

**Nota sulla quarta versione dello schema di decreto legislativo sulla
fiscalità comunale
(approvato dal Consiglio dei ministri il 3 febbraio 2011)**

Alberto Zanardi
4 febbraio 2011

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale nella sua terza versione presentata il 27 gennaio 2011 innova parzialmente il testo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 agosto scorso.

Come già la prima versione, anche quella più recente tratta, a dispetto del titolo generale, la sola componente tributaria della finanza comunale lasciando ad altri decreti già presentati e soprattutto ancora da presentare la disciplina delle altre componenti fondamentali del sistema di finanziamento dei Comuni. E' il caso dei trasferimenti perequativi che ancora mancano di un'adeguata disciplina nella loro applicazione a regime.

La mancanza di una regolamentazione adeguata del sistema perequativo dei Comuni è uno dei nodi critici del decreto. La componente tributaria del sistema di finanziamento dei Comuni va coordinata con la componente dei trasferimenti perequativi, sia per la parte sui fabbisogni standard sia per quella sulla capacità fiscale. In assenza di questo coordinamento uno dei profili fondamentali della riforma dei tributi comunali - i suoi effetti redistributivi tra territori e tipologie di Comuni - rimane del tutto indeterminato. Il decreto si limita soltanto ad alcune indicazioni generalissime sulla struttura del Fondo perequativo che dovrebbe, secondo la legge-delega sul federalismo fiscale, essere istituito nel bilancio dello Stato, rimandando per le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo a un successivo decreto del Consiglio dei Ministri. Viene soltanto specificato che il Fondo sarà alimentato da quote delle imposte "devolute" nella Fase 1 e Fase 2 (vedi sotto). In particolare rimane del tutto indeterminata le modalità di attuazione di uno degli elementi qualificanti della legge delega, e cioè l'attribuzione delle risorse per la perequazione ai bilanci delle Regioni in cui tali Comuni sono localizzati e il successivo riparto secondo regole che potrebbero discostarsi da quelle fissate dal governo centrale.

La struttura del sistema di finanziamento dei Comuni (2008) è sintetizzata nella Tab. 1. Si rileva il peso delle entrate tributarie (principalmente Ici, Tarsu e Addizionale Irpef),

che sono oggetto del decreto (37% del totale delle entrate correnti nella media dei Comuni delle RSO) e di quello, quasi analogo, dei trasferimenti (36%), che il decreto in parte trasforma in compartecipazioni su tributi erariali. Accentuata è la variabilità della composizione dei bilanci comunali tra territori regionali (le entrate tributarie rappresentano il 45% delle entrate correnti totali in Puglia, soltanto il 25% nel Lazio). Nello schema di decreto la riforma dell'imposizione comunale si realizza secondo un percorso articolato in due fasi distinte. Inoltre viene prevista una serie di "rinvii" a decreti legislativi successivi.

Fase 1

Nella prima fase (art. 1) si prevede la "devoluzione" in varia misura a favore dei Comuni localizzati nelle RSO del gettito di una serie di imposte attualmente statali che a vario titolo gravano sugli immobili:

- a) le imposte collegate ai trasferimenti immobiliari (l'imposta di registro e di bollo sugli atti connessi ai trasferimenti immobiliari; l'imposta ipotecaria e catastale (esclusi gli atti soggetti ad Iva); i tributi speciali catastali; le tasse ipotecarie);
- b) l'Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari (al netto della nuova imposta di cui g));
- c) l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali;
- d) l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali (impropriamente indicata come "cedolare secca") introdotta dallo stesso decreto (in opzione rispetto all'attuale sistema).

L'Irpef sui redditi fondiari (b) e l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione (c) sono compartecipate dai Comuni al 100%, mentre le imposte collegate ai trasferimenti immobiliari (a) soltanto al 30% e l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali al 21,7% (21,6% a partire dal 2012).

Inoltre ai Comuni è riconosciuta una compartecipazione all'Iva secondo un'aliquota che verrà successivamente fissata con decreto del Consiglio dei Ministri. Secondo un meccanismo assai singolare, questa compartecipazione dovrà comunque assicurare un gettito pari a quello di una compartecipazione all'Irpef del 2% (la compartecipazione all'Irpef al 2% compariva in una precedente versione del decreto).

