

Focus
Federalismo
fiscale

5

Dicembre 2011

La nuova autonomia tributaria dei Comuni

Un commento al decreto legislativo n. 23/2011
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 il 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 in un periodo di tempo relativamente breve, il secondo ha avuto un itinerario più travagliato collegandosi direttamente alle vicende politiche nazionali. La versione finale del decreto ha così introdotto modifiche rilevanti allo schema di decreto originario che è bene valutare anche sulla base dei commenti che avevamo già fatto allo schema iniziale².

Il nuovo decreto continua a presentare due caratteristiche principali. La prima, di natura costitutiva, è 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 è invece legata ai delicati meccanismi secondo i quali la crescita dell'autonomia tributaria deve 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. Mentre sul primo aspetto i cambiamenti sono significativi, per quello che concerne la perequazione il decreto si limita ad enunciazioni di principio rinviando a successivi provvedimenti la loro specificazione concreta. Il completamento del mosaico dei provvedimenti delegati sarà quindi cruciale per valutare la funzionalità complessiva del nuovo assetto a regime. Nel frattempo, per il 2011 è stata trovata una soluzione provvisoria che ha sostanzialmente garantito ai Comuni lo stesso



Casa colonica rustica
del 1400

Autore: Sano di Pietro
di Mencio

Le Biccherne (1257)

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

¹ Si tratta del D. Lgs. n. 216 del 26 Novembre 2010 in materia di determinazione costi e dei fabbisogni standard di comuni Città metropolitane e Province e del D.Lgs. n. 23 del 14 Marzo 2011 in materia di federalismo fiscale municipale.

² <http://213.254.4.222/cataloghi/pdfires/Focus1.pdf>

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

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

ammontare di trasferimenti ottenuti nel 2010 al netto dei tagli previsti dalla manovra finanziaria di tale anno.

Nella prima parte di questa nota vengono descritte le caratteristiche dei nuovi tributi immobiliari dei Comuni previsti dal 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, confrontandola con quella relativa agli effetti del primo schema di decreto³. La terza parte è dedicata ad un breve approfondimento dell'impatto sul Piemonte ancora basata prevalentemente su stime. Nell'ultima parte si svolgono alcune considerazioni finali sul processo attuativo della riforma dei tributi comunali anche alla luce dello schema di nuovo decreto correttivo alla fiscalità comunale approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 ottobre 2011.

IL NUOVO ASSETTO DEI TRIBUTI LOCALI INTRODOTTO DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 23 /2011

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 ai Comuni di una parte significativa dell'attuale imposizione erariale immobiliare, al cui interno viene introdotta l'importante modifica della cedolare secca, nonché una compartecipazione all'IVA. 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 sugli immobili non ad uso abitativo. A fronte della devoluzione dei tributi lo Stato dovrebbe ridurre i propri trasferimenti ai Comuni in una misura equivalente ma anche dopo gli ultimi aggiustamenti effettuati dalla Copaff nel Maggio 2011 restano ancora alcune "partite" in sospeso. Resta, quindi, ancora parzialmente aperta 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).

Nello stesso periodo si cumulano poi anche le riduzioni dei trasferimenti previste nell'ambito della manovra finanziaria del luglio 2010, pari a 1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012, alle quali si aggiungeranno gli effetti della manovra di Agosto 2011 ancora in corso di definizione. Si può facilmente presagire periodo di pesante stress finanziario per le amministrazioni comunali.

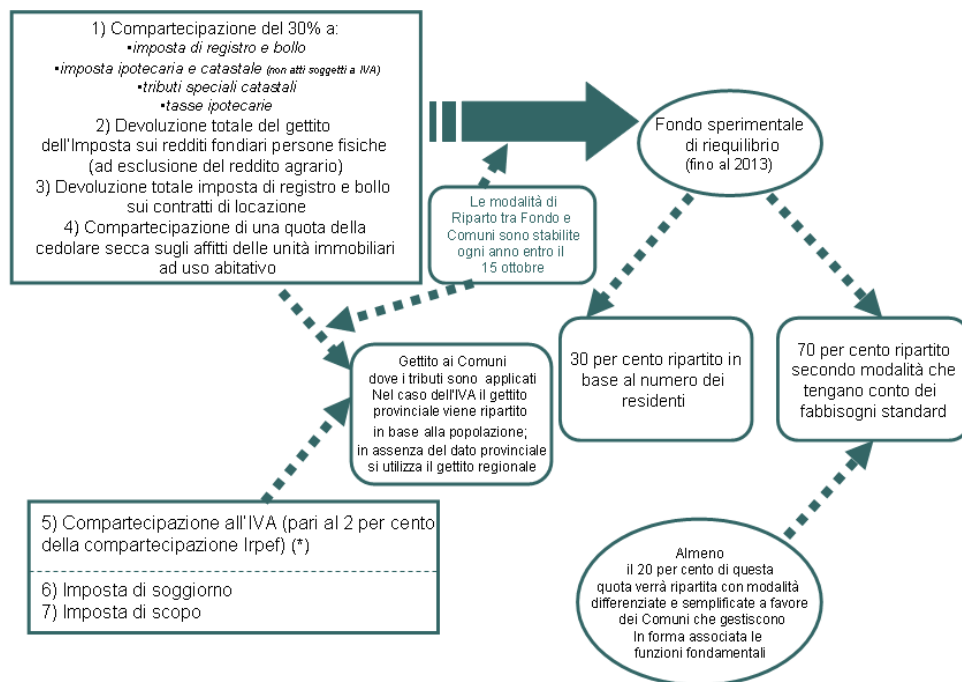
³ Vedi nota 4.

La fase transitoria 2011-2013

In dettaglio, nel periodo 2011-2013 vengono attribuiti ai Comuni i seguenti tributi immobiliari erariali:

1. compartecipazione del 30 per cento delle imposte sui trasferimenti immobiliari rappresentate da: 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*); imposta ipotecaria e catastale (ad eccezione di quelle relative agli atti soggetti all' imposta sul valore aggiunto); tributi speciali catastali (sulle varie attività svolte dagli uffici del catasto); tasse ipotecarie.
2. Devoluzione totale del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario.
3. Devoluzione totale del gettito dell'imposta di registro e imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili non soggetti al regime della cedolare secca sub 4).
4. Compartecipazione alla 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 e di registro, di cui al punto (3) sopra. La cedolare è pari al 19 per cento per i contratti di locazione a canone concordato nei Comuni ad alta tensione abitativa e al 21 per cento per i contratti a canone non concordato. Ai Comuni è riconosciuta una quota pari al 21,7 per cento del gettito della cedolare per l'anno 2011 e al 21,6 per cento a decorrere dall'anno 2012. 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. 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.
5. Compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto stabilita in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il gettito dell'IVA dovrebbe può essere attribuito a livello regionale e provinciale sulla base delle informazioni ottenibili dal quadro VT del modello delle dichiarazioni annuali IVA. L'attribuzione a livello comunale in assenza di un dettaglio sulla residenza dei consumatori all'ultimo stadio viene invece effettuata in base alla popolazione. Sino a quando i dati del modello non siano disponibili a livello provinciale si usano i dati regionali.

