

23
15

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO*

Roma,

24 GEN. 2011

Prot. 7353
Allegati: 1
Rif. Nota

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO Atti Parlamentari Economia e Finanze	
24 GEN. 2011	
Prot. n.	16-590

All'Ufficio Legislativo Economia

SEDE

OGGETTO: Atto 292 Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale – Nuovo testo

Si restituisce, debitamente verificata, la relazione tecnica redatta sulla base del nuovo testo del decreto sul federalismo municipale a condizione che il comma 6, dell'articolo 1, venga riformulato come segue:

"6. La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), devoluta ai Comuni delle regioni a statuto ordinario è pari al per cento per l'anno 2011 e al per cento a decorrere dall'anno 2012. I trasferimenti erariali sono ridotti, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 2, nonché al gettito devoluto ai Comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione all'irpef di cui al comma 3 e al netto del gettito di cui alla lettera b) del comma 4. Per l'anno 2011, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare, comunque, ai Comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, la predetta quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi. La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere successivamente incrementata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione."

Il Ragioniere Generale dello Stato

RELAZIONE TECNICA

Premessa

La presente relazione tecnica viene redatta sulla base del nuovo testo del decreto sul federalismo municipale.

La relazione non si limita alla valutazione dei soli emendamenti ma fornisce gli effetti finanziari dell'intero provvedimento per due ordini di ragioni:

- (i) per la rilevanza delle modifiche proposte;
- (ii) perché, rispetto alla relazione tecnica originaria, sono ora disponibili informazioni e dati definitivi 2009 degli atti del registro (non disponibili ad agosto 2010). Quindi il dato 2009 non è più una stima ma un gettito da consuntivo che è stato, pertanto, utilizzato come base per le proiezioni agli anni successivi, tenendo conto anche del quadro macroeconomico più aggiornato, contenuto nell'ultimo documento presentato dal Governo e approvato dal Parlamento: la Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013.

Rispetto al testo iniziale vi sono sostanziali modifiche. Le entrate a favore dei comuni sono:

- dal 2011 al 2013:
 - 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale, tassa ipotecaria e tributi speciali catastali);
 - il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione (devoluzione);
 - il gettito dell'IRPEF sui redditi fondiari (devoluzione);
 - partecipazione all'IRPEF;
 - quota del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale (devoluzione);

- dal 2014:

- 30% dell'imposta unica sui trasferimenti (articolo 6), che sostituisce i prelievi indiretti sui trasferimenti immobiliari (articolo 3, comma 2);
- 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari che non ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 (articolo 3, comma 3);
- il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione (articolo 3, comma 3);
- il gettito dell'IRPEF sui redditi fondiari (articolo 3, comma 3);
- quota percentuale del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale (articolo 3, comma 3);
- addizionale comunale all'IRPEF, in luogo della compartecipazione all'IRPEF (articolo 8, comma 6-bis).

Inoltre, relativamente alla disposizione che istituisce la cedolare secca sui canoni di locazione, la modifica proposta attiene alle aliquote da applicare: 20% sui canoni di locazione convenzionati (nei comuni ad alta tensione abitativa) e 23% sui canoni di locazione liberi. Una quota del gettito riscosso a decorrere dall'anno 2011, non superiore a 400 milioni di euro annui, è iscritta nell'anno successivo in apposito fondo per essere destinata ad interventi in favore delle famiglie dei conduttori di unità immobiliari adibite ad abitazione principale, con particolare riguardo al numero dei figli a carico. La cedolare secca sostituisce anche l'imposta di bollo sui contratti di locazione nonché l'imposta di registro; la sostituzione dell'imposta di registro decorre dall'anno 2011 per i contratti a canone concordato, mentre decorre dall'anno 2012, per i contratti non concordati. I canoni assoggettati alla cedolare secca concorrono alla determinazione del reddito di riferimento ai fini della spettanza delle deduzioni, detrazioni o benefici di qualsiasi titolo, e rilevano ai fini dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.).

Infine, l'attribuzione allo Stato del gettito dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20 decorre dall'anno 2012.

Seguono le relazioni tecniche dei singoli articoli.

