

Luci e ombre della nuova autonomia tributaria dei Comuni

Un commento allo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale

Cristina Bargerò* e Stefano Piperno**

INTRODUZIONE

Nel processo di attuazione della L. 42/2009 il decreto legislativo in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province e lo schema di decreto sul federalismo fiscale municipale hanno aperto la strada per un processo di significativi cambiamenti nelle relazioni finanziarie tra Stato e enti locali¹. Ma mentre il primo è stato definitivamente approvato, sul secondo non si è riusciti sinora a trovare una intesa tra le parti politiche e con il mondo delle autonomie. Proprio mentre questo contributo veniva ultimato sono state proposte dal Governo una serie di modifiche significative allo schema di decreto originario che non siamo ancora in grado di valutare pienamente. Su di esse si è acceso un teso dibattito politico che lascia presagire ulteriori aggiustamenti. È bene quindi limitarsi ad una analisi degli elementi principali del decreto originario, alcuni dei quali paiono comunque destinati a essere confermati, rinviando ad un successivo appuntamento la valutazione dei cambiamenti in corso. Lo schema di decreto nella sua prima versione presentava due caratteristiche principali. La prima, di natura costitutiva, era legata alla crescita dell'autonomia tributaria comunale in relazione alla base imponibile immobiliare, come previsto dall'art. 11 c.1 b) della L. 42/09; la seconda era invece legata ai delicati meccanismi secondo i quali la crescita dell'autonomia tributaria doveva essere controbilanciata dalla riduzione dei trasferimenti erariali in base alle disposizioni dell'art. 11 c.1, e) della stessa legge che prevedono la soppressione dei trasferimenti statali finalizzati al finanziamento delle funzioni fondamentali e non degli enti locali. Nella prima parte di questa nota vengono descritte le caratteristiche dei nuovi tributi immobiliari dei Comuni previsti dal primo schema di decreto. Nella seconda parte si effettua un tentativo di valutazione a livello regionale dell'impatto della riforma, nella sua prima formulazione, in termini di gettito attribuito ai Comuni e di riduzione dei trasferimenti. La terza parte è dedicata ad un breve approfondimento dell'impatto sul Piemonte. In un riquadro vengono richiamate brevemente le



Il Buon Governo di Siena

Autore: **Ambrogio Lorenzetti**

Le Biccherna (1257)

Semplici "tavolette" di legno decorate, usate per proteggere i registri relativi a ogni semestre della Biccherna, l'ufficio delle finanze del Comune di Siena.

* IRES-Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – bargeroc@ires.piemonte.it

** IRES-Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – piperno@ires.piemonte.it

¹ Approvati dal governo il 26 luglio e il 4 agosto 2010. Mentre quello in materia di determinazione costi e dei fabbisogni standard di comuni Città metropolitane e Province è stato definitivamente approvato (D. Lgs. n. 216 del 26 Novembre 2010) è ancora in corso la discussione del governo con la Conferenza unificata al fine di ottenere una intesa e poi passare attraverso le previste procedure parlamentari prima dell'approvazione definitiva (cfr. art. 2, c.3 della L. 42/09).

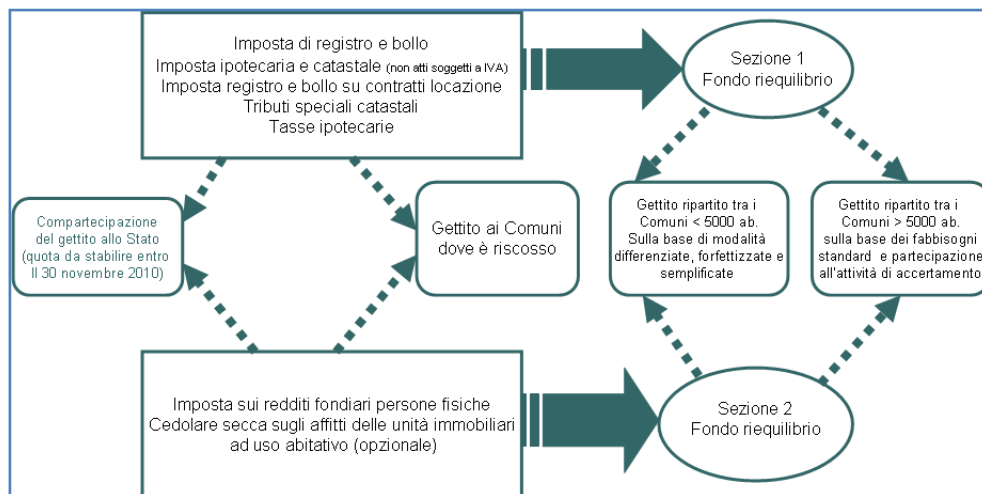
modifiche introdotte dal governo nel gennaio 2011, rinviando ad un successivo contributo una loro valutazione più approfondita. Nell'ultima parte si svolgono alcune considerazioni finali sul processo attuativo della riforma dei tributi comunali. Il nuovo assetto dei tributi locali nello schema di decreto del Luglio 2010. Il decreto in materia di federalismo fiscale municipale prevede un riordino della fiscalità immobiliare in due stadi. Il primo decorre dal 1 gennaio 2011 sino alla fine del 2013 ed è basato su una devoluzione completa ai Comuni di buona parte dell'attuale imposizione erariale immobiliare. A partire dal 1 gennaio 2014 si prevede un nuovo assetto a regime con l'introduzione di una imposta municipale propria (IMU) sugli immobili ad uso abitativo ad eccezione della prima casa e di una imposta municipale secondaria facoltativa sugli immobili non ad uso abitativo. Allo Stato è garantita comunque una percentuale di partecipazione al gettito di questi tributi per garantire la neutralità finanziaria del provvedimento. Ciò significa che a fronte della devoluzione dei tributi lo Stato dovrebbe ridurre dello stesso ammontare i propri trasferimenti ai Comuni. In realtà, come vedremo meglio in seguito, nello stesso periodo si verranno a cumulare anche le riduzioni dei trasferimenti previste nell'ambito della manovra finanziaria di luglio, pari a 1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012, lasciando presagire un periodo di pesante stress finanziario per le amministrazioni comunali. Si apre quindi una delicata partita tra Stato e Comuni (ma lo stesso discorso vale anche per le Regioni e le Province) per quello che concerne la quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, ovvero del livello di copertura di quello che nel gergo degli studiosi di finanza locale viene definito come squilibrio fiscale verticale (la differenza tra entrate autonome e spese dei governi subnazionali). Nella fase transitoria, nel periodo 2011-2013, erano attribuiti ai Comuni i seguenti tributi immobiliari erariali:

1. imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti soggetti a registrazione in termine fisso relativi all'art.1 della tariffa parte prima del D.P.R. n. 131/1986 (atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti immobiliari di godimento compresa la rinuncia pura e semplice agli stessi, provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi).
2. Imposta ipotecaria e catastale (ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti all' imposta sul valore aggiunto).
3. Imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario.
4. Imposta di registro e imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili (quella di registro solo fino al 2014 per i contratti liberi nel caso della cedolare secca, quella di bollo se non si utilizza il regime della cedolare secca).
5. Tributi speciali catastali (sulle varie attività svolte dagli uffici del catasto).
6. Tasse ipotecarie.

