

In sostituzione della procedura contenuta nel D.Lgs. n. 85 (indicazione da parte delle amministrazioni statali dei beni da escludere dall'eventuale trasferimento, definizione da parte dell'Agenzia del demanio degli elenchi dei beni disponibili, richiesta di trasferimento da parte degli enti interessati, ed infine DPCM di trasferimento dei beni), l'articolo 56-bis ha definito, al comma 2, una tempistica più certa:

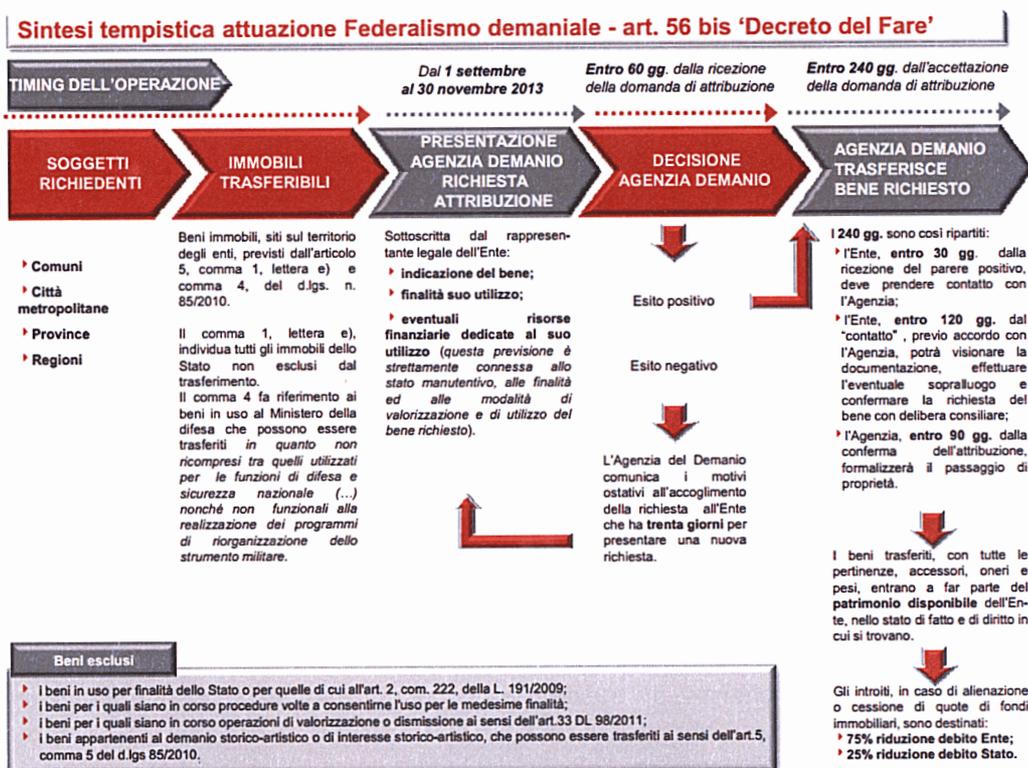
- dal 1° settembre 2013 e **fino al 30 novembre 2013**, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni che intendono acquisire la proprietà di tali beni **presentano all'Agenzia del demanio**, con le modalità tecniche da definire a cura dell'Agenzia medesima, una **richiesta di attribuzione** sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente che **identifica il bene**, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo;
- nei **60 giorni** dalla ricezione della richiesta l'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'ente interessato.
- in caso di esito positivo si procede al trasferimento con successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio;
- in caso di esito negativo, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Entro 30 giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l'ente può presentare nuova richiesta. La richiesta di riesame del provvedimento dovrà essere corredata da elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi esposti dall'Agenzia del demanio.

Qualora la richiesta di trasferimento riguardi **immobili assegnati alle amministrazioni pubbliche** (ovviamente non tra quelli in uso per finalità dello Stato, in quanto già esclusi dall'elenco dei beni trasferibili), ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame l'Agenzia del demanio **interpella** l'amministrazione interessata, ai fini di acquisire, **entro** il termine perentorio di **30 giorni**, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell'immobile.

