



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**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 -

1.

Il decreto legislativo su cui oggi la Corte è chiamata a pronunciarsi prefigura una modifica del sistema di finanziamento delle amministrazioni comunali di particolare rilievo. Si prevede infatti che dette amministrazioni finanzino gli interventi di loro competenza sostituendo tra le fonti di finanziamento i trasferimenti erariali con i proventi della tassazione immobiliare fino ad ora solo in parte di competenza comunale, per poi, a regime, pervenire alla definizione di un nuovo tributo unico municipale (IMU) in sostituzione di una serie di prelievi diretti ed indiretti gravanti sul reddito da immobili o sulle operazioni di trasferimento della proprietà. Tale riforma si accompagna ad una revisione della tassazione dei redditi da locazione di immobili ad uso abitativo delle persone fisiche con il passaggio da una tassazione progressiva ad una fondata sulla cedolare secca. Una riforma da tempo al centro del dibattito ma che finora era stata accantonata in ragione soprattutto del suo “costo” .

2.

Prima di entrare nel merito delle singole disposizioni del decreto legislativo è necessario soffermarsi su un esame complessivo volto ad evidenziare la coerenza delle scelte operate con i principi cardine del disegno normativo introdotto con la legge 42/2009.

Come è noto il legislatore ha, infatti, introdotto con l'articolo 2 della legge delega numerosi principi e criteri direttivi a cui deve attenersi il legislatore delegato nel ridisegno del sistema di finanziamento, al fine di assicurare il buon funzionamento del sistema fiscale e del disegno federalista in particolare.

Tali principi sono riconducibili a quattro necessità principali:

o garantire una corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi forniti a livello locale;

p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall' *articolo 119 della Costituzione*;

e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all' *articolo 118*

della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

o disegnare un sistema che offra adeguati elementi di certezza nella disponibilità di risorse e margini di manovrabilità della disciplina fiscale sia in termini di prelievo che di adattabilità del sistema;

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

o semplificare il quadro normativo e salvaguardare i principi di progressività del sistema e di capacità contributiva;

p) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212

q) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

o contemperare il ridisegno con l'esigenza di potenziare le misure di contrasto all'evasione di specifici ambiti impositivi.

d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;

3.

La scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare è certamente coerente con la necessità di garantire un chiaro riferimento alla territorialità e risponde a esigenze da tempo avanzate dai comuni. Si tratta di una scelta che tuttavia risente fortemente del vincolo da rispettare di riconferma dell'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa. Sia nella fase transitoria che in quella a regime il finanziamento dei servizi comunali ricade soprattutto sui possessori nel territorio di immobili non adibiti a residenza principale e quindi solo in misura minore sui residenti. Sembra venir meno, quindi, la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, principio che è stato ritenuto dal legislatore cardine di un efficace sistema di controllo e di stimolo all'efficienza gestionale. Ciò si accompagna ad una

distribuzione territorialmente squilibrata e concentrata del prelievo Squilibri che potrebbero essere, in parte, attenuati da una opportuna revisione dei valori catastali.

4.

Il secondo indirizzo prefigurato nella legge delega dispone che il nuovo sistema offra adeguati elementi di certezza nella disponibilità di risorse e margini di manovrabilità della disciplina fiscale sia in termini di prelievo che di adattabilità alle caratteristiche delle amministrazioni decentrate.

Osservando lo schema del decreto emerge come, nella fase transitoria, la devoluzione dei gettiti dei tributi erariali non conferisca, però, ai Comuni una ulteriore autonomia in termini di manovrabilità delle imposte. I tributi individuati (collegati agli immobili) finanziano un fondo di riequilibrio provvisorio. La disponibilità delle risorse finora garantite via trasferimenti dipende dalla determinazione della compartecipazione riservata allo Stato e definita nel primo anno di attuazione. E' prevista una revisione della compartecipazione nel caso di ulteriori riduzioni dei trasferimenti. Non è specificato un meccanismo di adeguamento al fabbisogno e il rispetto dei saldi programmati sembra prevalente su qualsivoglia meccanismo di salvaguardia, specie a fronte di tributi che hanno finora dimostrato un profilo di variazione molto ridotto.

Per quello che riguarda la cedolare secca, l'impianto previsto si basa sulla previsione di un recupero di base imponibile finora sottratta a tassazione che appare ambizioso: andrebbero verificate in concreto le ipotesi particolarmente favorevoli assunte e che produrrebbero nel triennio un incremento del gettito tributario in grado di più che compensare la perdita di risorse connessa al passaggio dalla tassazione progressiva alla cedolare.

Va, peraltro, osservato che il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo come quelle sulle transazioni immobiliari sembra confermare i dubbi da più parti sollevati, sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire quella certezza di risorse che dovrebbe essere alla base di ogni prospettiva di responsabilizzazione degli enti decentrati.

Anche nella fase a regime si prefigura la conferma di un forte ruolo del fondo perequativo. Le differenze nel gettito pro capite effettivo ai fini ICI, confermate anche nelle stime della base imponibile dell'IMU fornite di recente dalla COPAFF (si veda al riguardo il riquadro 1) oltre a richiedere un consistente intervento perequativo, incidono

in misura significativa sulla manovrabilità della disciplina fiscale, sia nel caso dell'imposta di possesso che di quella sulle transazioni.

Riquadro 1

L'osservazione della distribuzione e del rilievo dell'ICI nel finanziamento delle amministrazioni comunali, anche per la sostanziale corrispondenza con le basi imponibili dell'IMU sul possesso, può consentire di avere una prima idea del fabbisogno perequativo richiesto dal nuovo sistema di finanziamento.

Nella tavola che segue sono riportati per area territoriale e per classi di importo medio pro capite dell'Ici, la quota di enti dell'area, il gettito medio dell'Ici e l'importo medio dei trasferimenti dello Stato. Sono inoltre distinti i risultati delle regioni a statuto ordinario da quelli a statuto speciale

Gettito ICI e trasferimenti da ridurre - dati medi pro capite per area e livello di gettito ICI

Regioni a statuto ordinario

area	Dati	classi di gettito ICI pro capite						Totale
		fino a 100 euro	100 - 200 euro	200 - 400 euro	400 - 600 euro	600 - 800 euro	oltre 800 euro	
Nord Ovest	quota % enti del raggruppamento	15,9	57,4	19,6	4,2	1,4	1,5	100,0
	Ici	80,2	143,5	259,8	486,3	694,0	1324,7	195,9
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	324,2	256,9	269,3	321,7	332,2	338,4	275,1
Nord Est	quota % enti del raggruppamento	8,8	61,8	24,4	3,3	0,7	0,9	100,0
	Ici	82,7	150,9	251,6	485,0	650,6	1046,1	192,0
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	253,3	217,7	230,7	245,8	209,4	276,2	225,4
Centro	quota % enti del raggruppamento	24,3	60,6	12,9	0,9	0,7	0,6	100,0
	Ici	76,7	143,6	261,8	481,0	680,3	1048,4	154,9
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	306,4	261,7	312,7	247,7	219,6	295,4	278,9
Sud	quota % enti del raggruppamento	63,8	27,4	7,3	0,7	0,3	0,5	100,0
	Ici	61,3	137,7	271,1	474,9	690,4	1070,5	107,2
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	344,6	294,1	287,2	343,6	542,2	298,9	326,9
tutte le aree	quota % enti del raggruppamento	26,1	52,1	16,9	2,9	1,0	1,0	100,0
	Ici	70,0	144,3	259,1	485,2	687,0	1241,5	170,8
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	328,7	254,3	266,4	305,6	318,5	322,9	278,6

Come si evince dalla tavola 1, oltre il 78% dei comuni delle regioni a statuto ordinario ottiene dal prelievo sugli immobili, non più di 200 euro pro capite, mentre per il restante 22% si hanno fasce crescenti di Ici fino ad arrivare ad un massimo di 2800 euro. Seppure un numero elevato di comuni si addensano in una fascia di gettito Ici pro capite medio-bassa, all'interno di tale raggruppamento la variabilità è molto elevata.

