

La riforma della fiscalità comunale¹

di Alberto Zanardi

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale approvato dal Consiglio dei ministri il 4 agosto scorso tratta, a dispetto del titolo generale, della sola componente dei tributi propri della finanza comunale lasciando ad altri decreti già presentati (in particolare quello sui fabbisogni standard degli enti locali e quello sul finanziamento delle Regioni) o ancora da presentare la disciplina delle altre componenti del sistema di finanziamento dei Comuni (trasferimenti perequativi e compartecipazioni ai tributi erariali) e dei processi ad essi collegati (transizione dal finanziamento secondo la spesa storica alla nuova perequazione sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali standard).

Questa nota riporta nella prima sezione una lettura dei principali contenuti dello schema di decreto, per poi passare, nella seconda sezione, a una valutazione degli effetti e degli elementi critici della riforma.

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:

¹ E' il testo di una nota presentata alla Commissione bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale nel dicembre 2010

- a) l'imposta di registro e di bollo sugli atti connessi ai trasferimenti immobiliari;
- 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 introdotta dallo stesso decreto (in opzione rispetto all'attuale sistema)².

Questa “devoluzione” di gettiti, che continueranno a essere raccolti dallo Stato attraverso le imposte erariali a)-g), andranno a “fiscalizzare” gli (o, come si dirà, più degli) attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni. In particolare, secondo quanto stabilito dalla Copaff³, i trasferimenti erariali effettivamente “fiscalizzabili” sono quantificati per il 2011 in circa 14,413 mld. di euro nel complesso dei Comuni, di cui 12,512 mld. riferibili ai Comuni localizzati nei territori delle Regioni a statuto ordinario (con valori analoghi per il 2012 e 2013).

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), lo schema di decreto prevede 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

² 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.

³ *Prima relazione sui trasferimenti*, Roma 8 giugno 2010, allegata alla *Relazione sul Federalismo fiscale* presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010. I trasferimenti presi in considerazione ai fini della fiscalizzazione si riferiscono a fondi erogati dal solo Ministero dell'Interno e caratterizzati da criteri di generalità e continuità (tipo “A”) anche se non tutti destinati alla totalità degli enti (tipo “B”), escludendo quindi i fondi erogati ai Comuni da ministeri diversi e dalle Regioni, nonché quelli inequivocabilmente riconducibili alla nozione di “contributo speciale”.

rimanere in vita per cinque 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 dunque alimentato dai gettiti devoluti a)-g) (sostituiti a partire dal 2014 da quote dell’Imu introdotta 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 che saranno determinati per ciascun Comune e che, al contempo, verranno determinate, anno per anno, le quote del gettito dei tributi devoluti che saranno attribuite al Comune dove sono ubicati gli immobili. Sembrerebbe allora, anche se sul punto il testo del decreto non è chiarissimo, che le regole di riparto possano evolvere nel tempo e che comunque potrebbero convivere, nell’ammontare di risorse assegnato a ciascun Comune, una componente perequata (sui fabbisogni standard) e una non perequata (collegata ai gettiti dei tributi devoluti una volta “comunalizzati”).

Per garantire la “neutralità finanziaria” dell’intervento, senza modificare in alcun modo la struttura delle imposte erariali devolute, si rende però “necessario” restituire allo Stato le risorse finanziarie appena devolute ma eccedenti i trasferimenti da fiscalizzare. Si deve allora prevedere un singolare meccanismo di aggiustamento basato su una compartecipazione dello Stato sui tributi erariali devoluti (e poi, in prospettiva, eventualmente sull’Imu introdotta 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 effettivamente cancellati attraverso la loro “fiscalizzazione”. Per il 2011 la Relazione tecnica quantifica il gettito di tale compartecipazione in 2,7 miliardi (ammontare inclusivo della restituzione allo Stato del gettito dell’addizionale all’accisa sull’energia elettrica). Si specifica, senza ulteriori dettagli, che l’aliquota di compartecipazione potrà essere comunque “rivista, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard”.

