



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

**La riforma della fiscalità comunale
Osservazioni sulla proposta del governo**

Massimo D'Antoni, Simone Pellegrino, Alberto Zanardi

Short note n.6

September 2010

www.econpubblica.unibocconi.it

La riforma della fiscalità comunale Osservazioni sulla proposta del governo

Massimo D'Antoni, Simone Pellegrino, Alberto Zanardi
16 settembre 2010

Lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 agosto scorso in materia di federalismo fiscale municipale riprende le linee generali della riforma della fiscalità municipale anticipate nella Relazione sul federalismo fiscale (consegnata dal Governo al Parlamento il 30 giugno). Rispetto a quel testo, lo schema di decreto riporta tuttavia alcuni significativi cambiamenti ma, al contempo, manca di una serie di elementi fondamentali (rimandati a successivi interventi normativi) necessari per consentire una valutazione esauriente e approfondita della riforma proposta. In questa nota si presentano pertanto alcune prime osservazioni che potranno essere meglio qualificate quando il quadro della riforma verrà effettivamente completato.

1. I contenuti fondamentali dello schema di decreto

Nello schema di decreto la riforma dell'imposizione comunale si realizza secondo un percorso articolato in due fasi distinte.

Fase 1

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

- a) l'imposta di registro e di bollo sugli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà dei beni immobili o di altro diritto reale;
- b) l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali qualora il locatore non eserciti attività d'impresa o sia un ente commerciale;
- c) l'imposta ipotecaria e catastale (esclusi gli atti soggetti ad Iva);
- d) l'Irpef per la parte relativa ai redditi da fabbricati residenziali (al netto della nuova imposta di cui g));
- e) i tributi speciali catastali;
- f) le tasse ipotecarie;

g) l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali prevista nello stesso decreto (in opzione rispetto all'attuale sistema) (art. 2)¹.

Questa "devoluzione" di gettiti, che continueranno a essere raccolti dallo Stato attraverso le imposte erariali a)-g), andranno a "fiscalizzare" gli (o, come vedremo, più degli) attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni, secondo quanto prescritto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Tuttavia, consapevole della forte sperequazione territoriale che caratterizza alcune delle imposte devolute (in particolare l'imposta di registro, quella di bollo e l'imposta ipotecaria e catastale), il decreto prevede che, almeno nei primi anni, queste risorse non vengano attribuite ai singoli Comuni in relazione alla distribuzione territoriale dei relativi gettiti. Viene infatti istituito un fondo perequativo "provvisorio", denominato "Fondo sperimentale di riequilibrio", che dovrebbe rimanere in vita per 5 anni per poi essere sostituito dal Fondo perequativo vero e proprio previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale. Il Fondo sperimentale di riequilibrio viene dunque alimentato dai gettiti devoluti a)-g) (sostituiti a partire dal 2014 da quote del tributo eventualmente introdotto nella fase 2 e 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 eventualmente determinati per ciascun Comune. Sembrerebbe peraltro, anche se sul punto il testo del decreto non è chiarissimo, che le regole di riparto possano evolvere nel tempo: una quota via via crescente nel tempo del fondo verrebbe ripartita tra i Comuni secondo una componente collegata al gettiti raccolti nel territorio comunale mentre, specularmente, decrescerebbe il peso della componente perequata.

Allo scopo di garantire "la neutralità finanziaria" dell'intervento viene riconosciuta allo Stato una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti dallo Stato stesso (e, a partire dal 2014, sul tributo introdotto nella fase 2). L'aliquota di compartecipazione non viene direttamente determinata nel decreto. Sarà fissata in un successivo atto del governo, da adottare entro fine novembre 2010, in relazione ai trasferimenti erariali a favore dei Comuni che verranno

¹ Probabilmente andrebbe inclusa nell'elenco della fase 1) anche l'imposta sulle successioni e donazioni (presumibilmente per la parte avente per oggetto gli immobili) che è invece esplicitamente richiamata nella fase 2) della riforma.

effettivamente cancellati attraverso la loro "fiscalizzazione". Si specifica, senza ulteriori dettagli, che l'aliquota di compartecipazione potrà comunque essere "rivista, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard".