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



* Il totale delle imposte 1, 2, 3, 4 e 5, che in parte confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio, deve essere equivalente ai trasferimenti statali soppressi

* Nel periodo transitorio restano in vigore le precedenti imposte comunali (ICI, Imposta pubblicità, ecc.).

6. Imposta di soggiorno: può essere istituita dai Comuni capoluogo di provincia, le unioni di Comuni nonché i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. L'imposta è a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive e deve essere applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo sino a 5 euro per notte di soggiorno. Si tratta di una imposta di scopo in quanto il relativo gettito è destinato al finanziamento di interventi a favore del turismo nonché interventi di manutenzione, fruizione o recupero dei beni culturali e ambientali locali, e dei relativi servizi pubblici locali (che non è chiarissimo cosa siano).
7. Imposta di scopo: si tratta di una imposta già disciplinata dalla L. 296/2006, sinora poco utilizzata destinata al finanziamento di opere pubbliche, con una durata massima di dieci anni.

Le imposte sub 1, 2, 3, 4 confluiscono in un Fondo sperimentale di riequilibrio la cui entità e le cui modalità di ripartizione saranno definite da un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (scompare così la precedente distinzione del Fondo in due sezioni nella prima fase). 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 a

partire dal 2012 attraverso un equivalente aumento dell'imposta erariale.

In questa prima fase il decreto consente una attribuzione diretta di una quota dei tributi devoluti ai Comuni dove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione sulla base di un accordo sancito in sede di Conferenza Stato- città ed autonomie locali. L'accordo deve essere recepito con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Nel decreto si dovrebbe tenere anche della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuata, nonché di un vincolo per la distribuzione del Fondo sperimentale. Per garantire la neutralità del provvedimento in termini di finanza pubblica i trasferimenti statali vengono ridotti in misura pari al totale dei tributi devoluti e delle compartecipazioni ai tributi erariali compresa quella relativa all'IVA. La Figura 1 sintetizza il funzionamento previsto dal decreto nella fase transitoria 2011-2013. Il 30 per cento dovrebbe essere ripartito in base alla popolazione, almeno il 14 per cento dovrebbe andare ai Comuni di minore dimensione che gestiscono in forma associata le funzioni fondamentali, e il 56 per cento (o una quota minore) sulla base dei fabbisogni standard di ogni Comune. Quindi, solo la compartecipazione IVA dovrebbe rispettare pienamente il criterio di territorialità anche se questo viene per adesso limitato al livello regionale sulla base della distribuzione territoriale delle vendite ai consumatori finali (quadro VT della dichiarazione IVA). Il decreto ha previsto infatti che in sede di prima applicazione il gettito IVA ai comuni sia ripartito attribuendo il gettito regionale in ammontare uguale per abitante⁴. L'applicazioni di tali criteri sin da questo anno è però stata resa impossibile dalla indisponibilità di un valutazione, anche limitata ad alcune funzioni, dei fabbisogni standard, nonché dal fatto che non sono ancora state individuate in via definitiva le funzioni fondamentali. Per il 2011 è allora intervenuto un accordo nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali per la definizione delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio e delle quote del gettito dei tributi che ha previsto un meccanismo parzialmente diverso. In particolare, il 30 per cento del Fondo è stato ripartito sulla base della popolazione residente ma la rimanente quota non ha potuto tenere conto della determinazione dei fabbisogni standard. In alternativa si è deciso di utilizzare una ripartizione differenziata tra i Comuni inferiori e superiori a 5.000 abitanti.

Per i primi, in aggiunta alla quota del 30 per cento ripartita in base alla popolazione, viene attribuito un importo di risorse tale da garantire l'uguaglianza rispetto ai trasferimenti fiscalizzati calcolati figurativamente per ognuno di tali Comuni qualora la compartecipazione IVA non sia

⁴ Sarà comunque difficile arrivare ad una attribuzione a livello comunale sulla base dei consumi finali in assenza di adeguate statistiche. Ugualmente anche l'informazione desunta dal quadro VT è imprecisa non riportando le transazioni con le amministrazioni pubbliche e le altre istituzioni di tipo sociale.

sufficiente a coprire la differenza. Nel caso non sia, invece necessario, il Comune mantiene le eventuali risorse in eccesso. Per i Comuni superiori a 5000 abitanti in aggiunta alla quota del 30 per cento ripartita in base alla popolazione è prevista una quota pari al 10 per cento del fondo ripartita in base al peso in ciascun Comune dei tributi immobiliari devoluti. Viene però introdotta una sorta di regola del tipo “pavimento-soffitto” secondo la quale: (i) l'importo complessivamente assegnato a questi Comuni unitamente alla quota di compartecipazione IVA non può essere superiore al 110 per cento della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati per il 2011, fatto salvo che tale soglia venga superata con le assegnazioni della compartecipazione IVA e della quota ripartita in base alla popolazione; (ii) i Comuni che non ricevono un importo pari a quello della spettanza dei trasferimenti fiscalizzati, elaborata in modo figurativo per il 2011, partecipano alla ripartizione della restante dotazione del fondo di riequilibrio fino al raggiungimento del 99,72 per cento di tale spettanza.

Nel decreto sono state infine introdotte alcune “clausole di garanzia” rispetto all'autonomia tributaria comunale e incentivi alla lotta contro l'evasione:

- i. le variazioni annuali del gettito tributario attribuito ai Comuni non potranno determinare variazioni nelle aliquote e delle quote del gettito loro attribuito o compartecipato; si tratta di una garanzia che non era esplicitamente prevista nello schema di decreto originario.
- ii. È assicurato il maggiore gettito derivante dall'accatastamento degli immobili sinora non dichiarati.
- iii. È elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai Comuni per la loro partecipazione alla lotta all'evasione fiscale.
- iv. Viene garantito ai Comuni l'accesso a tutte le informazioni rilevanti sui soggetti con domicilio fiscale nei Comuni, o che vi esercitano un'attività di lavoro autonomo o di impresa, contenute nell'anagrafe fiscale nonché ad ogni altra banca dati pubblica, limitatamente ad immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali.
- v. Viene garantita l'integrazione del sistema informativo della fiscalità con i dati relativi alla fiscalità locale al fine di una adeguata gestione dei nuovi tributi immobiliari nella fase a regime (vedi sotto) anche per la formulazione delle previsioni di entrata. Si tratta di obiettivi largamente condivisibili, indispensabili per una adeguata politica tributaria e amministrazione delle imposte locali da parte dei comuni.
- vi. Il 75 per cento delle sanzioni per omesse e/o infedeli dichiarazioni degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi alla Agenzia del territorio è devoluto ai Comuni ove è ubicato l'immobile interessato.