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 (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 (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 20% sul canone al valore pieno⁴. 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 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.

Fase 2

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

- 1) nella "patrimonializzazione" dell'Irpef (e delle relative addizionali) sui redditi immobiliari relativi agli immobili non locati;
- 2) nell'attenuazione della tassazione sui trasferimenti immobiliari;
- 3) nella tassazione dei canoni di locazioni residenziali mediante un'imposta sostitutiva proporzionale nella forma di cedolare (già introdotta nella fase 1)

Più in particolare a partire dal 2014 è istituito un nuovo tributo comunale denominato Imposta municipale propria (d'ora in poi Imu) (art. 3). L'Imu 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

⁴ La cedolare secca sostituisce anche l'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione a partire dal 2011 per i contratti a canone convenzionato, dal 2014 per gli altri contratti.

determinazione delle aliquote. L'Imu determina la cancellazione dell'Ici, delle imposte statali immobiliari devolute nella fase 1, compresa l'Irpef per la parte relativa ai redditi da fabbricati residenziali ma con l'eccezione della cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare. Dell'Imu il decreto fissa alcuni elementi fondamentali, mentre su altri rimanda al futuro.

L'Imu è un'imposta "doppia", con due differenti componenti riferite a due differenti presupposti:

- una "componente possesso", quella quantitativamente più rilevante, basata sul possesso dell'immobile, analogamente all'Ici attuale;
- una "componente trasferimento", basata sul trasferimento della proprietà dell'immobile o di altro diritto reale, analogamente all'imposta di registro e a quella ipo-catastale.

L'Imu è un'imposta patrimoniale: la base imponibile è il valore catastale dell'immobile (analogamente all'Ici). Per la "componente possesso" è confermata l'esenzione totale dell'abitazione principale (come oggi previsto per l'Ici e per l'Irpef). L'Imu (almeno per la "componente possesso") finisce quindi per gravare sulle seconde case (a disposizione e locare) e sugli immobili non residenziali.

Le aliquote base per le due componenti dell'Imu sono stabilite dallo Stato ma si riconosce ai Comuni la possibilità di manovrarle in aumento o in diminuzione entro limiti prefissati. In particolare:

- l'aliquota base della "componente possesso" non è specificamente quantificata nel testo dello schema di decreto. La sua determinazione, rinviata a un successivo atto del Governo da adottare entro fine novembre 2010, dovrà essere tale da garantire la "neutralità finanziaria", ovvero la parità di gettito nel complesso dei Comuni rispetto ai tributi aboliti nel passaggio dalla fase 1 alla fase 2;
- l'aliquota base della "componente trasferimento" è fissata all'8% in via ordinaria (con una riduzione di 2 punti percentuali rispetto all'attuale normativa in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale) e al 2% nel caso di trasferimento della prima abitazione o di trasferimento a causa di morte (con una riduzione di 1 punto percentuale);
- sulla "componente possesso" ciascun Comune può deliberare aumenti o riduzioni di aliquota a partire dall'aliquota base fino ad un massimo di 0,3 punti percentuali;

- sulla “componente trasferimento” ciascun Comune può deliberare aumenti o riduzioni di aliquota a partire dall’aliquota base di 1 o 2 punti percentuali.

E’ poi prevista una forte agevolazione sulla “componente possesso” consistente nella riduzione a metà dell’aliquota base (come detto ancora da determinare) 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. 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 (in altri termini l’Irpef viene “patrimonializzata”) ad eccezione degli immobili residenziali locati, dove invece la tassazione reddituale permane nella forma della cedolare sui canoni da locazione. 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 cedolare, e tale obiettivo è realizzato abbattendo della metà l’aliquota base dell’Imu per gli immobili locati. Discorso analogo nel caso di immobili utilizzati nell’esercizio dell’attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali. In questi casi i redditi fondiari concorrono alla determinazione dei redditi di impresa (e tassati da Irpef o da 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. Per ridurre la discriminazione rispetto ai contribuenti Irpef tassati soltanto dalla patrimoniale Imu si prevede anche in questo caso la riduzione del 50% dell’aliquota base Imu.