Nello stesso periodo viene introdotta una cedolare secca sugli affitti di unità immobiliari ad uso abitativo, opzionale e sostitutiva rispetto al regime ordinario Irpef sui redditi fondiari, comprese le addizionali locali e l'imposta di bollo, di cui al punto (3) sopra. La cedolare è pari al 20 per cento del canone concordato tra le parti. È previsto un acconto pari all'85 per cento della cedolare da versare nel 2011 e al 95 per cento nel 2012, con versamenti a saldo negli anni successivi, secondo modalità definite dall'Agenzia delle entrate.

Sono previste anche rilevanti sanzioni per omesse o infedeli denunce. È bene rilevare che la cedolare secca non si applica alle locazioni di unità immobiliare di uso abitativo effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni o di enti non commerciali. Per completare il quadro occorre infine ricordare che l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica (L. n. 20/89) è trasferita dai Comuni allo Stato e di fatto confluisce all'interno delle compartecipazioni del gettito da attribuire allo Stato. Una quota delle imposte devolute viene, infatti, mantenuta allo Stato (tra cui, appunto, il gettito della addizionale all'accisa sull'energia elettrica) per compensare l'eventuale eccedenza del gettito rispetto all'ammontare dei trasferimenti statali da fiscalizzare. Il resto confluisce in un Fondo sperimentale di riequilibrio diviso in due sezioni: nella prima confluiscono i tributi immobiliari 1, 2, 4, 5 e 6; nella seconda confluiscono il tributo immobiliare 3 e la cedolare secca (ovvero le imposte sul reddito). In questa prima fase non sembra quindi che vi possa essere una attribuzione diretta dei tributi devoluti ai Comuni dove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. La distribuzione del gettito dei diversi tributi immobiliari tra il Fondo di riequilibrio e lo Stato (e, eventualmente, i Comuni di origine) nonché i criteri di distribuzione tra Comuni tra le due sezioni del fondo sono rinviati ad un decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia, previo accordo sancito in sede di conferenza Stato- città ed autonomie locali. Il decreto sarebbe dovuto essere emanato entro il 30 novembre 2010 ma tale termine non è stato rispettato dal governo a fronte del mancato accordo degli enti locali sullo schema di decreto legislativo. La Figura 1 sintetizza il funzionamento della fase transitoria 2011-2013.

FIGURA 1 LA FASE TRANSITORIA PER L'ATTRIBUZIONE DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE AI COMUNI (2011-2013)



A partire dal gennaio 2014 lo schema di decreto prevedeva l'introduzione di due nuove imposte municipali:

- Una imposta municipale propria (IMU)
- Una imposta municipale secondaria facoltativa (IMUF)

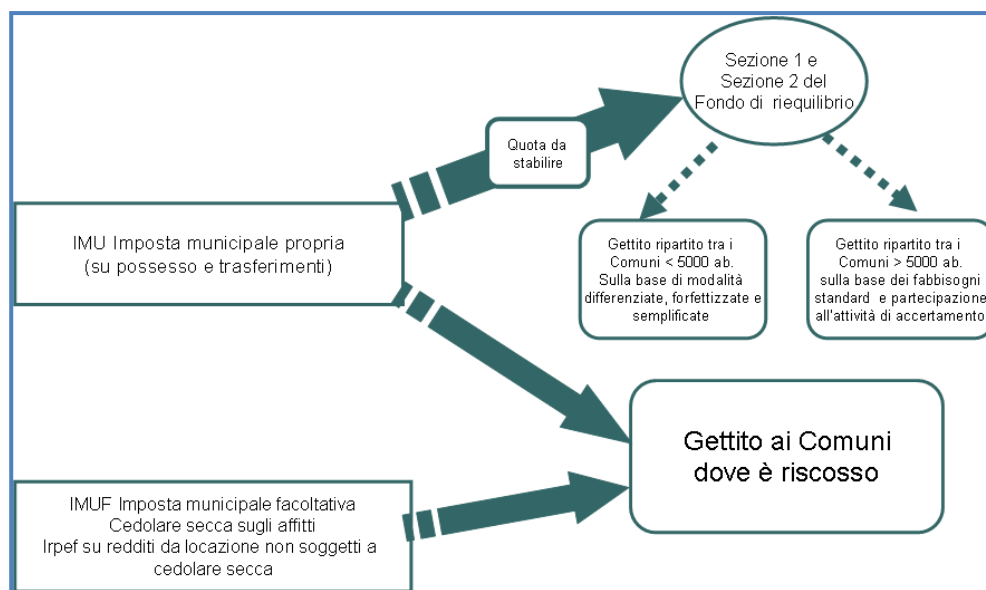
L'IMU è distinta in due componenti. La prima sostituisce l'ICI e ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale. La seconda ha per presupposto il trasferimento di immobili e sostituisce tutti i tributi erariali attribuiti nella prima fase della riforma individuati con l'asterisco (*):

- a) l'imposta sul reddito delle persone fisiche e relative addizionali dovute in relazione a redditi fondiari relativi ai beni non locati (*);
- b) l'imposta di registro (*);
- c) l'imposta ipotecaria e catastale (*);
- d) l'imposta di bollo (*);
- e) le tasse ipotecarie (*);
- f) i tributi speciali catastali (*);
- g) l'imposta sulle successioni e sulle donazioni;
- h) l'imposta comunale sugli immobili.

In definitiva, a regime scompaiono tutti i tributi immobiliari già erariali previsti nella prima fase ad eccezione della cedolare secca sugli affitti che viene mantenuta così come l'Irpef derivanti da redditi di locazione diversi da quelli assoggettati alla cedolare secca. Viene poi aggiunta l'imposta sulle successioni e donazioni e assorbita l'imposta comunale sugli immobili. Il decreto conferma la non attribuzione della nuova imposizione al possesso dell'abitazione principale e alle pertinenze della stessa².

La base imponibile dell'IMU è il valore imponibile determinato ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 504/1992. L'aliquota doveva essere stabilita entro il 30 novembre 2010 con decreto del Presidente del consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'Economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, garantendo anche in questo caso la neutralità finanziaria del provvedimento. I Comuni possono modificare in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota così fissata. Sono previste riduzioni della metà per l'imposta nel caso di immobili locati e di immobili relativi all'esercizio di attività di impresa arti e professioni ovvero possedute da enti non commerciali; questi ultimi continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi.

FIGURA 2 SITUAZIONE A REGIME DEL NUOVO SISTEMA DI FISCALITÀ LOCALE A PARTIRE DAL 2014



² Ad eccezione delle unità immobiliari classificate nella categorie catastali A1, A8, A9.

La seconda componente dell'IMU è quella relativa ai trasferimenti immobiliari. Si prevede un'aliquota pari all'8 per cento, ridotta rispetto all'attuale 10 per cento ordinario del registro. Il regime agevolato del 3 per cento è ridotto al 2 per cento nei casi specificati dall'art. 6 del decreto. A partire dal 2015 i Comuni possono modificare di 1 o 2 punti percentuali l'aliquota ordinaria. Nel caso di adempimenti presso il catasto o i registri immobiliari in conseguenza di atti che non comportano trasferimento l'imposta è applicata in misura fissa pari a 500 euro.