In parziale contraddizione con tali indicazioni viene però prevista anche la clausola secondo la quale dall'attuazione dei provvedimenti delegati della L. 42/2009 “non può derivare, anche nel corso della fase

transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti” (Art. 12, c. 2). Non si capisce come ciò si possa ottenere, se non con l'impossibilità per i Comuni di applicare i nuovi tributi autonomi o i margini di manovra delle aliquote delle nuove imposte municipali a regime. L'unica interpretazione è quella che il significato della norma sia legato alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali ai Comuni, ovvero che la riduzione dei trasferimenti è compensata dalla devoluzione totale o parziale dei tributi erariali.

La situazione a regime

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

- a) Una imposta municipale propria (IMU)
- b) Una imposta municipale secondaria (IMUS)
- c) Una compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare pari al 30 per cento

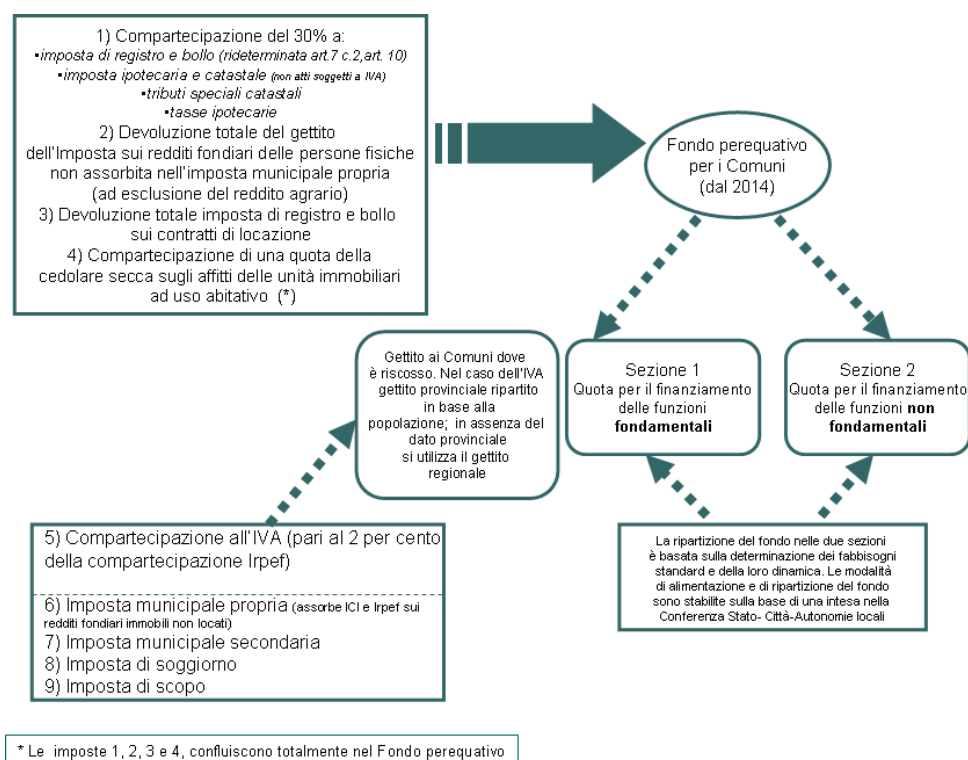
L'IMU propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e sostituisce l'ipoteche (e relative addizionali) e ICI e non è più applicata sui trasferimenti di immobili (come nel precedente schema di decreto). Ai Comuni è però attribuita una compartecipazione del 30 per cento sulle imposte erariali sui trasferimenti (imposte di registro) le cui aliquote ordinarie e ridotte vengono modificate.

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 stessa⁵.

La base imponibile dell'IMU è il valore imponibile determinato ai sensi dell'art.5 del D. Lgs. n. 504/1992. L'aliquota è stabilita in una misura pari allo 0,76 per cento. 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. I Comuni possono modificare in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota così fissata nel caso di immobili non locati e dello 0,2 per cento per quelli locati.

⁵ Ad eccezione delle unità immobiliari classificate nella categorie catastali A1, A8, A9.

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



L' imposta municipale secondaria (IMUS) può essere introdotta a partire dal 2014, in sostituzione di:

- i. taxa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- ii. canone per l'occupazione di spazi e dia ree pubbliche;
- iii. imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni;
- iv. canone per l'autorizzazione dei mezzi pubblicitari.

Inoltre è abolita l'addizionale per l'integrazione degli enti comunali di assistenza.

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. L'imposta è determinata sulla base della tipologia e l'entità dell'occupazione, nonché della zona del territorio comunale e della classe demografica. Il Comune può prevedere esenzioni ed agevolazioni anche al fine di consentire una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale.

È infine previsto un Fondo perequativo per i Comuni alimentato dal gettito dei tributi immobiliari compartecipati, comprensivo della nuova imposta di registro, che viene distinti in due componenti: la prima finalizzata al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni e la seconda a quelle non fondamentali.

La Figura 2 sintetizza il funzionamento della situazione a regime a partire dal 2014.

Una valutazione quantitativa degli effetti della riforma nella prima fase

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. In particolare per il 2011 sono disponibili solo stime sul gettito dei tributi devoluti a livello comunale e quelli relativi ai trasferimenti statali da sopprimere per una loro fiscalizzazione. I dati a livello comunale sono relativi al 2008, per cui le valutazioni possibili sugli effetti della riforma per il 2011 sono possibili solo attraverso stime. 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. Ci limitiamo ad effettuare le valutazioni solo per i Comuni localizzati nelle RSO, in quanto la decorrenza e le modalità di attribuzione dei tributi ai Comuni nelle RSS dovranno essere stabiliti in conformità dei rispettivi Statuti e con le procedure dell' art. 27 della L. 42/09 come specificate dall' art. 14 c. 2 del decreto legislativo. Va ricordato che 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. Spetterà a queste Regioni la definizione delle le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto, come esplicitamente previsto dal c. 3 dell' art.14 del decreto che stabilisce che per gli enti locali ubicati in tali regioni non trovano applicazione le disposizioni sulla devoluzione e compartecipazione di tributi erariali previste per le RSO. Invece, per gli enti locali della Sicilia e Sardegna che ricevono ancora i trasferimenti erariali come nelle altre Regioni a Statuto Ordinario le disposizioni del decreto saranno attuate sulla base delle procedure ex art.27 della L. 42/2009.