Il decreto prevede inoltre la possibilità per i singoli Comuni di introdurre, sulla base di consultazioni pubbliche e sempre a partire dall’anno 2014, un nuovo tributo proprio denominato Imposta municipale secondaria facoltativa. Se attivato questo tributo sostituisce una o più delle forme di prelievo collegate all’occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile municipale attualmente utilizzabili dai Comuni: 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.

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.

2. Gli effetti della riforma

2.1 Gli effetti sull'imposizione immobiliare

La riforma prospettata dallo schema del decreto legislativo può essere innanzitutto valutata dal punto di vista del disegno dell'imposizione immobiliare.

Da questa prospettiva, in un paese caratterizzato da un mercato delle locazioni asfittico, va giudicata positivamente la riduzione del carico fiscale sugli immobili residenziali dati in locazione, che beneficeranno del passaggio dall'Irpef (con aliquota marginale che nella media italiana è circa del 30%) alla cedolare (20%)⁵. Sulla base di alcune ipotesi ragionevoli circa le aliquote delle varie imposte coinvolte, la riduzione del carico fiscale per un'abitazione locata sarebbe attorno al 22% (vedi Tab. 1). 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

⁵ Inoltre sulle abitazioni date in locazione l'aliquota base dell'Imu viene abbattuta del 50% per evitare, come sopra illustrato, che la crescita dell'aliquota Imu rispetto a quella Ici possa produrre rispetto al regime attuale un aggravio di imposta anziché una riduzione, oltreché comportare trattamenti differenziati tra abitazioni locate e a diposizione.

l'emersione dei canoni irregolari (in questa direzione dovrebbe giocare anche l'inasprimento delle sanzioni per omessa e infedele dichiarazione dei redditi da locazione prevista dall'art. 2 , comma 5), 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, 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 (e non solo sugli immobili locati), assimilabile concettualmente all'imposta sostitutiva sui redditi da capitale.

Considerando più in particolare l'Imu, 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"). L'elemento veramente innovativo dell'introduzione dell'Imu è allora rappresentato dalla cancellazione dei redditi fondiari dall'Irpef e della loro tassazione nell'ambito della nuova imposta patrimoniale Imu (con l'eccezione, come detto, dei redditi da locazione). Si ha cioè una patrimonializzazione di una componente di tassazione reddituale.

A. ZANARDI - LA RIFORMA DELLA FISCALITÀ COMUNALE

Tab.1 Debiti di imposta per tipi di abitazioni/proprietari: un confronto tra regimi di tassazione immobiliare

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		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		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu		totale
1	100	1.00		1.00
Residenziale: abitazione data in locazione		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		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	cedolare su canone	totale
1	100	0.50	1.60	2.10
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		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu		totale
1	100	1.00		1.00
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		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	Irpef	totale
1	100	0.50	0.32	0.82
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		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Imu	Ires	totale
1	100	0.50	0.28	0.78

Note:

aliquota base Imu componente possesso =	0.01
riduzione aliquota base Imu	0.5
aliquota marginale media Irpef su redditi fondiari non locati=	0.3
aliquota cedolare su locazioni	0.2
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 quadro generale dell'imposizione su redditi e patrimoni immobiliari (tralasciando le imposte sui trasferimenti) è rappresentato nella tab. 2. I regimi risultano diversificati per tipologia di immobile e per tipologia di proprietario. Nel complesso non sembra che il nuovo assetto segni un concreto passo avanti nella prospettiva della semplificazione del sistema di tassazione immobiliare. In particolare appare di complessa gestione il doppio

regime per opzione della tassazione degli immobili ad uso abitativo locati tra Irpef e cedolare: sarebbe auspicabile passare alla cedolare senza possibilità di opzione.

