30%) e non più assorbita dall'IMU-trasferimenti (non più prevista).

Nello specifico si evidenzia che la nuova aliquota dell'imposta di registro del 9% modifica in senso incrementativo la vigente aliquota dell'8% prevista nella legislazione vigente, mentre quella del 2% (prima casa) modifica in senso diminutivo l'aliquota attuale pari al 3%.

La stima presentata dal Governo consente di effettuare delle analisi di massima sugli effetti finanziari derivanti dalla nuova disposizione.

In particolare, riparametrando il gettito dell'imposta di registro per i trasferimenti prima casa alla vigente aliquota del 3% si ottiene

una valutazione della base imponibile¹⁰ molto prossima alla stima presentata in RT e fatta pari a 18.814 mln di euro.

Utilizzando la medesima metodologia per gli immobili su cui si calcola attualmente l'aliquota dell'8% si ottiene invece una stima della base imponibile¹¹ di molto inferiore rispetto a quella presentata in RT; in particolare, la differenza si attesta all'incirca sui 12.500 mln di euro¹².

Sarebbe pertanto utile che il Governo fornisse degli elementi dettagliati che consentano di verificare puntualmente la stima di gettito presentata in RT, con particolare riferimento alla tipologia dei trasferimenti di immobili previsti nel comma 1 dell'articolo 1 della tariffa annessa al DPR 131/1986, in materia di imposta di registro, che scontano attualmente un'aliquota pari all'8%.

Ed infatti va da sé che la definizione puntuale dell'ammontare della base imponibile è una variabile determinante al fine della quantificazione del gettito stimato secondo la nuova disciplina ed allo scopo connesso di verificarne l'effettiva neutralità.

In ultimo, si sottolinea che la stima del gettito andrebbe estrapolata con riferimento al 2014 al fine di quantificare con maggior congruità l'effettivo valore della compartecipazione dei Comuni al gettito in questione.

Articolo 7

(Imposta municipale secondaria facoltativa)

Le modifiche al presente articolo riguardano la soppressione del carattere facoltativo di detta imposta, nonché del riferimento all'esclusione degli immobili ad uso abitativo ed alle consultazioni popolari (comma 1 della precedente formulazione).

Viene inoltre abolita l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza che nell'originaria stesura era ricompresa tra i tributi sostituibili.

Viene infine prevista, al fine di valorizzare la sussidiarietà orizzontale, la facoltà per i Comuni di disporre esenzioni ed agevolazioni, nonché ulteriori modalità applicative dell'IMU secondaria.

¹⁰ Calcolo così effettuato: $561.413.993/3*100 = 18.713.799.770$

¹¹ Calcolo così effettuato: $2.464.078.558/8*100 = 30.800.981.990$

¹² Calcolo così effettuato: $43.387.635.678 - 30.800.981.990 = 12.586.653.688$

La RT fornita in occasione della presente modifica, in quanto nella versione originaria il Governo si era limitato ad una descrizione della portata della norma senza valutarne gli effetti di natura finanziaria, elabora i dati dei rendiconti 2008 dei Comuni al fine di quantificare i gettiti relativi ai principali prelievi che verranno sostituiti dall'imposta municipale secondaria che ora assume un carattere obbligatorio.

In particolare il gettito della tassa occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP) è pari a 216,9mln di euro, il gettito del canone per l'occupazione permanente di spazi ed aree pubbliche (COSAP) è pari a 344,5mln di euro, il gettito dell'imposta comunale sulla pubblicità è di 338,4mln di euro ed i diritti sulle pubbliche affissioni sono pari a 69,7mln di euro.

Considerando anche gli altri prelievi la RT valuta che il totale delle entrate comunali sostituite dall'IMU secondaria sarà pari a circa 1.000mln di euro.

Evidenzia inoltre che la disciplina generale dell'IMU secondaria è rinviata ad apposito regolamento che disciplinerà anche il presupposto del tributo, i soggetti passivi, la determinazione dell'imposta (durata ed entità dell'occupazione), le modalità di pagamento.