A regime, è prevista una seconda imposta comunale in questo caso facoltativa (IMUF) che può essere introdotta a partire dal 2014, con l'esclusione degli immobili ad uso abitativo, e sul presupposto di consultazioni comunali svolte secondo lo Statuto comunale e sulla base di una deliberazione del Consiglio comunale.

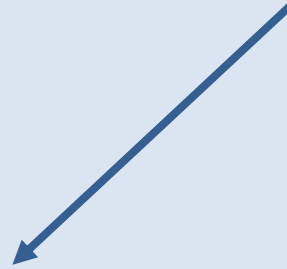
Tale imposta si basa sull'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari e può sostituire in tutto o in parte altre forme di prelievo (la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza). L'imposta è determinata sulla base della durata e l'entità dell'occupazione e il Comune può prevedere esenzioni ed agevolazioni. La Figura 2 sintetizza il funzionamento della situazione a regime a partire dal 2014.

Una valutazione quantitativa

La stima dell'impatto della riforma di tributi locali a livello regionale sconta ancora molte incertezze dovute all'assenza di dati di finanza pubblica sufficientemente disaggregati e aggiornati. La relazione tecnica della Ragioneria Generale dello Stato allo schema decreto attuativo sulla fiscalità ai Comuni offre alcuni dati aggregati che è utile richiamare (tab. 1) al fine di delineare uno scenario generale di riferimento. Per il 2011 il gettito dei tributi devoluti comprensivo delle stime sulla cedolare sugli affitti è pari a 15,5 miliardi di euro. Si prevede che a questa cifra vadano sottratti 1,89 miliardi di compartecipazioni dello Stato e 0,733 miliardi di gettito relativo all'addizionale all'accisa sull'energia elettrica. I tributi devoluti ai Comuni si riducono così a 12,9 miliardi e confluirebbero (sempre secondo la relazione tecnica) tutti nel fondo sperimentale di riequilibrio. La stima doveva essere confermata entro il 30 novembre 2010, d'intesa con la Conferenza-Stato Città ed autonomie locali. Il rinvio dell'approvazione del decreto ha comportato il non rispetto anche di questa scadenza lasciando ancora imprecisata questa fase cruciale del processo.

TABELLA 1 STIMA DEI TRIBUTI IMMOBILIARI DEVOLUTI IN BASE ALL' ART.1, C.1,2,3 DELLO SCHEMA DI DECRETO SUL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE E DELLA COMPARTECIPAZIONE DEL GETTITO ALLO STATO. VALORI RELATIVI AL 2011

	Valore	%	Valore netto	Riduzione stimata
TRIBUTI DEVOLUTI				
Imposta di registro	3333	21,4	2769	564
Imposta ipotecaria e catastale	1993	12,8	1657	336
Irpef redditi fondiari	6380	40,9	5302	1078
Imposta registro e bollo su contratti locazione	1096,9	7,0	912	185
Tributi speciali catastali	25,9	0,2	22	4
Tasse ipotecarie	110,3	0,7	92	19
Cedolare secca sugli affitti	2644	17,0	2198	446
Totale	15583,1	100	12952	2631
COMPARTECIPAZIONE DEL GETTITO ALLO STATO				
Addizionale all'accisa ENEL attribuita allo Stato	733			
Compartecipazione delle entrate allo Stato	1898			
Totale entrate devolute allo Stato	2631			



Fonte: Relazione tecnica della RGS allo schema di decreto legislativo e ns. stime.

Il vero nodo per l'attuazione del decreto è però rappresentato dalla valutazione dell'entità esatta dei trasferimenti statali da sopprimere a fronte della assegnazione di risorse tributarie autonome nella prima e nella seconda fase. La Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nella sua analisi dei trasferimenti statali agli enti locali, riferita solo al 2008, ha ricostruito più precisamente la distribuzione regionale dei trasferimenti del Ministero dell'Interno ai Comuni distinguendoli tra trasferimenti di tipo permanente e generale da fiscalizzare (definiti di tipo A), trasferimenti permanenti ma non destinati alla totalità degli enti che potrebbero essere sia mantenuti che fiscalizzati (tipo B) e trasferimenti sicuramente da sopprimere (tipo C, tra i quali i contributi del Fondo per lo sviluppo investimenti). Restano invece imprecisate le stime sui trasferimenti ai Comuni da sopprimere o mantenere da parte degli altri Ministeri. Nella tabella 2 sono riportate queste stime che mostrano come rispetto ad un totale di 17,1 miliardi (o 17,3 miliardi secondo la stima dell'IFEL) di trasferimenti statali desumibili dai consuntivi comunali i trasferimenti riconducibili solo al Ministero dell'Interno (di tipo A e B) sulla base delle sue assegnazioni (spettanze) si riducono a 14,4 miliardi. La differenza di circa 2,7-2,9 miliardi dovrebbe essere riconducibile ai trasferimenti specifici del ministero dell'Interno da mantenere (687 milioni), all'assenza dei trasferimenti da parte degli altri Ministeri (il dato stimato dalla COPAFF e riportato nella tabella oscilla però tra 1,6 e 0,928 miliardi a

seconda che si utilizzino dati di competenza o di cassa) e probabilmente ai diversi criteri utilizzati dal Ministero dell'Interno per definire le spettanze rispetto a quelli utilizzati dai Comuni per l'accertamento dei contributi nei consuntivi (ad esempio sui vari rimborsi per le riduzioni dell'ICI). Si tratta comunque di differenze significative delle quali sarebbe bene chiarire le ragioni e che comunque ci dicono che la cifra di 14,4 miliardi è chiaramente sottostimata. La relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato allo schema di decreto delegato si è però basata provvisoriamente proprio sulle stime della COPAFF relative ai soli trasferimenti del Ministero dell'Interno proiettando i dati relativi al 2008 sino al 2013 (tab. 3) tenendo conto delle riduzioni disposte dalla L. 189/09 e, soprattutto, dalla L. 122/2010 pari a 1,5 miliardi nel 2011 e a 2,5 miliardi nel 2012 e nel 2013. In termini aggregati, nel 2011 (Fig. 1) i Comuni a fronte di un gettito stimato di tributi devoluti di 15,5 miliardi dovrebbero restituire allo Stato circa 2,6 miliardi con una curiosa formula di compartecipazione verso l'alto (generalmente sconsigliata dalla teoria) di parte dei tributi devoluti e attraverso la "ricentralizzazione" dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica (un tributo, invece, facilmente applicabile a livello locale). Tali stime dovevano essere aggiornate in sede di definizione della legge di bilancio dello Stato attraverso una Intesa da raggiungere nella Conferenza Stato Città e autonomie locali entro il 30 novembre 2010 sui trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione e sulla quota di compartecipazione statale al gettito devoluto ai Comuni e sulla quale non si è ancora raggiunto nessun accordo (né sembra facile raggiungerlo nell'immediato futuro). Il rischio è quello di trovare soluzioni transitorie che vengono successivamente rideterminate sulla base della ridefinizione dei trasferimenti da fiscalizzare, come previsto dall'art. 1, c.6 dello schema di decreto, con evidenti effetti negativi in termini di instabilità e incertezza per le politiche di bilancio dei Comuni. Il meccanismo previsto è riportato nella Figura 3. Abbiamo anche stimato la riduzione prevista di ciascuno dei tributi devoluti dallo Stato attribuendola in misura proporzionale al loro peso (tab. 1) al fine di quantificare le due sezioni del fondo sperimentale di riequilibrio. Nella figura 3 sono compresi anche trasferimenti statali che dovrebbero essere fiscalizzati. La L. 42/09 (art. 11/1) prevede, infatti, la soppressione di tutti i trasferimenti erariali e regionali, ad eccezione di quelli di natura specifica, "definiti contributi speciali", e dei trasferimenti per il finanziamento delle rate di ammortamento dei mutui, da sostituire con un nuovo sistema di tributi propri, addizionali, compartecipazioni e quote di un fondo perequativo di nuova istituzione. Le ricostruzioni effettuate nel 2010 dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e dall'IFEL sull'entità dei trasferimenti statali e regionali ai Comuni³ consentono di definire un quadro di riferimento abbastanza simile solo per il 2008, pur senza potere ancora dettagliare compiutamente i trasferimenti con le caratteristiche di contributi speciali. La Relazione sul federalismo fiscale presentata al Parlamento dalla COPAFF dichiara onestamente l'impossibilità di avere dati precisi e aggiornati rispetto ad alcune variabili di bilancio cruciali per valutare l'impatto delle