Tab.2 Fase 2: trattamento fiscale di redditi e patrimoni immobiliari

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	–	–
a disposizione	R: – P: Imu (tributo proprio com.)	R: Irpef (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.)	R: Ires (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.)
Residenziale diversa da prima abitazione	R: cedolare secca (devoluta) o per opzione Irpef (devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%	R: Irpef (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%	R: Ires (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%
Non residenziale	a disposizione R: – P: Imu (tributo proprio com.)	R: Irpef (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%	R: Ires (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%
	locato R: Irpef (devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) ridotta 50%	R: Irpef (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%	R: Ires (non devoluta) P: Imu (tributo proprio com.) aliquota ridotta 50%

Nota: R = reddito; P = patrimonio

Valutare gli effetti dell'Imu, specialmente dal un punto di vista degli effetti redistributivi tra diverse tipologie di contribuenti, è esercizio arduo, in quanto, come abbiamo rilevato, lo schema di 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 massima è comunque possibile. Sulla base dei dati pubblicati dalla Copaff circa le basi imponibili Imu "componente possesso" (ad aliquota ordinaria e ad aliquota ridotta del 50%), sulla base del vincolo della neutralità finanziaria che l'Imu "componente possesso" dovrebbe soddisfare rispetto ai tributi che andrebbe direttamente a sostituire (Ici, Irpef sui redditi fondiari relativi a immobili non locati e corrispondenti addizionali Irpef comunale e regionale, stimati complessivamente nella Relazione tecnica in 11,57 mld di euro), e dati infine i regimi agevolati previsti dall'Imu, l'aliquota base della "componente possesso" risulterebbe pari a circa il 10%. Ossia più del doppio dell'attuale aliquota base dell'Ici (4%)⁶. Le variazioni del prelievo complessivo rispetto al regime attuale possono essere valutate

⁶ Peraltro l'aliquota salirebbe al 13% se i Comuni sfruttassero integralmente le possibilità di incremento dell'aliquota base della "componente possesso".

facendo ancora riferimento alla Tab. 17. Mentre il debito di imposta complessivo dei contribuenti che beneficiano dell'abbattimento al 50% dell'aliquota base Imu risulterebbe invariato e mentre, come sopra richiamato, i soggetti Irpef che danno in locazione un immobile residenziale beneficerebbero di una riduzione di imposta del 22%, un aumento dell'8% sarebbe gravato sui contribuenti Irpef titolari di seconde abitazioni a disposizione o eventualmente di immobili non residenziali al di fuori dell'attività di impresa o di lavoro autonomo. Si riduce pertanto la forbice nel trattamento fiscale tra abitazioni locate e abitazioni a disposizione (da 2,9 volte a 2,1 volte) rispetto alla situazione attuale. Peraltro se, come sotto discusso, l'aliquota-base fosse rivista verso l'alto – per non includere nella parità di gettito i tagli dei trasferimenti della manovra d'estate e/o l'effetto sul gettito della cedolare dell'emersione delle locazioni irregolari – lo svantaggio relativo rispetto alla situazione attuale dei proprietari di seconde case aumenterebbe ulteriormente.

2.2 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 fondamentali evidenziati dalla teoria economica 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 molte ombre. Certamente positiva è l'assegnazione in via esclusiva ai Comuni di pressoché tutta la materia imponibile immobiliare, sia reddituale sia patrimoniale, delle persone fisiche – anche se con modalità profondamente differenti tra la fase 1 (devoluzione di gettiti) e fase 2 (attribuzione di tributi propri) – venendo incontro in tal modo ad una richiesta da lungo tempo avanzata dai Comuni. Resta allo Stato la tassazione sui redditi immobiliari Irpef o Ires

⁷ La tabella non considera gli effetti della riforma sulla tassazione dei trasferimenti immobiliari.

percepiti nell'ambito dell'attività di impresa o nell'esercizio di arti e professioni. Si potrebbe considerare l'opportunità di devolvere a favore dei Comuni anche i gettiti corrispondenti a queste basi imponibili ed eventualmente di "patrimonializzare" anch'essi nell'ambito dell'Imu.