Qualora l'Amministrazione non confermi, entro tale termine, la permanenza delle esigenze istituzionali, l'**Agenzia, nei successivi 30 giorni**, avvia con le altre Amministrazioni la **verifica** in ordine alla possibilità di inserire il bene nei **piani di razionalizzazione degli spazi ad uso ufficio**, previsti all'articolo 2, commi da 222 a 222-ter, della legge n. 191 del 2009. Qualora detta verifica **dia esito negativo** e sia accertato che l'immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio. In caso, invece di conferma da parte dell'Amministrazione utilizzatrice delle esigenze di istituto,

l'Agenzia comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

Si riporta di seguito lo schema procedurale introdotto dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013, illustrato dall'Agenzia del demanio:



Al riguardo, l'Agenzia del demanio ha reso noto che, al 15 aprile 2014, su 9.367 domande presentate dagli Enti territoriali tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale, ha fornito riscontro a 7.603.

Di queste, 2.736 non sono state accolte in quanto relative a beni che non potevano essere oggetto di trasferimento ai sensi dell'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013 (riguardavano beni in uso governativo, beni appartenenti al demanio storico artistico, idrico, marittimo, altro demanio pubblico, ovvero beni non di proprietà dello Stato).

Per le restanti 1.764 domande ricevute, l'Agenzia del demanio sta effettuando ulteriori necessari approfondimenti per accertare la trasferibilità degli immobili. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di beni in uso alle Pubbliche Amministrazioni per cui l'Agenzia è in attesa di riscontro da queste ultime e, in minima parte, di

istruttorie particolarmente complesse, spesso caratterizzate da contenziosi progressi.

Il **comma 4 dell'articolo 56-bis** disciplina il caso di **richiesta** di assegnazione dello stesso immobile **da parte di più livelli** di governo territoriale, disponendone **l'attribuzione in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane** e subordinatamente alle Province e alle Regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

I commi **da 5 a 7** dispongono che:

- all'Agenzia del demanio è assegnata una attività di monitoraggio dell'utilizzo dei beni trasferiti, prevedendo che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione;
- i beni trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle Regioni e degli enti locali;
- con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvederà ad una riduzione delle risorse spettanti a qualsiasi titolo alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso, in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni (analoga disposizione è contenuta all'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. n. 85 del 2010). Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se risultassero non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato.

Il **comma 8** dispone che, al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime.

Il **comma 9** (come già previsto nella legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale) ribadisce che le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale **alienazione degli immobili** che sono stati **trasferiti ai sensi del presente articolo** ovvero dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui tali immobili siano conferiti, **il comma 10** rinvia a quanto disposto dall'articolo 9, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale.

La norma richiamata prevede che le **risorse** nette derivanti a ciascun ente dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del decreto legislativo, nonché quelle derivanti da eventuali cessioni di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti, **siano acquisite dall'ente territoriale** per un ammontare pari al **75 per cento** delle stesse, al fine di essere **destinate alla**

**riduzione del debito dell'ente e**, in assenza del debito o comunque per la eventuale parte restante, **a spese di investimento**.

La quota residua del **25 per cento** è invece **destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**. La definizione delle modalità applicative di tale disciplina ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, che al momento **non risulta ancora emanato**.

Il **comma 11**, in considerazione dell'esigenza prioritaria di riduzione del debito pubblico, destina al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità previste dall'articolo 9, comma 5, del D.Lgs. n. 85, il **10 per cento** delle risorse nette derivanti dalla **alienazione dell'originario patrimonio** immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata **per legge alla riduzione del debito del medesimo ente**.

A titolo esemplificativo, si ricorda quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1, lettera g), del D.L. n. 95 del 2012, in base al quale la totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle regioni e degli enti locali trasferiti agli appositi fondi comuni d'investimento immobiliare è destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento».

L'**ultimo periodo del comma 11** ribadisce che per la parte di risorse non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato si applica quanto disposto dall'articolo 1, comma 443, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), ai sensi del quale i **proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili** possono essere **destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero**, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la **riduzione del debito**.

Si ricorda che, con sentenza n. 63 del 2013, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nella parte in cui si prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni agricoli al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha sottolineato come la disciplina, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione.

Il **comma 12** specifica che le disposizioni previste dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale, si applicano solo **in quanto compatibili** con quanto previsto dal presente articolo.

Com'è noto, tale formulazione costituisce un richiamo normativo di carattere generico, che può prestarsi a difficoltà nella fase applicativa delle nuove disposizioni e che, pertanto risulterebbe opportuno, qualora possibile, specificare a quali norme del suddetto decreto legislativo si intenda fare riferimento.