Articolo 1
(Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)

Relazione tecnica

Il combinato disposto dei commi 1 e 1-bis dell'articolo in esame prevede la devoluzione ai comuni, a decorrere dall'anno 2011, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, delle seguenti quote di gettito dei tributi sottoindicati:

- a) 30 per cento dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (quota parte dei capitoli di entrata del bilancio dello Stato nn. 1201 e 1205);
- b) 30 per cento delle imposte ipotecaria e catastale, con l'esclusione di quelle dovute sugli atti soggetti ad IVA di cui al comma 4, lettera a) (quota parte dei capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato nn. 1210 e 1243);
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario (quota parte del capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato n. 1023);
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili (quota parte dei capitoli di entrata del bilancio dello Stato nn. 1201 e 1205);
- e) 30 per cento dei tributi speciali catastali (quota parte del capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato n. 2054);
- f) 30 per cento delle tasse ipotecarie (quota parte del capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato n. 1400);
- g) quota di gettito della cedolare secca sugli affitti da stabilirsi, ai sensi del comma 6, dell'art. 1 (di nuova istituzione).

Al fine di devolvere ai comuni la fiscalità immobiliare in maniera progressiva e territorialmente equilibrata viene previsto, al comma 2, un Fondo sperimentale di riequilibrio, di durata triennale, e comunque fino alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge 42 del 2009.

Inoltre il comma 3 attribuisce ai Comuni una compartecipazione del gettito Irpef pari al 2%.

Per la determinazione dei gettiti dei tributi oggetto di devoluzione, si è proceduto, per quelli relativi alle imposte indirette e per i tributi speciali catastali, elaborando i dati contenuti sia negli atti soggetti a registrazione, sia nelle deleghe di versamento mod. F23 e F24 dell'anno 2008 e 2009, con l'ausilio dei corrispondenti codici tributo, sia i dati relativi alle volture estratti dall'archivio statistico dell'Agenzia del Territorio, procedendo alla distribuzione territoriale del gettito in base all'ubicazione dell'immobile, con la distinzione del gettito complessivo tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale.

Per l'Irpef il gettito è stato calcolato con riferimento alla base imponibile dei redditi fondiari (esclusi i redditi agrari). Si è poi proceduto alla distribuzione regionale in base alla ubicazione territoriale dell'immobile, applicando le aliquote del dichiarante.

La tabella seguente evidenzia i gettiti definitivi relativi agli anni 2008 e 2009 e i gettiti stimati per gli anni 2010, 2011 e 2012, calcolati proiettando il dato definitivo dell'ultimo anno disponibile (2009) delle voci di entrata relative ai cespiti richiamati dalla disposizione (in milioni di euro):

Voci di entrata	Gettiti definitivi			Gettiti stimati		
	2008	2009	2010	2011	2012	
a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'art. 1 della tariffa, parte prima allegata al DPR 26 aprile 1988, n. 131 (parte cap. 1201 e parte cap. 1205)	3.342	2.774	2.817	2.853	2.910	
RSO	2.990	2.469	2.507	2.536	2.587	
RSS	352	305	310	317	323	
b) imposta ipotecaria e catastale (parte cap. 1210 e parte cap. 1243) escluse quelle relative agli atti soggetti a IVA	2.258	1.931	1.948	1.972	2.011	
RSO	2.026	1.734	1.748	1.771	1.806	
RSS	230	197	198	201	205	
c) imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), in relazione ai redditi fondiari (parte cap. 1025) (*)	8.572	8.678	8.782	8.660	8.855	
RSO	7.603	7.697	7.790	5.810	5.193	
RSS	969	981	992	740	662	
d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili (parte cap. 1201 e parte cap. 1205)	1.120	1.160	1.178	1.041	808	
RSO	997	1.032	1.048	926	717	
RSS	123	128	130	115	89	
e) tributi speciali catastali (cap. 2054 solo quota riferita ai trasferimenti immobiliari)	27	25	26	28	26	
RSO	22	20	22	22	22	
RSS	5	5	4	4	4	
f) tasse ipotecarie (parte cap. 1400 relativa ai trasferimenti immobiliari)	118	109	110	112	114	
RSO	103	95	96	97	99	
RSS	15	14	14	15	15	
g) cedolare secca sugli affitti				2.902	4.135	
RSO				2.594	3.697	
RSS				308	438	
TOTALE				15.458	15.857	
TOTALE RSO				13.757	14.121	
TOTALE RSS				1.699	1.736	