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.

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. Viene individuato un blocco di tributi erariali, in vario modo collegati agli immobili, i cui gettiti non entrano nei bilanci dei singoli Comuni dove la base imponibile è localizzata, ma alimentano direttamente un fondo perequativo "provvisorio" iscritto nel bilancio dello Stato, la cui dimensione complessiva dovrà essere pari agli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni che si intendono fiscalizzare. Da questo Fondo verranno tratti i trasferimenti da erogare a favore dei singoli Comuni determinati secondi criteri ancora da specificare. In termini aggregati l'unico cambiamento rispetto agli assetti attuali consisterebbe nel fatto che il fondo perequativo che finanzia i trasferimenti dello Stato ai Comuni verrebbe alimentato non dalla fiscalità generale ma da un insieme di specifiche imposte (appunto quelle devolute nella fase 1). L'intervento non si esaurirebbe in una pura operazione di facciata

solo se la nuova fonte di alimentazione del Fondo perequativo (appunto i gettiti corrispondenti alle imposte devolute nella fase 1) fosse meno esposta alla discrezionalità del governo centrale (fosse, in altri termini, più “rigida”) rispetto agli attuali stanziamenti del Fondo, garantendo una tutela più forte contro manovre restrittive deliberate dallo Stato. Ciò implica che la compartecipazione dello Stato sui gettiti devoluti (e poi nella fase 2 sull’Imu), che si rende “necessaria” per restituire allo Stato le risorse finanziarie devolute ma eccedenti i trasferimenti da fiscalizzare⁸, dovrebbe rimanere sufficientemente stabile nel tempo dopo la prima determinazione, in modo da attribuire in quota parte tra Comuni e Stato i rischi positivi o negativi della dinamica delle imposte devolute. Il testo dello schema di decreto prevede invece genericamente che l’aliquota della compartecipazione statale possa essere rivista nel tempo “nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard”. Inoltre, la cedolare sui canoni di locazione residenziali, l’unica vera innovazione della fase 1 che viene poi confermata nella fase 2, è, come detto, un tributo gestito dallo Stato, il cui gettito è attribuito ai Comuni, e sul quale i Comuni non hanno alcun spazio di autonomia.

Passando alla fase 2, sempre 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.3 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-base⁹. Si rileva come in tutti i casi

⁸ La relazione tecnica prevede per il 2011 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).

⁹ 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‰;
- che nella fase 2 della riforma l’aliquota della “componente possesso” dell’Imu sia incrementata del 3‰ ma che tale aumento sia dimezzato nel caso di immobili locati e di immobili utilizzati nell’esercizio dell’attività di impresa, arti e professioni, garantendo in tal modo un rapporto costante tra aliquota complessiva e aliquota-base per tutti i contribuenti.

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 professioni¹⁰.

Tab.3 Sforzo fiscale massimo per tipi di abitazioni/proprietari: un confronto tra regimi di tassazione immobiliare

Residenziale: prima abitazione		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.00	0	0.00
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu		Totale
1	100	0.00		0.00
Residenziale: seconda abitazione a disposizione		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Sforzo fiscale Irpef	Totale
1	100	0.30	0.11	0.38
		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		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	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	0.15	0	0.15
Non residenziale: proprietario soggetto Irpef non impresa o lavoro autonomo		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	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		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	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	0.15		0.15
Non residenziale: proprietario soggetto Ires		Regime attuale		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Ici	Sforzo fiscale Ires	Totale
1	100	0.30	0	0.30
		Schema decreto legislativo fase 2		
rendita catastale rivalutata (euro)	valore catastale (euro)	Sforzo fiscale Imu	Sforzo fiscale Ires	Totale
1	100	0.15	0	0.15

¹⁰ 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.

