

Federalismo municipale: i conti non tornano

di Antonio Misiani

Il complesso processo di riforma avviato con l'approvazione della [Legge 42 del 2009](#) è destinato a cambiare profondamente l'assetto della finanza comunale, che attualmente (accertamenti 2008 – fonte: [COPAFF](#)) presenta la seguente articolazione:

COMUNI – Entrate correnti (2008)	Totale Italia Milioni €	% totale	di cui: Regioni ordinarie (RSO)	
			Milioni €	% totale
Entrate tributarie	20.426	36,4	17.890	38,7
ICI	9.789	17,4	8.604	18,6
Addizionale IRPEF	2.798	5,0	2.530	5,5
Tarsu	4.729	8,4	3.959	8,6
Addizionale ENEL	707	1,3	580	1,3
Altre voci	2.404	4,3	2.216	4,8
Trasferimenti	21.709	38,7	15.970	34,5
Stato	15.005	26,7	12.861	27,8
di cui: compensativi ICI prima casa	2.374	4,2	2.246	4,9
Regione	5.709	10,2	2.541	5,5
Altri	995	1,8	568	1,2
Entrate extratributarie	14.030	25,0	12.413	26,8
Proventi servizi pubblici	6.159	11,0	5.224	11,3
Proventi beni dell'ente	1.928	3,4	1.700	3,7
Interessi su anticipazioni o crediti	521	0,9	417	0,9
Utili aziende e società	566	1,0	519	1,1
Proventi diversi	4.856	8,6	4.553	9,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	56.165	100,0	46.273	100,0

Nel 2008 le entrate tributarie (imposte, tasse e tributi speciali) rappresentavano il 36,4% delle entrate correnti, con un ruolo tuttora dominante dell'ICI (17,4%). I trasferimenti costituivano il 38,7% del totale, con una netta prevalenza di quelli di provenienza statale (26,7%). Tra questi ultimi sono ricompresi i trasferimenti introdotti nel 2008 per compensare l'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Le entrate extratributarie, infine, erano pari al 25% delle entrate correnti.

Nelle Regioni a statuto ordinario (RSO) le entrate tributarie hanno un peso maggiore, mentre sono meno rilevanti i trasferimenti regionali.

A queste entrate in numerosi comuni si aggiunge quota parte degli oneri di urbanizzazione (che secondo i dati [ISTAT](#) nel 2008 hanno prodotto un gettito totale di 3.208 milioni, di cui 2.922 nelle RSO), formalmente classificati tra le entrate in conto capitale ma spesso utilizzati per il finanziamento di spese correnti.

L'attuazione del federalismo fiscale

L'articolo 11 della [Legge 42 del 2009](#) ha delineato gli elementi fondamentali del nuovo ordinamento finanziario dei comuni:

- le spese riconducibili alle funzioni fondamentali sono finanziate integralmente in base ai fabbisogni standard attraverso tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;
- le spese relative alle altre funzioni sono a loro volta finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi (non meglio specificati) e dal fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;
- vengono soppressi i trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese fondamentali e non fondamentali, fatta eccezione per quelli destinati ai fondi perequativi e dei contributi in essere sulle rate di ammortamento dei mutui.

Lo schema di [Decreto legislativo n. 292](#), attuativo della Legge 42/2009, definisce un assetto dell'autonomia di entrata comunale che per molti versi si discosta dalla Legge delega.

La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali

Nella prima fase transitoria (2011-2013) il D.Lgs. dispone dal 2011 la devoluzione ai comuni del gettito dei seguenti tributi erariali:

- a) imposta di registro e di bollo sugli atti connessi ai trasferimenti immobiliari;
- b) 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) imposta ipotecaria e catastale (esclusi gli atti soggetti ad IVA);
- d) IRPEFG per la parte relativa ai redditi da fabbricati residenziali (al netto della cedolare secca sugli affitti);
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;
- g) cedolare secca sugli affitti (imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali, introdotta dallo stesso D.Lgs.).

Non è invece compresa nell'elenco l'imposta sulle successioni e donazioni, che pure viene elencata tra i tributi sostituiti nella fase a regime dall'Imposta municipale propria (IMUP).

Secondo la [Relazione Tecnica \(RT\) del D.Lgs.](#) nel 2011 questi tributi dovrebbero produrre nel complesso un gettito di 15.583 milioni (di cui 13.911 milioni nelle RSO). I dati forniti dalla [COPAFF](#) (relativi al 2008) evidenziano una forte sperequazione territoriale del gettito di questi tributi.