³ Cfr. COPAFF, *Relazione sul federalismo fiscale e allegati*, presentata al Parlamento il 30 giugno 2010, dattil. <http://www.tesoro.it/primo-piano/primo-piano.asp?ppid=24716>; IFEL, Fondazione ANCI, *Il quadro finanziario dei Comuni*, Luglio 2010. <http://portale.webifel.it/articoli.do?metodo=dettaglioArticolo&idNotizia=24957&actionRitorno=visualizzaCms&methodRitorno=homePageSezione&idTemplate=132&idBox=492&idTemplate=132>.

“fiscalizzazione” dei trasferimenti sia a livello macro che micro. Ci siamo comunque cimentati su una prima stima dell’effetto a livello regionale da considerare però assolutamente provvisoria per più ordini di considerazioni:

- i. il riferimento è solo ad un anno (il 2008) è ciò può risultare un dato non adeguato specialmente per i trasferimenti in conto capitale che possono oscillare negli anni;
- ii. sia la COPAFF che l’IFEL utilizzano insieme dati tratti dai certificati sul conto consuntivo e dalle spettanze attribuite dal Ministero degli Interni; queste ultime però, a rigore, non costituiscono un accertamento definitivo di entrata;
- iii. non è stato ancora possibile enucleare i trasferimenti ai Comuni in termini di competenza dai bilanci dei Ministeri diversi da quello degli Interni per quello che concerne i trasferimenti da mantenere per la loro natura specifica. Nei certificati sui conti consuntivi questi trasferimenti rientrano nella voce generica “altri contributi”, senza poterne evidenziare la natura specifica o meno;
- iv. “last but not least” vi è il problema del regime dei trasferimenti alla finanza locale nelle RSS. Attualmente nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d’Aosta la finanza locale è regolata a livello regionale, vale a dire i trasferimenti sono finanziati pressoché totalmente dal bilancio regionale e non da quello statale. Invece, gli enti locali della Sicilia e Sardegna ricevono ancora i trasferimenti erariali come nelle altre Regioni a Statuto Ordinario. Non è ancora chiaro se gli enti locali nelle RSS saranno sottoposti ad un regime differenziato o parteciperanno al processo di riequilibrio a livello nazionale con le RSO. La L. 42 rinvia alle norme di attuazione degli Statuti Speciali per cui non è ancora possibile una risposta. Nella Relazione della COPAFF si ritiene che “i trasferimenti da fiscalizzare in sede di esercizio diretto della delega dovrebbero riguardare solo gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario, rimanendo nelle RSS la fiscalizzazione affidata al percorso particolare che la legge 42/2009 ha riservato loro in ossequio all’autonomia statutaria”.

TABELLA 2 STIMA DEI TRASFERIMENTI STATALI DA FISCALIZZARE (2008)
(VALORI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	(1) Totale trasfer. dallo Stato da consuntivi comunali (°)	(2) Totale trasfer. dallo Stato (*)	(3) Totale trasfer. sicuramente generali dal Ministero Interno (**)	(4) Altri trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare (***)	(5) Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare (****)	(6) Totale trasfer. conto amm. Mutui (+)	(7) Altri trasfer. specifici dal Ministero dell'Interno da valutare (++)	(8) Trasfer. da altri Ministeri (+++)	(9) Trasfer. da altri Ministeri (dati di cassa) (++++)
Piemonte	1269860	1248812	1062083	34376	1096459	49702	10624	92254	54274
Lombardia	2461243	2427093	2096788	58836	2155624	107297	19750	164011	99504
Veneto	1135515	1122798	973147	18670	991817	51639	9842	64723	47848
Liguria	579129	575097	472792	8877	481669	21238	1850	78020	15827
Emilia- Romagna	1111813	1102354	993202	12253	1005455	43417	1760	60304	32353
Toscana	1201650	1194850	916803	11565	928368	42811	1587	226986	65364
Umbria	259742	258525	222314	2628	224942	9647	1392	16700	19066
Marche	373101	369669	332804	8753	341557	17576	1929	17490	11750
Lazio	1876251	1860109	1413695	6748	1420443	76609	426657	166354	98526
Abruzzo	332358	323462	278820	8066	286886	18524	2326	19466	14082
Molise	107069	105201	73064	4016	77080	5492	1291	18675	4676
Campania	2185336	2134927	1780441	32943	1813384	70817	85151	259238	58964
Puglia	1173800	1137639	948080	4355	952435	46511	19482	101277	35092
Basilicata	206409	204428	169779	4957	174736	10701	6562	27523	7946
Calabria	669955	660822	539741	21273	561014	36421	9053	68851	57730
TOTALE									
RSO	14943231	14725786	12273553	238316	12511869	608402	599256	1381872	623002
Sardegna	439192	429874	379572	6768	386340	26900	3350	38799	17192
Sicilia	1840554	1824635	1392693	11384	1404077	80947	73440	207830	277454
Valle d'Aosta	8797	8590	7228	3	7231	0	885	389	521
Friuli Venezia Giulia	90100	88807	78943	6	78949	0	10768	5785	7551
Trentino Alto Adige	28705	28037	24742	14	24756	0	6	1139	2345
TOTALE									
RSS	2407348	2379943	1883178	18175	1901353	107847	88449	253942	305063
TOTALE									
ISOLE	2279746	2254509	1772265	18152	1790417	107847	76790	246629	294646
ITALIA	17350579	17105729	14156731	256491	14413222	716249	687705	1635814	928065

Fonte: COPAFF, *Relazione sul federalismo fiscale. Allegato 2. Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali*, Giugno 2010; IFEL, *Fondazione ANCI, Il quadro finanziario dei Comuni*, Luglio 2010.

(°) Stima IFEL-ANCI; elaborazioni sui Certificati sul conto consuntivo 2008. Cfr.: IFEL, 2010. I dati non comprendono il fondo sviluppo investimenti (636 milioni) né i fondi di natura speciale del Ministero degli Interni (600 milioni). Comprendono la compartecipazione Irpef (890 milioni) e la stima definitiva del gettito dei trasferimenti sostitutivi dell'ICI prima casa sulla base delle spettanze definitive (circa 3,4 miliardi). Nei dati sono compresi i trasferimenti da altri ministeri.