Per una valutazione complessiva si dovrebbero anche considerare i margini di variazione sulla “componente trasferimento” dell’Imu (aumenti o riduzioni di aliquota di 1 o 2 punti percentuali a partire dall’aliquota-base). Elaborando i dati presentati nella Relazione tecnica risulta che lo sforzo fiscale su questa componente potrebbe produrre complessivamente circa 2,6 mld se l’aliquota fosse incrementata di 2 punti percentuali. E’ da valutare se questi maggiori gettiti siano in grado di compensare le perdite derivanti dalla “componente possesso”.

In generale sembrano esistere spazi per un ampliamento della forchetta di variazione delle aliquote della “componente possesso” dell’Imu. Ci si muoverebbe su questo piano in coerenza con una delle finalità fondamentali della riforma del federalismo fiscale, e cioè il riconoscimento alle autonomie locali di un maggior grado di autonomia fiscale. A tale proposito, in una prospettiva di più breve termine, va ricordata l’urgente necessità di procedere allo sblocco dell’addizionale Irpef e dell’aliquota ordinaria Ici a partire fin dall’anno 2011. Lo schema di decreto prevede la possibilità di modificare le aliquote solo dopo la fase transitoria, cristallizzando in questo modo una situazione iniqua per i Comuni a livello di pressione fiscale.

Un altro aspetto critico della riforma concerne la sperequazione tra territori e la volatilità nel tempo dei tributi sui trasferimenti immobiliari, devoluti ai Comuni nella fase 1 e trasformati nella “componente trasferimento” dell’Imu nella fase 2. La Tab. 4 conferma, a partire dai dati pubblicati dalla Copaff, la forte disomogeneità dei gettiti pro-capite tra Comuni localizzati in diversi territori regionali (fortemente decrescenti passando da Nord a Sud). La sperequazione si mantiene, anche se meno pronunciata, quando si considerino i valori in rapporto alla base imponibile Imu e si cerchi in tal modo di cogliere la diversa intensità tra territori delle transazioni depurando, in qualche misura, il gettito delle imposte dalla variabilità interregionale del valore degli immobili. Differenze abbastanza significative si hanno poi anche tra Comuni di diversa dimensione in termini di popolazione residente: i Comuni piccoli hanno gettiti pro-capite limitati rispetto a quelli più grandi, anche se l’ordinamento sostanzialmente si inverte quando si consideri l’indice depurato dalla proxy del valore degli immobili. Nel complesso,

questa variabilità territoriale dovrebbe scongiurare dal decentrate le imposte sulle transazioni immobiliari, soprattutto nella forma di tributi propri come previsto nella fase 2, in quanto i trasferimenti perequativi interregionali richiesti per compensare questa variabilità sarebbero assai rilevanti.

Tab.4 Distribuzione del gettito delle imposte patrimoniali sui trasferimenti (numeri indice 2008)

regione	pro-capite	rapporto su base imponibile Imu
Piemonte	105	98
Valle d'Aosta	252	128
Lombardia	120	108
Bolzano	48	46
Trento	78	83
Veneto	117	105
Friuli- Venezia Giulia	100	92
Liguria	159	105
Emilia-Romagna	130	100
Toscana	128	113
Umbria	91	104
Marche	89	107
Lazio	121	95
Abruzzo	92	102
Molise	70	89
Campania	62	88
Puglia	72	89
Basilicata	47	89
Calabria	53	93
Sicilia	59	91
Sardegna	88	110
TOTALE	100	100
popolazione comune	pro-capite	rapporto su base imponibile Imu
1-1000	116	108
1000-3000	96	109
3000-5000	88	105
5000-15000	94	107
15000-50000	90	101
50000-300000	100	97
oltre 300000	136	90
TOTALE	100	100

Alcune considerazioni vanno avanzate circa la clausola della neutralità finanziaria che nella fase 1 e nella fase 2 dovrebbe essere

soddisfatta nel complesso dei Comuni attraverso gli elementi endogeni del meccanismo disegnato: la determinazione dell'aliquota di compartecipazione dello Stato sulle imposte devolute nella fase 1 e poi sull'Imu nella fase 2, e la fissazione dell'aliquota-base della "componente possesso" dell'Imu). Due sono, a questo proposito, i punti critici.