Le proiezioni del gettito dei tributi interessati dalla norma sono state rideterminate partendo dai dati di consuntivo dell'ultima annualità disponibile (2009) - per i quali sono disponibili le singole quote di gettito dei tributi interessati dalla norma e le distribuzioni territoriali - e considerando:

1. il raffronto, per i singoli tributi, tra le previsioni di gettito risultanti dal disegno di legge concernente l'assestamento del bilancio per l'anno 2010 con le risultanze del conto consuntivo 2009, applicando la variazione risultante alle quote di gettito 2009, al fine di determinare le singole quote di gettito per il 2010; a queste ultime sono stati applicati gli indici del quadro macroeconomico sottostante alle stime contenute nell'ultimo documento di finanza pubblica (Decisione di finanza pubblica del 29 settembre 2010) per la determinazione delle quote di gettito 2011 e 2012.
2. per l'Irpef è stato applicato il coefficiente di rivalutazione dei canoni di locazione in base ai dati Istat per l'anno 2009 (+0,7%) e il deflatore Pil per gli anni considerati; per i redditi di natura catastale non è stata applicata alcun coefficiente di variazione. Sui maggiori imponibili in base al modello di microsimulazione Irpef sono stati calcolati gli effetti di gettito.

Sintesi dei dati:

	quote specifiche gettito 2008	quote specifiche gettito 2009	consuntivo 2009	prev. assestate 2010	stime DFP	
					2011	2012
a) Registro e bollo di cui art. 1 della tariffa, parte prima allegata al DPR 131/1986 (quota specifica accertata per 2008 e 2009; gettito riscosso competenza e previsioni gettito intero cap. 1201 e intero cap. 1205, netto ruoli)	3.342	2.774	10.440	10.601	10.739	10.953
b) Ipotecaria e catastale (quota specifica accertata per 2008 e 2009; previsione intero gettito cap. 1210 e cap. 1243 netto ruoli)	2.256	1.931	3.025	3.049	3.089	3.151
c) Tributi speciali catastali (cap. 2054)	27	25	239	240	243	248
f) Tassa ipotecaria (cap. 1400 parte)	118	109	176	178	180	184
Pil reale DFP						
Deflatore Pil DFP				-5,00%	1,20%	1,30%
addizionale comunale consumi energia elettrica				2,10%	1,00%	1,80%
accisa sui consumi energia elettrica (cap. 1411)	707	715			722	733
consumi finali delle famiglie (reali) DFP in milioni di euro					1.345	1.362
					1.30%	1.389
					-3,10%	2,00%
					0,50%	0,80%
					1,70%	

Con riguardo ai tributi speciali catastali, la quota di gettito devoluta, contabilizzata sul capitolo 2054 dell'entrata del bilancio dello Stato, concerne solo la parte di entrate riferite alle volte catastali connesse ad atti giudiziari e ad atti di successione (complessivi 26,5 milioni di euro per l'anno 2008 e 25 milioni di

euro per l'anno 2009), estratti dall'archivio statistico dell'Agenzia del Territorio. La proiezione per gli anni successivi è stata determinata applicando per il 2010 la variazione derivante dal raffronto della previsione assestata 2010 e il gettito registrato nell'anno precedente; per il biennio 2011-2012 è stata applicata la variazione del Pil reale prevista dalla Decisione di finanza pubblica 2011-2013. La stessa procedura è stata effettuata per la tassa ipotecaria.

Si precisa in proposito che, per effetto della disposizione approvata in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 9, comma 33), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il Fondo di previdenza di cui al capitolo 3985 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, dal 2011, non è più correlato al gettito relativo ai predetti tributi speciali.

Invero, la citata previsione normativa del decreto-legge n. 78/2010 secondo cui, a decorrere da tale annualità, l'autorizzazione di spesa del citato Fondo non può essere comunque superiore alla dotazione prevista per l'anno 2010, come integrata dal medesimo comma 33, fa cessare la correlazione con gli introiti dei tributi in esame che, in base alla previgente normativa, affluivano al detto Fondo nella misura del 30 per cento.