Euro per abitante (dati 2008)	Imposta di Registro e di Bollo su Atti del registro per trasferimenti immobiliari	Imposta ipotecaria e catastale su trasferimenti immobiliari	Imposta di registro sulle locazioni Totale	Tasse ipotecarie	Totale IMPOSTE SUI TRASFERIMENTI	Totale IMPOSTE SUI REDDITI (IRPEF su reddito di fabbricati e domincale)	TOTALE IMPOSTE DEVOLUTE
Abruzzo	54,8	36,9	12,0	1,9	105,5	102,4	207,9
Basilicata	24,2	23,1	5,3	0,9	53,5	57,1	110,7
Calabria	29,3	23,1	6,4	1,0	59,8	63,3	123,1
Campania	33,8	23,8	11,1	1,1	69,8	97,6	167,4
Emilia Romagna	72,4	48,1	25,7	2,6	148,8	201,8	350,6
Lazio	69,8	41,4	25,3	2,2	138,7	184,3	323,1
Liguria	85,3	59,6	23,5	2,8	171,4	249,0	420,3
Lombardia	66,5	41,7	26,2	2,4	136,9	153,8	290,7
Marche	50,7	35,8	15,4	1,9	103,7	130,2	233,9
Molise	37,8	31,2	8,8	1,3	79,1	83,2	162,3
Piemonte	58,9	39,8	19,2	2,0	119,9	164,3	284,2
Puglia	41,3	29,6	9,2	1,4	81,5	98,6	180,0
Toscana	72,8	47,2	22,8	2,6	145,4	191,7	337,0
Umbria	52,9	35,4	14,5	1,9	104,7	118,9	223,5
Veneto	64,7	44,5	21,6	2,4	133,3	153,6	286,9
Sardegna	51,2	34,7	11,1	1,9	98,8	89,9	188,7
Sicilia	31,2	25,6	9,4	1,1	67,3	92,8	160,1
Friuli-Venezia Giulia	54,4	39,7	16,9	1,9	112,9	128,3	241,1
Trentino-Alto Adige	28,0	29,1	19,4	1,4	77,9	152,2	230,1
Valle d'Aosta	111,2	84,6	91,0	4,0	290,8	276,1	566,9
ITALIA	55,7	37,6	18,6	2,0	113,8	142,8	256,5
RSO	58,7	38,8	19,6	2,1	119,1	149,3	268,4
RSS	38,8	30,4	13,0	1,4	83,6	106,3	189,9

Rimane allo Stato il gettito delle imposte ipotecaria e catastale su atti soggetti ad IVA (872 milioni, di cui 775 nelle RSO) e viene assegnata all'Erario il gettito dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica (addizionale ENEL: 733 milioni, di cui 602 nelle RSO).

La devoluzione ai comuni dei tributi di cui sopra è destinata a fiscalizzare trasferimenti erariali pari a 12.952 milioni nel 2011 (di cui 11.243 milioni nelle RSO), al netto della decurtazione di 1.500 milioni (di cui 1.323 nelle RSO) disposta dal Decreto-Legge 78 del 2010.

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione-fiscalizzazione viene istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio, articolato in due sezioni e destinato a durare cinque anni (2011-2015) fino all'attivazione del fondo perequativo previsto dalla Legge 42/2009.

Previo accordo in Conferenza Stato-città, un decreto interministeriale stabilisce le modalità di alimentazione e riparto del Fondo di riequilibrio nonché le quote del gettito dei tributi devoluti al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. Il riparto tiene conto dei fabbisogni standard e dei risultati della partecipazione dei comuni alla lotta all'evasione fiscale (potenziata garantendo ai comuni l'accesso all'anagrafe tributaria, una quota elevata al 50% del maggior gettito accertato dei tributi statali nonché l'intero maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati).

Poiché il gettito dei tributi devoluti è superiore all'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare, per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica viene prevista una singolare "compartecipazione statale" ai tributi (statali) devoluti, pari alla differenza tra il gettito attribuito ai comuni, l'addizionale ENEL e i trasferimenti fiscalizzabili. Nel 2011 tale compartecipazione dovrebbe essere pari, secondo la RT, a 1.898 milioni (2.066 milioni nelle RSO).

Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali	2011 (stime RT)	
	Totale Italia	di cui: RSO
Gettito tributi devoluti ai comuni	15.583	13.911
Imposte sui trasferimenti immobiliari	6.559	5.869
Cedolare secca (al netto recupero evasione)	2.267	2.027
Recupero evasione	377	337
Altre imposte sui redditi immobiliari	6.380	5.678
(-) Addizionale accisa energia elettrica	733	602
(-) Trasferimenti fiscalizzabili (al netto dei tagli del D.L. 78/2010)	12.952	11.243
Residuo = compartecipazione dello Stato	1.898	2.066

Con la devoluzione dei tributi immobiliari e la fiscalizzazione dei trasferimenti statali sulla carta il quadro delle entrate correnti dei comuni cambierebbe notevolmente, con un maggior peso delle entrate tributarie e una netta riduzione del ruolo dei trasferimenti. **Di fatto, però, il grado di autonomia fiscale dei comuni non aumenterebbe**: i tributi devoluti rappresenterebbero una entrata in buona misura derivata (per effetto dell'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio) e sarebbe in ogni caso esclusa ogni manovrabilità a livello locale.

La fiscalizzazione dei trasferimenti è coerente con quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione nonché dalla Legge 42/2009. La devoluzione dei tributi relativi ai trasferimenti e al reddito degli immobili va nella direzione delle richieste da tempo avanzate dalle associazioni degli enti locali (tra cui Legautonomie).

Il meccanismo definito dallo schema di D.Lgs. presenta però numerosi punti critici:

- **l'ammontare dei trasferimenti fiscalizzabili viene decurtato** di 1.500 milioni nel 2011 e 2.500 milioni dal 2012, violando quanto disposto dall'art. 14, comma 2 del [D.L. 78/2010](#) (che aveva previsto che in sede di attuazione del federalismo fiscale non si tenesse conto dei tagli ai trasferimenti erariali disposti dal medesimo decreto-Legge);
- **la fiscalizzazione avviene mediante la devoluzione di tributi caratterizzati da un gettito fortemente sperequato sul territorio.** Ciò renderà necessario un rilevante intervento di perequazione, al fine di evitare squilibri insostenibili tra i trasferimenti soppressi e i tributi

- devoluti;
- **l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio è perciò sicuramente opportuna ma non sufficiente:** la consistenza del Fondo è vincolata al gettito piuttosto variabile dei tributi devoluti (soggetti alle fluttuazioni del mercato immobiliare), il suo meccanismo di funzionamento prefigura una perequazione di tipo orizzontale (in contrasto con quanto stabilito dalla Legge delega) e **le modalità di alimentazione e di riparto sono tutte da definire** (non è chiaro in che misura la perequazione avverrà in base ai fabbisogni standard o alla capacità fiscale degli enti; sono del tutto generici i criteri di redistribuzione per i piccoli comuni; non si capisce come si potrà tener conto della partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali);
 - **nella fase transitoria (2011-2013) non vi è alcun reale miglioramento degli spazi di autonomia fiscale municipale**, poiché permane il blocco delle aliquote e i tributi devoluti confluiscono nel Fondo di riequilibrio e non sono comunque manovrabili dai comuni.

Per porre rimedio almeno in parte a questi problemi sarebbe necessario:

- recuperare i tagli del D.L. 78/2010 nella determinazione dei trasferimenti da fiscalizzare;
- prevedere, a fianco della devoluzione dei tributi immobiliari, anche la compartecipazione dei comuni al gettito di tributi come IVA e/o IRPEF;
- stabilire una clausola di salvaguardia per la fase transitoria che garantisca ai comuni nuove entrate pari al valore dei trasferimenti fiscalizzati (come previsto dall'art. 21, comma 1, lettera b) della Legge 42/2009) e comunque adeguate al finanziamento delle funzioni comunali;
- rivedere il Fondo di riequilibrio rendendolo maggiormente coerente con i meccanismi di perequazione previsti dalla Legge 42/2009;
- ampliare da subito l'autonomia fiscale dei comuni, superando il blocco delle aliquote (analogamente a quanto deciso per il solo Comune di Roma) e valutando la possibilità di rendere manovrabile la cedolare secca sugli affitti (trasformandola in una Imposta Comunale sugli Affitti).