Nella prima fase, la novità forse più rilevante è l'introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione dei fabbricati a uso abitativo (art. 2): il proprietario di un immobile residenziale (e 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 nel reddito complessivo Irpef (più relative addizionali regionali e comunali) e del pagamento dell'imposta di bollo, può optare per una imposizione proporzionale, nella forma di cedolare secca, con aliquota del 20%². Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali.

Fase 2

La seconda fase della riforma scatterà dal 2014. A partire da quell'anno i singoli Comuni potranno istituire una nuova imposta, denominata Imposta municipale propria (d'ora in poi Imup) (art. 3). L'Imup si configura come un'imposta comunale derivata, ovvero istituita e regolata dalla normativa statale, ma con il riconoscimento ai Comuni di margini di autonomia nella determinazione delle aliquote.

Se istituita, l'Imup determinerà la cancellazione delle imposte statali immobiliari devolute nella fase 1 (con l'eccezione della cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare) e dell'Ici.

Dell'Imup il decreto fissa alcuni elementi fondamentali, mentre su altri rimanda la decisione al futuro.

Sarà un'imposta "doppia", con due differenti componenti, riferite a due differenti presupposti:

- il possesso dell'immobile ("componente possesso") come l'Ici attuale;

² La cedolare secca sostituisce anche l'imposta di registro sul contratto di locazione ma a partire dal 2014 (con l'eccezione delle abitazioni ubicate nei Comuni ad alta tensione abitativa).

- il trasferimento della proprietà dell'immobile o di altro diritto reale ("componente trasferimento") come attualmente l'imposta di registro e quella ipo-catastale.

Sarà un'imposta patrimoniale, poiché la base imponibile resta il valore catastale dell'immobile, gravante prevalentemente sulle seconde case (a disposizione e locate) e sugli immobili non residenziali, confermando dunque l'esenzione totale dell'abitazione principale per la "componente possesso", come oggi per l'Ici e per l'Irpef. Le aliquote base per le componenti "possesso" e "trasferimento" saranno fissate dallo Stato, ma si riconosce ai Comuni la possibilità di manovrarle in aumento o in diminuzione entro limiti prefissati (fino al 3‰ sulla "componente possesso").

L'aliquota base della "componente trasferimento" è fissata già nel decreto all'8% in via ordinaria e al 2% nel caso di prima abitazione o di trasferimento a causa di morte. Sulla "componente trasferimento" i Comuni possono aumentare o diminuire l'aliquota base di 1 o 2 punti percentuali. La determinazione dell'aliquota base della "componente possesso", quella quantitativamente più rilevante, è invece rinviata ad un successivo atto del governo, da adottare entro fine novembre 2010. Tale aliquota verrà fissata coerentemente con il vincolo della "neutralità finanziaria", ovvero della parità di gettito a livello aggregato con i tributi aboliti.

Sulla "componente possesso" è poi previsto un regime fortemente agevolato, consistente nella riduzione alla metà dell'imposta ordinaria dovuta, in due casi: nel caso di immobili locati e in quello di immobili utilizzati nell'esercizio dell'attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali. Sono invece esenti dall'imposta gli immobili di proprietà della Pubblica Amministrazione destinati esclusivamente ai compiti istituzionali.

Il decreto prevede inoltre la possibilità per i singoli Comuni di introdurre, sulla base di consultazioni pubbliche e sempre a partire dall'anno 2014, una nuova imposta denominata Imposta municipale secondaria facoltativa. Se attivata questa imposta sostituisce uno o più dei seguenti prelievi municipali attualmente in vigore: la Tosap, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione di bilanci degli enti comunali di assistenza. Si tratta cioè di una serie di prelievi collegati con l'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni.