Il comma 6, prevede che la quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), devoluta ai Comuni per l'anno 2011 e a decorrere dall'anno 2012 è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, sulla base dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione e di quanto previsto dalla lettera b) del comma 4, in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. I trasferimenti erariali sono conseguentemente ridotti, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 2 o, comunque, devoluto ai Comuni. L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo è subordinata alla determinazione della quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), devoluta ai Comuni. Per l'anno 2011, la dotazione del fondo sperimentale di riequilibrio non può essere inferiore all'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali derivante dal secondo periodo del presente comma. La predetta quota può essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione.

Al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario viene previsto al comma 7 che il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto è assicurato al Comune interessato ed è elevata dal 33 al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai Comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Considerato il maggior vantaggio che la disposizione riconosce ai comuni, si può ritenere ragionevolmente che la norma produca sia un rafforzamento degli effetti rispetto alla previgente normativa

(art. 18 del DL 78/2010), sia una spinta verso nuovi accertamenti. La norma in esame, quindi, potenziando l'azione di accertamento tributario è suscettibile di determinare risorse aggiuntive. In relazione a tali considerazioni, la norma nel complesso può determinare un miglioramento dei saldi di bilancio allo stato non quantificabile.

Il comma 7-bis prevede inoltre che il sistema informativo della fiscalità assicura comunque l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, con particolare riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ai contratti di locazione ed ai contratti di somministrazione.

Il comma 7-ter dispone che a decorrere dal 1° aprile 2011 gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa prevista 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 previsti, rispettivamente, dagli articoli 28 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, sono quadruplicati; il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è devoluto al Comune ove è ubicato l'immobile interessato.

Tale ultima disposizione è sostanzialmente neutrale sui saldi di finanza pubblica in quanto determina una variazione in aumento sul versante entrate, a titolo di sanzioni, pari al quadruplo della misura prevista; un aumento della spesa per la prevista devoluzione al comune solo del 75 per cento dell'importo acquisito. In sostanza viene devoluto l'importo corrispondente all'aumento, senza quindi oneri aggiuntivi per l'erario.

Articolo 2
(Cedolare secca sugli affitti)

Relazione tecnica

L'articolo in esame introduce, a decorrere dall'anno 2011, la possibilità per il proprietario, o il titolare di diritto reale di godimento, di unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo e le relative pertinenze di optare per il regime di tassazione sostitutiva del reddito da locazione ad un'aliquota del 23%. Il regime di tassazione opzionale è operato nella forma della cedolare secca e sostituisce l'imposta sul reddito delle persone fisiche, le relative addizionali nonché l'imposta di bollo gravante sui contratti di locazione. Per i contratti a canone concordato, di cui agli articoli 2, comma 3, e 8 della Legge n.431/98, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa l'aliquota è ridotta al 20% (commi 1 e 2).

La cedolare secca sostituisce (comma 6) anche l'imposta di registro sui contratti di locazione:

- a) a decorrere dall'anno 2011, per i contratti a canone concordato, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa;
- b) a decorrere dall'anno 2012 per le altre tipologie di contratti.

Il regime di tassazione sostitutiva non si applica alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività di impresa o di arti e professioni (comma 7).

Il reddito assoggettato alla cedolare secca rileva ai fini della spettanza o della determinazione di deduzioni, detrazioni o benefici di qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria (comma 7-bis).

A partire dall'anno 2011, una quota del gettito di cedolare secca riscosso, non superiore a 400 milioni di euro, è iscritta nell'anno successivo in apposito fondo da destinare ad interventi in favore delle famiglie dei conduttori di immobili adibiti ad abitazioni principali, con particolare riguardo alle famiglie numerose (comma 11).

La legislazione vigente prevede che i redditi da locazione siano assoggettati all'IRPEF con una riduzione forfetaria del 15% (25% per i fabbricati situati a Venezia centro, Giudecca, Murano e Burano). Per le locazioni effettuate a "canone concordato" situate in comuni ad alta tensione abitativa è previsto un ulteriore abbattimento del 30% (in questi comuni l'agevolazione complessiva è, quindi, del 40,5%).