Infine il **comma 13** novella il comma 8-ter dell'articolo 33, del D.L. n. 98 del 2011, recante "*Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare*", **abrogando o sopprimendo** i riferimenti alla possibilità di trasferire o conferire agli appositi fondi di investimento immobiliare i beni valorizzabili, suscettibili di trasferimento ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), del D.Lgs. n. 85 del 2010, individuati dall'Agenzia del demanio e a seguito di apposita manifestazione da parte dei competenti organi degli Enti interessati, della volontà di valorizzazione.

## 5.2 I fabbisogni standard

I **fabbisogni standard** sono stati introdotti nell'ordinamento con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009.

Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare, ed in particolare:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società potrà avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT.

Le metodologie risultanti dall'attività della SO.S.E. dovranno essere sottoposte alla valutazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Viene poi prevista una specifica procedura per la pubblicazione sia della nota metodologica della procedura di calcolo sia dei fabbisogni standard per ciascun ente locale, ai cui fini si dispone che ciascun schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze e corredato di relazione tecnica che ne evidenzii gli

effetti finanziari, venga sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed a quello delle Commissioni bilancio delle due Camere.

I termini di conclusione del procedimento per i fabbisogni, inizialmente stabiliti secondo una scansione lineare in base alla quale essi avrebbero dovuti essere determinati: entro il 2011 per un terzo delle funzioni fondamentali, per entrare in vigore nel 2012; per un ulteriore terzo entro il 2012, con entrata in vigore nel 2013 e, per il restante terzo entro il 2013, con entrata in vigore nel 2014. Per ciascuna di tali fasi era previsto un processo di gradualità diretto a garantirne l'entrata a regime nell'arco di un triennio, in modo da concludere la fase transitoria entro il 2017.

Via via che questa tempistica si dimostrava non realizzabile, le prime due fasi sono state eliminate, senza tuttavia modificarsi conseguentemente anche il termine finale, per cui allo stato la normativa vigente (articolo 2 del D.Lgs. 216/2010) dispone che, fermo restando il triennio di gradualità nell'entrata a regime:

- entro il 31 marzo 2013 dovevano essere determinati i fabbisogni standard per almeno due terzi delle funzioni fondamentali, che entrano in vigore nello stesso anno;
- entro il 2013 deve essere determinato il restante terzo (la norma reca però una formulazione più generica – non del tutto precisa - riferita a tutti i fabbisogni standard) che entreranno in vigore nel 2014.

Con riferimento ai Comuni, il decreto legislativo n. 216, così come confermato dalla legge di stabilità per il 2013, prevede che siano calcolati i fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
- funzioni nel settore sociale.

Al momento risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un solo provvedimento, vale a dire il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di **polizia locale** per i **Comuni** e dei **servizi del mercato del lavoro** per le **Province**.

Si ricorda, infatti, che come riportato nel punto 3.1 della presente Relazione semestrale, la Commissione bicamerale ha esaminato e reso parere favorevole con osservazioni nella seduta del **23 gennaio 2014** sullo schema di D.P.C.M. recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per

ciascun comune e provincia relativi alle funzioni **generali di amministrazione, gestione e controllo**. Nella seduta del **23 luglio 2014** il Consiglio dei ministri ha approvato il provvedimento in **via definitiva**, ma non risulta ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale..

Nel luglio 2013 la **COPAFF** ha inoltre **approvato** ulteriori note metodologiche, relative al fabbisogno standard per le **province** concernenti le funzioni di **istruzione pubblica e gestione del territorio**, mentre nel dicembre 2013 ha adottato le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni di **istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido** per quanto riguarda i **Comuni**, e alle funzioni nel campo dei **trasporti**, della **tutela ambientale e della polizia provinciale** per quanto riguarda le **Province**.

Tali note metodologiche sono state approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2014: su di esse dovrà esprimersi la Conferenza Stato-città e autonomie locali, per essere poi trasmesse alla Commissione bicamerale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per il relativo parere.

Nella successiva tavola sono indicate per ciascun fabbisogno standard le date relative alla definizione da parte della Copaff, all'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri, al parere reso dalla Commissione bicamerale e alla approvazione definitiva e alla relativa pubblicazione sulla G.U.