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

2. Gli effetti sulla tassazione immobiliare

La riforma proposta può essere esaminata innanzitutto nella prospettiva del sistema di imposizione immobiliare. Da questo punto di vista, in un paese caratterizzato da un mercato delle locazioni affittivo in cui l'accesso alla casa è un problema rilevante, va giudicata positivamente la riduzione del carico fiscale sugli immobili residenziali dati in locazione, che beneficeranno sia della cedolare secca, sia dell'agevolazione sull'Imup. Vero è che a trarre vantaggio nell'immediato dalla 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 (in questa direzione dovrebbe giocare anche l'inasprimento delle sanzioni), trasferendo parte dei vantaggi ai locatari. Proprio al fine di produrre effetti redistributivi meno regressivi sarebbe tuttavia 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.

Inoltre, ragioni di neutralità tra le differenti forme di investimento avrebbero potuto suggerire un intervento più radicale di riordino complessivo dell'imposizione sui redditi immobiliari, consistente nell'introduzione di una imposta sostitutiva sulla generalità dei redditi fondiari (immobiliari e dei terreni), assimilabile concettualmente all'imposta sostitutiva sui redditi da capitale.

Considerando più in particolare l'Imup, va sottolineato che la nuova imposta è in realtà un tributo composito, basato su presupposti differenti (il possesso e il trasferimento); una collezione di tributi esistenti che, al di sotto di un'etichetta unica, manterranno in gran parte i loro caratteri distintivi (la "componente possesso" distinta dalla "componente trasferimento").

Una semplificazione insomma più apparente che reale, come mostra la tabella 1, che sintetizza il nuovo assetto dell'imposizione immobiliare.

Tab. 1 Trattamento fiscale di redditi e patrimoni immobiliari secondo il decreto sulla fiscalità municipale

Tipologia di immobile		Tipologia di proprietario		
		Persona fisica diversa da impresa o esercente arti e professioni	Persona fisica impresa o esercente arti e professioni	Persona giuridica
Prima abitazione		R: nessun prelievo P: nessun prelievo	-	-
Residenziale diversa da prima abitazione	a disposizione	R: Irpef (devoluta) P: Imup (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup (imposta propria)
		R: cedolare secca (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: cedolare secca (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)
	locato	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)
		R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Irpef (devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)	R: Ires (non devoluta) P: Imup ridotta 50% (imposta propria)

Nota : R = reddito; P = patrimonio; Imup = Imposta municipale propria

Volendo perseguire l'obiettivo di una razionalizzazione della tassazione immobiliare, meglio sarebbe stato a nostro avviso abolire l'imposta di registro e di bollo e quelle ipo-catastali, recuperando il gettito perduto mediante un ritocco delle aliquote delle restanti imposte immobiliari. Volendo mantenere tali imposte, il loro carattere fortemente sperequato tra Comuni e variabile nel tempo avrebbe dovuto comunque sconsigliare il loro utilizzo ai fini del decentramento fiscale.

Valutare gli effetti dell'Imup, specialmente dal un punto di vista redistributivo, resta comunque un esercizio arduo, in quanto, come abbiamo rilevato, il decreto manca di fissare un elemento fondamentale del nuovo tributo: l'aliquota base della sua componente principale, quella collegata al possesso dell'immobile. Qualche considerazione di larga massima è comunque possibile. Sotto il vincolo della "neutralità finanziaria", data la riconferma della piena esenzione della prima abitazione, data la necessità di recuperare la perdita di gettito derivante dalla cedolare secca al 20% rispetto all'Irpef attuale, e dati infine i regimi fortemente agevolativi previsti nella nuova imposta, il risultato non può che essere un pesante spostamento del prelievo fiscale a danno, in particolare, delle seconde case a disposizione (ovvero non locate). Le prime simulazioni