Tab. 1 Comuni: struttura delle entrate 2008

REGIONE	n° Comuni	n° abitanti	valori assoluti (migliaia euro)					valori pro-capite (euro)					
			di cui:		Entrate in C/CAP al netto riscossioni di crediti (c)	Entrate totali	di cui:		Entrate in C/CAP al netto riscossioni di crediti (c)	Entrate totali			
			Entrate correnti	Entrate tributarie (a)			Entrate da contributi e trasferimenti correnti (b)	Entrate tributarie (a)			Entrate da contributi e trasferimenti correnti (b)		
ABRUZZO	305	1.334,675	1,037,225	474,696	365,460	197,069	252,626	777	356	274	148	189	966
BASILICATA	131	590,601	471,189	145,506	253,705	71,978	232,226	798	246	430	122	393	1,191
CALABRIA	409	2,008,709	1,578,239	513,771	761,115	303,352	443,388	786	256	379	151	221	1,006
CAMPANIA	551	5,812,962	4,969,002	1,788,679	2,349,175	831,148	1,299,705	855	308	404	143	224	1,078
EMILIA ROMAGNA	341	4,337,979	3,970,329	1,600,520	1,222,236	1,147,573	967,310	915	369	282	265	223	1,138
LAZIO	378	5,626,710	7,685,580	1,926,529	2,418,545	3,340,506	713,773	1,366	342	430	594	127	1,493
LIGURIA	235	1,615,064	1,868,963	768,387	701,326	399,250	331,560	1,157	476	434	247	205	1,362
LOMBARDIA	1,546	9,742,676	8,425,068	3,249,676	2,707,736	2,467,656	2,117,557	865	334	278	253	217	1,082
MARCHE	246	1,569,578	1,343,987	535,440	476,096	332,450	327,087	856	341	303	212	208	1,065
MOLISE	136	320,795	314,549	94,675	153,873	66,000	177,326	981	295	480	206	553	1,533
PIEMONTE	1,206	4,432,571	3,883,598	1,549,415	1,411,440	922,743	924,732	876	350	318	208	209	1,085
PUGLIA	258	4,079,702	2,895,316	1,300,285	1,267,730	327,302	704,261	710	319	311	80	173	882
TOSCANA	287	3,707,818	3,493,265	1,278,736	1,180,022	1,034,506	788,471	942	345	318	279	213	1,155
UMBRIA	92	894,222	779,036	280,401	336,579	162,056	463,350	871	314	376	181	518	1,389
VENETO	581	4,885,548	3,772,206	1,559,329	1,331,871	881,006	818,813	772	319	273	180	168	940
Totale R.S.O.	6,702	50,959,610	46,487,552	17,066,047	16,936,909	12,484,597	10,562,184	912	335	332	245	207	1,120
FRILUI V. GIULIA	219	1,230,936	1,490,819	384,170	784,875	321,774	283,374	1,211	312	638	261	230	1,441
TRENTINO A. A.	339	1,018,657	1,484,136	222,601	791,973	469,562	696,215	1,457	219	777	461	683	2,140
VALLE D'AOSTA	74	127,065	226,586	54,262	131,093	41,230	82,439	1,783	427	1,032	324	649	2,432
Totale R.S.S. No Isole	632	2,376,658	3,201,541	661,034	1,707,941	832,566	1,062,029	1,347	278	719	350	447	1,794
SARDEGNA	377	1,671,001	1,889,414	547,050	1,097,061	2,929,462	692,298	1,131	327	657	147	414	1,545
SICILIA	390	5,037,799	4,802,156	1,329,231	2,929,462	543,463	619,687	953	264	581	108	123	1,076
Totale Isole	767	6,708,800	6,691,570	1,876,281	4,026,523	788,765	1,311,985	997	280	600	118	196	1,193
Totale R.S.S.	1,399	9,085,458	9,893,110	2,537,315	5,734,464	1,621,331	2,374,014	1,089	279	631	178	261	1,350
ITALIA	8,101	60,045,068	56,380,662	19,603,362	22,671,373	14,105,928	12,936,198	939	326	378	235	215	1,154

(a) al netto della Compartecipazione IRPEF; (b) comprende la Compartecipazione IRPEF; (c) al netto delle riscossioni di crediti
Elaborazioni: I/FELS su dati ISTAT

Circa i profili dell'autonomia municipale, la devoluzione dei gettiti dei tributi erariali prevista nella fase 1 non conferisce ai Comuni alcuna autonomia in termini di manovrabilità delle imposte assegnate, che restano a pieno titolo tributi erariali, ma probabilmente neppure alcuna titolarità dei gettiti corrispondenti alla localizzazione degli immobili oggetto di imposizione.