<i>Funzione</i>	<i>Codice</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Copaff</i>	<i>C.d.M. preliminare</i>	<i>Comm. Bicamerale</i>	<i>DPCM - G.U.</i>
<b>COMUNI</b>						
Polizia locale	FC02U	Polizia locale	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	DPCM 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01A	Ufficio tributi	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01B	Ufficio tecnico	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01C	Anagrafe, stato civile, ecc	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01D	Servizi generali	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Istruzione pubblica	FC03U	Istruzione pubblica	23.12.2012	23.7.2014		
Viabilità e trasporti	FC04A	Viabilità	23.12.2013	23.7.2014		
Viabilità e trasporti	FC04B	Trasporto pubblico locale	23.12.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio e ambiente	FC05A	Territorio	23.12.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio e ambiente	FC05B	Rifiuti	23.12.2013	23.7.2014		

<i>Funzione</i>	<i>Codice</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Copaff</i>	<i>C.d.M. preliminare</i>	<i>Comm. Bicamerale</i>	<i>DPCM - G.U.</i>
Settore sociale	FC06A	Servizi sociali	23.12.2013	23.7.2014		
Settore sociale	FC06B	Asili nido	23.12.2013	23.7.2014		
<b>PROVINCE</b>						
Sviluppo economico	FP06U	Mercato del lavoro	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	DPCM 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FP01U	Amministrazione, gestione e controllo	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Istruzione pubblica	FP02U	Istruzione pubblica	2.7.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio	FP04U	Gestione del territorio	2.7.2013	23.7.2014		
Trasporti	FP03U	Trasporti	23.12.2013	23.7.2014		
Tutela ambientale	FP05U	Tutela ambientale	23.12.2013	23.7.2014		
Polizia locale	FP07U	Polizia locale	23.12.2013	23.7.2014		

Sulla disponibilità e sulla pubblicità dei questionari predisposti dalla SOSE è poi intervenuto il D.L. n. 69 del 2013 (vedi cap. 4.2 della presente relazione).

Si ricorda, da ultimo, che, poiché la determinazione dei costi e fabbisogni standard non risulta ancora conclusa, ed atteso che, comunque, una volta individuati, essi presumibilmente andranno poi nel corso del tempo aggiornati, anche in considerazione del possibile mutare delle funzioni assegnate ad ogni singolo livello di governo (ad esempio per le province) la legge di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 423, dispone a tal fine una apposita autorizzazione di spesa di 4 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Va in proposito osservato come tale autorizzazione risulti formulata in termini generici: essa infatti fa riferimento all'attività di "completamento e monitoraggio" dei costi e fabbisogni. Non vengono inoltre individuati i destinatari del finanziamento, a differenza di quanto effettuato con precedenti norme intervenute in materia, che hanno assegnato nuove risorse finanziarie alla SO.S.E., che, come sopra illustrato, è il soggetto che unitamente ad altri operatori istituzionali opera in tale materia.

In tal senso era precedentemente intervenuto l'articolo 1, comma 23, della legge n. 220/2010 (legge di stabilità 2011), che ha assegnato alla SO.S.E. 5 milioni annui per il triennio 2011-2013, nonché, successivamente, il comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) che ha disposto una integrazione, pari a 1,3 milioni per il 2013, del finanziamento suddetto.

Si segnala, inoltre, che sempre la legge di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 730, nel modificare la disciplina relativa al Fondo di solidarietà comunale, istituito dalla precedente legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012, art. 1, co. 380), dispone – attraverso l'introduzione del comma 380-*quater* (poi integrato

dall'articolo 14 del D.L. n. 16/2014) - in merito alle modalità di ripartizione del Fondo, prevedendo che almeno il 10 per cento del Fondo sia prioritariamente ripartito sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard, approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Una diversa procedura per la determinazione dei **fabbisogni standard** vige per il **settore sanitario**, sulla base delle previsioni stabilite dagli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011 anche esso emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Per esso il Ministro della salute, determina annualmente, a decorrere dal 2013, i costi e i fabbisogni standard regionali, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in 3 regioni di riferimento, da scegliersi tra le migliori 5 regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, vanno individuate in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati.

Peraltro, anche in questo settore, pur essendo di fatto decorso il termine stabilito, non si è ancora giunti alla determinazione dei fabbisogni, in quanto allo stato risulta emanata solo la delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012, recante i criteri per la individuazione delle 5 regioni nel cui ambito scegliere le 3 regioni di riferimento ai fini della definizione dei costi e dei fabbisogni standard regionali nel settore.