(*) Stima COPAFF sulla base dei certificati sui conti consuntivi. I dati non comprendono il fondo sviluppo investimenti (716 milioni) riportato nella colonna 6 e i Fondi di natura speciale del ministero degli Interni riportati nella colonna 7 (687 milioni). I dati comprendono la compartecipazione Irpef (879 milioni) e la stima definitiva del gettito dei trasferimenti sostitutivi dell'ICI prima casa sulla base delle spettanze definitive (circa 3,4 miliardi) e non degli accertamenti da consuntivo. Nei dati sono compresi i trasferimenti da altri ministeri.

(**) Stima COPAFF sulla base solo dei trasferimenti di tipo sicuramente generale del Ministero degli Interni calcolati sulla base delle spettanze e non degli accertamenti da consuntivo.

(***) Stima COPAFF sui trasferimenti permanenti ma non destinati alla totalità degli enti che comunque potrebbero essere fiscalizzati.

(****) Stima COPAFF e Relazione tecnica allo schema di decreto ottenuta aggiungendo il valore dei trasferimenti della colonna (4) a quello della colonna (3).

(+) stima COPAFF.

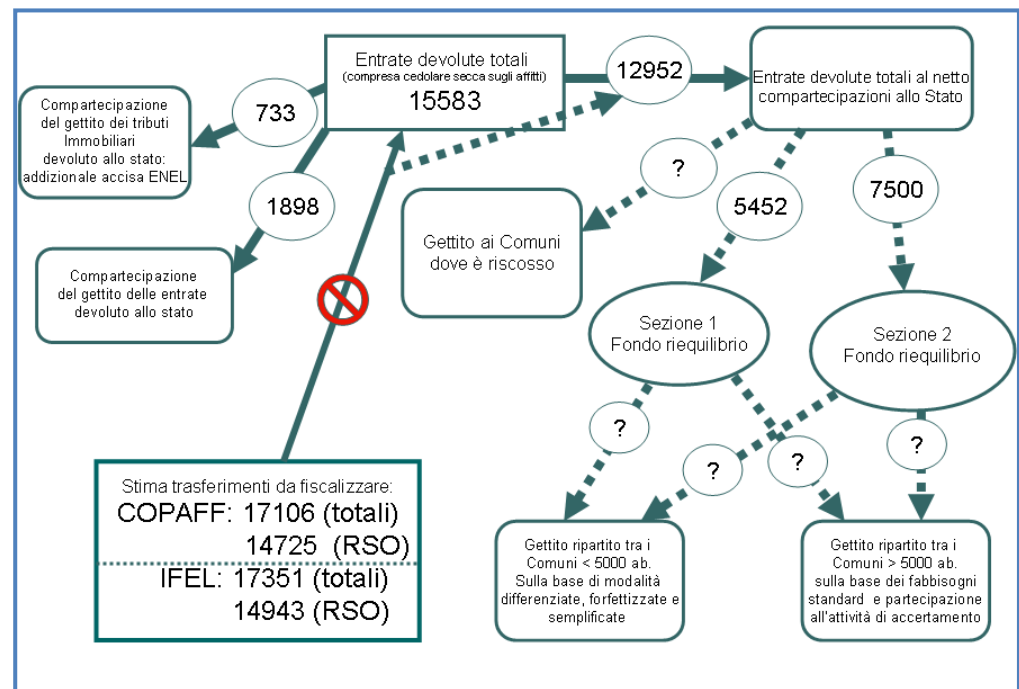
(++) Stima COPAFF.

(+++)

(++++)

Utilizzando questi criteri, le due fonti richiamate in precedenza, arrivano ad una stima pressoché uguale⁴ sul valore dei trasferimenti da sopprimere e fiscalizzare relativamente ai Comuni nelle RSO pari a 14,943 miliardi di euro nel caso dell'IFEL e a 14,725 miliardi da parte della COPAFF. Includendo le RSS il valore dei trasferimenti sale rispettivamente a 17,351 e 17,106 milioni (tab. 2). In questo intorno si collocherebbe (il condizionale è d'obbligo) quindi l'ammontare di tributi, addizionali e compartecipazioni da devolvere ai Comuni. Si tratta di una cifra che supera quindi di circa 4,4-4,1 miliardi di euro il gettito dei tributi devoluti ai Comuni nella fase transitoria per l'introduzione della nuova imposizione immobiliare.

FIGURA 3. IL MECCANISMO DI FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI STATALI: STIMA DEI FLUSSI FINANZIARI TRA LO STATO E I COMUNI (VALORI IN MILIONI)



Nel dato si scontano gli effetti della riduzione di 1,5 miliardi di euro previsto dalla manovra di luglio 2010 (art. 14 del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. 122/2010) per il 2011 e di 2,5 miliardi per il 2012. Anche includendo questi tagli risulterebbe comunque però una riduzione tra 1,4 e 1,9 miliardi nel 2012 con le conseguenze che si possono immaginare. Limitandosi alle Regioni a statuto ordinario gli squilibri si riducono ad una cifra che oscilla tra 1,9 e 1,7 miliardi, valori che sostanzialmente si allineano ai tagli previsti per il 2011 dalla manovra di luglio. In questo caso il riequilibrio sarebbe più semplice ma resta da chiedersi come le entrate devolute totali possano essere attribuite solo ai Comuni localizzati nelle Regioni a Statuto ordinario.

In conclusione, è in corso una rideterminazione dello "squilibrio verticale" nelle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, il cui esito rischia di creare le premesse per nuove fasi di incertezza e di conflittualità nella finanza locale italiana. Il processo dovrebbe essere attentamente monitorato a livello tecnico e

⁴ Le ragioni delle differenze sono elencate in calce alla tabella 2.

istituzionale. Ma il problema si porrà in forma rilevante anche per quello che concerne lo “squilibrio orizzontale” considerata la distribuzione squilibrata delle nuove basi imponibili immobiliari. Una indicazione di massima della sua entità all’avvio della fase transitoria (2011) può essere fatta a livello regionale, confrontando il valore dei trasferimenti fiscalizzabili con il gettito stimato dei tributi devoluti. Questi sono stati inizialmente distribuiti regionalmente sulla base delle informazioni sul gettito dei tributi a livello comunale presentate dal Ministero dell’economia e dalla COPAFF⁵. Nella stima sono considerati i Comuni presenti nelle RSS, anche se, come si è già rilevato, la decorrenza e le modalità di attribuzione dei tributi dovranno essere stabiliti in conformità dei rispettivi Statuti e con le procedure dell’art. 27 della L. 42/09. Ne emerge (tab. 3) una stima dello squilibrio orizzontale (a livello regionale) nell’anno zero della riforma (2011) che mette in luce valori rilevanti e differenziati. Si può vedere come le nuove entrate tributarie più che compensano i trasferimenti soppressi nel 2011 in tutte le regioni del centro nord ad eccezione dell’Umbria (oltre che nelle tre RSS che già gestiscono la finanza locale). La gestione del fondo sperimentale perequativo (e poi quello a regime) non potrà fare a meno di tenere conto di queste differenziazioni attraverso un percorso graduale di abbandono del criterio della spesa storica in favore di quello basato sui fabbisogni standard.