Per stimare gli effetti sul gettito dell'introduzione della cedolare secca sono stati utilizzati i dati provvisori delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2009 (anno d'imposta 2008), dai quali risulta un ammontare imponibile di redditi da locazione, estrapolato all'anno 2011, di circa 22.600 milioni di euro; l'imponibile indicato in dichiarazione è al netto delle deduzioni vigenti. Per determinare la quota di redditi di locazione relativi ad immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze è stata utilizzata la banca immobiliare integrata nonché i risultati della pubblicazione "Gli immobili in Italia" (Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio - Anno 2010), che hanno consentito un notevole affinamento delle metodologie di stima. La banca dati immobiliare integrata correla puntualmente gli immobili di ciascun soggetto proprietario alle informazioni sui redditi e sugli utilizzi (ad esempio se l'immobile è locato, è tenuto a disposizione, è abitazione principale ecc) indicati nelle dichiarazioni dei redditi.

I risultati di questo incrocio hanno evidenziato, tra l'altro, che su circa 30 milioni di immobili solo 2,7 milioni di abitazioni risultano locate e circa 4,2 risultano tenute a disposizione.

Per quanto riguarda gli immobili che risultano locati, una percentuale assai marginale - solo il 7,1% - è detenuto da contribuenti che dichiarano un reddito complessivo superiore a 75.000 euro. In base alla banca dati immobiliare integrata 2008 ed ai risultati della pubblicazione "Gli immobili in Italia" si stima che la quota di redditi da locazione relativi ad immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze, escludendo le locazioni di immobili effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni, sia circa il 55% del totale.

Applicando tale percentuale ai redditi da locazione relativi ad immobili locati con contratti diversi da quelli a canone concordato, si stima un ammontare di canoni di locazione, al netto delle deduzioni forfetarie vigenti, di circa 12.023 milioni di euro, cui corrisponde un ammontare al lordo delle deduzioni pari a 14.144 milioni di euro. Considerando invece per intero i redditi da locazione derivanti da contratti a canone concordato, si stima il relativo ammontare di canoni di locazione al netto delle deduzioni forfetarie vigenti pari a 740 milioni di euro, cui corrisponde un ammontare al lordo delle deduzioni di circa 1.244 milioni di euro.

Per stimare gli effetti della norma, tenendo conto dell'opzionalità del nuovo regime e della rilevanza dei redditi di locazione ai fini della determinazione delle detrazioni e deduzioni IRPEF, è stato utilizzato il modello di microsimulazione IRPEF basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche (opportunamente estrapolati al 2011) ipotizzando che l'opzione sia esercitata solo dai contribuenti che conseguono un vantaggio fiscale. In base a tali elaborazioni si stima una perdita di gettito IRPEF di competenza 2011 di circa -3.068 milioni di euro. Si stima, inoltre, una perdita di gettito relativa alle addizionali regionale e comunale di circa -141 milioni di euro e -47 milioni di euro rispettivamente.

La perdita di gettito relativa all'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili ubicati in comuni ad alta intensità abitativa è stimata in -7 milioni di euro; per le medesime imposte relative alle altre tipologie di contratti la perdita di gettito è stimata in -13 milioni di euro per l'anno 2011 (solo imposta di bollo) e in -251 milioni di euro a decorrere dal 2012 (imposta di registro e bollo).

In considerazione del vantaggio fiscale che può derivare dall'applicazione della cedolare secca e del forte inasprimento del regime sanzionatorio per i casi di omessa o infedele dichiarazione dei redditi da locazione o registrazione dei contratti (commi 5, 8 e 9), si ipotizza un effetto annuo di emersione di base imponibile, relativa a locazioni non dichiarate riguardanti gli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione, del 15% per il primo anno, e rispettivamente del 25% e del 35% nei due anni successivi. La disposizione ha, infatti, portata significativamente innovativa in relazione, in particolare, ad un impianto sanzionatorio che per la prima volta coniuga inasprimenti sia dal punto di vista amministrativo sia dal punto di vista civilistico¹. Dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2009, risulta un ammontare complessivo di redditi da immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione di circa 2.468 milioni di euro, cui corrisponde un ammontare di rendita pari a circa 1.851 milioni di euro. Applicando l'aliquota marginale media del 32% e le