Nella seduta del 5 dicembre 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha individuato tre Regioni di riferimento (c.d. regioni *benchmark*), sulle cinque eleggibili, per la determinazione del fabbisogno sanitario standard di cui all'articolo 27, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011: Umbria, Emilia Romagna e Veneto (le altre due regioni eleggibili erano la Lombardia e le Marche).

### 5.3 La tassazione immobiliare comunale

#### *La fiscalità immobiliare comunale*

Il **sistema delle entrate comunali** presenta un quadro complesso, a causa del sovrapporsi, a decorrere dal 2011, di numerosi interventi legislativi, costituiti principalmente dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, dal decreto-legge di manovra intervenuto alla fine del medesimo anno (D.L. n. 201 del 2011) e dalla legge di stabilità 2013 (L. n. 228 del 2012), che, modificando ogni volta la normativa vigente nella materia, hanno concorso a determinare un assetto normativo continuamente caratterizzato da alcuni elementi di **transitorietà**. Elementi poi ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del 2013 in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione

dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale, che hanno portato, con la legge di stabilità 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) ad una nuova articolazione della tassazione immobiliare di spettanza dei comuni. Anche il 2014 si è avviato con ben quattro interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (**decreti-legge nn. 16, 47, 66 e 88 del 2014**).

#### ***L'assetto previsto dal decreto legislativo sul federalismo municipale***

Il **sistema della fiscalità municipale** delineato dal **decreto legislativo n. 23 del 2011** era finalizzato alla soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo.

Esso pertanto prevedeva, in origine, una **fase transitoria** per il biennio 2011-2013 nella quale, in aggiunta alle tradizionali entrate dell'ente (costituite dall'addizionale Irpef, dall'Ici, dalla tassa e dal canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Tosap e Cosap - dall'imposta di scopo - Iscop, dalla Tarsu/Tia, dall'imposta sulla pubblicità e pubbliche affissioni e dal canone installazione mezzi pubblicitari), venivano istituite nuove forme di entrata: compartecipazione al gettito dell'IVA proveniente dai rispettivi territori, in misura finanziariamente equivalente ad una compartecipazione Irpef del 2 per cento, imposta di soggiorno o di sbarco e, da ultimo, la cosiddetta "fiscalità immobiliare", vale a dire l'Irpef sui redditi fondiari, le imposte ipotecarie e catastali e la cedolare secca sugli affitti, tutte da far confluire previamente in un Fondo sperimentale di riequilibrio per essere successivamente ridistribuite ai comuni in forma territorialmente equilibrata. Il Fondo veniva istituito in sostituzione dei trasferimenti da parte dello Stato, contestualmente soppressi, ad eccezione di una quota degli stessi che, in ragione delle peculiari caratteristiche, non risultavano "fiscalizzabili" e dovevano continuare ad essere erogati.

A regime, dal 2014, il decreto legislativo prevedeva l'attribuzione diretta dei cespiti derivanti dalla fiscalità immobiliare, con la sostituzione del Fondo di riequilibrio con il Fondo perequativo, l'istituzione dell'Imposta municipale propria IMU (progettata per assorbire l'Ici - con esclusione dell'abitazione principale - e l'Irpef sui redditi fondiari), e dell'Imposta municipale secondaria, sostitutiva dell'imposta comunale sulla pubblicità/affissioni e della Tosap/Cosap. In coerenza con tale quadro, per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2011, con **D.M. Interno 21 giugno 2011** con la contestuale istituzione, per i comuni medesimi, del **Fondo sperimentale di riequilibrio** alimentato, come detto, con quota parte del gettito della **fiscalità immobiliare**. Successivamente, il decreto-

legge n. 201 del 2011 ha **ampliato** il novero dei gettiti che confluiscono al Fondo, **includendovi anche la compartecipazione IVA**.

Tale decreto è stato **ripetutamente modificato** nel corso del tempo mediante la decretazione d'urgenza; ciò ha dato luogo ad un quadro normativo mutevole e di complessa interpretazione, come evidenziano le vicende dell'Imposta municipale propria (IMU), del Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e della Tassa sui rifiuti (TARI).

Nello stesso anno di approvazione del decreto sul federalismo fiscale, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria ha posto nuove e pressanti necessità per una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie.