Per il 2011 il gettito dei tributi devoluti comprensivo delle stime sulla cedolare sugli affitti è pari a 11,243 miliardi di euro (Tab. 1). Nel 2012 il totale scende a 11,002 miliardi ai quali va sottratto il gettito dell' addizionale sull' energia elettrica. I trasferimenti fiscalizzati si riducono così a 10,388 milioni.

TABELLA 1 STIMA DEI TRIBUTI IMMOBILIARI ATTRIBUITI AI COMUNI DAL DECRETO SUL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE. 2011-2012

Tributi, trasferimenti fiscalizzati, fondo sperimentale di riequilibrio	2011				2012		
	Quota di compartec.	Gettito stimato nazionale	Compartec. comunale	%	Gettito stimato Naz.	Compartec. comunale	%
Imposta di registro	30	2536	761	6,8	2587	776,1	7,1
Imposta ipotecaria catastale	30	1771	533	4,7	1806	541,8	4,9
Irpef sui redditi fondiari	100	5790	5790	51,5	5167	5167	47,0
Imposta registro e bollo su contratti locazione	100	708	708	6,3	711	711	6,5
Tributi speciali catastali	30	22	7	0,1	22	7	0,1
Tasse ipotecarie	30	97	29	0,3	99	29,7	0,3
Cedolare secca sugli affitti (*)	21,7	2427	527	4,7	3451,0	746	6,8
Compartecipazione IVA (basata sul gettito IRPEF)	2	144450	2889	25,7	151200	3024	27,5
Totale		157801	11243	100	165043	11002	100
Addizionale all'accisa ENEL attribuita allo Stato						614	
Trasferimenti fiscalizzati Fondo sperimentale di riequilibrio (ipotesi massima)			11243 (°)			10388	
			8354			7978	

(*) La compartecipazione nel 2011 è pari al 21,6% (°) I trasferimenti fiscalizzati sono stati poi ricalcolati dalla Copaff nella riunione del 18 maggio 2011 in una misura pari a 11,265 milioni di euro.

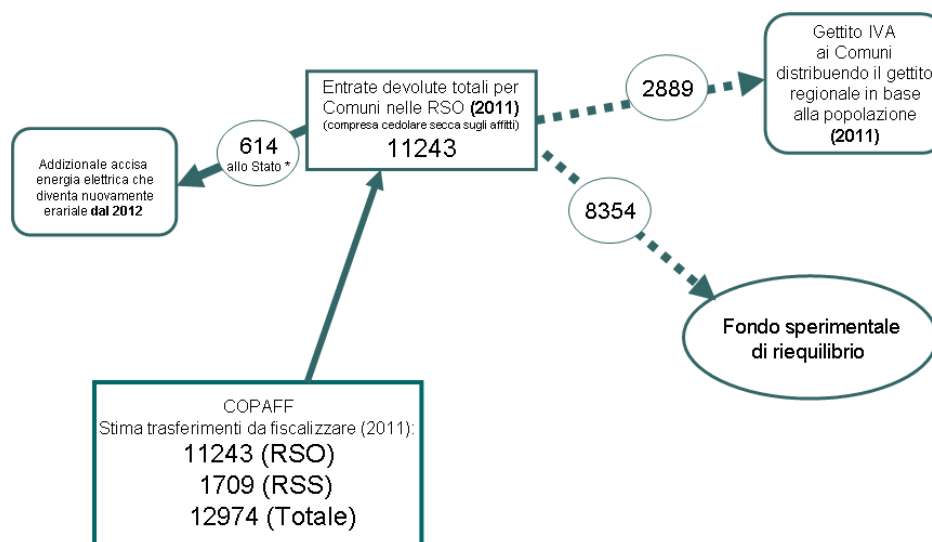
Fonte: Relazione tecnica della RGS al decreto legislativo.

Il fondo sperimentale di riequilibrio nell'ipotesi (probabile di attribuzione completa al fondo dei tributi che lo devono alimentare) risulta pari a 8,354 miliardi nel 2011 e 7,978 nel 2012.

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, imprecise le stime sui trasferimenti ai Comuni da sopprimere o

mantenere da parte degli altri Ministeri. In un precedente contributo⁶ si era messo in luce come rispetto ad un totale di 14,7 miliardi (o 14,9 miliardi secondo la stima dell'IFEL) di trasferimenti statali desumibili dai consuntivi comunali delle RSO i trasferimenti riconducibili solo al Ministero dell' Interno (di tipo A e B) sulla base delle sue assegnazioni (spettanze) si riducevano a 12,5 miliardi. La differenza di circa 2,2-2,4 miliardi dovrebbe essere riconducibile ai trasferimenti specifici del ministero dell'Interno da mantenere (687 milioni), all'assenza dei trasferimenti da parte degli altri Ministeri 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). La nuova relazione tecnica al decreto della Ragioneria generale dello Stato allo schema di decreto delegato si è ancora basata sulle stime della COPAFF relative ai soli trasferimenti del Ministero dell'Interno proiettando i dati relativi al 2008 sino al 2012 (Tab. 1) 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. Il rischio è ancora una volta quello di trovare soluzioni transitorie che vengono successivamente rideterminate sulla base della ridefinizione dei trasferimenti da fiscalizzare, con evidenti effetti negativi in termini di instabilità e incertezza per le politiche di bilancio dei Comuni. In aggiunta, continua la trattativa tra ANCI e Governo per discutere sia l'entità che la durata dei tagli previsti ai trasferimenti per il 2011 e il 2012.

FIGURA 3. IL MECCANISMO DI FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI STATALI NELLA FASE TRANSITORIA



Nota: stime della RGS sulla base dei dati COPAFF al 2008. Non si tiene conto del ricalcolo della Copaff del 18 maggio 2011 che ha rideterminato i trasferimenti da fiscalizzare il 12265 milioni.

⁶ <http://213.254.4.222/cataloghi/pdfires/Focus1.pdf>

Il meccanismo previsto per la fiscalizzazione dei contributi statali è riportato nella Figura 3. La lettura del decreto conferma che un punto cruciale resta la rideterminazione precisa dello “squilibrio verticale” nelle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni. Il processo dovrebbe essere attentamente monitorato a livello tecnico e istituzionale e risolto quanto prima. Ma il problema si porrà in forma rilevante anche per quello che concerne lo “squilibrio orizzontale” (ovvero delle differenze tra i precedenti trasferimenti e il gettito dei tributi territorializzati) 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. Partendo dalle nuove disposizioni che modificano significativamente la struttura delle compartecipazioni e, soprattutto, attribuiscono una compartecipazione territorializzata all'IVA abbiamo aggiornato la precedente stima sugli effetti della fiscalizzazione dei contributi a livello regionale.