La cedolare secca sugli affitti

Lo schema di Decreto legislativo introduce, dal 2011, la possibilità per i proprietari di unità immobiliari ad uso abitativo locate di optare per una cedolare secca sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali, dell'imposta di bollo e di quella di registro (per quest'ultima imposta l'esenzione vale tra il 2011 e il 2013 per i soli contratti a canone concordato, dal 2014 per tutti). La cedolare secca si applica con aliquota del 20% sul canone di locazione annua stabilito dalle parti.

Il gettito della cedolare secca è interamente devoluto ai comuni.

Dal punto di vista della finanza municipale, l'introduzione della cedolare secca comporta una serie di problemi.

Il primo punto riguarda le perdite di gettito derivanti dal notevole sconto fiscale riconosciuto ai contribuenti con la cedolare secca. La Relazione Tecnica allegata allo schema di D.lgs. evidenzia un quadro di sostanziale neutralità finanziaria in termini di cassa, che dipende però in modo cruciale da due fattori:

- la maggiore percentuale di acconto della cedolare secca (85% nel 2011 e 95% dal 2012) rispetto all'IRPEF sui redditi da locazione (75%);
- l'ipotesi di un consistente e crescente recupero di evasione fiscale, grazie ad un'aliquota più ridotta e al forte rafforzamento delle sanzioni.

Il quadro cambia notevolmente se si passa al bilancio di competenza: rielaborando i dati del Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, nel 2011 l'introduzione della cedolare secca produrrebbe minori entrate per i comuni pari a 373 milioni. L'ammasso di risorse potrebbe toccare i 698 milioni in caso di mancato recupero dell'evasione fiscale.

Secondo altre fonti la perdita di gettito potrebbe essere nettamente superiore: 1,8 miliardi secondo Il Sole 24 Ore, 1,4 miliardi secondo Confedilizia, 1,5 miliardi secondo gli economisti Pellegrino, Piacenza e Turati.

Entrate comunali – competenza (milioni)	2011	2012	2013	2014
Irpef unità locate (*)	-3.295	-3.361	-3.424	-3.424
Irpef emersione	-118	-197	-276	-276
Addizionale comunale unità locate	-49	-50	-51	-51
Addizionale comunale emersione	-1	-2	-3	-3
Registro/bollo	-20	-20	-20	-272
TOTALE MINORE GETTITO	-3.483	-3.629	-3.773	-4.025
Cedolare secca unità locate	2.666	2.719	2.770	2.770
Cedolare secca emersione	444	740	1.037	1.037
TOTALE MAGGIORE GETTITO	3.110	3.459	3.807	3.807
EFFETTO NETTO con emersione	-373	-170	34	-218
EFFETTO NETTO senza emersione	-698	-711	-724	-976

(*) crescita della base imponibile pari a quella della cedolare secca unità locate

Il ruolo determinante del recupero del sommerso provocherebbe squilibri anche a causa della diversa intensità di evasione sul territorio: secondo un'indagine de [Il Sole 24 Ore](#) su 83 capoluoghi di provincia analizzati sono ben 40 (quasi tutti localizzati nelle regioni del Centro-Nord) quelli in cui il recupero del 100% dell'imposta evasa non sarebbe sufficiente a compensare il minor gettito derivante dall'introduzione della nuova imposta sostitutiva.

Le notevoli perdite di gettito derivanti dalla cedolare secca andrebbero ad aggiungersi al pesante taglio dei trasferimenti erariali confermato dallo schema di D.lgs., rendendo estremamente problematico per i comuni il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento finanziario.

L'introduzione della cedolare suscita, inoltre, parecchi interrogativi anche sotto un profilo di equità sociale. **L'effetto certo dell'imposta sostitutiva è un consistente sconto per i contribuenti in regola**, che pagherebbero nel 2011 non più gli attuali 3.511 milioni (3.295 IRPEF + 147 addizionale regionale IRPEF + 49 addizionale comunale IRPEF + 20 registro/bollo) ma i 2.666 milioni dovuti con la cedolare secca, **con uno sgravio fiscale di 845 milioni (il 24% in meno rispetto alla situazione attuale)**. I proprietari maggiormente beneficiati sarebbero quelli con i redditi più alti che affittano a canone libero: secondo le simulazioni di [Confedelizia](#) i titolari di redditi superiori a 75 mila euro annui pagherebbero un'imposta ridotta di oltre il 45% rispetto ai livelli attualmente previsti per i canoni di mercato, mentre i proprietari con redditi medio-bassi che affittano a canone concordato non ricaverebbero alcun vantaggio.