Riquadro 1 Le modifiche presentate dal Governo nel gennaio 2011

Tra i decreti attuativi della L. 42/2009 lo schema di decreto legislativo sul federalismo municipale è quello che ha creato più attriti con il mondo delle autonomie. Ciò evidenzia la rilevanza della questione tributaria locale nel nostro paese, un nodo irrisolto soprattutto a partire dall’inizio del nuovo secolo. Il governo ha proposto una serie di modifiche allo schema di decreto per cercare di venire incontro alle obiezioni del mondo delle autonomie e di varie forze politiche. In assenza di maggiori dettagli, ne elenchiamo le principali rinviando un loro approfondimento al momento in cui saranno presentate in maniera definitiva.

1. Innalzamento al 21 per cento della cedolare secca sui contratti a canone libero mentre scende al 19 per cento quella sui contratti a canone concordato. Ai Comuni però non andrebbe il gettito totale ma solo una compartecipazione.
2. Bonus fiscale per gli inquilini con figli a carico all’interno di certe soglie di reddito.
3. Attribuzione ai Comuni di una compartecipazione (pari al 2 per cento in una prima ipotesi) all’Irpef di circa 4 miliardi.
4. I trasferimenti di proprietà degli immobili non costituiranno più componente della base imponibile dell’IMU, e saranno sostituiti da una compartecipazione all’imposta erariale sui trasferimenti di proprietà.
5. L’imposta municipale sul possesso (IMU) sulle abitazioni non principali avrà un’aliquota base e prevede una serie di esenzioni.
6. Introduzione di una tassa di soggiorno opzionale in una fascia predeterminata.
7. Raddoppio delle sanzioni per chi non dichiara entro il 31 marzo le case sconosciute al fisco (“case fantasma”) garantendo che il 50 per cento del gettito andrà ai municipi.
8. Modifiche al regime dell’imposta di scopo per opere pubbliche.

⁵ Cfr. COPAFF, Federalismo municipale, imposte su immobili per Comune, 22 Novembre 2010 <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>.

9. Previsione di un tetto alla pressione fiscale e tariffaria complessiva affidato al monitoraggio della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 5 della L. 42/2009.

Si tratta di un insieme di modifiche che nel complesso paiono ridurre l'autonomia tributaria dei Comuni anche se una valutazione precisa potrà esser offerta solo quando siano previste definitivamente le modifiche allo schema di decreto.

TABELLA 3 STIMA DEI TRASFERIMENTI STATALI DA SOPPRIMERE EFFETTUATA DALL'IFEL-ANCI E DEI TRIBUTI DEVOLUTI A LIVELLO REGIONALE

SQUILIBRI ORIZZONTALI NEL 2011

REGIONI <i>(valori in migliaia)</i>	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2008	Distribuz. %	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2011	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2012	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2013	Gettito Irpef immobili	Gettito registro	Gettito ipot. catastale	Gettito tasse ipot. catastale	Gettito Registro e bollo su contratti locazione	Gettito cedolare secca	Totale	Squilibri orizzontali 2011	Spese correnti Comuni 2008	Squilibri orizzontali 2011 su spese correnti 2008 in %
Piemonte	1096	8,76	985	910	918	450	216	129	9	70	184	1059	73	3738	1,96
Lombardia	2156	17,23	1937	1790	1805	928	537	299	22	209	370	2365	428	8105	5,28
Veneto	992	7,93	891	823	830	464	262	160	11	87	192	1176	285	3536	8,05
Liguria	482	3,85	433	400	403	249	114	71	5	31	101	571	138	1768	7,80
Emilia-Romagna	1005	8,04	903	835	842	541	260	153	11	91	220	1276	372	3841	9,69
Toscana	928	7,42	834	771	777	439	224	128	9	69	178	1047	213	3315	6,42
Umbria	225	1,80	202	187	188	66	39	23	2	11	27	167	-35	755	-4,60
Marche	342	2,73	307	284	286	126	66	41	3	20	53	309	2	1276	0,18
Lazio	1420	11,35	1276	1179	1189	643	325	171	12	117	259	1527	251	4435	5,66
Abruzzo	287	2,29	258	238	240	85	61	36	2	13	37	234	-24	974	-2,47
Molise	77	0,62	69	64	65	17	10	7	0	2	7	44	-25	276	-9,11
Campania	1813	14,49	1629	1506	1518	351	162	102	6	53	155	830	-800	4795	-16,68
Puglia	952	7,61	856	791	797	249	140	89	6	31	112	626	-230	2741	-8,38
Basilicata	175	1,40	157	145	146	21	12	10	1	3	10	56	-101	447	-22,65
Calabria	561	4,48	504	466	470	79	49	34	2	10	35	209	-296	1489	-19,85
TOTALE RSO	12512	100	11243	10388	10474	4705	2477	1454	101	816	1942	11495	252	41491	0,61
Sardegna	386	20,32	347	321	321	93	71	43	3	15	40	264	-83	1720	-4,83
Sicilia	1404	73,85	1262	1166	1166	289	130	95	6	39	128	686	-576	4469	-12,88
Valle d'Aosta	7	0,38	6	6	6	22	12	8	0	9	9	60	53	198	26,98
Friuli Venezia Giulia	79	4,15	71	66	66	98	56	36	2	17	41	249	178	1333	13,36
Trentino Alto Adige	25	1,30	22	21	21	96	24	22	1	16	40	199	176	1242	14,19
TOTALE RSS	1901	100	1709	1579	1579	597	292	203	13	96	256	1458	-251	8962	-2,80
ITALIA	14413	100	12952	11967	12053	5302	2769	1657	114	912	2198	12952	0	50453	0,00

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione tecnica e COPAFF. Dati in milioni di euro.

Un approfondimento sul Piemonte

La disponibilità dei dati sul gettito delle imposte a livello comunale consente un ulteriore approfondimento sull'impatto della riforma nella nostra regione. Per i trasferimenti l'analisi si è basata sull'archivio dei certificati sui conti consuntivi dei Comuni piemontesi raccolti dall'Osservatorio sulla finanza locale dell'IRES. Il valore dei trasferimenti da fiscalizzare è stato ottenuto scomputando, dalla somma dei trasferimenti (ossia Compartecipazione Irpef, Trasferimenti statali di parte corrente del Titolo II e Trasferimenti statali di capitale del Titolo IV), solo quelli derivanti dal Fondo sviluppo investimenti. Rispetto alle valutazioni riportate nella tabella 2 non si è stati in grado di scomputare il valore dei trasferimenti speciali del Ministero degli Interni. Il valore totale dei trasferimenti da fiscalizzare in Piemonte risulta però inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 2⁶.

Infine, dal totale delle imposte devolute ai Comuni, è stata sottratta la quota dell'Addizionale dell'energia elettrica, il cui gettito dovrebbe ritornare allo Stato⁷.