La previsione di una compartecipazione comunale all'Iva rispetto alla compartecipazione precedentemente prevista sull'Irpef dovrebbe avere il vantaggio di una minore sperequazione dei gettiti corrispondenti tra diversi Comuni. Tuttavia l'effettiva applicazione di una compartecipazione comunale all'Iva solleva problemi operativi di non facile soluzione. Attualmente non sono infatti disponibili rilevazioni di contabilità nazionale sui consumi (non necessariamente rilevanti per la tassazione Iva) su base comunale. Così come le informazioni raccolte attraverso le dichiarazioni fiscali Iva circa la ripartizione territoriale delle vendite a consumatori finali non scende al di sotto del riferimento regionale. Se dunque si vorrà effettivamente arrivare a una compartecipazione Iva a livello comunale sarà necessario, in attesa di un affinamento dei dati raccolti, applicare nel breve periodo regole empiriche assai semplificate (quote uguali in termini pro-capite, oppure collegate ai redditi individuali dichiarati ai fini Irpef dai residenti nei diversi Comuni, ecc.).

L'insieme di questi gettiti compartecipati (su tributi che continuano a essere totalmente erariali) dovrebbe assicurare nel complesso dei Comuni delle RSO risorse pari agli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni che verranno aboliti. In particolare, si tratta di 11.243 milioni di euro nel 2011 e di 11.002 milioni di euro nel 2012 (incluso in quest'ultimo anno l'attribuzione all'erario dell'addizionale comunale accisa energia elettrica), calcolati al netto del taglio del DL 78/2010.

La Tab .2 riassume i termini dell'operazione di fiscalizzazione della Fase 1 secondo quanto riportato nella Relazione tecnica che correda il decreto.

Tab. 2 Fase 1: fiscalizzazione dei trasferimenti erariali aboliti (milioni di euro)

	2011	2012
Minori risorse per comuni RSO (*)		
Trasferimenti fiscalizzati (come da relazione tecnica precedente)	11.243	10.388
attribuzione all'erario dell'addizionale comunale accisa energia elettrica		614
Totale	11.243	11.002
Entrate a favore dei comuni RSO (*)		
30% del gettito delle imposte sui trasferimenti – art. 1, c.1, lettere a), b), e) e f)	1.329	1.354
gettito imposte bollo e registro contratti di locazione - art. 1, c.1, lettera d)	708	711
gettito IRPEF redditi fondiari - art. 1, c.1, lettera c)	5.790	5.167
quota (21,7% per il 2011 e 21,6% per il 2012) del gettito della cedolare secca - art. 1, c.1, lettera g) (v. RT art.2)	527	746
2% - IRPEF - nuova compartecipazione – art. 1, c.3	2.889	3.024
Totale	11.243	11.002

Tuttavia, consapevole del divario tra la distribuzione territoriale delle imposte devolute e quella della spesa storica e/o dei fabbisogni standard, lo schema di decreto prevede che solo una parte di queste risorse compartecipate siano attribuite direttamente ai Comuni in relazione alla localizzazione dei relativi gettiti. In particolare, del pacchetto di imposte compartecipate soltanto la compartecipazione all'Irpef del 2% è effettivamente e totalmente assegnata ai Comuni. Le altre compartecipazioni (ovvero a), b), c) e d)) in tutto o in parte alimentano un fondo perequativo provvisorio, denominato "Fondo sperimentale di riequilibrio", che dovrebbe rimanere in vita per tre anni per poi essere sostituito dal Fondo perequativo "permanente" a favore dei Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio viene ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri la cui specificazione è demandata a un futuro atto del Governo d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Per ora ci si limita a stabilire che si terrà conto dei fabbisogni standard (se disponibili) che saranno determinati per ciascun Comune. Si precisa che una quota pari al 30% della dotazione del Fondo è "ridistribuito tra i Comuni in base al numero dei residenti" e che un ulteriore 20% (al netto del 30% di cui sopra) è riservato ai Comuni che esercitino le funzioni fondamentali in forma associata.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio resta indeterminato nei criteri di riparto delle risorse da redistribuire tra Comuni. Inoltre non si comprende il senso della previsione secondo cui una quota pari al 30% della dotazione del Fondo sia redistribuito tra i Comuni in base al numero dei residenti. I fabbisogni standard, che rappresentano il riferimento principale per la distribuzione dei fondi tra Comuni, ovviamente

rifletteranno le economie di scala e di scopo che variano a seconda della dimensione demografica dei vari Comuni. Analogamente sembra di difficile applicazione in un sistema perequativo essenzialmente basato sui fabbisogni la riserva del 20% del fondo prevista per i Comuni che esercitino le funzioni fondamentali in forma associata.