Regioni a statuto speciale

area	Dati	classi di gettito ICI pro capite						Totale
		fino a 100 euro	100 - 200 euro	200 - 400 euro	400 - 600 euro	600 - 800 euro	oltre 800 euro	
Nord Est	quota % enti del raggruppamento	35,0	44,4	16,4	1,8	0,9	1,6	100,0
	Ici	73,2	138,9	262,0	498,3	712,9	950,9	160,4
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	21,8	18,5	19,6	30,8	32,6	21,5	20,2
Isole	quota % enti del raggruppamento	72,1	20,0	5,1	0,8	1,2	0,8	100,0
	Ici	47,9	133,9	245,5	468,8	708,8	1068,0	94,3
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	337,3	256,2	207,4	318,8	307,0	167,0	312,6
tutte le aree	quota % enti del raggruppamento	54,8	31,4	10,4	1,3	1,0	1,2	100,0
	Ici	55,4	137,2	257,6	488,5	710,4	993,5	125,2
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	243,2	99,3	68,9	126,8	197,2	74,4	176,0

L'Ici risulta distribuita in maniera non omogenea sul territorio ed evidenzia una forte sensibilità in relazione alla collocazione regionale degli enti e soprattutto alla eventuale vocazione turistica che avvantaggia per lo più comuni di piccole dimensioni (i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti e con gettito Ici superiore a 400 euro pro capite hanno un'incidenza del 5,6% sul totale degli enti appartenenti alla classe dimensionale, mentre nessun comune con più di 100.000 abitanti registra un livello di Ici superiore ai 400 euro).

A fronte di un dato nazionale medio pro capite di 171 euro (riferito solo alle regioni a statuto ordinario), i comuni del nord si collocano sopra la media (196 e 192 euro), mentre quelli delle regioni centrali (ad eccezione della Toscana) e meridionali registrano un livello di accertamento più basso della media (70 euro pro capite in Basilicata) (si veda l'allegato 2).

Tra i comuni che registrano livelli di gettito Ici di molto superiore al dato medio (fino ad arrivare oltre i 2000 euro) circa i due terzi si concentrano tra Piemonte, Lombardia e Liguria (si veda l'allegato 2). Sono comuni di piccole dimensioni (con una popolazione media inferiore ai 100 abitanti), situati quasi esclusivamente in zone montane ad alta vocazione turistica.

Un'ulteriore misura della necessità perequativa è data dal confronto tra i valori medi del gettito Ici per classi di importo e regione e i corrispondenti trasferimenti da ridurre. Lo squilibrio tra gettito Ici pro capite e trasferimenti nelle classi di importo inferiore è comune a tutte le realtà regionali ma mentre, ad esempio in Emilia, alla classe inferiore sono riconducibili circa il 2 per cento degli enti nel Lazio e in Campania vi si addensano rispettivamente il 51,7 e il 72 per cento degli enti delle regioni.

Seppur segnati dai ben noti squilibri, i trasferimenti hanno assolto finora un ruolo perequativo. Tale ruolo dovrà essere garantito nel nuovo sistema nella consapevolezza, tuttavia, che la nuova struttura delle entrate e la prevalenza di gettiti di matrice immobiliare con forti differenze territoriali, rimanendo limitata la possibilità di una perequazione verticale, sembrerebbe richiedere un sistema di perequazione orizzontale.

Lo squilibrio distributivo nel gettito Ici che emerge dai dati appena osservati è rinvenibile anche nel gettito sotteso ai principali tributi posti alla base del finanziamento comunale a regime (l'IMU possesso, l'IMU transazioni, cedolare secca e gettito Irpef sui redditi immobiliari) derivabile dall'elaborazione dei dati di recente diffusi dalla Copaff.

Tali dati consentono una lettura del prelievo a livello comunale (e per localizzazione dell'immobile) della nuova imposizione municipale (possesso e transazioni) e di quella da redditi immobiliari.

Nella tavola che segue sono riportati i risultati di alcune elaborazioni condotte sui dati Copaff. Si tratta della stima dell'Imu sul possesso pro capite calcolata ipotizzando una aliquota base del 10,6 per mille, del gettito riconducibile al prelievo Irpef sugli immobili e del gettito relativo alle transazioni immobiliari anch'essi calcolati in termini pro capite. I dati sono distinti per area territoriale e dimensione dell'ente. Nell'allegato 3 i risultati sono distinti anche tra regioni a statuto ordinario e speciale.

Se l'IMU possesso presenta le stesse forti differenziazioni dell'Ici, ancora più accentuate sono le differenze riscontrabili nella distribuzione del gettito Irpef e delle imposte relative alle transazioni immobiliari. Si potrebbe accentuare per questa via il fabbisogno perequativo

L'imposta municipale sul possesso, il gettito Irpef sugli immobili e le imposte sulle transazioni
(valori medi pro capite per fascia dimensionale dell'ente e area territoriale)

Imu sul possesso						
fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	234,0	211,0	180,7	134,9	137,0	191,5
tra 5000 e 20000	195,0	214,4	194,2	148,9	160,6	185,7
tra 20000 e 100000	204,9	237,8	200,8	159,5	153,9	187,3
>100000	285,7	263,6	304,3	205,6	160,1	259,3
Totale	225,8	230,5	231,6	159,5	154,6	204,3

Irpef sugli immobili						
fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	118,4	104,5	86,9	41,8	50,2	88,2
tra 5000 e 20000	136,8	140,1	123,0	68,1	67,9	113,0
tra 20000 e 100000	181,6	181,4	160,2	100,6	84,4	139,1
>100000	251,0	250,1	252,6	164,9	156,0	226,7
Totale	167,4	169,0	174,5	91,4	92,2	142,8

imposte sulle transazioni (bollo, registro, ipotecarie e catastali)						
fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	131,9	103,2	106,9	66,4	62,5	102,0
tra 5000 e 20000	123,3	119,0	116,7	70,3	78,0	104,6
tra 20000 e 100000	125,2	134,8	117,7	72,7	68,9	101,1
>100000	164,9	161,1	162,8	88,4	84,1	142,1
Totale	134,6	129,7	131,3	73,4	73,9	111,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Copaff

5.

Semplificare il quadro normativo e minimizzare le esigenze di revisione degli apparati di gestione è un ulteriore criterio previsto dalla delega. Come si vedrà meglio anche in seguito, il disegno che si viene delineando, ricalcando almeno in parte in termini di basi imponibili il quadro previgente, sembra effettivamente minimizzare le esigenze di adeguamento degli apparati gestionali. Positivo è poi l'intento di semplificare il sistema prevedendo l'unificazione di diversi tributi nella nuova tassazione introdotta con l'IMU.