indicano che per garantire parità di gettito, l'aliquota base dovrebbe essere fissata nell'intervallo tra l'11 e il 14 per mille, ossia tra più del doppio e più del triplo dell'attuale aliquota base dell'Ici (4 per mille)³. Il risultato sarebbe pertanto una sorta di super-patrimoniale sulle seconde case, tale da accentuare lo spostamento dell'imposizione tra gli immobili residenziali locati e gli altri immobili avviato già nella prima fase della riforma con la cedolare secca. Peraltro l'aliquota base potrebbe essere ancor più elevata se il recupero di evasione nell'imposizione immobiliare che dovrebbe derivare dagli incentivi all'emersione collegati al vantaggio fiscale della cedolare secca e dal maggiore coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento (stimati nella Relazione tecnica in ben il 15% della base imponibile non dichiarata sulle abitazioni a disposizione nel 2011, che diventa rispettivamente 25% e 35% nel 2012 e 2013) si rivelassero troppo ottimistici.

3. L'attuazione del federalismo fiscale

Sul piano dell'attuazione del disegno del federalismo fiscale, la riforma va valutata da un lato per la sua coerenza con alcuni requisiti canonici che la teoria economica evidenzia come necessari per una "buona" imposta locale (immobilità della base imponibile, non-esportabilità dell'imposta, distribuzione della base non troppo sperequata tra territori, corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi forniti a livello locale, ecc.); dall'altro per la sua capacità di garantire adeguati margini di autonomia tributaria agli enti decentrati.

Sotto questa prospettiva, la riforma proposta dal governo presenta più ombre che luci.

Certamente positiva è l'assegnazione in via esclusiva ai Comuni di pressoché tutta la materia imponibile immobiliare (seppur con modalità profondamente differenti tra la fase 1 e la fase 2), sia reddituale sia patrimoniale, venendo incontro in tal modo ad una richiesta da lungo tempo avanzata dai Comuni.

Resta però, senza alcun accenno di pentimento, il "peccato originale" dell'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa, che solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti, con chiara violazione di uno dei

³ Peraltro l'aliquota salirebbe al 14-17‰ se i Comuni sfruttassero integralmente le possibilità di incremento dell'aliquota base della "componente possesso" (nella misura del 3‰).

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.

Circa i profili dell'autonomia municipale, è ovvio che la devoluzione dei gettiti dei tributi erariali prefigurata nella fase 1 non conferisce ai Comuni alcuna autonomia in termini di manovrabilità delle imposte assegnate che restano a pieno titolo tributi erariali. Si tratta di una pura operazione di fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali a favore dei Comuni. La strategia seguita è quella di individuare un blocco di tributi in vario modo collegati agli immobili e utilizzare i gettiti corrispondenti per finanziare un fondo perequativo "provvisorio" (in attesa di quello "definitivo" previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale) la cui dimensione complessiva deve essere pari agli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni che si intendono fiscalizzare. In termini aggregati l'unico cambiamento rispetto ad oggi consisterebbe 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).

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 riflette il taglio di 1,5 miliardi previsto dalla manovra finanziaria 2010-13 (decreto legge 78 del 31 maggio 2010)⁴. Dato che per lo stesso anno si prevede che i tributi devoluti (inclusa la nuova cedolare secca sulle locazioni) produrranno, senza modificarne in alcun modo i parametri, un gettito complessivo pari a 15,6 miliardi, si rende "necessario" restituire allo Stato le risorse finanziarie appena devolute ma eccedenti i trasferimenti da fiscalizzare. Per il 2011 viene quindi prevista una compartecipazione statale sui tributi devoluti di 2,7 miliardi (ammontare inclusivo della restituzione allo Stato del gettito dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica). Questo stravagante meccanismo di aggiustamento è richiesto dalla scelta di lasciare, come detto, completamente invariata la struttura delle imposte devolute e di applicare al contempo un vincolo di "neutralità finanziaria" (art. 1, c. 6) per cui il federalismo fiscale non deve

⁴ E questo in palese violazione dell'art. 14 del decreto legge 78 che per i Comuni (così come per le Regioni) esclude i tagli previsti per il triennio 2011-13 dal calcolo dell'ammontare di risorse da fiscalizzare in attuazione del federalismo fiscale.