¹ comma 5: raddoppio delle sanzioni previste dall'art. 1, comma 1 e 2 del D.Lgs. 471/1997; commi 8 e 9: attribuzione di una durata dei contratti di locazione pari a quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio, rinnovabili; importo del canone annuo fissato in misura pari al triplo della rendita catastale.

percentuali di emersione ipotizzate, si stima una ulteriore perdita di gettito IRPEF, dovuta alla variazione dell'utilizzo dell'immobile, pari a -118 milioni di euro ($2.468 \times 32\% \times 15\%$) per il primo anno, -197 milioni di euro ($2.468 \times 32\% \times 25\%$) per il secondo, e -276 milioni di euro ($2.468 \times 32\% \times 35\%$) a partire dal terzo. Ai fini IRPEF e delle relative addizionali, l'effetto complessivo di competenza annua stimato per gli anni 2011 - 2013 è riportato nella seguente tabella:

	2011	2012	2013
IRPEF	-3.187	-3.266	-3.345
Addizionale regionale	-145	-148	-151
Addizionale comunale	-48	-49	-50

in milioni di euro

Per quanto riguarda il recupero di gettito relativo alla cedolare secca, si è proceduto ad effettuare sia la stima dovuta all'applicazione delle relative aliquote ai redditi di locazione al lordo delle deduzioni forfetarie per i soggetti che conseguono il suddetto vantaggio fiscale e che optano per il nuovo regime di tassazione, sia la stima dell'emersione calcolata sugli immobili tenuti a disposizione utilizzando le percentuali sopra ipotizzate.

La stima del recupero di gettito di competenza annua sulla base del reddito da locazione al lordo delle deduzioni vigenti, è pari a :

- contratti di locazione a canone concordato nei comuni ad alta tensione abitativa (aliquota del 20%): +70 milioni di euro;
- restanti contratti (aliquota del 23%): +2.745 milioni di euro.

Considerando che, in base ai dati contenuti nella citata pubblicazione "Gli immobili in Italia", il reddito di locazione è mediamente 8 volte la relativa rendita, si è stimato un ammontare totale di base imponibile dovuto all'emersione per il primo anno pari a 2.614 milioni di euro, a 4.356 milioni di euro per il secondo e 6.099 milioni di euro a partire dal terzo anno.

La stima del recupero di gettito di competenza annua dovuta all'emersione è pari a:

- contratti di locazione a canone concordato nei comuni ad alta tensione abitativa (aliquota del 20%): +15 milioni di euro nel primo anno, +25 milioni di euro nel secondo anno e +35 milioni di euro a partire dal terzo anno;
- restanti contratti (aliquota del 23%): +584 milioni di euro nel primo anno, +974 milioni di euro nel secondo anno e +1.363 milioni di euro a partire dal terzo anno.

Il totale di gettito relativo alla cedolare secca di competenza annua è quindi pari a: +3.414 milioni di euro nel primo anno, +3.814 milioni di euro nel secondo anno e +4.213 milioni di euro a partire dal terzo anno.

L'andamento di cassa è calcolato considerando i seguenti acconti:

- 75% ai fini IRPEF;
- 30% ai fini dell'addizionale comunale;
- 85% per il 2011 e 95% per gli anni successivi ai fini della cedolare secca (comma 4).

Per quanto concerne la cassa dell'anno 2011 ai fini IRPEF è stata indicata prudenzialmente una perdita di gettito conseguente alla riduzione dei versamenti in acconto in applicazione del metodo "previsionale", ipotizzando che ricorra a tale metodo la totalità dei soggetti interessati, nella misura del 75% della competenza 2011.

Gli effetti stimati per gli anni 2011 – 2014, comprensivi dello stanziamento del fondo di 400 milioni di euro a partire dal 2012, sono riportati nella tabella seguente:

	2011	2012	2013	2014
IRPEF	-2.390	-3.246	-3.325	-3.345
Addizionale regionale	0	-145	-148	-151
Addizionale comunale	0	-62	-49	-50
Registro e Bollo - contratti a canone concordato immobili ubicati in Comuni ad alta intensità abitativa	-7	-7	-7	-7
Registro e Bollo - altre tipologie di contratti	-13	-251	-251	-251
Imposta sostitutiva	+2.902	+4.135	+4.193	+4.213
Totale	+492	+424	+413	+409
Dotazione fondo a favore dei locatari	0	-400	-400	-400
Totale generale	+492	+24	+13	+9

in milioni di euro

Articoli 3, 4, 5 e 7
(Federalismo fiscale municipale)

Relazione tecnica

L'articolo 3 del testo in esame dispone l'introduzione nell'ordinamento fiscale di due nuove forme di imposizione municipale in sostituzione delle attuali imposte:

- Imposta municipale propria (articoli 4 e 5);
- Imposta municipale secondaria (art. 7).