Va tuttavia considerato che l'opzionalità nella utilizzazione della cedolare secca data ai contribuenti, la facoltà di intervenire sul sistema dei tributi minori con l'IMU (con il conseguente emergere di sistemi tributari anche molto diversi) e la mancata definizione di un chiaro (ma regolato) sistema di flessibilità applicative in termini di esenzioni e

agevolazioni rischiano di ridurre i margini di miglioramento sul fronte della semplificazione del sistema.

6.

Anche in tema di contrasto all'evasione ed elusione fiscale le misure assunte con il decreto presentano elementi contrastanti.

Il passaggio alla cedolare secca è stato indicato come misura che agevola la lotta all'evasione. La possibilità di attivare un contrasto di interessi tra proprietario e inquilino è stata vista come scelta fondamentale a questo fine (il canone iniziale post denuncia, aggiornato negli anni successivi del 75 per cento dell'incremento dell'indice Istat dei prezzi al consumo, non potrà superare il triplo della rendita catastale dell'immobile). Il vantaggio che l'inquilino potrà ricavare nel denunciare il proprietario dell'abitazione che registra il contratto per un importo inferiore a quello pattuito o che non lo registra affatto dovrebbe spingere all'emersione dei contratti non regolari. Anche il minor carico fiscale sui redditi da affitti dovrebbe indurre i percettori, che in precedenza affittavano in nero, a non sottrarli all'imposizione. La spinta all'emersione sarà poi rafforzata dal raddoppio delle sanzioni già previste per la omessa dichiarazione dei canoni o per la dichiarazione di importi inferiori a quelli realmente percepiti.

A favore di una maggior efficacia nella lotta all'evasione ed elusione fiscale depone anche la previsione che il gettito derivante dall'accatastamento degli immobili mai censiti sia riservato interamente ai Comuni e che la quota di gettito derivante dalla collaborazione all'accertamento dei tributi erariali destinata ai Comuni salga al 50%. Importante è, infine, che venga rafforzata la possibilità di accesso alle banche dati dell'anagrafe tributaria in relazione ai cespiti devoluti.

Va, tuttavia, rilevato, da un altro punto di vista, che la differenza di trattamento fiscale tra prime e seconde case e l'incremento del prelievo previsto con l'IMU, come già accaduto in occasione dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, potrebbe accentuare il ricorso a forme di elusione attraverso la costituzione di nuclei familiari fittizi allo scopo di poter dichiarare come prima casa un'abitazione a disposizione.

Anche per contrastare tale fenomeno, andrebbe adottata una formulazione più adeguata di abitazione principale rispetto a quanto previsto all'articolo 4 c.3 del decreto.

7.

Al di là delle osservazioni generali sulla struttura del decreto, alcuni aspetti della fase di attuazione delineata dal provvedimento richiedono, ad avviso della Corte, più di un qualche approfondimento.

Come è noto i primi due articoli del decreto individuano le caratteristiche di quella che è definita “fase transitoria” e, al contempo, prevedono l’istituzione della cedolare secca in sostituzione (ma con opzione di scelta per il contribuente) dell’ Irpef sui proventi delle locazioni percepiti per abitazioni (e relative pertinenze) da persone fisiche.

Nel corso della fase transitoria viene disposta la devoluzione ai comuni del gettito dei tributi immobiliari relativi a cespiti presenti sul proprio territorio in sostituzione dei trasferimenti erariali. Per assicurare gradualità nel passaggio al nuovo regime viene prevista l’istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio della durata di 5 anni (il Fondo cessa alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall’articolo 13 della legge n. 42 del 2009).

Per il primo triennio il Fondo sperimentale è diviso in due sezioni, una alimentata con l’IRPEF sugli immobili e la cedolare secca, l’altra di cui fanno parte gli altri tributi devoluti (le imposte indirette erariali sugli immobili); dal 2014 entrambe le sezioni vengono alimentate con il gettito derivante dalla imposta municipale sulle transazioni.

I trasferimenti erariali sono conseguentemente ridotti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio comunque devoluto ai Comuni.

Per garantire l’assenza di oneri per la finanza pubblica, l’addizionale comunale sul consumo di energia elettrica delle famiglie viene riacquisita dallo Stato a fini sostanzialmente semplificativi.

Le modalità di riparto del Fondo di riequilibrio e la misura della percentuale del gettito devoluto che viene destinata al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione sono rinviati ad un provvedimento successivo, previo accordo nell’ambito della Conferenza Stato città ed autonomie locali. Per i criteri di riparto è previsto il riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard, “ove effettuata”, e ai “risultati della partecipazione dei Comuni” all’accertamento erariale dei tributi erariali; mentre per i piccoli Comuni sono disposte modalità semplificate e forfetizzate.

Al riguardo va innanzitutto osservato che:

- i tempi di elaborazione dei fabbisogni standard secondo quanto previsto dal Dlgs richiedono un passaggio graduale a tale metodologia di calcolo. I fabbisogni standard verranno determinati nel 2011 riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore nel 2012 e a regime entro i successivi 5 anni. Risulta quindi difficile prevederne una utilizzabilità nella ripartizione delle risorse del fondo nella fase transitoria;

- non vengono ancora precisati i criteri per la individuazione della percentuale del gettito devoluto destinata al Comune, né viene chiarito se questo debba essere parte del gettito della cedolare secca. L'individuazione di quote relative ad altri tributi, come quelle per le transazioni immobiliari, risulta più variabili e si potrebbe prestare a dare minore certezza di entrate;
- la temporaneità dei criteri di riparto del fondo che dovrebbero essere a breve sostituiti con quelli previsti in altro decreto (in corso di elaborazione) renderebbe poco utile la previsione di un nuovo sistema di riparto. Più semplice sarebbe forse mantenere per il momento il riferimento ai trasferimenti aboliti.

8.

Fin dal 2011 è prevista l'introduzione della cedolare secca, il cui gettito è devoluto definitivamente ai Comuni. Il nuovo prelievo è opzionale, a scelta del contribuente, ed è riservato alle persone fisiche proprietarie di immobili ad uso abitativo dati in affitto. La cedolare secca è sostitutiva dell'IRPEF e dell'imposta di bollo. Per quanto riguarda l'imposta di registro, l'assorbimento nella cedolare secca avviene fin dal 2011 nel caso delle abitazioni locate a canone "concordato" in regime di legge 431/1998. Tale limitazione viene abolita a decorrere dal 2014, senza alcuna diversa previsione circa l'incentivazione fiscale di tali rapporti contrattuali.

L'aliquota viene fissata al 20% del reddito derivante dall'immobile, senza l'applicazione delle deduzioni forfetarie (- 15%) tipiche del regime ordinario IRPEF. L'aliquota nominale adottata corrisponde pertanto al 23,53%, se applicata alla base imponibile ridotta in base al regime ordinario IRPEF.

La Relazione tecnica al decreto ipotizza un rilevante recupero di base imponibile oggi sottratta all'IRPEF. Il recupero è stimato pari al 15% nel 2011, al 25% nel 2012 e al 35% nel 2013, grazie all'operare della deterrenza recata dalle nuove norme sanzionatorie inserite nel decreto e del rafforzamento del contrasto all'evasione per il concorso dei Comuni. L'effetto è valutato al netto della diminuzione del carico fiscale (in media i redditi immobiliari vengono oggi tassati con l'IRPEF al 32%).