TABELLA 4 TRASFERIMENTI DA FISCALIZZARE E IMPOSTE DEVOLUTE PER PROVINCIA AL 2008
(DATI AGGREGATI, VALORI IN MIGLIAIA)

Province (valori in 000)	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2008	Gettito Irpef immob..	Gettito registro	Gettito ipocat.	Gettito tasse ipot. e catas.	Gettito Registro e bollo su contratti locaz.	Add. en.el	Totale al netto dell'add. en.el.	Squilibri orizz.	Squilibri orizz., su trasfer. %	Spese correnti	Squilibri orizz., su spese correnti %
Alessandria	113.979	70.900	25.100	18.300	1.008	7.225	4.731	117.802	3.823	3%	354.000	1,1%
Asti	59.657	30.100	11.500	8.166	526	3.245	2.525	51.012	-8.645	-17%	151.000	-5,7%
Biella	40.823	21.800	8.230	6.698	348	2.579	2.109	37.546	-3.276	-9%	128.000	-2,6%
Cuneo	124.065	90.100	33.000	25.500	1.641	8.991	5.941	153.291	29.226	19%	407.000	7,2%
Novara	72.224	56.800	19.200	13.300	802	7.838	3.879	94.061	21.837	23%	278.000	7,9%
Torino	695.587	403.000	146.000	90.300	5.891	49.800	19.581	675.409	-20.178	-3%	2.116.692	-1,0%
Verbania	39.126	26.600	9.751	7.320	417	2.428	1.693	44.822	5.696	13%	135.000	4,2%
Vercelli	47.434	29.200	8.134	6.716	337	3.045	1.850	45.582	-1.852	-4%	137.000	-1,4%
Piemonte	1.192.895	728.500	260.915	176.300	10.970	85.151	42.309	1.219.325	26.330	2%	3.706.692	1%

Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti consuntivi 2008

⁶ Le differenze sono riconducibili alla voce dei rimborsi per l'ICI prima casa che nei dati piemontesi sono relativi agli accertamenti da consuntivo e non alle spettanze.

⁷ Il valore delle imposte a livello comunale è stato poi attribuito al netto della quota di 1898 milioni da riversare allo Stato sulla base delle stime effettuate nel paragrafo precedente.

Sottraendo dai trasferimenti statali da fiscalizzare il totale delle imposte trasferite ai Comuni si ottiene l'indicatore che abbiamo definito come "squilibrio orizzontale". Esso rappresenta il surplus o il deficit di risorse che i Comuni dovrebbero affrontare nel primo anno della riforma e che dovrebbe essere coperto in tutto o in parte dal fondo di riequilibrio. Ovviamente, il fondo di riequilibrio dovrà gradualmente coprire solo lo squilibrio riconducibile alle differenze tra spese giustificabili in base ai fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e le entrate standardizzate destinate a finanziare tali spese, oltre che alle differenze tra le capacità fiscali per le funzioni non fondamentali. Per valutarne il peso in termini relativi tale indicatore è stato rapportato al totale dei trasferimenti da fiscalizzare e al totale delle spese correnti. Una prima lettura dei dati (tab. 4) mostra una situazione abbastanza difforme tra le Province piemontesi, in cui la devoluzione dei tributi immobiliari pare privilegiare taluni territori rispetto ad altri: ad Asti e Biella i tributi immobiliari devoluti sono inferiori rispettivamente del 17% e del 9% dei trasferimenti da fiscalizzare, mentre lo squilibrio risulta più contenuto a Vercelli e Torino. Tale fenomeno dipende, da un lato, dal peso dei trasferimenti statali sul totale delle entrate, che raggiunge valori più elevati ad Asti (25%)⁸, Biella (22%) e Torino (21%), dall'altro, soprattutto, da una diversa distribuzione della base imponibile Irpef sul reddito dei fabbricati e dominicale. Le Province nelle quali la devoluzione dei tributi immobiliari più che compensa la riduzione dei trasferimenti sono, nell'ordine, quelle di Novara, Cuneo e Verbania (in cui è inferiore l'incidenza dei trasferimenti erariali sulle entrate). Per Alessandria non emergono grossi mutamenti, con un saldo positivo pari al 3% dei trasferimenti. Particolare la situazione di Vercelli, che, nonostante la bassa incidenza dei trasferimenti statali, registra un valore del rapporto tra squilibrio orizzontale e spese correnti pari al -4%, connesso, in larga parte, ad un basso gettito dell'Irpef sul reddito dei fabbricati e dominicale e delle imposte di registro. Infine, l'impatto degli squilibri orizzontali sulla spesa corrente incide negativamente ad Asti mentre è invece di segno positivo a Novara e a Cuneo.

⁸ Dati da consuntivi 2008, fonte Ministero dell'Interno. Il rapporto è dato dalla somma di Compartecipazione Irpef+Trasferimenti correnti statali+Trasferimenti di capitale statali, diviso per le Entrate totali.

**TABELLA 5 TRASFERIMENTI DA FISCALIZZARE E IMPOSTE DEVOLUTE NEI CAPOLUOGHI AL 2008
(valori in migliaia)**

Capoluoghi (valori in 000)	Totale trasfer. dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2008	Gettito Irpef immobili	Gettito registro	Gettito ipot.cat.	Gettito tasse ipot. e cat.	Gettito Registro e bollo su contratti locazione	Add. en.el	Totale al netto dell'add. en.el.	Squilibri orizz.	Squilibri orizz./ trasfer. %	Spese correnti	Squilibri orizz./ spese correnti %
Alessandria	29.365	18.915	4.881	2.925	2.013	180	850	28.064	-1.301	-4%	88.661	-1%
Asti	24.673	14.172	4.338	2.599	1.665	197	708	22.264	-2.409	-10%	58.104	-4%
Biella	11.419	8.012	2.822	1.822	1.051	115	497	13.324	1.905	17%	35.826	5%
Cuneo	12.343	12.711	3.529	2.489	1.438	174	425	19.917	7.574	61%	46.545	16%
Novara	29.367	18.471	5.261	3.386	3.149	208	1.000	29.475	108	0%	107.840	0%
Torino	431.023	199.245	67.179	37.702	24.997	2.331	6.359	325.095	-105.928	-25%	1.243.192	-9%
Verbania	7.872	6.742	1.539	1.228	677	71	245	10.011	2.139	27%	24.106	9%
Vercelli	10.297	8.546	2.269	1.566	1.369	85	386	13.449	3.152	31%	43.181	7%
Totale capoluoghi	556.359	286.814	91.818	53.717	36.359	3.361	10.470	461.599	-94.760	-17%	1.647.455	-6%

Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti consuntivi 2008

Passando ai capoluoghi (tab. 5), si può notare una situazione abbastanza difforme rispetto a quanto avviene nei rispettivi territori di riferimento. Il dato che più colpisce risulta quello del Comune di Torino che, nella nuova ipotesi di federalismo municipale, registra una perdita del 25% rispetto ai trasferimenti da fiscalizzare. Anche ad Asti si assiste ad uno squilibrio pari al 10% dei trasferimenti, ad Alessandria del 4%, mentre sulla spesa corrente è rispettivamente del 4% e dell'1%. Torino, Asti ed Alessandria, d'altro canto, sono i capoluoghi in cui è maggiore la dipendenza dai trasferimenti statali (ossia il 34% delle entrate a Torino e ad Asti e il 33% ad Alessandria). Ad incidere, a Torino, è soprattutto la quota di trasferimenti del Titolo IV, ossia quella destinata ad investimenti. L'incidenza degli squilibri orizzontali sulla spesa corrente nel capoluogo piemontese risulta conseguentemente la più elevata. Passando ai beneficiari netti si osserva come Cuneo, in particolare, il cui grado di dipendenza dai trasferimenti statali si aggira attorno al 25%, trarrebbe un notevole vantaggio (+61% rispetto ai trasferimenti da fiscalizzare) dalla devoluzione delle imposte, con uno squilibrio positivo di ben il 16% sulla spesa corrente, così come, sebbene in misura minore, Vercelli, Verbania e Biella. La situazione di Novara rimane pressoché immutata.