Imposta municipale propria (articoli 4 e 5)

L'Imposta municipale propria è istituita a decorrere dall'anno 2014 con deliberazione del consiglio comunale e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e l'imposta comunale sugli immobili (art. 4, comma 1).

Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che il presupposto dell'Imposta municipale propria è il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale.

La base imponibile dell'Imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile determinato ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili (art. 4, comma 4).

L'Imposta si applica al possesso di immobili non costituenti abitazione principale, nonché alle relative pertinenze.

L'aliquota dell'imposta municipale che ha per presupposto il possesso sarà stabilita con la legge di stabilità in modo da assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica; i Comuni potranno modificare tale aliquota, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali (art. 4, comma 5).

Inoltre, l'aliquota è ridotta alla metà nel caso in cui l'immobile sia locato (art. 4, comma 6) e, con deliberazione del consiglio comunale, tale riduzione può essere adottata anche per gli immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 ovvero posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (art. 4, comma 7);

In questi casi i Comuni potranno modificare la misura dell'aliquota ridotta in aumento o in diminuzione sino a 0,2 punti percentuali (art. 4, comma 5).

I soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono: "il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per

gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto." (art. 5, comma 1).

Restano assoggettati alla tassazione ordinaria i redditi agrari di cui all'articolo 32 del Tuir, i redditi fondiari diversi da quelli cui si applica la cedolare secca, i redditi derivanti dagli immobili non produttivi di reddito fondiario (di cui all'articolo 43 del Tuir) e dagli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (art. 5, comma 9).

Sono esenti dall'imposta gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali purché ubicati nei proprio territori, nonchè i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie E/1 e E/9, i fabbricati destinati ad usi culturali, i fabbricati destinati all'esercizio del culto, i fabbricati di proprietà della Santa sede, i fabbricati appartenenti a Stati esteri e ad organizzazioni internazionali, i terreni agricoli situati in zone collinari o montane, gli immobili utilizzati da enti pubblici e privati, diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, ricettive, culturali, ricreative, sportive ed attività dirette all'esercizio del culto, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e all'educazione cristiana (art. 5, comma 8).

Di seguito si riporta una tabella con l'indicazione dei gettiti stimati relativi alle imposte che saranno sostituite dall'Imposta municipale propria:

Imposte sostituite dall'impresa municipale propria sul possesso	Gettito stimato
IRPEF su redditi fondiari relativi a immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
Totale	11.570

in milioni di euro

Il gettito IRPEF e delle relative addizionali è stato stimato attraverso il modello di microsimulazione utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno 2009 (anno d'imposta 2008). Complessivamente il gettito IRPEF e addizionali interessato è pari a 1.650 milioni di euro.

Per il gettito ICI è stato assunto il valore riportato dall'ISTAT nei Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2008.

Imposta municipale secondaria (articolo 7)

L'imposta municipale secondaria è introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del Consiglio Comunale, per sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed 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 dei bilanci degli enti comunali di assistenza è abolita a decorrere dall'introduzione del tributo di cui al presente articolo.

Dalle elaborazioni dei dati dei rendiconti 2008 dei comuni (fonte Direzione Centrale della Finanza Locale - Ministero dell'Interno) risultano i seguenti gettiti relativi ai principali prelievi che verranno sostituiti dall'imposta municipale secondaria:

Entrate comunali	Gettito 2008
TOSAP	216,9
COSAP	344,5
Imposta comunale sulla pubblicità	338,4
Diritti sulle pubbliche affissioni	69,7

in milioni di euro

Considerando anche gli altri prelievi si può stimare un ammontare complessivo di entrate comunali sostituiti dall'imposta municipale secondaria di circa 1.000 milioni di euro.