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 al complesso della riforma del federalismo fiscale, bensì “a compartimenti stagni”, su un singolo intervento (come quello della “devoluzione” della fase 1), escludendo la possibilità di compensazioni di gettito tra differenti blocchi della riforma che possano favorire la coerenza del sistema tributario nel suo complesso. Questa applicazione distorta del concetto della neutralità finanziaria ritorna peraltro con l’introduzione della nuova Imup nella fase 2.

Né può risultare convincente la tesi per cui la sostituzione dei trasferimenti con i tributi devoluti possa quanto meno offrire ai Comuni maggiori certezze sulle risorse disponibili, garantendo una tutela più forte contro manovre restrittive promosse dal governo centrale: come il governo può facilmente tagliare i trasferimenti, con altrettanta facilità può ridurre le aliquote dei tributi erariali devoluti (che rimangono, come detto, tributi statali a pieno titolo) e aumentare le aliquote di tributi non devoluti per lasciare invariato il livello complessivo di risorse ma contrarre quelle attribuite ai Comuni. 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 al contrario seri dubbi sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire quella certezza di risorse che dovrebbe essere alla base di ogni seria prospettiva di responsabilizzazione degli enti decentrati.

Alcuni commenti sono inoltre necessari riguardo alla relazione tra imposte devolute e perequazione fiscale che emerge dallo schema di decreto. Come abbiamo detto, questo prevede che le imposte devolute alimentino un fondo perequativo “provvisorio” che finanzia i trasferimenti a favore dei Comuni determinati secondo criteri equitativi da definire. Tale fondo dovrebbe rimanere attivo per 5 anni per poi essere sostituito dal Fondo perequativo “definitivo” previsto dalla legge delega (fondato, come noto, sul riferimento ai fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e sulla perequazione delle capacità fiscali per le funzioni diverse da quelle fondamentali). Il Fondo “provvisorio” è ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri non specificati nello schema di decreto, ma che dovranno tenere conto dei fabbisogni standard eventualmente stabiliti per ciascun Comune.

Si tratta di una soluzione ambigua per diverse ragioni. La prima è che non si vede la necessità di creare un fondo perequativo "provvisorio" che tenga conto dei fabbisogni standard se quello "definitivo" sarà appunto fondato, nella sua componente fondamentale, proprio sui fabbisogni standard. Tanto vale attribuire le imposte devolute ai Comuni secondo la distribuzione delle loro basi imponibili e poi perequare le loro risorse con riferimento alla spesa storica in attesa che sia determinato il meccanismo perequativo definitivo.

Una seconda e più importante ragione di ambiguità è che la costituzione di un fondo perequativo la cui dimensione è determinata dai gettiti delle imposte devolute nella fase 1 sembra risolvere in modo alquanto discutibile uno degli snodi più delicati della costruzione del federalismo fiscale, quello della determinazione del fabbisogno degli enti decentrati. Ricordiamo che la legge delega sul federalismo prevede che lo Stato garantisca al fondo perequativo tutte le risorse necessarie per portare ciascun Comune, data la propria capacità fiscale standard, al pieno finanziamento dei fabbisogni standard, senza vincolare la dimensione del fondo al gettito di uno specifico tributo o insieme di tributi. In questo quadro, la tassazione immobiliare dovrebbe essere la base per determinare la capacità fiscale comunale, nonché lo strumento per garantire ai Comuni spazi di manovrabilità. Nella previsione dello schema di decreto, essa è invece impropriamente utilizzata per raccogliere (e implicitamente determinare nel loro ammontare aggregato) le risorse da assegnare via trasferimenti perequativi ai Comuni stessi, con il rischio reale di indebolire il principio del pieno finanziamento dei Comuni nelle loro funzioni fondamentali. D'altra parte, una soluzione come quella prevista, in cui le imposte devolute allo stesso tempo fiscalizzano i trasferimenti attuali e realizzano una funzione perequativa, prefigura a livello municipale un meccanismo di trasferimenti perequativi di tipo orizzontale (cioè da Comuni ricchi a favore di Comuni poveri in termini dei tributi devoluti) che non sembra coerente con quanto prescritto nella legge delega.