Il recupero di evasione è possibile, ma la sua dimensione è assolutamente incerta.

Quanto agli inquilini, che rappresentano il 18,9% delle famiglie (dati 2008 – fonte: [ISTAT](#)), l'unico beneficio sicuro dell'introduzione della cedolare secca è l'esenzione dall'imposta di registro. **La traslazione di almeno parte dei benefici fiscali sugli inquilini, è invece del tutto teorica.**

Assolutamente certo è il sostanziale smantellamento del Fondo sociale per gli affitti di cui alla [Legge 431/1998](#), i cui stanziamenti sono stati tagliati dal Governo dai 143,8 milioni del 2010 ai 33,5 milioni del 2011 (-76,7%). In un Paese in cui nel 2009 era a rischio di povertà il 30,8% di chi viveva in affitto a fronte di un dato medio del 18,4% (fonte: [Eurostat](#)) e 150 mila famiglie verranno sfrattate per morosità nei prossimi cinque anni (fonte: [SUNIA-CGIL](#)) non appare sensato decidere un notevole sconto fiscale per i proprietari immobiliari e cancellare le (poche) misure di sostegno a favore degli inquilini.

Il federalismo municipale a regime

Nella fase a regime, a partire dal 2014, vengono introdotte due nuove forme di imposizione municipale:
a) una imposta municipale propria (IMUP);

b) una imposta municipale secondaria facoltativa (IMUS).

L'IMUP sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'ICI.

L'IMUP ha per base imponibile il valore catastale dell'immobile e per presupposto:

- a) il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale;
- b) il trasferimento di immobili.

L'aliquota base dell'IMUP-possesso è stabilita con DPCM in modo tale da assicurare la neutralità dei saldi di finanza pubblica. I comuni possono modificarla in aumento o in diminuzione sino a 3%. L'aliquota IMUP-possesso è ridotta del 50% per gli immobili locali, per quelli relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, per quelli posseduti da enti non commerciali. Sono escuse dall'assoggettamento all'imposta l'abitazione principale e le pertinenze della stessa (con una nozione di abitazione principale più restrittiva rispetto alla normativa ICI).

L'elenco delle esenzioni è più ridotto rispetto a quanto attualmente previsto per l'ICI, poiché gli enti territoriali godono dell'esenzione solo per gli immobili posseduto nel proprio territorio e vengono meno le esenzioni per i fabbricati destinati ad usi culturali, per quelli dichiarati inagibili o inabitabili e recuperati per attività assistenziali e per quelli destinati ad attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive e alle attività di cui all'art. 87, comma 1, lettera c) del T.U.I.R.

Nessuna riduzione è prevista per gli immobili inagibili o inabitabili.

Secondo i dati della Relazione Tecnica l'IMUP-possesso sostituirebbe imposte pari ad un gettito di 11.570 milioni (IRPEF immobili non locati 1.545 milioni, addizionale regionale IRPEF 79 milioni, addizionale comunale IRPEF 26 milioni, ICI 9.920 milioni). Ciò comporterebbe un'aliquota ordinaria pari al 10% e una agevolata del 5%. Secondo i dati della COPAFF, anche il gettito potenziale dell'IMUP-possesso sarebbe caratterizzato da una significativa variabilità territoriale:

Entrate correnti per abitante (euro – dato 2008)	IMUP-possesso		
	Ordinaria (10%)	Agevolata (5%)	Totale
Abruzzo	120,7	66,1	186,9
Basilicata	67,4	39,8	107,2
Calabria	89,3	34,2	123,5
Campania	92,4	50,5	143,0
Emilia Romagna	120,6	120,7	241,3
Lazio	127,2	114,0	241,2
Liguria	184,1	106,8	290,9
Lombardia	93,6	107,5	201,1
Marche	99,4	68,2	167,6
Molise	110,3	53,5	163,8
Piemonte	110,9	93,9	204,7
Puglia	111,2	56,6	167,8
Toscana	118,6	98,4	217,0
Umbria	95,9	74,8	170,7
Veneto	107,6	102,0	209,5
Sardegna	101,1	58,8	159,9
Sicilia	101,0	40,0	141,0
Friuli-Venezia Giulia	101,5	99,1	200,6
Trentino-Alto Adige	53,6	119,4	173,0
Valle d'Aosta	283,5	135,9	419,5
ITALIA	107,4	85,3	192,6
RSO	109,0	89,5	198,5
RSS	98,3	61,7	160,0