L'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011**, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto ha altresì avviato la **razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti**, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, introducendo per quest'ultimo fine una significativa maggiorazione del tributo.

Dopo una prima fase di assestamento della normativa riguardante l'IMU, che ha avuto luogo nel 2012 nell'ottica di rendere stabile l'imposizione sull'abitazione principale, anche al fine di spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro alla proprietà immobiliare, secondo le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il dibattito politico si è, invece, concentrato, nel corso del 2013, proprio sull'**esenzione dall'IMU dell'abitazione principale**.

Sul punto sono intervenuti i **decreti-legge n. 54 e n. 102 del 2013**, con i quali è stata dapprima sospesa e poi abolita la prima rata dell'imposta municipale propria (**IMU**) per determinate categorie di immobili (abitazioni principali e assimilati, terreni agricoli e fabbricati rurali), nelle more di una "**complessiva riforma** della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi", volta, tra l'altro, a "**riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale**".

Il documento del MEF recante le "**Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili**", pubblicato nell'agosto 2013, illustrava varie ipotesi di tassazione corredate di adeguati approfondimenti tecnici, nell'ambito della preannunciata riforma della tassazione immobiliare prevista dal D.L. n. 54/2013. Le ipotesi che venivano formulate nel documento del MEF del 7 agosto 2013 si sviluppavano lungo le linee del dibattito politico sulla tassazione dell'abitazione principale. Nel documento si sottolineava che "un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale" avrebbe comportato per i Comuni una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale sarebbe necessaria

“un’idonea copertura finanziaria.” Si rilevava, inoltre, che questa scelta avrebbe rappresentato “una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali.”

Il D.L. 102/2013 ha introdotto inoltre una serie di **esenzioni e agevolazioni** in materia di IMU, riguardanti tra gli altri i “beni merce” delle imprese costruttrici, gli alloggi sociali e degli IACP, gli immobili destinati alla ricerca scientifica, nonché le abitazioni principali possedute da personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dal personale appartenente alla carriera prefettizia. Detto provvedimento ha recato quindi norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

Il **decreto-legge 133 del 2013** ha successivamente abolito anche la seconda rata IMU per specifiche categorie di immobili (abitazioni principali e assimilati, casa coniugale assegnata al coniuge, immobili del personale in servizio permanente delle Forze armate e di polizia, terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, fabbricati rurali ad uso strumentale), salvo disporre l’obbligo del contribuente di versare il 40 per cento dell’eventuale differenza tra l’ammontare dell’IMU risultante dall’applicazione dell’aliquota e della detrazione deliberate o confermate dal comune per l’anno 2013 e, se inferiore, quello risultante dall’applicazione dell’aliquota e della detrazione previste dalle norme statali.

La **legge di stabilità per il 2014** ha successivamente realizzato la complessiva  **riforma della tassazione immobiliare**.

La scelta del legislatore è stata quella di prevedere l’abolizione dell’IMU sull’abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione di un’imposta unica comunale (IUC).

La IUC si basa su due presupposti impositivi, il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore; il secondo collegato all’erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

Le componenti della IUC sono:

- a) l’**IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, non di lusso;
- b) per la componente riferita ai servizi:
  - i) il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell’utilizzatore dell’immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato);
  - ii) la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall’utilizzatore del locale o dell’area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a

finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario “chi inquina paga”.

L'istituzione della IUC fa comunque salva la disciplina dell'IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l'imposta di scopo, al fine di proseguire l'iter prefigurato dalla legge di delega n. 42/2009, per cui si veda *infra*.

Per quanto riguarda il **tributo per i servizi indivisibili comunali - TASI**, esso viene destinato al finanziamento dei servizi comunali rivolti all'intera collettività. Soggetto passivo è il possessore o il detentore dell'immobile; la base imponibile è il valore dell'immobile rilevante a fini

L'assetto così delineato non è stato tuttavia definitivo, dal momento che si è nuovamente reso necessario intervenire mediante la decretazione d'urgenza (**decreti-legge nn. 16, 47, 66 e 88 del 2014**).

In origine, la legge di stabilità per l'anno 2014 non aveva introdotto alcuna **detrazione** di base per la **TASI**, come era invece previsto per l'IMU sull'abitazione principale; si prevedeva invece, mediante lo stanziamento di un fondo di 500 milioni, la possibilità di finanziare l'eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni dalla TASI a favore dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti nell'immobile adibito ad abitazione principale.