Un ulteriore elemento di ambiguità che permane nel testo del decreto riguarda infine il carattere facoltativo del passaggio dalla fase 1 alla fase 2 e quindi dell'istituzione dell'imposta municipale propria in sostituzione delle imposte immobiliari statali "devolute". Come è noto la Relazione sul federalismo fiscale del 30 giugno affidava il passaggio dalla fase 1 alla fase 2 "ad una verifica di consenso popolare su iniziativa dei singoli Comuni". Si trattava di una previsione alquanto bizzarra poiché un possibile esito avrebbe potuto essere una

situazione in cui alcuni Comuni avrebbero deciso di passare all'Imposta municipale propria, mentre altri avrebbero scelto di rimanere legati ai trasferimenti finanziati dalle imposte immobiliari "devolute". Un tale scenario avrebbe provocato seri problemi di funzionalità del sistema perequativo municipale, dato che questo deve dipendere dalla determinazione della capacità fiscale, riferita necessariamente a tributi applicati dalla generalità dei Comuni.

Il testo del decreto non riesce a dissipare tutti i dubbi in proposito, visto che parla di un'Imposta municipale propria che sarebbe istituita "a decorrere dall'anno 2014" sulla base di "una deliberazione del Consiglio comunale". Vi sarebbe dunque la possibilità di attivare la nuova imposta in momenti differenziati, o di non attivarla nel caso di mancata deliberazione del Consiglio comunale? Un chiarimento su questo punto sarebbe certamente opportuno.

4. In conclusione

Abbiamo cercato di valutare la riforma della fiscalità municipale, così come essa emerge dallo schema di decreto legislativo approvato dal governo, sia per i suoi effetti sull'imposizione immobiliare, sia come attuazione del federalismo fiscale.

Sotto il primo profilo l'unica vera novità sembra essere l'introduzione della cedolare secca; la speranza è che gli immediati effetti negativi di questa misura sul piano distributivo possano essere compensati nel lungo periodo da un sostegno al mercato delle locazioni e un incentivo all'emersione del "nero". Per il resto, la riforma sembra avere poca sostanza. Anche l'introduzione della nuova imposta municipale prevista per il 2014 appare come un'operazione di facciata, una forzatura dettata dall'obiettivo di attribuire tutta l'imposizione immobiliare ai Comuni (con margini differenziati di manovrabilità) e di "semplificare" a tutti i costi, senza però cambiare nulla nella sostanza, e senza cogliere l'occasione per mettere mano ad una riforma concreta della tassazione immobiliare.

Sotto il profilo del federalismo i nostri dubbi sono ancora più forti. La riforma sembra poco coerente con l'impianto della legge delega; non sembra in grado di fornire certezza di risorse ai Comuni e parrebbe anzi mettere in dubbio il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali loro attribuite; presenta elementi di ambiguità rispetto alle modalità della perequazione.

La sensazione generale che se ne trae è che un disegno complessivo di federalismo, quel disegno che nelle sue linee generali avrebbe già dovuto essere fornito (e non lo è stato) dalla Relazione sul federalismo fiscale del 30 giugno, continui ad essere assente anche nella fase di più diretta attuazione della legge delega. La fretta di arrivare ad un qualche risultato sembra prevalere sulla necessità di ponderare con attenzione l'impianto complessivo della riforma federale e i suoi effetti, anche in rapporto al complesso del sistema fiscale.