L'aliquota ordinaria dell'IMUP-trasferimento è pari all'8%. Se il trasferimento ha per oggetto l'abitazione principale o è a causa di morte l'aliquota è ridotta al 2%. Per trasferimenti a causa di morte a venti per

oggetto l'abitazione principale l'IMUP-trasferimento è dovuta nella misura fissa di 1.000 euro. Dal 2015 l'IMUP-trasferimento sarà modificabile dai comuni in aumento o in diminuzione dell'1% o del 2%.

Stando alle stime della Relazione Tecnica, l'IMUP-trasferimento produrrebbe un gettito di 6.461 milioni, di cui 1.346 milioni relativi ai trasferimenti prima casa e successioni e 5.111 milioni relativi ad altri immobili. Rispetto al gettito dei tributi sostituiti, l'effetto netto sarebbe positivo per 503 milioni e andrebbe a compensare la perdita di 246 milioni derivante dalla cedolare secca.

L'IMUS facoltativa può essere introdotta, dal 2014, con esclusione degli immobili ad uso abitativo e sul presupposto di consultazioni popolari, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), 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 (addizionale ECA).

Il presupposto dell'IMUS è l'occupazione dei beni comunali, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico. Soggetto passivo è colui che effettua l'occupazione. L'imposta è determinata in base alla durata e all'entità dell'occupazione.

L'assetto a regime del federalismo municipale presenta molte ombre:

- **l'IMUP appare scarsamente idonea per una efficace responsabilizzazione delle amministrazioni comunali** nei confronti dei cittadini-contribuenti, poiché nella componente possesso ricade in gran parte su soggetti non residenti (i proprietari di seconde case, società ed enti proprietari di immobili ad uso non residenziale) e nella componente trasferimento (che viene pagata dai cittadini poche volte nel corso della vita e in qualche caso mai)
- **la totale esenzione della prima abitazione è in netta contraddizione con il principio del beneficio**, uno dei cardini teorici dei sistemi fiscali federalisti. Di fatto, poiché il 68,5% delle famiglie (dati 2008 – fonte: [ISTAT](#)) vive in un'abitazione di proprietà, oltre due terzi dei contribuenti verrebbero esentati dal contribuire alla principale fonte di entrata dei comuni;
- **gli spazi di reale autonomia dei comuni sono inferiori a quanto attualmente previsto** per l'ICI poiché sono limitati, per l'IMUP-possesso, alla manovra sulle aliquote e alla possibilità di introdurre con regolamento l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso.
- **il gettito dell'IMUP è fortemente sperequato a livello territoriale e, nella sua componente trasferimento, è fluttuante nel tempo**. I divari tra i territori renderanno necessario un rilevante sistema perequativo che sostituisca, dal 2016, il Fondo sperimentale di riequilibrio. Ma questo tema cruciale viene però ignorato nello schema di D.Lgs.. L'instabilità temporale dell'IMUP-trasferimento renderà a sua volta problematica la programmazione dei bilanci comunali;
- **l'IMUS facoltativa suscita notevoli perplessità**, a partire dal suo carattere opzionale (che produrrebbe una eccessiva differenziazione tra i comuni, in contrasto con l'obiettivo di semplificazione della riforma) e dalla bizzarra previsione di un referendum comunale per la sua eventuale istituzione;
- **lo schema di D.Lgs. lascia irrisolti nodi importanti** quali il futuro della TARSU-TIA (a partire dalla questione della natura tributaria o meno della TIA) e l'utilizzabilità o meno degli oneri di urbanizzazione per finanziare le spese correnti;
- **lo schema di D.Lgs. non dà seguito ad alcune deleghe della Legge 42/2009** relative a: a) la disciplina di uno o più tributi comunali "di scopo" per la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da flussi turistici e mobilità urbana; b) la previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni anche attraverso l'aumento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.

Conclusioni: un assetto da rivedere

Il nuovo quadro finanziario dei comuni definito dallo schema di D.lgs. sul federalismo municipale presenta rilevanti limiti e contraddizioni.