Questi sono stati inizialmente distribuiti regionalmente sulla base delle informazioni sul gettito dei tributi a livello comunale presentate dal Ministero dell'Economia e dalla COPAFF⁷. 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, in assenza di un Fondo di riequilibrio, si verificherebbero degli squilibri orizzontali negativi in tutte le regioni del sud oltre all'Umbria.

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. In effetti, il risultato della ripartizione sperimentale nel 2011 ha dato luogo ad una sostanziale invarianza delle risorse attribuite al netto dei tagli operati dal D.L.78/2010. Su 4652 Comuni inferiori a 5000 abitanti 4647 hanno mantenuto ottenuto risorse uguali alle spettanze teoriche e solo cinque le hanno avute in misura superiore per un totale di 1,354 milioni di euro (pari allo 0,06 per cento delle risorse complessivamente assegnate). Nel caso dei 2048 Comuni superiori a 5000 abitanti, 1835 hanno visto una leggera diminuzione all'interno del “pavimento” dello 0,28 per cento, con una riduzione di 324,7 milioni (pari al 3,53 per cento) delle risorse complessivamente assegnate.

⁷ Cfr. COPAFF, Federalismo municipale, imposte su immobili per Comune, 22 Novembre 2010 <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>

TABELLA 2 ANALISI DELLE RISORSE ATTRIBUITE AI COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO NEL 2011 IN BASE AI CRITERI PROVVISORI PER LA DISTRIBUZIONE DEL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO

Risorse attribuite rispetto alle spettanze teoriche 2011	Comuni minori /uguali di 5.000 abitanti		Comuni maggiori di 5.000 abitanti		Totale comuni	Risorse totali assegnate
	N. Comuni	Risorse assegnate	N. Comuni	Risorse assegnate		
Inferiori (-0,28%)	-	-	1835	8.850.011.313	1835	8.850.011.313
Superiori	5	1.354.916	213	324.745.037	218	326.099.953
Uguali	4647	2.088.803.325	-	-	4647	2.088.803.325
Totale	4652	2.090.158.241	2048	9.174.756.350	6700	11.264.914.591

Fonte: IFEL.

Sul sito del Ministero dell'Interno, a partire da Agosto, sono disponibili le nuove assegnazioni in conto Fondo sperimentale di riequilibrio e compartecipazione IVA per ogni Comune. Non è però stato ancora possibile analizzare tali dati distribuiti per Regione per verificare in che misura le stime della Tab. 3 possano essere considerate attendibili. Nel paragrafo successivo abbiamo però effettuato un approfondimento sul Piemonte in cui si sono utilizzati anche i dati reali relativi ai Comuni capoluogo.

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

Squilibri orizzontali nel 2011

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

REGIONI (valori in milioni di euro)	Totale trasferimenti dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2011	Distribuz. percentuale %	Totale trasferimenti dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2012	Totale trasferimenti dal Ministero dell'Interno da fiscalizzare 2013	Gettito Irpef immobili	Gettito registro	Gettito ipocatg tale	Gettito tasse ipot. e cat.	Gettito Registro e bollo su contratti locazione	Gettito cedolare secca	Gettito Comp. IVA	Totale	Squilibri orizzontali 2011	Squilibri orizzontali su trasferimenti 2011
Piemonte	985	8,76	910	918	554	66	47	3	61	50	259	1040	55	6%
Lombardia	1937	17,23	1790	1805	1141	165	109	8	181	104	637	2345	408	21%
Veneto	891	7,93	823	830	571	80	58	4	75	52	105	945	54	6%
Liguria Emilia- Romagna	433	3,85	400	403	306	35	26	2	27	28	305	728	295	68%
Toscana	903	8,04	835	842	666	80	56	4	79	61	294	1239	336	37%
Umbria	834	7,42	771	777	541	69	47	3	60	49	247	1016	182	22%
Marche	202	1,8	187	188	81	12	8	1	9	7	53	171	-31	-15%
Lazio	307	2,73	284	286	155	20	15	1	17	14	86	309	2	1%
Abruzzo	1276	11,35	1179	1189	791	100	63	4	102	72	368	1500	224	18%
Molise	258	2,29	238	240	104	19	13	1	11	9	67	225	-33	-13%
Molise	69	0,62	64	65	20	3	3	1	2	2	13	44	-25	-36%
Campania	1629	14,49	1506	1518	431	50	37	2	46	39	204	810	-819	-50%
Puglia	856	7,61	791	797	306	43	32	2	27	28	161	599	-257	-30%
Basilicata	157	1,4	145	146	26	4	4	1	2	2	21	60	-97	-62%
Calabria	504	4,48	466	470	97	15	12	1	9	9	70	213	-291	-58%
TOTALE RSO	11243	100	10388	10474	5790	761	531	37	708	527	2889	11243		

Un approfondimento sul Piemonte

Partendo dai dati disponibili sul gettito delle imposte a livello comunale, è possibile effettuare un ulteriore approfondimento sull'impatto della riforma nella nostra Regione. Occorre specificare, tuttavia, che gli ultimi dati disponibili sono al 2008, per cui si è compiuta una stima al 2011 partendo dalla Relazione Tecnica.⁸

TABELLA 4 TRASFERIMENTI DA FISCALIZZARE E IMPOSTE DEVOLUTE PER PROVINCIA AL 2011

(Dati aggregati, valori in milioni di euro)

Province (valori in milioni di euro)	Totale trasferim. dal Ministero dell'Interno fiscalizzare 2011	Gettito Irpéf immobili	Gettito registro	Gettito epocat.	Gettito tasse ipot. e cat.	Gettito Registro e bollo su contratti locazione	Gettito cedolare secca	Gettito comp. IVA	Totale	Squilibri orizzontali 2011	Squilibri orizzontali su trasferim. 2011
Alessandria	100	54	6	5	0	5	5	25	100	0	0%
Asti	47	23	3	2	0	2	2	13	46	-1	-2%
Biella	38	17	2	2	0	2	2	11	35	-3	-8%
Cuneo	110	69	8	7	0	6	7	35	133	23	21%
Novara	67	43	5	4	0	6	4	22	83	16	24%
Torino	555	306	37	24	2	36	27	131	563	8	1%
Verbania	35	20	2	2	0	2	2	12	40	5	14%
Vercelli	33	22	2	2	0	2	2	11	41	8	24%
Piemonte	985	554	66	47	3	61	50	260	1041	56	6%

Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti preventivi 2010.