Sul piano generale non si può non osservare come con l'introduzione della cedolare secca si operi una ulteriore riduzione della base imponibile soggetta a tassazione progressiva che verrebbe ricondotta essenzialmente al solo reddito da lavoro. Una

evoluzione di cui sarebbe forse più opportuno valutare le implicazioni all'interno di un più organico disegno di riforma della fiscalità generale.

Alcune considerazioni si possono anche avanzare su un piano più specifico.:

- ai fini Irpef andrebbe chiarito che l'opzione per la cedolare non dovrebbe comportare anche l'esclusione del reddito da fabbricati ai fini del computo del tetto (2841 euro) oltre il quale il familiare non è più a carico. Diversamente, la scelta per la cedolare si trasformerebbe anche in un veicolo di elusione;
- la perdita di gettito IRPEF che si determina in capo ai soggetti che optano per la cedolare secca e che attualmente dichiarano redditi da locazione è stimata costante in ciascun anno del periodo di riferimento (3.295 milioni di euro) mentre il maggior gettito derivante, in capo ai medesimi soggetti, dall'applicazione della cedolare secca presenta un andamento crescente dal 2011 al 2013. L'asimmetria merita qualche spiegazione aggiuntiva;
- seppur a decorrere dal 2014, con l'introduzione dell'imposta municipale propria si modificano (con la previsione del dimezzamento dell'IMU), rispetto al triennio precedente, le condizioni di convenienza fiscale che sarebbero, in parte, alla base dell'effetto di emersione di base imponibile. Non sembra, tuttavia, che la relazione tecnica consideri tale circostanza, dal momento che ipotizza che la quota di base imponibile emersa si stabilizzi al 35 per cento a decorrere dal 2013.

Va infine rilevato (si veda al riguardo il riquadro 2) che, nelle quantificazioni della relazione tecnica permangono alcuni elementi di incertezza sulla coerenza tra i dati utilizzati e quelli di altre fonti informative dell'agenzia del territorio.

Riquadro 2

Un approfondimento merita la stima delle entrate della nuova cedolare svolta (come viene precisato nella relazione tecnica) a partire dai dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi per il 2008..

Nella relazione tecnica viene indicato in 3.110 milioni nel 2011 (3.459 milioni nel 2012 e 3.807 milioni nel 2013) il gettito in termini di competenza conseguente all'introduzione della cedolare secca. L'importo è comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi da locazione non dichiarati, "stimati utilizzando il rapporto tra reddito di locazione medio e la relativa rendita catastale".

Nella stessa relazione la rendita degli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione risulta pari a 1.851 milioni (un importo superiore a quello desumibile dal rapporto sugli immobili dell'Agenzia del territorio). In base a tale rendita è possibile stimare (utilizzando le percentuali di emersione ipotizzate e il rapporto tra reddito e rendita 8,1) il reddito imponibile e il conseguente gettito riconducibile all'emersione.

Si può in questa maniera ricavare per sottrazione il gettito riconducibile ai beni già locati (2.660 milioni nel 2011) e calcolare il reddito stimato e (dividendolo per 8,1) ottenere una stima della corrispondente rendita. In questo modo la rendita dei beni già locati risulta pari a circa 1.640 milioni. Un valore anche in questo caso superiore a quello ottenibile dalle statistiche dell'Agenzia delle entrate. Se si osserva la tavola che segue oltre al percorso fin qui illustrato si può osservare che:

- le stime relative all'emersione di base imponibile sono basate su una stima della rendita superiore a quanto riportato nell'indagine dell'agenzia del territorio;

- la quota di gettito riconducibile all'attività di emersione cresce con rapidità: se rappresenta circa il 14 per cento nel 2011 esso è oltre il 28 per cento nel 2013;
- fermo restando che le stime inserite nella relazione si riferiscono al 2011 mentre i dati tratti dalle dichiarazioni sono relativi al 2008, anche il valore della rendita attribuita agli immobili già locati risulta superiore a quanto riportato dall'Agenzia del territorio.

La rendita degli immobili ad uso abitativo locati e a disposizione - I dati della relazione tecnica e dell'Agenzia del territorio

Dati tratti dalla relazione tecnica dello schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale e verificati o da esso derivati				
Andamento di competenza		2011	2012	2013
Recupero gettito di competenza annua comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi da locazione non dichiarati stimati utilizzando il rapporto tra reddito di locazione medio e la relativa rendita catastale	1	3110	3459	3807
rendita immobili a uso abitativo tenuti a disposizione	a	1851	1851	1851
quota emersa	b	15	25	35
rendita immobili emersi	c=a*b	277,7	462,8	647,9
redditi da locazione stimati finora non dichiarati (rendita immobili emersi * 8,1)	d= c*8,1	2249	3748	5248
gettito di competenza annua recuperato (redditi emersi * 20% aliquota cedolare)	e=d*20%	450	750	1050
gettito di competenza relativo all'applicazione della cedolare agli immobili già dichiarati	2=1-e	2660	2709	2757
redditi da locazione dichiarati (calcolo dai dati precedenti)	f= 2/0,20	13301	13547	13787
rendita immobili già locati (calcolo dai dati precedenti)	g=f/8,1	1642	1672	1702

Immobili di proprietà di persone fisiche da Gli immobili in Italia - Agenzia del territorio luglio 2010 - anno di imposta 2008				
		Totale	abitazioni	pertinenze
rendite di immobili locati		1380	1230	150
rendite di immobili a uso abitativo tenuti a disposizione		1540	1483	58

9.

La seconda fase dalla riforma prevede che gli attuali tributi statali e municipali che, a vario titolo e forma, insistono sul comparto immobiliare siano sostituiti da un numero ridotto di forme di prelievo. Si prevede l'istituzione di due nuove imposte per il finanziamento dei Comuni, l'Imposta municipale propria e l'Imposta municipale secondaria che si vanno ad aggiungere alla cedolare secca.

A partire dal 2014 l'imposta municipale propria, che ha come presupposto il possesso di immobili diversi dalle abitazioni principali e la cui base imponibile è costituita dal

valore dell'immobile come determinato ai fini ICI, sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute sui 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'ICI.

Restano assoggettati alla tassazione ordinaria i redditi agrari, i redditi derivanti da contratti di locazione ad uso diverso da quello abitativo; i redditi derivanti dagli immobili locati ad uso abitativo i cui locatori non abbiano esercitato l'opzione per la cedolare secca; i redditi derivanti dagli immobili relativi all'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni, nonché i redditi derivanti dagli immobili degli enti non commerciali.

Per l'imposta municipale propria, dovuta nell'ipotesi di possesso, non è stata ancora indicata l'aliquota base (anche se essa può essere stimata nel 10,6 per mille a partire da alcune elaborazioni fornite dall'amministrazione finanziaria); i comuni potranno modificare in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota stabilita in via ordinaria. E' inoltre previsto che questa sia ridotta alla metà nel caso di immobili locati, relativi all'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni o posseduti da soggetti IRES.