Per quanto riguarda la fase transitoria (2011-2013) sono tre i nodi da affrontare:

- **le risorse:** le entrate comunali risultano fortemente decurtate rispetto alla situazione di partenza, poiché la riduzione dei trasferimenti erariali disposta con il D.l. 78/2010 (1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi dal 2012) contrariamente agli impegni non viene recuperata e l'introduzione della cedolare secca produrrà per i comuni consistenti minori entrate rispetto all'attuale gettito IRPEF sulle locazioni. Di conseguenza, **nel 2011 i comuni registrerebbero minori entrate da 1.873 a 2.198 milioni e a regime, nel 2014, da 2.215 a 2.973 milioni.** Le entrate devolute saranno inoltre soggette ad una notevole volatilità, a causa del peso rilevante delle imposte sui trasferimenti immobiliari. Per questo è **necessario recuperare i tagli ai trasferimenti, prevedere una clausola di salvaguardia efficace per tutto il periodo transitorio e diversificare le fonti di entrata** riducendo il peso delle imposte sui trasferimenti immobiliari a favore di una partecipazione dinamica Irpef o Iva;

Effetti netti (milioni)	Fase transitoria		Fase a regime	
	2011	2012	2013	2014
Taglio dei trasferimenti (D.l. 78/2010)	-1.500	-2.500	-2.500	-2.500
Cedolare secca (con emersione)	-373	-170	34	-218
Cedolare secca (senza emersione)	-698	-711	-724	-976
IMUP-possesso				0
IMUP-trasferimento				503
TOTALE con emersione	-1.873	-2.670	-2.466	-2.215
TOTALE senza emersione	-2.198	-3.211	-3.224	-2.973

- **la perequazione:** la sostituzione degli attuali trasferimenti con imposte caratterizzate da una forte sperequazione territoriale rende necessario un efficace sistema di riequilibrio. Il Fondo sperimentale risponde solo in parte a questa esigenza: va perciò meglio definito nei suoi meccanismi di alimentazione e riparto, avvicinandolo ai criteri stabiliti dalla Legge 42/2009 e anticipando al 2014 l'entrata a regime del Fondo perequativo definitivo;
- **l'autonomia impositiva:** fino al 2014 ai comuni non viene garantito alcun margine reale di autonomia. Sarebbe invece necessario superare (con opportuni elementi di gradualità e selettività) il blocco delle aliquote. Se venisse confermata l'introduzione della cedolare secca sugli affitti, bisognerebbe valutare l'opportunità di renderla obbligatoria trasformandola in una Imposta comunale sugli affitti (ICA) manovrabile.

L'assetto a regime (dal 2014) del federalismo municipale non appare coerente con i principi e gli obiettivi della Legge 42/2009 sia sotto il profilo del legame tra tassazione e rappresentanza che dal punto di vista del grado effettivo di autonomia finanziaria garantito ai comuni.

Per riportare il sistema nel solco dell'articolo 119 della Costituzione e della legge-delega è innanzitutto necessario rivedere il nuovo assetto delle entrate tributarie comunali:

- ridimensionare o sopprimere l'IMUP-trasferimento, troppo sperequata sul territorio e variabile nel tempo per rappresentare un'adeguata fonte di finanziamento dei comuni;
- eliminare l'IMUS, assai discutibile nei suoi meccanismi e in contraddizione con l'obiettivo di semplificare il sistema tributario;
- introdurre una "service tax" manovrabile che assorba la TARSU ed altri tributi comunali minori;
- attribuire ai comuni la possibilità di istituire una o più imposte di scopo, così come stabilito dalla legge-delega;
- prevedere, a "chiusura" del sistema, una partecipazione Irpef o Iva per integrare le fonti di entrata comunali e finanziare il fondo perequativo.

Vanno accresciuti, rispetto a quanto stabilito dallo schema di D.lgs., i margini di autonomia fiscale dei comuni, ampliando la potestà regolamentare sull'IMUP-possesso e aumentando il novero dei tributi manovrabili a livello municipale.

Ultimo punto – ma non certo ultimo in ordine di importanza – la perequazione. I **meccanismi di riequilibrio sono una componente decisiva del sistema**. Per questo, desta più di una preoccupazione il fatto che nulla si dica nello schema di D.lgs. sulla perequazione nella fase a regime. **E' necessario fare chiarezza**, concretizzando i criteri definiti dalla Legge 42/2009: perequazione integrale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e riequilibrio in base alla capacità fiscale per le altre funzioni dei comuni.