Inoltre si disegna un meccanismo di aggiustamento dinamico delle risorse attribuite ai Comuni. Da un lato si prevede che le compartecipazioni attribuite ai Comuni sono "dinamiche" nel senso che variazioni del loro gettito (determinate dall'andamento delle basi corrispondenti) non saranno automaticamente "annullate" da parte dello Stato mediante da aggiustamenti di segno contrario delle aliquote di compartecipazione. Dall'altro lato, si prevede che l'aliquota della "cedolare secca" possa essere rivista per il 2011 e il 2013 (perché non anche negli anni seguenti?) al fine di garantire che il complesso delle risorse "compartecipate" dai Comuni sia coerente con "il rispetto dei saldi di finanza pubblica" e con l'obiettivo di "assicurare ai Comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi" presumibilmente alla luce dell'effettivo andamento del gettito della "cedolare secca". Più in generale, allo scopo di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica tutte le aliquote di compartecipazione dei tributi "devoluti" possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (???) da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'esigenza di garantire ai Comuni un'adeguata programmabilità delle risorse finanziarie dovrebbe comportare che la revisione da parte dello Stato delle aliquote di compartecipazione sui tributi "devoluti" possa essere effettivamente esercitata ogni 3-5 anni. In caso di revisioni annuali sfugge il senso dell'operazione di "fiscalizzazione" degli attuali trasferimenti statali a favore dei Comuni.

Nella Fase 1, la novità più rilevante è certamente l'introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione dei fabbricati a uso abitativo (art. 2): il proprietario (di un immobile residenziale ma non di altre tipologie di immobili) dato in locazione (su contratti in vigore e su contratti nuovi), in alternativa al regime ordinario dell'inclusione del canone (ridotto del 15%) nel reddito complessivo Irpef (più relative addizionali regionali e comunali) e del pagamento dell'imposta di registro e di bollo, può optare per una imposizione proporzionale, nella forma di cedolare secca, con aliquota relativamente bassa, fissata al 21% sul canone al valore pieno per i contratti a canone libero e al 19% per i contratti a canone convenzionato. Allo scopo di rendere anche l'inquilino partecipe del vantaggio fiscale rappresentato dalla cedolare secca, si prevede che per il periodo di utilizzo dell'agevolazione, sia sospesa per il proprietario la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone, anche se prevista nel contratto a qualsiasi titolo. Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni residenziali

effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali.

La cedolare sui redditi da locazione è un tributo erariale il cui gettito è, come detto, in parte devoluto ai Comuni. Pertanto i Comuni su questo tributo non hanno alcun spazio di autonomia in termini né di determinazione della base né di manovrabilità delle aliquote.

L'introduzione della cedolare in alternativa all'Irpef riduce il carico fiscale sugli immobili residenziali dati in locazione. Sulla base di alcune ipotesi ragionevoli circa le aliquote delle varie imposte coinvolte, la riduzione del carico fiscale per un'abitazione locata (con contratto a canone libero) sarebbe attorno al 23% (vedi Tab. 3). Vero è che a trarre vantaggio nell'immediato dalla minore tassazione saranno i proprietari di immobili con redditi più elevati. L'effetto di medio/lungo periodo dovrebbe essere tuttavia quello di rendere più conveniente l'immissione di immobili sul mercato delle locazioni e incoraggiare l'emersione dei canoni irregolari (in questa direzione dovrebbe giocare anche l'inasprimento delle sanzioni per omessa e infedele dichiarazione dei redditi da locazione), trasferendo parte dei vantaggi agli inquilini. Proprio al fine di produrre effetti redistributivi meno regressivi sarebbe auspicabile applicare il regime della cedolare soltanto ai nuovi contratti: ciò favorirebbe una più rapida traslazione della minore imposizione sui canoni di locazione.