Sottraendo dai trasferimenti statali da fiscalizzare il totale delle imposte trasferite ai Comuni si ottiene l'indicatore, da noi definito di "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. Una prima lettura dei dati (tab. 4) mostra una situazione positiva per l'intero territorio regionale, ma abbastanza difforme tra le Province: la devoluzione dei tributi pare penalizzare Biella (-8%). Tale

⁸ Per i trasferimenti l'analisi si è basata sui dati del Ministero dell'Interno relativi ai trasferimenti erariali 2010. Il valore dei trasferimenti da fiscalizzare è stato ottenuto scomputando, dalla somma dei trasferimenti (ossia Compartecipazione Irpéf, Trasferimenti statali di parte corrente del Titolo II e Trasferimenti statali di capitale del Titolo IV), solo quelli derivanti dal Fondo sviluppo investimenti. Per quanto riguarda i dati del gettito delle singole imposte essi sono stati ottenuti tramite stime sui dati contenuti nella Relazione Tecnica 2011, basate sul peso dei diversi comuni sul totale del gettito di ciascuno questi tributi secondo i dati COPAFF 2008.

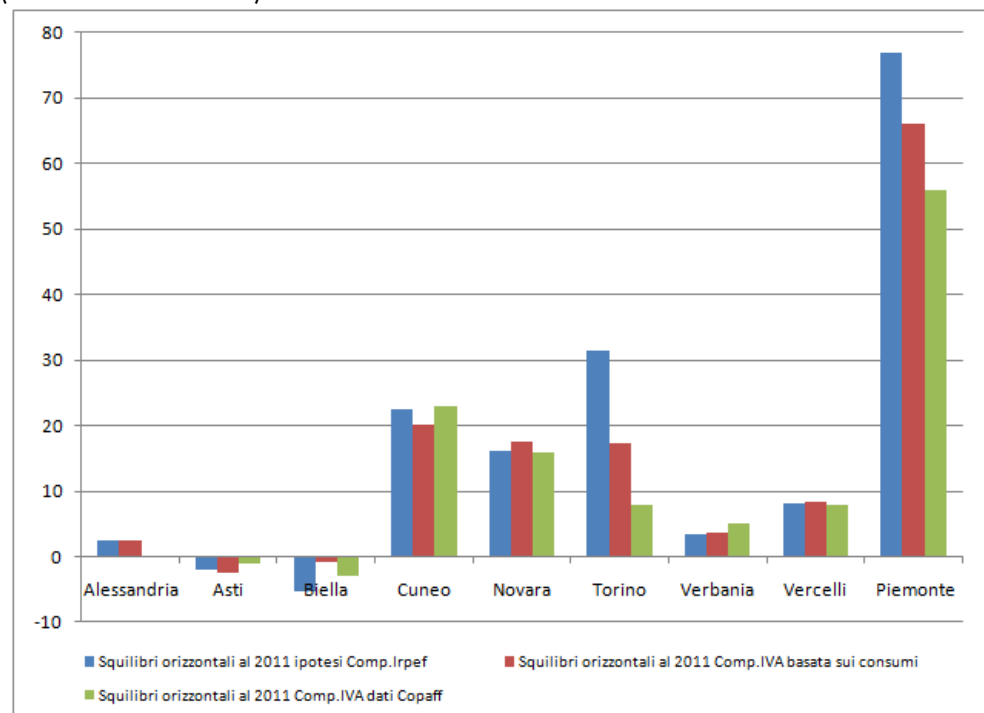
fenomeno dipende, da un lato, dal peso dei trasferimenti statali sul totale delle entrate, che raggiunge valori più elevati a Biella (20%) e dall'altro, soprattutto, da una diversa distribuzione della base imponibile Irpef sul reddito dei fabbricati e dominicale. Anche la Provincia di Asti, che, dopo Biella ha la più elevata dipendenza dai trasferimenti statali (18%) mostra uno squilibrio leggermente negativo (-2%) assistiamo. Le Province nelle quali la devoluzione dei tributi immobiliari più che compensa la riduzione dei trasferimenti sono, nell'ordine, quelle di Vercelli, Novara e Cuneo (in cui è inferiore l'incidenza dei trasferimenti erariali sulle entrate). A Cuneo risulta particolarmente elevato il gettito della Compartecipazione IVA.

A Verbania risulta un saldo pari rispettivamente al 14%% dei trasferimenti, mentre a Torino la situazione è pressoché immutata, con un lieve squilibrio orizzontale positivo (+1%), mentre per Alessandria non cambia nulla.

Ipotizzando una diversa attribuzione, rispetto ai dati rilasciati dalla Copaff, del gettito devoluto della Compartecipazione IVA, pari al 2% del gettito Irpef su base nazionale, come illustra la Relazione tecnica sul federalismo municipale, possiamo notare un diverso peso degli squilibri orizzontali a livello sia regionale che infraregionale. Se il gettito devoluto fosse commisurato alla compartecipazione del 2% al gettito Irpef prodotto su base comunale od alla distribuzione dei consumi per provincia, lo squilibrio orizzontale del Piemonte sarebbe rispettivamente di 77 e 66 milioni di euro, anziché 56. Anche la distribuzione degli squilibri orizzontali infaregionali muterebbe radicalmente per alcuni territori, in particolare per Torino, Biella ed Alessandria. La provincia di Torino, infatti, trarrebbe vantaggio da un'attribuzione legata alla Compartecipazione Irpef, passando da uno squilibrio negativo ad uno positivo, mentre sarebbero Biella e Novara a trarre beneficio da una Compartecipazione IVA connessa alla distribuzione dei consumi.

GRAFICO 1 SQUILIBRI ORIZZONTALI: IPOTESI COMPARTECIPAZIONE IVA E COMPARTECIPAZIONE IRPEF, DATI AGGREGATI PER PROVINCIA

(Valori in milioni di euro)



Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti preventivi 2010.

TABELLA 5 TRASFERIMENTI DA FISCALIZZARE E IMPOSTE DEVOLUTE PER CAPOLUOGO DI PROVINCIA AL 2011

(Valori in milioni di euro)

Capoluoghi (valori in milioni di euro)	Totale Trasferim. dal Ministero dell'Interno fiscalizzare 2011	Gettito Irpef immobili	Gettito registro	Gettito ipocatastale	Gettito tasse ipot. e cat.	Gettito Registro e bollo su contratti locazione	Gettito cedolare secca	Gettito Comp. IVA	Totale	Squilibri orizzontali 2011	Squilibri orizzontali su trasferimenti 2011
Alessandria	25	15	1	1	0	1	1	5	24	-1	-4%
Asti	21	12	1	1	0	1	1	4	20	-1	-5%
Biella	11	7	1	0	0	1	1	3	12	1	9%
Cuneo	13	11	1	1	0	1	1	3	17	4	31%
Novara	31	17	1	1	0	1	1	9	31	0	0%
Torino	367	154	17	10	1	14	13	53	262	-105	-29%
Verbania	7	6	0	0	0	0	0	2	9	2	29%
Vercelli	10	10	1	0	0	1	0	3	15	5	50%
Totale capoluoghi	484	231	23	14	1	20	19	83	391	-93	-19%

Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti preventivi 2010.