L'imposta municipale dovuta in caso di trasferimento di beni immobili si applica con aliquota del 2 per cento ai trasferimenti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo agevolati (i cui acquirenti possiedano i requisiti soggettivi richiesti per le agevolazioni "prima casa", nonché ai trasferimenti mortis causa) e con aliquota dell'8 per cento agli atti traslativi di beni immobili in genere, a titolo oneroso o gratuito. In ogni caso l'imposta municipale non può essere inferiore a 1.000 euro. Per gli atti per i quali si applica l'aliquota dell'8 per cento, a decorrere dal 2015, i comuni possono modificare di 1 o 2 punti percentuali l'aliquota fissata.

A decorrere dal 2014 è, infine, prevista la facoltà per i comuni di introdurre l'imposta municipale secondaria facoltativa, con esclusione degli immobili ad uso abitativo, in sostituzione di uno o più dei tributi oggi vigenti

Si tratta della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

Rinviati a un successivo regolamento i criteri riguardanti il presupposto del tributo, il soggetto passivo, la determinazione dell'imposta, i parametri finalizzati alla differenziazione delle tariffe; i comuni, con proprio regolamento, possono disporre esenzioni ed agevolazioni.

10.

Da un primo esame dell'impianto previsto per la fase a regime sembrano emergere alcuni interrogativi.

Non risulta ben chiaro se l'applicazione della cedolare secca continui ad essere una scelta facoltativa del contribuente ed una opzione esercitabile discrezionalmente ogni anno. Ad una prima lettura dell'articolo 4, comma 6, sembra vi sia la conferma di tale regime opzionale. Ciò significherebbe tuttavia mantenere in vita i sistemi di agevolazione previsti oggi per la tassazione dei canoni di locazione. La mancata unificazione della tassazione renderebbe, inoltre, difficile prevedere una seppur modesta manovrabilità dell'aliquota in sede locale o la determinazione di un sistema di agevolazioni.

Per quanto riguarda l'imposta municipale sul possesso sembrano permanere diverse tipologie di problemi.

Sono da considerare i problemi di equità che si pongono con il nuovo sistema. Se, come sembra, l'aliquota IMUP sarà stabilita su livelli più elevati della somma dell'aliquota implicita Irpef e dell'Ici per i soggetti a basso reddito con immobili a disposizione o ceduti ad altro titolo, vi potrà essere un aggravamento del carico fiscale.

Inoltre per evitare problemi di applicazione sarà necessario pervenire ad una univoca definizione di abitazione principale ai fini Irpef e Ici. Nell'attuale normativa la definizione prevista nel caso dell'Ici è più estensiva.

Il sistema di esenzione o agevolazione nell'attuale configurazione delle norme delegate appare poco manovrabile e non attento alle caratteristiche dei diversi contesti economici e sociali.

E' necessario considerare, innanzitutto, che al momento esistono sistemi comunali diversi. La transizione ad un sistema in cui il livello di prelievo vede una redistribuzione fra prima casa, abitazioni locate, immobili a disposizione suggerirebbe da un lato di ampliare le fattispecie previste a livello nazionale e dall'altro di rendere più flessibile il sistema agevolativo che lo integra e completa a livello locale. In tal modo, ogni comune potrebbe graduarlo in relazione al modo in cui si articola il patrimonio immobiliare di riferimento e alle proprie esigenze finanziarie.

Vanno, in particolare, valutati gli effetti del superamento di alcune agevolazioni (articoli 4 e 5) previste nell'attuale normativa. Un peggioramento del trattamento

fiscale che non è sempre riconducibile alla necessità di eliminare benefici non giustificati (come nel caso di associazioni che si rivelano nascondere ristoranti o pub).

Nell'elenco di chi sarà soggetto all'IMU (e che, finora, sfuggiva all' Ici), oltre a musei e biblioteche, ovvero gli immobili destinati a «usi culturali», figurano anche tutti quegli edifici che venivano favoriti dalla legge sull'handicap del 1992. La norma prevedeva l'esenzione dall'Ici per quegli stabili che, ridotti in stato di abbandono e inagibili, fossero stati ristrutturati per essere destinati ad attività assistenziali per i disabili. Anche in questo caso, nella migliore delle ipotesi si tratterà di pagare un' IMU a metà.

La fetta più grossa di coloro che debutteranno nel mondo dell'IMU è comunque rappresentata dagli immobili «destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive». Si tratta di immobili posseduti da enti pubblici o privati (non quelli destinati a attività istituzionali posseduti direttamente dai Comuni perché questi soggetti continueranno a non pagare), dove sia esplicita e verificata la mancanza di scopo di lucro (dunque quello che si incassa deve servire esclusivamente per coprire i costi) e dove l'immobile sia usato da chi lo possiede per i fini previsti e denunciati.

Nella situazione descritta si trovano una grande quantità di «onlus», di associazioni di ogni tipo, di fondazioni ma anche enti pubblici promossi dal Comune come le Pro Loco, gli istituti di beneficenza o le Aziende turistiche e di soggiorno. Soggetti verso i quali il contenzioso è stato finora assai esteso e la normativa oscura. Con il provvedimento all'esame la questione sarà sicuramente semplificata, ma si potrebbero creare condizioni di svantaggio di rilievo.

La nuova normativa (cedolare + IMU) potrebbe anche determinare la possibilità di comportamenti elusivi da parte dei soggetti possessori di immobili ceduti “ad altro titolo”. Tali soggetti si trovano infatti a subire un aggravio di imposta, soprattutto se a basso reddito. Potrebbero trasformare la cessione in locazione, con canone fittizio molto basso (non vi sono limiti per la definizione del canone rispetto alla rendita) con potenziali perdite di gettito di dimensioni rilevanti. Ciò fatto salvo quanto previsto dall'articolo 41 ter del DPR 600/73 in termini di fissazione di canoni minimi ai fini dell'esercizio dell'attività di accertamento fiscale.

La conferma dell'esclusione della tassazione dell'abitazione principale comporta la sottrazione dalla platea contributiva di gran parte dei cittadini residenti. Per le persone fisiche le caratteristiche assunte dalla tassazione immobiliare, centrata di fatto sulla

tassazione delle “secondo case”, oltre che su quelle date in locazione, fa sì che tale imposizione si configuri come una sorta di tributo o contributo “di scopo”, riferito al turismo. Il ricorso a tale tipo di contributo (previsto nella legge 42/2009) avrebbe permesso di distribuire sui non residenti ed in particolare sui turisti, una quota dei costi sopportati dalle comunità locali più attrattive, a fronte peraltro di benefici economici per gli operatori che non hanno un puntuale riscontro in termini di entrate comunali. In qualche misura la scelta operata con il decreto sembra lasciare al momento aperto, invece, il problema di un ampliamento della platea dei soggetti chiamati a contribuire alla fiscalità comunale. E solleva l’interrogativo sulle distorsioni che il modello proposto rischia di provocare.