La norma rinvia ad apposito regolamento la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria facoltativa, fissando i criteri riguardanti, tra l'altro, il presupposto del tributo, il soggetto passivo, la determinazione dell'imposta (durata ed entità dell'occupazione), la modalità di pagamento.

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

Articolo 6

(Applicazione dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare)

Relazione tecnica

Il presente articolo modifica l'art. 1, della tariffa, parte prima, allegata al testo unico dell'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, relativamente agli "Atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi".

La nuova tassazione prevede l'applicazione di un'aliquota del 2%, qualora ricorrono le condizioni per l'agevolazione della prima abitazione (nota II-bis), con esclusione delle categorie catastali A1, A8 e A9, mentre per tutti gli altri immobili l'aliquota da applicare è pari al 9%. In ogni caso l'importo minimo da versare non può essere inferiore ai 1.000 euro.

L'assoggettamento alle nuove aliquote dei suddetti atti di trasferimento esenta gli stessi dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Conseguentemente sono abolite tutte le esenzioni e le agevolazioni, anche se previste in leggi speciali.

Ai fini della stima sono stati elaborati i dati contenuti sia negli atti soggetti a registrazione, sia nelle deleghe di versamento F23 e F24, per l'anno 2008, pervenendo ad un gettito complessivo di seguito riportato distribuito per negozio giuridico² (in euro):

² Il gettito indicato nella tabella si riferisce essenzialmente ai versamenti effettuati tramite F23 e F24.

In particolare, per l'imposta ipotecaria e l'imposta catastale, la tabella riporta sia i versamenti effettuati tramite F23 e F24 sia l'ammontare della quota delle tasse ipotecarie che risultano ricompresi nelle corrispondenti voci di imposta riportate negli atti elaborati (circa 118 milioni di euro).

Distribuzione del gettito imposta		Gettito	Totale gettito trasferimenti immobiliari
Imposta di registro			
Trasferimenti prima casa		561.413.993	
Trasferimenti altri immobili		2.464.078.558	3.025.492.561
Imposta ipotecaria			
Trasferimenti prima casa		62.560.049	
Trasferimenti altri immobili		842.415.492	904.975.541
Imposta catastale			
Trasferimenti prima casa		59.459.407	
Trasferimenti altri immobili		392.401.801	451.861.208
Imposta bollo			
Trasferimenti prima casa		75.783.282	
Trasferimenti altri immobili		98.364.587	174.147.869
TOTALE			4.556.477.169

Il gettito totale, relativo ai trasferimenti prima casa e altri immobili risulta pertanto di circa 4.556 milioni di euro.

Per le elaborazioni sono state utilizzate come basi imponibili dei due tipi di trasferimento considerati (prima casa e altri immobili) quelle risultanti negli atti registrati.

Applicando le aliquote del 2% per i trasferimenti prima casa e del 9% per i trasferimenti degli altri immobili, con una soglia minima di 1.000 euro, come previsto dai commi 1 e 2 del presente articolo, si ha (in euro):

		Base imponibile	Aliquota	Gettito Stimato
	Trasferimenti prima casa	18.814.474.121	2%*	467.628.937
	Trasferimenti altri immobili	43.387.635.678	9%*	4.089.018.818
	TOTALE	62.202.109.799		4.556.647.755
	Gettito a legislazione vigente			4.556.477.169
	DIFFERENZA			170.586

(*) Imposta minima 1.000 euro

Risulta quindi, che l'applicazione della nuova tassazione, produce una sostanziale invarianza di gettito rispetto alla normativa vigente.

Articolo 7-bis
(Imposta di soggiorno)

Relazione tecnica

La disposizione prevede che i Comuni capoluogo di provincia possono istituire con deliberazione del consiglio comunale, una imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione alla loro classificazione da 0,5 a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali, è dettata la disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno.

Per l'articolo in esame, trattandosi di una facoltà, non si valutano effetti.

La relazione rispetta ed ha tenuto conto delle indicazioni stabilite nel provvedimento ministeriale del 17 gennaio 2011, n. 12, su cui si riferisce.

X) **RESTITUITO** I) **RESTITUITO**

Il Relatore Generale dello Stato
Cantù

A condizione che il comma 6 dell'art. 1
sia riformulato come nel testo allegato