Passando ai capoluoghi (tab. 5), si può notare una situazione complessiva più critica, determinata dal Comune di Torino, con uno squilibrio orizzontale sui trasferimenti di -19%, ed, in alcuni casi, difforme rispetto a quanto avviene nei rispettivi territori di riferimento. Si veda ad esempio il comune di Alessandria, che rispetto al complesso della Provincia, ha uno squilibrio negativo anziché positivo.

Il dato che più colpisce risulta quello del Comune di Torino che, nella nuova ipotesi di federalismo municipale, registra uno squilibrio orizzontale di -29% rispetto ai trasferimenti. Ad incidere, a Torino, è soprattutto la quota di trasferimenti del Titolo IV, ossia quella destinata ad investimenti.

Anche per la maggior parte dei restanti capoluoghi, gli squilibri orizzontali sui trasferimenti hanno segno negativo: da Asti (-5%) ad Alessandria (-4%). Torino ed Asti, d'altro canto, sono i capoluoghi in cui è maggiore la dipendenza dai trasferimenti statali e dove i valori pro-capite dei trasferimenti statali sono più elevati. Tra i beneficiari netti, si annoverano, invece si osservano Vercelli e Cuneo (+50% e +31%), Verbania (+25%) e in misura più lieve, +9%, Biella. I beneficiari netti, oltre ad avere una minor dipendenza erariale, paiono trarre vantaggio dall'attribuzione della compartecipazione IVA, in particolare Biella. A Novara la situazione rimane invariata.

L'art. 4 del decreto attuativo prevede la possibilità per i capoluoghi di provincia, di istituire una imposta di soggiorno da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino alla quota massima di 5 euro per notte di soggiorno.

Ipotizzando una quota media di 3 euro e utilizzando i dati delle presenze all'ultimo anno disponibile, ossia il 2009, abbiamo ipotizzato il gettito dell'imposta di soggiorno per i capoluoghi, che, comunque, nei casi di squilibrio orizzontale negativo, non fornirebbe un gettito sufficiente a compensarlo, come si vede dalla tab. 6.

TABELLA 6 STIMA DEL GETTITO DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO NEI CAPOLUOGHI

(Valori in milioni di euro)

<i>Capoluoghi (valori in milioni di euro)</i>	<i>Imposta di soggiorno</i>	<i>Squilibrio orizzontale al 2011</i>
Alessandria	0,3	-1
Asti	0,3	-1
Biella	0,3	
Cuneo	0,3	
Novara	0,4	
Torino	7	-105
Vercelli	0,2	

Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT 2009.

Inoltre l'art. 5 stabilisce lo sblocco dell'addizionale Irpef. In attesa di un ulteriore regolamento, possono esercitare tale facoltà i comuni che non abbiano ancora istituito tale addizionale o che l'abbiano istituita con un'aliquota inferiore all'0,4%: in tal caso l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% annuo.

Tra i capoluoghi piemontesi si trovano in tale condizione Asti e Cuneo con un'addizionale dell'0,4% e Verbania e Vercelli dello 0,3%. Ipotizzando che Cuneo, Vercelli e Verbania non modifichino l'aliquota dell'addizionale, in quanto mostrano uno squilibrio orizzontale positivo dalla devoluzione del gettito dei tributi, tale facoltà potrebbe, invece, essere utilizzata da Asti, ed il maggior gettito, stimato sulla base dei Certificati Consuntivi 2009, riuscirebbe a compensare totalmente lo squilibrio orizzontale sui trasferimenti.

Riquadro 1 Gli effetti della manovra correttiva (D.L. 138/2011)

Nell'ultima manovra correttiva sulla finanza pubblica (D.L. 138 del 2011), l'art.1 elimina ogni limitazione all'esercizio della potestà tributaria con riferimento all'addizionale IRPEF a decorrere dal 2012, consentendo in parte ai Comuni di recuperare i tagli dei trasferimenti per il 2012. Nella tabella sotto sono riportate le nostre stime per i capoluoghi piemontesi.

	Aliquota 2009	Tagli complessivi 2012	Incremento aliquota	Variazione gettito	Impatto sul contribuente	Quota tagli 2012 coperti da incremento aliquote
Alessandria	0,50%	6.797.000	0,30%	3.935.000	42	58%
Asti	0,40%	4.704.000	0,40%	4.083.000	54	87%
Biella	0,50%	2.200.000	0,30%	2.031.000	44,3	92%
Cuneo	0,40%	1.130.000	0,40%	1.130.000	20,5	100%
Novara	9,80%	9.746.000	0	-	0	0
Torino	0,50%	48.970.000	0,30%	41.117.000	45,2	84%
Verbania	0,30%	1.400.000	0,50%	2.358.000	76	100%
Vercelli	0,30%	3.421.000	0,50%	3.421.000	72,7	100%

Fonte: Nostre stime su dati IFEL 2011.

TABELLA 7 STIMA DEL GETTITO DELL'AUMENTO DELL'ADDIZIONALE IRPEF NEI CAPOLUOGHI
(Valori in milioni di euro)

Capoluogo (valori in milioni di euro)	Aumento aliquota add. Irpef	Surplus da nuova aliquota	Squilibrio orizzontale sui trasferimenti 2011
Asti	0,02%	2,3	-1

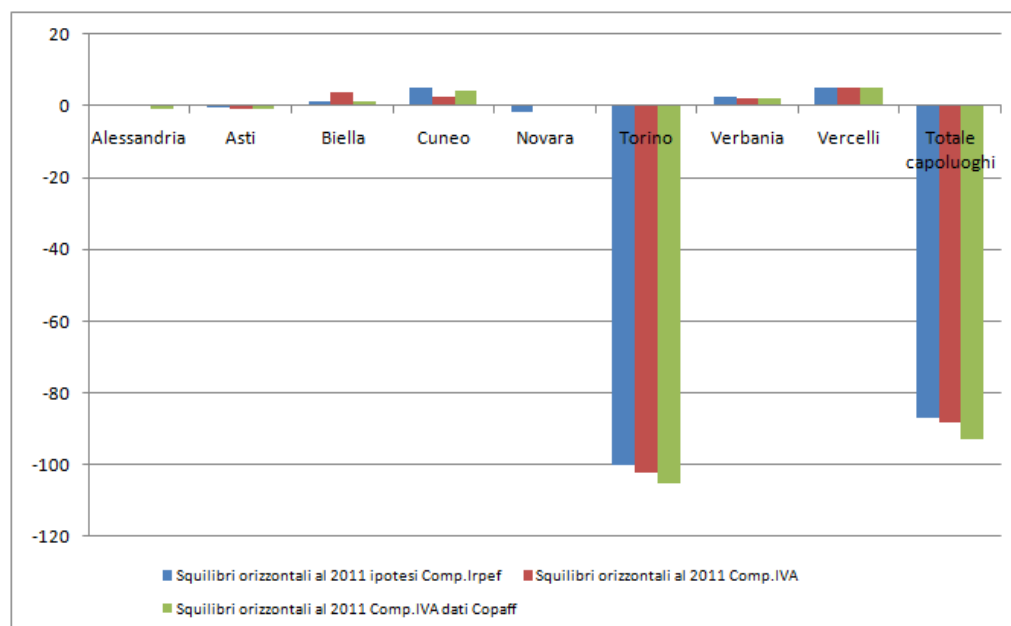
Fonte: Nostra elaborazione su Certificati Consuntivi 2009.