Va poi osservato che, in termini di copertura, gli effetti dell’introduzione della imposta municipale propria nell’ipotesi di possesso potranno essere apprezzati solo a seguito della fissazione della relativa aliquota, tenendo conto delle agevolazioni introdotte dai commi 7 ed 8 dell’articolo 4. L’imposta è istituita a decorrere dal 2014 mentre la relazione tecnica fa riferimento ai gettiti delle singole imposte sostituite riferiti al periodo d’imposta 2008. Non si è proceduto ad effettuare la proiezione agli anni successivi relativamente ai gettiti delle imposte aventi imponibili determinati sulla base di rendimenti catastali. Nella valutazione del gettito dell’IRPEF e delle relative addizionali dovute sui redditi fondiari dei fabbricati non locati, dovrebbe tenersi conto a decorrere dal 2014, dell’effetto di graduale emersione indotto dall’introduzione nel 2011 della cedolare secca ed, in particolare, del più severo regime sanzionatorio.

11.

Per valutare l’operare dell’imposta municipale relativa alle transazioni è necessario considerare l’attuale normativa che regola le imposte di registro, catastale e ipotecaria. La praticabilità del passaggio ad un sistema semplificato come quello proposto dipende dalla effettiva applicabilità ad una stessa base di regimi molto diversi e alla presenza di elementi in cifra fissa. Elementi necessari sia per valutare l’impatto sul gettito, sia per verificare la distribuzione delle convenienze.

Dalla tavola che segue emerge la forte diversificazione nell’attuale regime di tassazione dei trasferimenti immobiliari: l’assoggettabilità a Iva (al 4% o 10%) o registro (1%, 3%, 7%, cifra fissa) e alle imposte ipotecaria e catastale (da 336 € in cifra fissa al 3%) dipende dalla tipologia di venditore, di acquirente e dalla destinazione dell’immobile.

Anche se le vendite prima casa fra privati (la seconda nell'elenco) e quelle da impresa costruttrice 1^ casa (la quarta) sono prevalenti numericamente, le altre tipologie di trasferimento (le "seconde case" in particolare) dovrebbero avere non ridotta diffusione. In ogni caso è arduo sommare basi imponibili di aliquote tanto differenziate. Analoghe differenziazioni si trovano a proposito dei trasferimenti aventi ad oggetto fabbricati strumentali.

Imposta di registro, ipotecaria e catastale nelle compravendite di abitazioni e relative pertinenze

Venditore	Acquirente	IVA	Imposta di registro	Imposta ipotecaria	Imposta catastale	Totale
Privato (1)	Privato con agevolazione prima casa	NO	3%	168 euro	168 euro	3% + 336 euro
Impresa costruttrice entro 4 anni dalla fine lavori	Privato con agevolazione prima casa	4%	168 euro	168 euro	168 euro	4% + 504 euro
Privato (2)	Chiunque	NO	7%	2%	1%	10%
Impresa costruttrice entro 4 anni dalla fine lavori	Chiunque	10%	168 euro	168 euro	168 euro	10% + 504 euro

(1) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori

(2) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori

Imposta di registro, ipotecaria e catastale nelle compravendite di fabbricati strumentali (uffici, negozi, capannoni)

Venditore	Acquirente	IVA	Imposta di registro	Imposta ipotecaria	Imposta catastale	Totale
Privato	Chiunque	NO	7%	2%	1%	10%
Impresa costruttrice entro 4 anni dalla fine lavori (1)	Chiunque	20%	168 euro	3%	1%	24% + 168 euro

(1) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori e acquirente privato o soggetto IVA con diritto alla detrazione sugli acquisti in misura non superiore al 25%

Il più favorevole trattamento riscontrabile per quasi tutte le categorie di transazioni (fanno eccezione le operazioni interessate dai prelievi minimi che risultano più elevati) spinge ad una attenta valutazione degli effetti in termini di gettito.

12.

Riguardo infine all'imposta municipale secondaria, come si diceva in precedenza, la facoltatività, insieme all'obbligo di "consultazioni popolari" e alla possibilità di abolire solo alcuni dei prelievi minori, rischia di produrre un'ulteriore frammentazione di tali

regimi di prelievo, che si vorrebbe invece radicalmente semplificare ed uniformare, a beneficio delle amministrazioni e dei contribuenti

Va poi considerato che le norme istitutive dei tributi sostituibili prevedono attualmente delle specifiche esenzioni, mentre i criteri fissati dal comma 2 dell'articolo 7, cui deve ispirarsi la disciplina generale della nuova imposta facoltativa, affidano direttamente ai comuni il compito di individuare le fattispecie suscettibili di esenzione. La norma non impone agli enti territoriali alcun vincolo di neutralità finanziaria rispetto al gettito dei tributi sostituiti.

13.

La sintetica elencazione dei principali interrogativi che, sul piano tecnico, il decreto legislativo lascia ancora privi di risposte adeguate, non esaurisce il campo delle osservazioni che, in via più generale, è doveroso proporre all'attenzione.

Si tratta di osservazioni che, sostanzialmente, attengono all'esigenza di prevenire il rischio che, nel complesso, l'impianto previsto possa produrre squilibri maggiori di quelli ipotizzati con riflessi sulla tenuta dei conti pubblici.

Sotto questo aspetto, al di là dell'incertezza sulla effettiva invarianza (e, soprattutto, sulla dislocazione territoriale) del gettito fiscale (principio cardine del nuovo assetto), non devono essere sottovalutati i problemi connessi alle difficoltà di gestire, in presenza di gettiti più consistenti per alcuni comuni, un sistema di perequazione orizzontale.

Nella prospettiva di medio-lungo periodo, poi, l'individuazione delle risorse per la copertura integrale dei fabbisogni standard dei servizi pubblici essenziali propone altri possibili motivi di attenzione.

In proposito bisogna tener conto, soprattutto, della limitazione dell'ambito impositivo municipale stante l'esclusione della tassazione sulla prima casa. Ne risulteranno fortemente penalizzati i comuni che non abbiano una decisa vocazione turistica e quelli con scarse attività industriali e commerciali, comuni che nella maggior parte di casi sono già tra i più poveri d'Italia. Nel contempo, vanno anche tenute presenti le esigenze di comuni, soprattutto dell'hinterland delle grandi città, in forte espansione demografica, comuni che avranno necessità di erogare maggiori servizi ad imposizione municipale pressoché invariata dovendosi presumere che la nuova edilizia abitativa sia destinata a prima casa.

Una prospettiva delicata che potrebbe essere fronteggiata attraverso l'operare di un fondo perequativo che sia in grado di coprire una quota rilevante della spesa per servizi pubblici essenziali, dal momento che per un numero consistente di comuni potrebbe non essere sufficiente l'imposizione locale.

Tale situazione in ogni caso non assicurerebbe, in diversi comuni, la copertura dei servizi pubblici aggiuntivi, sia in quantità che per dimensioni e qualità.

Occorre evitare che a fronte di tali pur comprensibili esigenze, gli enti siano spinti a ricorrere ad indebitamento attraverso gli organismi partecipati.

Eventuali squilibri di tali organismi e la conseguente emersione di debito non coperto ricadrebbe, inevitabilmente, sulla fiscalità generale. Il fenomeno potrebbe essere favorito dalla modalità di costruzione dei bilanci, ancora non orientati alla competenza economica, mentre muovono solo i primi passi i bilanci consolidati enti-organismi partecipati (e con i problemi derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010).

Fondamentale appare l'effettivo funzionamento di un sistema di controlli (interni ed esterno), in modo da assicurare un continuo monitoraggio dei conti degli enti.

14.