Da un lato la Relazione tecnica, ma non il testo dello schema di decreto, calcola il totale dei trasferimenti da fiscalizzare al netto dei tagli previsti dal decreto legge 78/2010 (1,5 miliardi per il 2011, 2,5 miliardi a partire dal 2012) con il risultato che i trasferimenti si riducono a 12,952 miliardi per il 2011 (di cui 11,243 a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario), a 11,967 per il 2012 e a 12,052 per il 2013¹¹.

In secondo luogo, ancora dalla Relazione tecnica si deduce che la neutralità finanziaria include anche l'incremento di gettito della cedolare secca corrispondente all'emersione di redditi da locazione residenziale che sarebbe prodotta dal vantaggio fiscale connesso alla cedolare e al forte inasprimento sanzionatorio per i casi di omessa o infedele dichiarazione dei redditi da locazione. Si tratta, elaborando i dati riportati nella Relazione tecnica, di 868 milioni di euro nel 2011, a cui si aggiungono 917 milioni nel 2012 e 1036 nel 2013 (corrispondenti a tassi di emersione delle locazioni dai redditi degli immobili a disposizione di ben il 15%, 25% e 35% che si cumulano nei tre anni considerati). Il risultato è che il rischio dell'emersione è posto interamente a carico dei Comuni. Al contrario, più correttamente, il recupero delle locazioni irregolari dovrebbe stare "fuori" dalla clausola di neutralità finanziaria (e quindi dalla valutazione della capacità fiscale standard dei Comuni), con la conseguenza che gli eventuali incrementi del gettito della cedolare secca derivanti dall'emersione dovrebbero essere acquisiti interamente dai Comuni in aggiunta alle loro entrate standard. Se si adotta un tale approccio, l'aliquota-base dell'Imu "componente possesso" dovrebbe essere rivista verso l'alto per garantire la neutralità finanziaria in corrispondenza del minor gettito della cedolare secca rispetto a quanto previsto nella Relazione tecnica. Si tratterebbe di un aumento, al di sopra del livello del 10‰ sopra

¹¹ 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.

illustrato, di 0,8-0,9‰ per anno (a seconda degli anni). Se poi l'Imu "componente possesso" dovesse finanziare anche i trasferimenti al lordo (e non al netto, come ipotizzato nella Relazione tecnica) dei tagli previsti dal decreto legge 78/2010, tale aliquota salirebbe di un ulteriore 1,3-2,2‰ (a seconda degli anni).

La questione dell'inclusione del gettito della cedolare corrispondente all'emersione dei redditi da locazione ha non solo una rilevanza macro (cioè riferita al complesso dei Comuni) ma anche micro-finanziario (con riferimento alla situazione del singolo Comune). Infatti, è presumibile che l'evasione dei redditi da locazione sia fortemente disomogenea tra territori e tipologie di Comuni, con il risultato che i Comuni dove l'entità dell'evasione è più contenuta, e quindi dove i margini di emersione più ridotti, si debbano confrontare con un problema, per così dire, di "capienza": anche se lo sforzo di emersione delle locazioni irregolari fosse in linea con i tassi ipotizzati dalla Relazione tecnica, i gettiti corrispondenti della cedolare sarebbero inferiori, con conseguente penalizzazione dei bilanci di questi Comuni dove già oggi i cittadini sono relativamente "più virtuosi".

Alcuni profili critici riguardano poi il fondo perequativo. Lo schema di decreto prevede, come detto, che le imposte devolute nella fase 1 alimentino un fondo perequativo "sperimentale" che finanzia i trasferimenti a favore dei Comuni determinati secondo criteri equitativi da definire ma in cui si terrà conto della determinazione dei fabbisogni standard. Si tratta di una soluzione ambigua per diverse ragioni. Innanzitutto, viene previsto un sistema perequativo sui fabbisogni costruito su un sotto-insieme delle fonti di entrata dei Comuni, quelle oggetto di devoluzione nella fase 1, e non sulla capacità fiscale complessiva che dovrebbe includere tutti i tributi comunali di applicazione generale.