Inoltre il nuovo regime della cedolare (19%-21%) riduce fortemente il favore fiscale attualmente previsto per i contratti a canone concordato rispetto a quelli a canone libero. Infatti nel regime attuale esiste un forte favore fiscale per i contratti di locazione a canone concordato:

- 1) per il proprietario, identico assoggettamento tra canoni concordato e canone libero alle aliquote/scaglioni Irpef ma abbattimenti diversificati nella base imponibile (15% nelle locazioni a canone libero, + ulteriore 30% nelle locazioni a canone concordato);*
- 2) per il conduttore: detrazione Irpef decrescente al crescere del reddito complessivo del conduttore, ma maggiorata nel caso dei canoni concordati rispetto a quelli liberi (da 500 a 250 euro nel primo caso, da 300 a 150 euro nel secondo).*

Nel nuovo regime opzionale della cedolare secca:

- 1) per il proprietario: assoggettamento a imposta sostitutiva al 21% nel caso di contratto a canone libero e del 19% nel caso di contratto a canone concordato;*
- 2) per il conduttore: detrazioni identiche al regime attuale.*

Sempre con riferimento alla Tab. 1, mentre per i contratti a canone libero il passaggio dal regime attuale a quello della riforma comporta, come detto, una riduzione del carico fiscale per il proprietario del 23% (da 2,68 a 2,06), per i contratti a canone convenzionato la riduzione è quasi nulla (soltanto -0,5% da 1,91 a 1,90). Il risultato è un sostanziale allineamento tra il carico fiscale per il proprietario nel confronto tra i due tipi di contratti.

Tab.3 Debiti di imposta per tipi di immobili/proprietari: un confronto tra tassazione attuale e riforma

Residenziale: prima abitazione		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Irpef	totale
1	100	0	0	0
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu		totale
1	100	0		0
Residenziale: seconda abitazione a disposizione		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Irpef	totale
1	100	0.50	0.43	0.93
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu		totale
1	100	0.76		0.76
Residenziale: abitazione data in locazione (canone libero)		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Irpef	totale
1	100	0.50	2.18	2.68
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	cedolare secca su canone	totale
1	100	0.38	1.68	2.06
Non residenziale: proprietario soggetto Irpef non impresa o lavoro autonomo		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Irpef	totale
1	100	0.50	0.32	0.82
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu		totale
1	100	0.76		0.76
Non residenziale: proprietario soggetto Irpef impresa o lavoro autonomo		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Irpef	totale
1	100	0.50	0.32	0.82
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	Irpef	totale
1	100	0.76	0.32	1.08
Non residenziale: proprietario soggetto Ires		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Ici	Ires	totale
1	100	0.50	0.28	0.78
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	Ires	totale
1	100	0.76	0.28	1.04

Note:

aliquota base Imu componente possesso =	0.0076
riduzione aliquota base Imu	0.5
aliquota marginale media Irpef su redditi fondiari non locati=	0.3
aliquota cedolare su locazioni	0.21
aliquota Ici =	0.005
aliquota Ires =	0.275
aliquota media addizionale regionale redditi fondiari =	0.015
aliquota media addizionale comunale redditi fondiari =	0.005
canone di locazione = rendita catastale X 8	

Il decreto prevede inoltre un ampliamento degli spazi di autonomia tributaria a disposizione dei Comuni attraverso l'attivazione di un nuovo tributo proprio e la revisione/riattivazione di tributi precedentemente introdotti. In particolare, si prevede:

- 1) l'introduzione dell'imposta di soggiorno;
- 2) la revisione dell'imposta di scopo, già introdotta nel 2006, allo scopo di estenderne l'applicazione;
- 3) lo sblocco, parziale e graduale, dell'addizionale comunale sull'Irpef.

Non si comprende perché, accanto allo sblocco dell'addizionale comunale sull'Irpef, non si preveda analoga misura sui margini di variazione dell'aliquota Ici, il che avrebbe il vantaggio di ripartire l'eventuale aumento del carico corrispondente allo sforzo fiscale del Comune tra lavoratori dipendenti (che rappresentano la gran parte dei contribuenti Irpef) e proprietari di immobili diversi da seconde case (contribuenti Ici).