Concludendo vanno innanzitutto sottolineati i profili di positività del disegno proposto dallo schema di decreto delegato, in particolare per quanto riguarda lo sforzo di riordino e di finalizzazione della fiscalità immobiliare ed i risultati che ciò potrà produrre in termini di stimolo all'affittivo mercato delle locazioni. Così come non può non essere condiviso il pieno coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione.

Ritornando alle osservazioni, l'attenzione va centrata su come prevenire i principali rischi emersi dall'analisi e che attengono sostanzialmente alla coerenza con gli obiettivi ed i criteri della legge delega, alla reale fattibilità dei risultati attesi e alla sostenibilità delle soluzioni proposte.

Maggiore certezza occorrerebbe comunque assicurare, per quanto riguarda le basi imponibili e l'autonomia impositiva, anche al fine di meglio attenersi agli obiettivi della legge delega ed ai principi costituzionali della progressività del prelievo e della capacità contributiva, senza peraltro ingenerare un aggravamento del carico tributario.

Andrebbe anche approfondita la possibilità che l'introduzione della cedolare secca consenta il concreto perseguimento dei risultati attesi, soprattutto con riguardo al trade

off tra certezza della perdita immediata di gettito e l'incertezza del livello di recupero atteso.

Sotto un profilo più generale, infine, andrebbe verificata la concreta realizzabilità del modello proposto di fisco municipale anche attraverso il recupero di ipotesi di tassazione (come ad esempio la service tax) più attente a far corrispondere l'onere della contribuzione agli effettivi beneficiari dei servizi locali. Non muovere in tale direzione rischierebbe di ostacolare l'attuazione di un disegno di federalismo fiscale finalizzato ad un processo di razionale ricostruzione di uno stato moderno ed efficiente.

ALLEGATI

Allegato 1 Le entrate correnti dei comuni nelle regioni a statuto ordinario

Allegato 2 Il gettito dell'ICI per regione ed entità del gettito

Allegato 3 Il gettito dell'IMU possesso e dei tributi sulle transazioni

Allegato 1

Le entrate correnti dei comuni nelle regioni a statuto ordinario

Per una valutazione del nuovo sistema sia nella fase transitoria che in quella a regime è necessario guardare al complesso delle entrate comunali oggi vigente per area territoriale e per dimensione degli enti.

La soluzione proposta va, infatti, ad incidere su strutture delle entrate molto diversificate a cui corrispondono margini di autonomia tributaria (potenziale) differenti. Dall'osservazione dei dati sui rendiconti del 2009 - di recente acquisiti dalla banca della Corte (banca dati Sirtel) - riferiti al momento a circa l'80% dei comuni e all'81% della popolazione - emerge il quadro delineato nella tavola 1.

Quattro le aree di entrata in cui si articola il sistema :

- le entrate tributarie collegate principalmente all'imposizione erariale sui redditi e all'imposizione immobiliare. Le entrate da imposizione sui redditi dovrebbe rimanere, anche nel nuovo sistema, limitate alla sola addizionale applicata facoltativamente dai Comuni (l'addizionale riguarda i 6.114 Comuni che l'hanno istituita, per circa 51,5 milioni di abitanti), con aliquota che non può superare lo 0,8% (la compartecipazione attualmente vigente nella misura dello 0,69%, dovrebbe, invece, essere tra i "trasferimenti" da sostituire). I tributi immobiliari sono costituiti dall'ICI residuale dopo l'abolizione della tassazione della prima casa. Imposizione che diventerebbe centrale nel nuovo assetto con l'attribuzione del reddito derivante dagli immobili, comprensivo degli affitti e dei redditi convenzionali degli immobili tenuti a disposizione e delle entrate connesse alle compravendite immobiliari o alla stipula di contratti di locazione;
- il prelievo connesso al finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti, (articolato in Tarsu o TIA);
- i trasferimenti erariali (di cui solo una parte da trasformare in entrate proprie);
- le altre fonti di entrata attualmente vigenti, sulle quali possono essere ipotizzate rimodulazioni di gettito derivanti da accorpamento e revisione della disciplina e/o da accorpamento con tributi statali minori (IMU facoltativa).

Le entrate correnti dei comuni nelle regioni a statuto ordinario 2009

risorse	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
TITOLO 1 (senza comp. Irpef)	33,5	41,5	36,0	31,5	34,5
<i>di cui:</i>					
<i>Ici e imposta di scopo</i>	<i>18,0</i>	<i>24,3</i>	<i>16,5</i>	<i>13,3</i>	<i>17,8</i>
<i>add.le Irpef</i>	<i>3,5</i>	<i>6,4</i>	<i>5,1</i>	<i>3,1</i>	<i>4,0</i>
<i>imposta sulla pubblicità</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>
<i>add.le energia elettrica</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
<i>Tarsu</i>	<i>9,0</i>	<i>7,4</i>	<i>11,1</i>	<i>12,4</i>	<i>9,7</i>
<i>Tosap</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
<i>diritti pubbliche affissioni</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
TITOLO 2 (con comp. Irpef)	44,9	33,6	38,8	49,1	43,3
<i>di cui:</i>					
<i>comp. Irpef</i>	<i>2,1</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>	<i>3,2</i>	<i>2,4</i>
<i>trasferimenti correnti dallo Stato</i>	<i>23,3</i>	<i>26,2</i>	<i>27,3</i>	<i>37,2</i>	<i>26,7</i>
TITOLO 3	21,7	24,8	25,2	19,3	22,2
TOTALE TITOLI 1-2-3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La modifica prevista con il decreto interesserebbe quindi nella prima fase circa il 29 per cento delle risorse finora confluite ai comuni (i trasferimenti e la compartecipazione Irpef) per poi, dal 2014 con l'istituzione dell'IMU anche in sostituzione dell'ICI, riguardare poco meno del 50 per cento delle entrate correnti.

Tra le risorse correnti dei comuni ed in particolare tra quelle connesse al prelievo fiscale, l'ICI residua rappresenta già oggi più del 50% del totale. Se poi si scorporano da tale aggregato gli introiti della tassa sullo smaltimento dei rifiuti, essendo questa una risorsa finalizzata al finanziamento di uno specifico servizio di interesse economico e destinata al passaggio definitivo a tariffa o alla totale scomparsa a

fronte di una progressiva esternalizzazione del servizio, il peso del prelievo sugli immobili già oggi raggiunge il 66,7% dei tributi complessivi.

Le entrate correnti dei comuni nelle regioni a statuto ordinario 2009

risorse	<5000	>5000 <20000	>20000<100000	>100000	Totale
TITOLO 1 (senza comp. Irpef)	31,7	43,3	42,9	33,8	34,5
<i>di cui:</i>					
<i>Ici e imposta di scopo</i>	16,3	22,9	20,3	17,5	17,8
<i>add.le Irpef</i>	3,2	6,6	6,9	5,9	4,0
<i>imposta sulla pubblicità</i>	0,1	0,5	0,9	1,0	0,2
<i>add.le energia elettrica</i>	1,1	1,7	1,3	0,9	1,3
<i>Tarsu</i>	9,6	9,9	11,1	5,5	9,7
<i>Tosap</i>	0,4	0,5	0,6	0,3	0,4
<i>diritti pubbliche affissioni</i>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1
TITOLO 2 (con comp. Irpef)	46,3	34,0	35,3	41,0	43,3
<i>di cui:</i>					
<i>comp. Irpef</i>	2,4	2,4	2,2	2,1	2,4
<i>trasferimenti correnti dallo Stato</i>	26,9	25,7	26,4	29,1	26,7
TITOLO 3	22,0	22,6	21,8	25,2	22,2
TOTALE TITOLI 1-2-3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allegato 2

Nelle tavole che seguono è analizzata la distribuzione degli enti per regione e per dimensione pro capite del gettito Ici. Sono stati, poi, elaborati per regione (a statuto ordinario) e per dimensione del gettito Ici, i valori medi pro capite dell'Ici e dei trasferimenti correnti ai Comuni. Le elaborazioni sono state effettuate a partire dalla banca dati Sirtel della Corte dei conti.