Per l'articolo in esame non si ascrivono variazioni di gettito, nella ragionevole ipotesi che i Comuni istituiranno l'IMU secondaria in modo da garantire un ammontare di entrate pari a quelle sostituite e quindi, con effetti neutrali sui propri bilanci.

Al riguardo appare condivisibile l'ipotesi per cui i Comuni istituiranno l'IMU secondaria in modo da garantire l'attuale ammontare di gettito, essendo essi già titolari delle citate imposte, che la norma in questione intende sostituire con un intento di semplificazione e razionalizzazione dell'imposizione municipale.

Articolo 7-bis *(Imposta di soggiorno)*

L'articolo in questione è di nuova introduzione e concerne la possibilità di istituire, da parte dei Comuni capoluogo di provincia, mediante apposita delibera del consiglio comunale, una imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità (in relazione alla loro classificazione) da 0,5 a 5 euro per notte di soggiorno.

Con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, d'intesa con la Conferenza stato-città autonomie locali, saranno dettate le modalità attuative di detta nuova imposta; i Comuni, da parte loro, potranno con proprio regolamento, ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, disporre ulteriori modalità applicative.

La RT annessa all'articolo in questione, nel richiamare il contenuto della disposizione in esame, conclude evidenziando che non si valutano effetti di natura finanziaria, trattandosi di una norma istitutiva di un'imposta di carattere facoltativo.

Al riguardo, il presente articolo introduce una nuova imposta i cui effetti finanziari andrebbero specificati con maggior dettaglio mediante apposita relazione tecnica dettagliata, anche se l'istituzione della stessa rappresenta una facoltà da parte dei comuni interessati; infatti, potrebbero aversi, oltre agli effetti positivi diretti rivenienti dall'istituzione di tale nuova imposta, anche effetti indiretti relativi all'eventuale contrarsi del flusso di movimento turistico, nonché effetti di elusione ed evasione dell'imposta in argomento.

Articolo 7-ter

(Misure in materia di finanza pubblica)

Il comma 1 dell'articolo in esame afferma il principio generale secondo il quale l'autonomia finanziaria dei Comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti dal Paese con il Patto di stabilità e crescita.

Il comma 2 prevede che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo di pressione fiscale e tariffario.

Il comma 3 stabilisce infine che, in caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, è assicurato al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento.

Al riguardo, si rileva, con riferimento a quanto previsto dal comma 2, che la disposizione sembra volere affrontare la problematica del coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure di programmazione economico-finanziaria.

Nello specifico, si sottolinea una certa vaghezza della formulazione normativa, che non specifica in quale sede e secondo quali modalità la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorra alla definizione degli obiettivi programmatici relativi a ciascun comparto. Tale complessa tematica era affrontata dalla legge n. 196 del 2009 mediante il nuovo strumento delle "linee-guida" per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i vari livelli di governo. Va peraltro rilevato che il disegno di legge¹³ attualmente in discussione presso la Camera dei deputati, contenente modifiche alla legge di contabilità n. 196 del 2009, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (c.d. semestre europeo), dispone la soppressione delle citate linee-guida (essendo cambiata la tempistica dei documenti programmatici), prevedendo altresì che il coinvolgimento delle autonomie locali avvenga attraverso l'espressione di un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sul nuovo documento di programmazione (c.d. DEF). In tale ambito peraltro la fissazione dei saldi programmatici riguarda i sottosettori istituzionali e non scende a livello di comparto (o livello di governo).

Alla luce dell'intersezione delle due normative, va valutata - anche per fini sistematici - l'opportunità di trattare la materia in un'unica sede, preferibilmente quella della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, anche se al momento non vi è contraddizione.

Entrando ulteriormente nel merito della previsione contenuta al comma 2, va osservato inoltre che il riferimento al limite massimo di pressione fiscale, che dovrebbe essere fissato nell'ambito delle procedure di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma in esame, combinato con la fissazione di saldi programmatici per comparto (che deriverebbe dall'applicazione del modello previsto nella presente norma), comporterebbe implicitamente (per differenza) l'indicazione di limiti al volume di spesa per i Comuni, prefigurando in qualche misura una procedura di tipo *top-down* relativamente alla determinazione dei livelli di spesa delle amministrazioni locali.