In secondo luogo, cosa succederà quando nel 2014 ai gettiti devoluti si sostituirà l'Imu? Come funzionerà con l'Imu – che è un tributo proprio comunale il cui gettito dovrà pertanto essere attribuito a ciascun Comune – il sistema perequativo "sperimentale", in attesa di quello definitivo previsto dalla legge delega? Ricordiamo che la legge delega prevede che lo Stato finanzi trasferimenti perequativi verticali per portare ciascun Comune, data la propria capacità fiscale standard, al pieno finanziamento dei fabbisogni standard, senza vincolare la dimensione del fondo perequativo al gettito di uno

specifico tributo o insieme di tributi. In questo quadro, la tassazione immobiliare dovrebbe determinare, insieme ad altri tributi comunali, la capacità fiscale comunale, che verrebbe poi integrata dai trasferimenti perequativi erogati dallo Stato. Al contrario, per il modo con cui l'Imu è determinata (per "neutralità finanziaria" rispetto ai trasferimenti erariali attuali), si prefigura a livello municipale un meccanismo di trasferimenti perequativi di tipo orizzontale (cioè da Comuni ricchi a favore di Comuni poveri in termini di capacità fiscale), che non sembra coerente con quanto prescritto nella legge delega.

Inoltre, sempre in collegamento con il sistema perequativo, lo schema di decreto non precisa quali tributi (di nuova istituzione o già esistenti) andranno a finanziare le funzioni "fondamentali" dei Comuni e quali invece le altre funzioni. Si tratta di una distinzione essenziale per il disegno del sistema perequativo perché, come noto, mentre la componente della perequazione relativa alle funzioni "fondamentali" è chiamata a garantire l'integrale finanziamento dei fabbisogni standard, quella concernente le altre funzioni dovrebbe soltanto ridurre le differenze di capacità fiscale tra i vari Comuni.

Infine, lo schema di decreto nulla dice sul tema delle compartecipazioni sui tributi erariali (essenzialmente l'Irpef), ed eventualmente regionali, da riconoscere ai Comuni. Le compartecipazioni dovrebbero funzionare come "elemento di chiusura" del sistema di finanziamento/perequazione di entrambe le categorie di funzioni comunali, integrando le risorse ricavabili dai tributi propri comunali.

Bisognerebbe inoltre prevedere una serie di interventi volti a semplificare il sistema dei tributi comunali previsto dalla riforma. Innanzitutto l'Imposta municipale secondaria dovrebbe essere introdotta per via obbligatoria e non condizionata a una valutazione discrezionale del Comune, per rendere più semplice e uniforme il prelievo e consentire l'inclusione del nuovo prelievo nella determinazione della capacità fiscale standard del Comune.

Inoltre andrebbe ripensato il regime di opzionalità della cedolare sui canoni delle abitazioni rispetto alla normale tassazione in Irpef. Se resa obbligatoria la gestione della cedolare potrebbe essere attribuita a livello comunale, soluzione difficilmente percorribile in presenza di un doppio regime cedolare-Irpef. Inoltre il mantenimento del regime di opzionalità crea notevoli problemi per il funzionamento del

sistema perequativo (anche quello provvisorio) rendo complessa la determinazione della capacità fiscale del Comune.

Infine si potrebbe riflettere sull'effettiva necessità di prevedere una fase preliminare, come la fase 1, rispetto all'entrata a regime del nuovo assetto basato sull'Imu: la fase 1, come detto, non comporta vantaggi sostanziali in termini di autonomia per i Comuni e in assenza della definizione dei fabbisogni standard comporterebbe un'attribuzione di risorse tra Comuni analoga a quella del regime attuale.

9 dicembre 2010