A seguito delle problematiche evidenziate dall'ANCI nel corso del confronto con il Governo sulla legge di stabilità, concernenti l'insufficienza delle risorse destinate al finanziamento delle detrazioni TASI sull'abitazione principale e, più in generale, l'insufficienza di risorse per il comparto dei Comuni nel 2014, il D.L. n. 16 del 2014 ha recato alcune rilevanti novità in materia di IUC.

Tale provvedimento ha consentito ai Comuni, per il 2014, di innalzare l'aliquota della Tasi - stabilita in via generale all'1 per mille con possibilità di aumento fino al 2,5 - di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato per la sola IMU ordinaria al 31 dicembre 2013. La facoltà di aumentare l'aliquota è condizionata al finanziamento di detrazioni d'imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni IMU. Oltre alla possibilità di aumentare l'aliquota massima TASI, il D.L. n. 16 del 2014 stanziava un ulteriore contributo statale di 125 milioni (in aggiunta ai citati 500 milioni della legge di stabilità 2014) al Fondo di solidarietà comunale, eliminando inoltre il vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai comuni per l'anno 2014. L'importo complessivo così stanziato, pari a 625 milioni di euro, potrà essere utilizzato dai comuni per gestire possibili squilibri di bilancio.

Il provvedimento ha esteso alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI; ha esentato inoltre da TASI i

terreni agricoli (assoggettati parzialmente a IMU) e ha sottoposto a TASI, oltre che ad IMU, le aree scoperte pertinenziali e le aree condominiali non occupate in via esclusiva.

In particolare sono esenti dalla TASI gli immobili dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali nonché gli immobili dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali; i rifugi alpini non custoditi, i punti d'appoggio e i bivacchi; gli immobili già esenti dall'ICI e cioè: stazioni, ponti, fabbricati destinati ad esigenze pubbliche, ecc.; i fabbricati con destinazione ad usi culturali, quelli per l'esercizio del culto e i fabbricati della Santa Sede; i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali; gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali per attività non commerciali; i terreni agricoli.

La legge di stabilità 2014, oltre ad individuare la disciplina generale dell'imposta unica comunale, ne ha demandato l'applicazione al comune con regolamento: riguardo alla TASI il regolamento comunale disciplina, oltre alle riduzioni, l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta. Sono introdotte una serie di sanzioni in caso di mancata collaborazione, omissione di versamento, infedele dichiarazione e così via. Non è più prevista (articolo 1, comma 1 del D.L. n. 16 del 2014) la possibilità di affidare la gestione dell'accertamento e della riscossione della TASI ai soggetti ai quali, nel medesimo anno, risulta attribuito il servizio di accertamento e riscossione dell'IMU. Ciò al fine di consentire il predetto affidamento mediante svolgimento di una gara ad evidenza pubblica.

Il **decreto-legge n. 88 del 2014** ha infine modificato la disciplina relativa al versamento della TASI per l'anno 2014, fissando diverse scadenze per il pagamento del tributo da parte dei contribuenti, a seconda della tempestività del Comune nell'adozione e comunicazione al MEF delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo stesso. Ai comuni per i quali si applica il differimento dell'imposta viene erogata un'anticipazione pari al 50 per cento del gettito annuo stimato ad aliquota di base. Tale decreto, non convertito, è confluito nel decreto-legge n. 66 del 2014.

Dal sopra indicato assetto discende una conseguente modifica della **disciplina IMU**, che è stata resa permanente, ma che dal 2014 non si applica all'abitazione principale e alle relative pertinenze, nonché ad altre tipologie di immobili individuate *ex lege*.

L'imposta rimane applicabile sugli immobili cd. "di lusso" adibiti ad abitazione principale, con il regime agevolato attualmente previsto per l'abitazione principale (aliquota ridotta e detrazione). L'IMU dovuta sugli immobili strumentali viene resa deducibile dalle imposte sui redditi nella misura del 30 per cento per il 2014; successivamente, la quota deducibile a regime sarà del 20 per cento. Rispetto

alla previgente disciplina IMU, la nuova imposta assoggetta a IRPEF per il 50 per cento il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati. Sono esentati da IMU, a decorrere dal 2014, i fabbricati rurali ad uso strumentale.