Replicando rispetto ai capoluoghi l'esercizio teorico di misurare la differenza tra squilibri orizzontali nelle ipotesi di attribuzione del gettito da compartecipazione Irpef o da compartecipazione IVA basata sulla distribuzione dei consumi, si nota come il capoluogo torinese ridurrebbe il proprio squilibrio orizzontale nel caso di devoluzione della Compartecipazione Irpef, così come, di misura, quello alessandrino.

La distribuzione della Compartecipazione IVA basata sui consumi avvantaggerebbe, invece, Biella.

GRAFICO 2 SQUILIBRI ORIZZONTALI: IPOTESI COMPARTECIPAZIONE IVA E COMPARTECIPAZIONE IRPEF, DATI I PER CAPOLUOGO DI PROVINCIA

(Valori in milioni di euro)



Fonte: Nostra elaborazione su dati COPAFF e Certificati sui conti consuntivi 2010.

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.

TABELLA 8 DIFFERENZA TRA TRASFERIMENTI ERARIALI 2010 ED ATTRIBUZIONI DA FEDERALISMO FISCALE

(dati in milioni di euro)

Capoluoghi	Differenza trasferimenti erariali 2010 /attribuzione federalismo fiscale 2011	Squilibrio su trasferimenti 2010
Alessandria	-3,21	-13%
Asti	-3,31	-16%
Biella	-1,58	-14%
Cuneo	-1,86	-14%
Novara	-6,14	-20%
Torino	-56,51	-15%
Verbania	-0,99	-14%
Vercelli	-1,4	-14%
Totale capoluoghi	-97,45	-20%

Fonte: Ministero dell'Interno 2011.

I dati recentemente pubblicati dal Ministero degli Interni, relativi, alle prime attribuzioni da federalismo fiscale, mostrano una consistente diminuzione in tutti i capoluoghi piemontesi, che pare, soprattutto, ascrivere al taglio dei trasferimenti agli enti locali rispetto al 2011. Più consistente, rispetto agli altri

capoluoghi, è lo squilibrio che si registra a Novara. Il Fondo di riequilibrio, nel primo anno di federalismo fiscale, pare livellare, quindi, le situazioni dei diversi capoluoghi.

Le nostre stime sui trasferimenti 2011 tenevano già conto della riduzione prevista dalla legge di stabilità. Le assegnazioni da federalismo municipale sono costituite da una parte di Compartecipazione all'IVA e da una parte di Fondo sperimentale di riequilibrio, che, a sua volta, risulta composto da un'assegnazione corrisposta in base alla popolazione e da altre assegnazioni di equilibrio.

Valutazione complessiva e problemi

Un aspetto positivo del decreto continua ad essere rappresentato dall'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 continuano però ad essere rispettati solo parzialmente a causa dell'esenzione dell'abitazione principale⁹ creando un "vizio di origine" al nuovo assetto che però potrebbe essere colmato dai provvedimenti urgenti del Governo Monti- non ancora conosciuti mentre scriviamo- con la reintroduzione dell'ICI sulla prima casa e/o l'introduzione di un'imposta comunale rifiuti e servizi a carico anche degli affittuari. Tali provvedimenti potrebbero quindi modificare il quadro in maniera significativa, anche per quello che concerne gli effetti redistributivi. Il processo di attuazione del decreto delegato esaminato in questa nota si presenta quindi ancora come non definitivo lasciando aperti diversi interrogativi.

- 1) L'applicazione del decreto a partire dal 2011 non ha ancora consentito l'avvio del meccanismo di superamento della spesa storica in direzione di quello basato sui fabbisogni standard. D'altra parte, 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. Come abbiamo visto nel 2011 le compartecipazioni previste dall'art. 2 c.1 del decreto sono state di fatto utilizzate come una sorta di fondo destinato a garantire il finanziamento della spesa storica di ogni Comune coprendo gli squilibri evidenziati a livello regionale. Nel 2011, sostanzialmente, il finanziamento del fondo è avvenuto sulla base della spesa storica, ovvero non è cambiato quasi nulla.
- 2) L'articolazione del Fondo sperimentale di riequilibrio in due sezioni prefigura 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 al finanziamento delle funzioni non fondamentali

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.

attraverso la perequazione delle capacità fiscali. Non risulta chiaro però come si salderà la ripartizione determinata nel periodo transitorio con quella a regime che presumibilmente dovrà basarsi principalmente sul calcolo dei fabbisogni standard, e quindi potrà implicare ulteriori significative redistribuzioni.

- 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 erariali compartecipati).
- 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 del decreto legislativo in materia di autonomia 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 5.000 abitanti e uno regionale.
- 5) Rispetto alla prima versione del decreto il meccanismo di finanziamento garantisce molto di più i Comuni in termini dinamici. Si tratta di un aspetto rilevante 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 infatti costante in termini relativi come quota. Ciò può consentire 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) evitando logoranti contrattazioni Stato-Comuni. Questa prefigura che lo Stato non attui un meccanismo di perequazione verticale, ma garantisca 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.

Non vi è però nessuna garanzia che un processo di contrattazione annuale Stato-Comuni non possa riemergere in merito alla determinazione delle aliquote di compartecipazione, sia per iniziativa dello Stato che dei Comuni. La situazione della finanza pubblica italiana, non certo rosea, potrebbe suggerire strategie di riduzione delle risorse dei Comuni attraverso una revisione al ribasso delle diverse aliquote di compartecipazione dei Comuni. Ugualmente i Comuni potrebbero chiedere aumenti delle stesse aliquote a

¹⁰ D.Lgs. n. 68 del 6 maggio 2011, in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

fronte di una dinamica negativa dei tributi più sensibili all'andamento del ciclo (specie l'Iva).

- 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. Ovviamente questa prospettiva muterà qualora venga reintrodotta l'ICI sulla abitazione principale e/o un tributo comunale su rifiuti e servizi (RES-servizi)
- 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 2009-2010, al fine di valutare la loro stabilità nel tempo. Ugualmente, sarebbe indispensabile una verifica della attendibilità e congruità di tali dati. D'altro canto, anche i Comuni dovrebbero dotarsi di strumenti di conoscenza approfondita delle basi imponibili immobiliari presenti nei loro territori.