Distribuzione degli enti per regione in base al livello di gettito medio pro capite dell'ICI

Regioni a statuto ordinario							
Regione	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Piemonte	21,8	56,9	15,1	3,4	1,0	1,8	100
Lombardia	12,2	59,6	21,7	3,8	1,4	1,2	100
Liguria	8,9	44,7	29,5	11,6	3,7	1,6	100
Veneto	13,1	67,7	13,7	3,2	1,0	1,4	100
Emilia Romagna	1,9	52,3	41,9	3,5	0,3	-	100
Toscana	3,5	70,4	21,4	1,6	1,6	1,6	100
Umbria	8,8	77,9	11,8	1,5	-	-	100
Marche	29,9	64,3	5,2	-	0,6	-	100
Lazio	51,7	39,3	8,5	0,5	-	-	100
Abruzzo	37,2	41,8	15,3	2,6	1,0	2,0	100
Molise	62,1	27,3	10,6	-	-	-	100
Campania	72,0	23,2	3,9	0,3	0,3	0,3	100
Puglia	54,7	36,6	8,1	0,6	-	-	100
Basilicata	81,3	16,5	2,2	-	-	-	100
Calabria	75,4	18,5	5,6	0,4	-	-	100
Totale complessivo	26,1	52,1	16,9	2,9	1,0	1,0	100
Regioni a statuto speciale							
Regione	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Trentino Alto Adige	31,9	43,6	17,9	2,7	1,6	2,3	100
Sicilia	64,7	28,4	6,0	0,4	0,4	-	100
Sardegna	78,3	13,0	4,3	1,1	1,8	1,4	100
Friuli Venezia Giulia	39,2	45,5	14,3	0,5	-	0,5	100
Totale complessivo	54,8	31,4	10,4	1,3	1,0	1,2	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Il gettito ICI e le risorse trasferite da sopprimere: dati medi pro capite per regione e livello di gettito ICI

Regione	Dati	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Piemonte	Ici	79	143	256	478	696	1.362	185
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	377	277	298	423	472	342	310
Lombardia	Ici	82	143	260	484	708	1.231	195
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	244	236	248	299	301	314	244
Liguria	Ici	83	147	270	505	655	1.567	260
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	356	307	293	213	214	441	295
NORD OVEST	Ici	80	143	260	486	694	1.325	196
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	324	257	269	322	332	338	275
Regione	Dati	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Veneto	Ici	82	144	243	481	650	1.046	178
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	248	213	239	238	202	276	223
Emilia Romagna	Ici	85	165	256	491	653		215
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	307	227	226	257	244	0	230
NORD EST	Ici	83	151	252	485	651	1.046	192
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	253	218	231	246	209	276	225
Regione	Dati	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Toscana	Ici	75	150	265	492	673	1.048	199
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	321	252	285	182	235	295	261
Umbria	Ici	78	142	251	483			154
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	357	276	454	261	0	0	304
Marche	Ici	83	139	264		709		132
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	326	272	308	0	157	0	289
Lazio	Ici	74	137	256	435			116
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	293	260	338	496	0	0	285
CENTRO	Ici	77	144	262	481	680	1.048	155
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	306	262	313	248	220	295	279

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Regione	Dati	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Abruzzo	Ici	69	142	262	482	700	1.029	166
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	379	349	321	221	689	339	356
Molise	Ici	67	143	327				115
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	432	364	310	0	0	0	401
Campania	Ici	65	135	257	410	671	1.235	96
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	308	254	312	582	248	137	295
Puglia	Ici	71	134	277	526			114
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	229	234	237	78	0	0	231
Basilicata	Ici	52	140	221				70
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	427	337	288	0	0	0	409
Calabria	Ici	50	137	277	454			81
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	384	300	229	985	0	0	363
SUD	Ici	61	138	271	475	690	1.070	107
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	345	294	287	344	542	299	327

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Allegato 3

Nelle tavole che seguono sono analizzati, distinguendo gli enti delle regioni a statuto ordinario da quelli a statuto speciale, i valori medi pro capite del gettito:

dell'Imu possesso" calcolato sulla base della stima della base imponibile e assumendo come aliquota base il 10,6 per mille;

dell'Irpef relativa al patrimonio immobiliare;

del prelievo relativo a imposte di registro, catastali, ipotecarie e di bollo.

I valori sono letti per classe dimensionale dell'ente e per ripartizione territoriale.

Le elaborazioni sono state condotte a partire dalla base dati Copaff.

Regioni a statuto ordinario

dati medi pro capite

Imu

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	Totale
<5000	227,0	235,6	180,7	134,9	196,3
tra 5000 e 20000	195,0	215,8	194,2	148,9	187,5
tra 20000 e 100000	204,4	240,3	200,8	159,5	191,6
>100000	285,7	272,5	304,3	205,6	274,4
Totale	224,1	238,2	231,6	159,5	210,4

Irpef

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	Totale
<5000	114,5	109,6	86,9	41,8	89,9
tra 5000 e 20000	136,8	141,8	123,0	68,1	117,2
tra 20000 e 100000	180,8	180,2	160,2	100,6	146,2
>100000	251,0	260,7	252,6	164,9	237,6
Totale	166,5	176,4	174,5	91,4	149,3

totale imposte bollo, registro, ipotecarie e catastali

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	Totale
<5000	126,8	119,8	106,9	66,4	106,5
tra 5000 e 20000	123,3	123,6	116,7	70,3	108,0
tra 20000 e 100000	124,9	140,3	117,7	72,7	106,0
>100000	164,9	168,4	162,8	88,4	150,8
Totale	133,3	138,2	131,3	73,4	117,1

Regioni a statuto speciale

dati medi pro capite

Imu

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	isole	Totale
<5000	515,9	171,8	137,0	169,8
tra 5000 e 20000		207,7	160,6	174,8
tra 20000 e 100000	257,4	223,6	153,9	163,7
>100000		213,0	160,1	171,1
Totale	444,7	198,9	154,6	169,6

Irpef

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	isole	Totale
<5000	278,2	96,3	50,2	80,2
tra 5000 e 20000		131,4	67,9	87,0
tra 20000 e 100000	270,9	188,2	84,4	99,4
>100000		189,5	156,0	162,9
Totale	276,2	138,7	92,2	106,3

totale imposte bollo, registro, ipotecarie e catastali

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	isole	Totale
<5000	338,1	76,8	62,5	81,9
tra 5000 e 20000		96,0	78,0	83,4
tra 20000 e 100000	152,1	104,0	68,9	74,2
>100000		119,8	84,1	91,5
Totale	286,9	95,1	73,9	82,2