Complessivamente, nel nuovo scenario, a fronte di un quadro aggregato regionale che presenta un leggero saldo positivo tra tributi devoluti e trasferimenti fiscalizzati, emerge una notevole variabilità infraregionale degli "squilibri orizzontali" rispetto alla quale occorrerà verificare la funzionalità del nuovo Fondo di riequilibrio.

Valutazione complessiva e problemi emergenti

L'aspetto più positivo del decreto è certamente l'identificazione delle basi imponibili relative agli immobili come fonte privilegiata dell'autonomia tributaria comunale. I dettami della teoria che vuole il finanziamento comunale ricondotto alla teoria del beneficio sono però rispettati solo parzialmente a causa dell'esenzione dell'abitazione principale⁹. Il processo di attuazione del decreto delegato esaminato in questa nota si presenta però complesso e lascia aperti diversi interrogativi suggerendo alcune riflessioni prospettiche che dovranno essere riviste sulla base della versione definitiva del decreto.

1) L'applicazione del decreto a partire dal 2011 è condizionata dall'avvio del meccanismo di superamento della spesa storica in direzione di quello basato sui fabbisogni standard. In assenza della individuazione di questi ultimi risulta difficile pensare che ai singoli Comuni possa essere lasciato anche in misura parziale il gettito delle imposte previste per il periodo transitorio, che saranno destinate in tutto o in gran parte alle due sezioni del fondo perequativo al fine di coprire gli squilibri evidenziati a livello regionale. Del resto anche nel decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province vengono elencate le funzioni fondamentali e i relativi servizi in via provvisoria (art. 2) per i Comuni, prevedendo per l'anno 2012 l'avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica sulla base della determinazione dei fabbisogni standard per almeno un terzo delle funzioni fondamentali. Nel 2011, sostanzialmente, il finanziamento del fondo avverrà sulla base della spesa storica, ovvero... non cambierà nulla.

2) L'articolazione del Fondo sperimentale di riequilibrio in due sezioni prefigura probabilmente l'assetto a regime che dovrà basarsi su due meccanismi perequativi, uno legato al finanziamento dei fabbisogni standard legati alle funzioni fondamentali e uno legato alla perequazione delle capacità fiscali; si tratta comunque di un aspetto da chiarire.

3) La L. 42/09 (art.11) prevede che la soppressione di tutti i trasferimenti erariali e regionali da sostituire con un nuovo sistema di tributi propri, addizionali, compartecipazioni e quote di un fondo perequativo di nuova istituzione (art. 13 della L. 42/2009) che a questo punto subentrerebbe a quello sperimentale. Se il fondo perequativo sperimentale diventerà stabile si confermerà una perequazione solo di tipo orizzontale (ovverosia il suo finanziamento deriverà da una quota dei tributi propri comunali).

4) Ulteriori complicazioni potranno nascere a causa del possibile intervento delle Regioni (intromissione che piace poco ai Comuni...) nella individuazione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti perequativi statali e per la definizione di ineludibili modalità di coordinamento con i fondi perequativi regionali che dovrebbero sostituire tutti i trasferimenti regionali correnti ai Comuni sulla base dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia

⁹ Se per assurdo avessimo un Comune con cittadini residenti tutti possessori solo della abitazione principale che avesse rigettato anche l'ipotesi di istituire l'imposta municipale facoltativa, questo non potrebbe avere entrate tributarie autonome, salvo il gettito derivante dall'imposta su (ipotetici) trasferimenti di proprietà tra i residenti stessi.

di entrata delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Province¹⁰. Potremmo alla fine trovarci di fronte ad un complesso sistema perequativo che in ogni regione si basa su tre fondi, due (ognuno dei quali articolato in due sezioni) per i Comuni sopra e sotto i 5000 abitanti e uno regionale.

5) Non è chiaro come si svilupperà il nuovo modello di finanziamento in termini dinamici. Si tratta di un aspetto ambiguo nel processo di attuazione del federalismo fiscale. La determinazione nell'anno di avvio della riforma (2011) di una quota di compartecipazione dello Stato al gettito di tributi immobiliari attribuiti ai Comuni resterà costante in termini assoluti, in termini relativi come quota o potrà essere rideterminata di anno in anno? È chiaro che i risultati in termini di autonomia tributaria sono molto diversi. Nel primo caso si assiste ad una vera "compartecipazione dinamica" vale a dire la crescita del gettito (compreso il gettito derivante da un recupero di evasione) va tutta nelle casse dei Comuni (e potrà essere ripartita tra fondo perequativo e singoli comuni dove è riscosso); nel secondo anche lo Stato partecipa per la sua quota alla crescita del gettito; nel terzo il risultato dipenderà dalla contrattazione Stato-Comuni. Se si vuole una vera autonomia locale sembrerebbe giusto scegliere la prima opzione. Questa prefigura che lo Stato non attua un meccanismo di perequazione verticale ma garantisce una perequazione orizzontale attraverso appunto una compartecipazione dinamica. Gli equilibri della finanza pubblica sono rispettati nell'anno zero, in cui lo Stato aggancia i trasferimenti soppressi al gettito dei tributi immobiliari. Successivamente l'ammontare dei tributi immobiliari devoluti avrà una dinamica naturale sino al 2014 anno in cui dovranno essere sostituiti in parte dalla imposta municipale propria.

6) Nel periodo transitorio non c'è nessuna possibilità di margini di manovra per i tributi devoluti; vi è però per l'ICI destinata ad essere inglobata nell'IMU per cui sarà poi necessario valutare all'avvio della seconda fase se l'aliquota di equilibrio per l'IMU vada calcolata tenendo conto del gettito effettivo dell'ICI o di quello standardizzato basato sull'aliquota ordinaria per le diverse tipologie di immobili diverse dall'abitazione principale.

7) Si dovrà stabilire se i Comuni nelle Regioni a statuto speciale saranno sottoposti ad un regime differenziato o parteciperanno (come sarebbe giusto) al processo di riequilibrio a livello nazionale.

8) Infine resta il problema dell'informazione statistica di base a livello disaggregato territorialmente dei dati di entrata e di spesa dei Comuni e dei trasferimenti specifici per la quale vi è da augurarsi che l'attività della COPAFF possa consentire sostanziosi passi in avanti. La pubblicazione dei dati relativi al 2008 sul gettito dei tributi immobiliari per Comune è certamente un passo utile ma insufficiente. Occorrerebbe disporre di tali dati almeno in serie storica, includendo i più recenti almeno relativi al 2009, al fine di valutare la loro stabilità nel tempo. Ugualmente, sarebbe indispensabile una verifica della attendibilità e congruità di tali dati. Nel frattempo, sarebbe auspicabile che anche i Comuni si attivassero al fine di dotarsi di strumenti di conoscenza approfondita delle basi imponibili immobiliari presenti nei loro territori.

¹⁰ Approvato dal Governo il 6 Ottobre 2010.