¹³ Cfr. A.C. 3921.

Articolo 8

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

L'articolo in esame contiene diverse modifiche rispetto al testo iniziale del provvedimento.

Il comma 2 conferma quanto già indicato in termini più generali nel testo iniziale, in relazione alla applicazione dei principi del presente provvedimento nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome. La lettera a) specifica che la compartecipazione all'IRPEF e agli altri tributi erariali disciplinati dalla normativa vigente è da intendersi riferita anche alla cedolare secca e all'IMU e la lettera b) stabilisce che la decorrenza e le modalità applicative delle disposizioni di cui all'articolo 1 nei confronti dei comuni ubicati nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, nonché le relative percentuali di compartecipazione, saranno stabilite in conformità dei singoli statuti e di quanto fissato dall'articolo 27 della legge delega.

Il comma 5 rinvia ad un successivo decreto legislativo per l'istituzione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge 42 del 2009. A differenza dell'AG 292, il nuovo testo specifica che la disciplina del fondo perequativo dovrà tenere conto delle risultanze dell'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio. Inoltre, il nuovo comma 5 chiarisce che ai fini della determinazione del fondo perequativo non andranno considerate le variazioni di gettito derivanti dall'esercizio dell'autonomia tributaria e dall'emersione di base imponibile riferibile al concorso comunale all'attività di recupero fiscale.

Al riguardo, si ricorda che ulteriori elementi in merito al fondo perequativo possono essere individuati nello schema di d.lgs. in materia di fisco regionale e costi standard (AG. 317). L'art. 19 di tale schema prevede infatti l'istituzione nel bilancio dello Stato di un fondo perequativo per i comuni e le province, finalizzato a finanziare, sulla base dei fabbisogni standard, le funzioni svolte dagli enti stessi.

Il nuovo fondo perequativo decorre, secondo l'AG 317, dal 2016, data che non appare in linea con la scadenza del FSR (Fondo sperimentale di riequilibrio) previsto dal provvedimento in esame (3 anni, dalla data di entrata in vigore del provvedimento, quindi verosimilmente il 2014) o con l'inizio del sistema di finanziamento a regime dei comuni (sempre il 2014). Occorre ricordare però che l'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame prevede che il FSR rimanga in vigore per 3 anni e - comunque - fino all'entrata in vigore del fondo perequativo di cui all'articolo 13 della legge 42 del 2009.

L'AG 317 non chiarisce l'entità e le modalità di ripartizione del fondo. Il provvedimento specifica che l'entità e le relative fonti di

finanziamento dei suddetti fondi saranno rideterminate periodicamente in sede di Conferenza Unificata. Inoltre le indicate modalità di ripartizione del fondo per le spese relative alle funzioni fondamentali e non fondamentali svolte dai comuni ricalcano le prescrizioni della legge delega, richiamando per le funzioni fondamentali un indicatore di fabbisogno finanziario (parametro per la spesa corrente) e un indicatore di fabbisogno infrastrutturale (per la spesa in conto capitale); per le funzioni non fondamentali viene richiamato il principio di riduzione delle differenze nelle capacità fiscali.

Il comma 6 prevede il riordino, attraverso un decreto legislativo correttivo ed integrativo, dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani, tenendo conto anche della superficie e della rendita catastale degli immobili, nonché della composizione del nucleo familiare abitativo e dell'ISEE; il decreto correttivo potrà prevedere anche esenzioni ed agevolazioni riguardanti l'IMU.

Il comma 6-bis prevede, attraverso un decreto legislativo correttivo ed integrativo, il riordino dell'addizionale comunale Irpef, anche al fine di rideterminare l'aliquota di base di tale addizionale, in sostituzione della compartecipazione all'Irpef di cui all'articolo 1, comma 3 (pari al 2 per cento). Contestualmente, si prevede la riduzione dell'aliquota Irpef di competenza dello Stato, con l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

Infine, non viene più indicata la data di decorrenza del decreto in oggetto, che nel testo iniziale era il 1° gennaio 2011.

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