



www.lavoce.info

[Istituzioni e Federalismo](#) / [Fisco](#)

PROVE DI FEDERALISMO MUNICIPALE

di [Massimo D'Antoni](#), [Simone Pellegrino](#) e [Alberto Zanardi](#) 25.08.2010

Più ombre che luci nella riforma della fiscalità comunale. Nascono dubbi sul fatto che possa garantire la certezza di risorse alla base di ogni seria prospettiva di responsabilizzazione degli enti territoriali. [Nella seconda fase, l'Imup si profila come una super-patrimoniale sulle seconde case.](#)



La riforma della **fiscalità comunale** prevista nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 agosto scorso è fatta di luci e ombre, come [ha ben evidenziato Gilberto Muraro](#). Per la verità, più di ombre che di luci. Ed è in parte ancora tutta da scrivere.

Secondo lo schema di decreto la riforma si realizzerà in due fasi.

LA PRIMA FASE: AI COMUNI LE IMPOSTE SUGLI IMMOBILI

Nella prima fase ci si limita a “**devolvere**” a favore dei comuni il gettito di una serie di imposte statali oggi gravanti a vario titolo sugli immobili: l'Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari, l'imposta di

registro e di bollo, l'imposta ipotecaria e catastale, più l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione immobiliari introdotta dallo stesso decreto. In termini aggregati, l'unico cambiamento rispetto alla situazione attuale consiste nel fatto che il fondo che finanzia i trasferimenti dello Stato ai comuni verrebbe alimentato non dalla fiscalità generale, ma da un insieme di specifiche imposte, quelle immobiliari appunto.

Consapevole della forte **sperequazione territoriale** che caratterizza alcune delle imposte devolute (in particolare l'imposta di registro e di bollo e l'imposta ipotecaria e catastale), il decreto prevede l'istituzione di un "Fondo sperimentale di riequilibrio", alimentato dai gettiti devoluti e poi ripartito tra i singoli comuni secondo criteri da specificare. Il fondo sperimentale dovrebbe rimanere attivo fino all'istituzione del fondo perequativo vero e proprio previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

La devoluzione dei gettiti di questi tributi erariali ovviamente non conferisce ai comuni alcuna **autonomia** in termini di manovrabilità delle imposte assegnate, le quali restano a pieno titolo tributi erariali. Riesce difficile trovare una coerenza tra tale provvedimento e l'impianto della legge delega sul federalismo. Secondo la legge delega, i comuni dovrebbero infatti ricevere risorse adeguate a garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali, con riferimento a indicatori standard di fabbisogno e di costo. Il decreto capovolge questa impostazione, legando le risorse dei comuni al gettito di un insieme di imposte. Laddove la legge delega prevedeva un sistema di **perequazione "verticale"** (dallo Stato ai comuni), la soluzione del governo prefigura piuttosto un meccanismo di trasferimenti perequativi di tipo **"orizzontale"**, cioè da comuni ricchi a favore di comuni poveri. Quel che è peggio, rischia di indebolire il principio del pieno finanziamento dei comuni nelle loro funzioni fondamentali.

Allo scopo di garantire "la neutralità finanziaria" dell'intervento, viene prevista inoltre una **compartecipazione** a favore dello Stato sul gettito degli stessi tributi devoluti. In particolare, la relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto quantifica in 12,9 miliardi l'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare per il 2011. Nella sostanza si tratta di un ammontare che fa proprio il **taglio di 1,5 miliardi** previsto dalla manovra finanziaria 2010-13. Dato che per lo stesso anno si prevede che i tributi "devoluti" (inclusa la nuova cedolare secca sulle locazioni) produrranno un gettito complessivo pari a 15,6 miliardi, si rende necessario restituire allo Stato le risorse finanziarie appena devolute, ma eccedenti. Per il 2011 viene infatti prevista una compartecipazione dello Stato sui tributi devoluti di 2,7 miliardi. Si tratta di uno stravagante meccanismo di aggiustamento, richiesto dalla scelta di lasciare invariata la struttura delle imposte devolute e, al contempo, dall'applicazione del vincolo di "neutralità finanziaria" tale per cui il federalismo fiscale non deve comportare aumenti di pressione fiscale. Il problema è che questo vincolo, peraltro già di per sé discutibile se interpretato troppo rigidamente, è qui applicato in modo improprio perché non imposto, in una visione di insieme, al complesso della riforma del federalismo fiscale, bensì "a compartimenti stagni", su un singolo intervento, escludendo la possibilità di compensazioni di gettito tra differenti blocchi della riforma che possano favorire la coerenza del sistema tributario nazionale nel suo complesso.

Il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo, insieme alla descritta compartecipazione dello Stato (che reintroduce quell'elemento di discrezionalità che la devoluzione vorrebbe eliminare), sollevano dubbi seri sul fatto che la riforma avviata possa garantire quella **certezza di risorse** che dovrebbe essere alla base di ogni seria prospettiva di responsabilizzazione degli enti sub-centrali di governo.

ARRIVA LA CEDOLARE SUGLI AFFITTI

Nella prima fase, la novità forse più rilevante è l'introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione sugli immobili a uso abitativo: il proprietario di un immobile residenziale (e non di altre

tipologie di immobili) dato in affitto può optare, in alternativa al regime ordinario progressivo Irpef (più relative addizionali regionali e comunali) e del pagamento dell'imposta di bollo e registro, per una tassazione proporzionale, nella forma di **cedolare secca** con aliquota del 20 per cento.

La riduzione del carico fiscale sugli immobili residenziali locati è un provvedimento che va senz'altro apprezzato in un paese caratterizzato da un mercato delle locazioni affittivo, in cui l'accesso alla casa è un problema. Vero è che a trarre vantaggio nell'immediato della minore tassazione saranno i proprietari di immobili con reddito più alto. 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 del nero** (va in questa direzione anche l'inasprimento delle sanzioni), trasferendo parte dei vantaggi ai locatari. Proprio al fine di produrre effetti redistributivi meno regressivi sarebbe stato meglio prevedere il regime della cedolare soltanto per i nuovi contratti: ciò avrebbe incoraggiato una più rapida traslazione della minore imposizione sui canoni di locazione.

Il decreto del governo conferma invece il "peccato originale" dell'esclusione dell'**abitazione principale** da ogni forma di imposizione patrimoniale o reddituale. Così facendo, viene sollevata dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti, con chiara violazione di uno dei principi cardine del federalismo fiscale, quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari.

» [IMUP, IMPOSTA DAL FUTURO INCERTO](#), Massimo D'Antoni, [Simone Pellegrino](#) e [Alberto Zanardi](#) 25.08.2010