Infine vengono rafforzati gli incentivi per i Comuni a partecipare all'attività di accertamento tributario. In particolare è prevista l'attribuzione ai Comuni del maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto e del 50% del maggior gettito dei tributi erariali ottenuto a seguito dell'intervento dei Comuni nell'attività di accertamento. E' inoltre disposta la quadruplicazione delle sanzioni amministrative previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi ed è previsto che il 75% dell'importo delle sanzioni irrogate sia devoluto al Comune ove è ubicato l'immobile interessato.

Fase 2

La riforma vera e propria scatta dal 2014. Si tratta, tutto sommato, di un intervento di portata relativamente limitata che si risolve:

- 1) nella "patrimonializzazione" dell'Irpef (e delle relative addizionali) sui redditi immobiliari relativi agli immobili non locati attraverso l'introduzione dell'Imu al posto dell'Ici;
- 2) nell'attenuazione della tassazione sui trasferimenti immobiliari;
- 3) nella conferma delle compartecipazioni, inclusa quella sull'imposta sostitutiva proporzionale sulle locazioni, già introdotte nella fase 1.

Più in particolare a partire dal 2014 è istituito un nuovo tributo comunale denominato Imposta municipale propria (Imu). Nel presupposto, nella base imponibile e nei soggetti passivi l'Imu coincide esattamente con l'Ici attuale. L'unica innovazione fondamentale riguarda l'aliquota, che viene elevata in modo da compensare il venir meno dell'Irpef (e delle relative addizionali regionali e comunali) per la parte relativa ai redditi fondiari da immobili non locati. La Tab. 4 sintetizza, a partire dalla Relazione tecnica che correda il decreto, i gettiti stimati al 2014 delle imposte che saranno sostituite dall'Imu.

Dato che l'Ici rappresenta ben l'86% dei gettiti complessivi, se ne deduce che l'Imu, che con l'Ici condivide tutti gli elementi costitutivi fondamentali, altro non è che una riedizione dell'attuale Ici.

Tab. 4 Imu: gettiti delle imposte sostituite stimati al 2014 (milioni di euro)

Imposte sostituite dall'imposta municipale propria sul possesso	Gettito stimato
Irpef sui redditi fondiari relativi ad immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
TOTALE	11.570

Come l'Ici e l'Irpef, anche l'Imu prevede un'esenzione totale per l'abitazione principale. L'Imu dunque finisce per gravare sulle seconde case (a disposizione e locatate) e sugli immobili non residenziali.

La riforma ha mancato l'occasione di porre rimedio a una grave distorsione nell'attuale regime di tassazione immobiliare, soprattutto nella prospettiva della finanza comunale: la totale esenzione della prima abitazione da ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale). Questa scelta solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larghissima fetta dei residenti (coloro che risiedono in una casa di proprietà, ovvero circa il 75% delle famiglie), con chiara violazione di uno dei principi cardine del federalismo fiscale: quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari. Inoltre la differenza di trattamento fiscale tra prime e seconde case rischia di incentivare ulteriormente forme di elusione attraverso la costituzione di nuclei familiari fittizi allo scopo di poter dichiarare come prima casa un'abitazione a disposizione.

L'aliquota ordinaria dell'Imu è stabilita nello 0,76%. Secondo la Relazione tecnica, data la base imponibile dell'Imu al 2014 stimata in circa 1.669 miliardi di euro, e considerando sia l'abbattimento della base imponibile per alcune esenzioni previste, sia la ripartizione della stessa base imponibile tra quella soggetta ad aliquota ordinaria e quella soggetta ad aliquota ridotta (vedi sotto), tale aliquota ordinaria dovrebbe consentire un gettito Imu pari a 11,57 miliardi di euro, ovvero l'ammontare stimato dei gettiti delle imposte abolite (vedi Tab. 4).

E' prevista una forte agevolazione consistente nella riduzione a metà dell'aliquota base nel caso di immobili locati. Questa agevolazione è motivata dalla necessità di ridurre le differenziazioni di trattamento fiscale tra diverse tipologie di contribuenti comportate dall'introduzione dell'Imu rispetto al regime attuale. Come ricordato l'Imu assorbe l'Irpef sui redditi fondiari ad eccezione degli immobili residenziali locati, dove invece la tassazione reddituale permane eventualmente nella forma di imposta sostitutiva. Pertanto è innanzitutto necessario ridurre, nell'ambito dei contribuenti Irpef, la

discriminazione tra contribuenti con seconde case a disposizione (come detto, le prime case sono del tutto esenti dall'Imu) che pagano solo l'Imu, e contribuenti con seconde case date in locazione, che pagano Imu e sostitutiva (o Irpef), e tale obiettivo è realizzato abbattendo della metà l'aliquota base dell'Imu per gli immobili locati.