Anche il **D.L. n. 47 del 2014** ha apportato modifiche alla materia dell' IMU, assoggettando dal 2015 al regime "prima casa" l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), purché non sia locata o data in comodato d'uso (articolo 9-bis, introdotto nel corso dell'esame parlamentare). Su detti immobili la TARI e la TASI sono applicate in **misura agevolata**. In sostanza detti immobili godranno ex lege dell'esenzione da IMU, se non si tratta di immobili "di lusso" (categorie catastali A/1, A/8 ed A/9); altrimenti usufruiranno dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge.

Si rammenta infine che la **base imponibile** della TASI è analoga a quella stabilita per l'IMU dall'articolo 13 del D. L. n. 201 del 2011: in merito occorre ricordare che la legge delega per la riforma del sistema fiscale recentemente varata (legge 11 marzo 2014, n. 23) indica specifici criteri per l'attuazione della **riforma del catasto degli immobili** (di cui all'articolo 2). In particolare, si intende correggere le sperequazioni delle attuali rendite, accentuate a seguito dell'introduzione di un nuovo moltiplicatore per il calcolo dell'imposta municipale sperimentale (IMU). Tra i principi e criteri per la determinazione del valore catastale la delega indica, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali del mercato, nonché la determinazione del valore patrimoniale utilizzando il metro quadrato come unità di consistenza in luogo del numero dei vani. E' assicurato il coinvolgimento dei comuni nel processo di revisione delle rendite, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti. La riforma deve avvenire a invarianza di gettito, tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, così come riflesse nell'ISEE, da rilevare anche attraverso le informazioni fornite dal contribuente, per il quale sono previste particolari misure di tutela anticipata in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche nella forma dell'autotutela amministrativa. E' previsto un meccanismo di monitoraggio da parte del Parlamento del processo di revisione delle rendite.

La legge prevede inoltre che, contestualmente, siano aggiornati i trasferimenti perequativi ai comuni e siano ridefinite le competenze delle commissioni censuarie, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (che sanno pubblicate al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflative del contenzioso.

### **La fiscalità dei trasferimenti immobiliari**

Un'ulteriore materia disciplinata dal D.Lgs. n. 23 del 2011 su cui è intervenuto il legislatore mediante la decretazione d'urgenza riguarda il regime fiscale dei trasferimenti immobiliari, contenuto nell'articolo 10 del richiamato provvedimento.

Si rammenta che, nell'originario disegno federalista, dal 2011 i Comuni avrebbero dovuto incamerare, in tutto o in parte, il gettito derivante – tra l'altro - dall'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari (abrogato articolo 2 del D.Lgs. n. 23 del 2011), ovvero dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie. L'assetto è stato profondamente mutato dalla legge di stabilità 2014, che ha soppresso la devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare ivi previsto.

Il richiamato articolo 10, a partire dal 1° gennaio 2014, ha introdotto un'aliquota unica, pari al 9 per cento, per le imposte di registro, ipotecaria e catastale relative ai trasferimenti immobiliari, ad eccezione della casa adibita ad abitazione principale non di lusso, cui si applica l'aliquota agevolata del **2 per cento** (in luogo del precedente 3 per cento).

La medesima norma esenta dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, nonché per tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari. Tuttavia, per effetto delle modifiche apportate dal D.L. n. 104 del 2013, i predetti atti sono stati assoggettati a ciascuna delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro (mentre nel testo originario era prevista l'esenzione totale).

L'articolo 26, comma 2 del richiamato D.L. n. 104 del 2013 ha elevato da 168 a 200 euro l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti quei casi in cui esso sia stabilito in misura fissa da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

Si rammenta che la legge di stabilità 2014 ha introdotto le ulteriori, seguenti modifiche al regime dei trasferimenti immobiliari:

- il comma 109, in deroga al principio di alternatività Iva/registro, prevede l'applicazione dell'imposta di registro in misura proporzionale (nella misura del 4 per cento) sulle cessioni da parte degli utilizzatori di contratti di locazione finanziaria di immobili strumentali;
- il comma 608 ripristina le agevolazioni per la piccola proprietà contadina già soppresse dal D.Lgs. n. 23 del 2011: pertanto gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa ed all'imposta catastale nella misura dell'1 per cento; gli onorari dei notai per gli atti suindicati sono ridotti alla metà; il comma 609 stabilisce che, qualora il trasferimento abbia per oggetto terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dai