Discorso analogo dovrebbe valere nel caso di immobili utilizzati nell'esercizio dell'attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da soggetti Ires. In questi casi i redditi fondiari concorrono alla determinazione dei redditi di impresa (tassati da Irpef o Ires a seconda della natura giuridica del contribuente) e pertanto non sono "patrimonializzati" dall'Imu. Ne deriva che anche per questi contribuenti continua a permanere un prelievo reddituale insieme a una tassazione patrimoniale. In questo caso, tuttavia, la tutela rispetto a questa sorta di "doppia tassazione" è assai più attenuata rispetto al caso degli immobili locati. La riduzione dell'aliquota base Imu fino a metà di quella ordinaria è lasciata infatti alla scelta autonoma dei singoli Comuni (con possibilità peraltro di applicare questa riduzione in misura diversificata per tipologie dei immobili).

Questo significa che le aliquote base dell'Imu e delle imposte compartecipate insieme con le aliquote di compartecipazione dovrebbero essere state fissate in modo da generare un gettito pari ai trasferimenti fiscalizzati ma sotto l'ipotesi che i Comuni non utilizzino la facoltà di introdurre l'agevolazione a favore di imprese e dei lavoratori autonomi. Ne deriva che, a meno di dover subire una riduzione delle risorse fiscali disponibili, i Comuni sceglieranno normalmente di applicare a imprese e lavoratori autonomi l'aliquota piena dell'Imu, con la conseguenza che l'introduzione dell'Imu al posto dell'Ici risulterà in una manovra redistributiva a favore dei proprietari di abitazioni a disposizione o locatate e a danno delle imprese e dei lavoratori autonomi. Sulla base di questi elementi si possono dunque valutare gli effetti distributivi dell'introduzione dell'Imu rispetto al regime attuale. La riforma, come detto, determina uno spostamento del carico tributario dai proprietari di abitazioni (seconde case a disposizione oppure locatate) alle imprese e ai lavoratori autonomi. Infatti, sempre utilizzando le assunzioni della Tab. 3, si può verificare che mentre i proprietari di seconde case sperimenterebbero un riduzione del carico fiscale del 18% (23%, come già detto, per i locatori a canone libero), i proprietari soggetti Irpef imprese o lavoratori autonomi subirebbero un aggravio del 32% e ancor peggio andrebbe per le società soggetti Ires con un aumento del debito di imposta del 34%.

In termini di autonomia tributaria, ai Comuni è poi riconosciuta la facoltà di aumentare o ridurre l'aliquota base Imu fino a 0.3% (0,2% nel caso di immobili locati).

Sul piano dell'autonomia fiscale riconosciuta ai Comuni, desta qualche preoccupazione la riduzione degli spazi di manovrabilità delle aliquote dei nuovi tributi propri previsti a

regime. La Tab. 5 riporta l'aumento dei debiti di imposta individuali per diversi casi di immobili/proprietari in corrispondenza del massimo sforzo fiscale, ovvero quando le aliquote siano incrementate al massimo livello consentito al di sopra delle rispettive aliquote-base¹. Si rileva come in tutti i casi rappresentati i gettiti nella fase 2 siano inferiori a quelli corrispondenti nel regime attuale. Questo è il risultato del combinato disposto dell'assorbimento nell'Imu dell'addizionale comunale Irpef corrispondente ai redditi fondiari e della riduzione dell'aliquota-base dell'Imu sugli immobili utilizzati nell'esercizio dell'attività di impresa, arti e professioni².

Tab.5 Sforzo fiscale massimo per tipi di immobili/proprietari: un confronto tra tassazione attuale e riforma

Residenziale: prima abitazione				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0	0	0
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu		Totale
1	100	0		0
Residenziale: seconda abitazione a disposizione				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.30	0.11	0.41
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu		Totale
1	100	0.30		0.30
Residenziale: abitazione data in locazione				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.30	0.54	0.84
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu	Sforzo cedolare	Totale
1	100	0.20	0.00	0.20
Non residenziale: proprietario soggetto Irpef non impresa o lavoro autonomo				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.30	0.08	0.38
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu		Totale
1	100	0.30		0.30
Non residenziale: proprietario soggetto Irpef impresa o lavoro autonomo				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.30	0.08	0.38
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu		Totale
1	100	0.30		0.30
Non residenziale: proprietario soggetto Ires				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Regime attuale Sforzo fiscale Ires	Totale
1	100	0.30	0.00	0.30
Schema decreto legislativo fase 2				
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu	Sforzo fiscale Ires	Totale
1	100	0.30	0.00	0.30

¹ In particolare si ipotizza che nel regime attuale l'addizionale comunale Irpef sui redditi fondiari sia portata da zero allo 0,8% e l'aliquota dell'Ici dal 4% al 7%.

² Andrebbe peraltro specificato nel testo dello schema di decreto in esame o in altro decreto di attuazione della legge delega sul federalismo attraverso quale strumento fiscale le Regioni verranno compensate per la cancellazione dell'addizionale regionale sui redditi fondiari.

Riguardo ai meccanismi di aggiustamento dinamico delle risorse attribuite ai Comuni, si prevede che l'aliquota base dell'Imu possa essere modificata allo scopo di rispettare i saldi di finanza pubblica mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (???) da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Non si comprende perché la revisione dell'aliquota-base Imu (che è un tributo proprio dei Comuni) dovrebbe costituire strumento sotto il controllo dello Stato per garantire il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. A questo dovrebbero essere dedicati le manovre di aggiustamento delle aliquote di compartecipazione sui tributi erariali e la consistenza dei trasferimenti perequativi.

Il decreto prevede poi sempre a partire dal 2014 una riduzione (e un'apparente semplificazione) della tassazione sui trasferimenti immobiliari. In particolare l'aliquota normale da applicarsi come imposta di registro, di bollo e ipo-catastale è fissata pari al 9% (oggi 10%), mentre nel caso di trasferimenti aventi per oggetto la prima abitazione l'aliquota agevolata è del 2% (oggi 3%). E' comunque fissato un limite inferiore a tale imposta a 1.000 euro.

Il decreto prevede infine sempre a partire dall'anno 2014 l'introduzione di un nuovo tributo proprio denominato Imposta municipale secondaria facoltativa che sostituisce una serie di prelievi collegati all'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile municipale attualmente utilizzabili dai Comuni (tra cui la Tosap).

Il decreto fissa soltanto alcune linee-guida assai generali in base alle quali dovrà essere successivamente stabilita la disciplina del nuovo tributo. In particolare l'imposta dovrà essere commisurata alla durata dell'occupazione, alla sua entità (in metri lineari o quadrati), tipologia e finalità, attraverso la fissazione di tariffe differenziate, e potrà prevedere esenzioni e agevolazioni.

Rinvii a decreti legislativi successivi

L'ultimo articolo del decreto legislativo contiene, tra l'altro, una serie di rinvii a futuri decreti legislativi concernenti elementi fondamentali del sistema di finanziamento dei Comuni. In particolare, vengono rinviati a successivi decreti:

- 1) il disegno del sistema perequativo a regime dei Comuni che, come stabilito dalla legge delega, dovrebbe prevedere trasferimenti perequativi verticali sia per le funzioni fondamentali (fabbisogni standard) sia per le funzioni diverse da quelle fondamentali (capacità fiscali), un ruolo delle Regioni nel

finanziamento/perequazione dei Comuni, l'assenza di vincoli di destinazione per i tributi e i trasferimenti nel finanziamento delle diverse funzioni comunali;

- 2) il riordino dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi ai servizi comunali, incluso quello avente ad oggetto la gestione dei rifiuti solidi urbani;
- 3) il riordino dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. In quest'ambito si prevede in particolare che al fine di garantire i criteri di progressività cui il sistema tributario è informato, i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono stabilire, entro il limite massimo di aliquota fissato dal decreto, aliquote dell'addizionale Irpef differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

Sembra improprio che in un decreto di attuazione di una delega si dia di fatto al governo la delega ad emanare un altro decreto. Si rimandano al futuro componenti importanti del sistema di finanziamento dei Comuni per superare la scadenza della delega.

Nell'annunciata riforma dell'addizionale all'Irpef appare impropria Inoltre appare impropria la previsione che soltanto i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possano stabilire aliquote differenziate. Il problema della progressività e delle equità orizzontale si pone per tutti i contribuenti Irpef nello stesso modo indipendentemente dal fatto che risiedano in Comuni piccoli o grandi.