

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015 (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015) sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola.

La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

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>D.P.C.M. G.U.</i>
COMUNI						
Polizia locale	FC02U	Polizia locale	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	D.P.C.M. 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01A	Ufficio tributi	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01B	Ufficio tecnico	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01C	Anagrafe, stato civile, ecc	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01D	Servizi generali	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Istruzione pubblica	FC03U	Istruzione pubblica	23.12.2012	23.7.2014	18.12.2014	
Viabilità e trasporti	FC04A	Viabilità	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Viabilità e trasporti	FC04B	Trasporto pubblico locale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Gestione del territorio e ambiente	FC05A	Territorio	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	

Funzione	Codice	Denominazione	Copaff	C.d.M. preliminare	Comm. Bicamerale	D.P.C.M. G.U.
Gestione del territorio e ambiente	FC05B	Rifiuti	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Settore sociale	FC06A	Servizi sociali	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Settore sociale	FC06B	Asili nido	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
PROVINCE						
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	DPCM 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Istruzione pubblica	FP02U	Istruzione pubblica	2.7.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Gestione del territorio	FP04U	Gestione del territorio	2.7.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Trasporti	FP03U	Trasporti	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Tutela ambientale	FP05U	Tutela ambientale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Polizia locale	FP07U	Polizia locale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	

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.

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), ha disposto - 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 fosse 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.

Tale quota del fondo da redistribuirsi sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard è stata recentemente **umentata** al **20 per cento** dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 459, legge n. 190/2014).

4.4 Le misure finanziarie per gli enti locali introdotte dalla legge di stabilità 2015

La legge di stabilità per il 2015 ha introdotto per le autonomie locali misure volte, da un lato, alla definizione del concorso finanziario del comparto province, città metropolitane e comuni al **contenimento della spesa** pubblica per gli anni 2015-2018 e successivi, dall'altro, alla ridefinizione delle regole del **patto di stabilità interno**, ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Con riferimento alla disciplina del patto di stabilità interno, si evidenzia, in particolare, l'**alleggerimento dei vincoli** posti dal patto di stabilità per le province e i comuni per circa 2,9 miliardi di euro (di cui 2.650 milioni ai comuni e 239 milioni alle province) i cui benefici sono peraltro in parte assorbiti dalla **misura compensativa** derivante dall'introduzione di una nuova posta di bilancio ai fini della determinazione del saldo finanziario obiettivo – e precisamente, il **Fondo crediti di dubbia esigibilità**¹¹ - la cui costituzione in bilancio è divenuta obbligatoria per gli enti locali a partire dal 2015, in ottemperanza alle nuove disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al d.Lgs. n. 118/2011, e successive modificazioni.

Con riferimento alle singole voci di spesa **escluse dal patto** di stabilità, si segnala che la legge di stabilità 2015 ha esteso anche alle province e alle città metropolitane, per gli anni 2015 e 2016, l'esclusione dal computo del saldo finanziario delle spese per interventi di **edilizia scolastica**, entro il limite massimo di 50 milioni di euro per ciascun anno, esclusione peraltro già vigente per i comuni per gli anni 2014-2015 (nel limite di 122 milioni annui).

Inoltre, anche per l'anno 2015, ancorché in misura ridotta rispetto all'anno 2014, viene confermata l'esclusione dal patto di stabilità della spesa effettuata dalle autonomie locali per il **pagamenti dei propri debiti di parte capitale**, certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 (40 milioni di euro per gli enti locali, 60 milioni di euro per le regioni).

Sotto questo profilo, si sottolinea che, a partire dal decreto legge n. 35/2013, il legislatore ha inteso affrontare il problema dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche (sia centrali che locali) nei confronti di imprese, cooperative e professionisti, sia attraverso la concessione di **spazi di disponibilità finanziaria nell'ambito del Patto** di stabilità interno a regioni ed enti locali che disponevano di liquidità non utilizzabile a

¹¹ L'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità non potrà essere oggetto di impegno e genererà un'economia di bilancio che confluirà nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

causa delle regole del Patto stesso, sia attraverso la concessione, per l'anno 2013 e 2014, di risorse finanziarie statali a titolo di **anticipazioni di liquidità** alle regioni e agli enti locali impossibilitati a saldare i propri debiti a causa di indisponibilità di risorse¹².

In particolare, l'esclusione dal patto di stabilità interno delle regioni e degli enti locali dei pagamenti dei debiti di conto capitale, introdotta nel 2013 con il D.L. n. 35/2013 (nella misura di 5 miliardi per gli enti locali e di 1,4 miliardi per le regioni), è stata successivamente estesa all'anno 2014, nella misura di 500 milioni dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, co. 546-549, L. n. 147/2013) per i debiti esigibili alla data del 31 dicembre 2012, e poi nella misura di 200 milioni per il 2014 e di 100 milioni per il 2015, con riferimento ai debiti esigibili alla data del 31 dicembre 2013, dall'art. 4, commi 5-6, del D.L. n. 133/2014, come modificato dalla legge di stabilità 2015.

Per quanto concerne le misure di contenimento della spesa, alle **province e alle città metropolitane** è stata richiesta una **riduzione della loro spesa corrente**, nell'importo complessivo di **1.000 milioni** per il 2015, **2.000 milioni** per il 2016 e di **3.000 milioni** a decorrere dall'anno 2017 (commi 418-420 della legge n. 190/2014).

A tal fine è richiesto che ciascuna provincia e città metropolitana versi un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. Sono escluse dalla misura di contenimento le province in stato di dissesto finanziario alla data del 15 ottobre 2014.

Sempre ai fini del contenimento delle spese correnti, sono inoltre previsti per le province una serie di **divieti**, quali, quello di ricorrere a mutui, se non per spese rientranti nell'edilizia scolastica, costruzione e gestione delle strade, tutela e valorizzazione dell'ambiente; di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre ecc., e di attribuire incarichi di studio e consulenza, di procedere ad assunzioni.

Per i **comuni**, è stata disposta una **riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale** dell'importo di **1.200 milioni** di euro a decorrere dal 2015 (commi 435-436).

¹² L'intervento volto a fronteggiare il ritardo dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni si è finora sostanziato in quattro distinti provvedimenti, il primo e più consistente dei quali è costituito dal decreto-legge n. 35 del 2013, il cui sforzo economico ammonta complessivamente a 40 miliardi (2,5 per cento del Pil) per il biennio 2013-2014. Ad esso ha fatto seguito il decreto-legge n. 102 dello stesso anno, che ha incrementato di 7,2 miliardi le risorse previste per il 2014, e poi la legge di stabilità 2014 (L. n. 147 del 2013) che ha stanziato altri 0,5 miliardi per il 2014. E', infine, intervenuto il decreto-legge n. 66 del 2014, con il quale le risorse suddette sono state ulteriormente incrementate di 9,3 miliardi, **per un totale complessivo**, quindi, **di circa 57 miliardi**. Tali risorse affluiscono agli enti debitori attraverso due modalità: - anticipazione di risorse finanziarie direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa depositi e Prestiti; - creazione di spazi di disponibilità finanziaria nell'ambito del Patto di stabilità interno.

È inoltre **esteso** all'anno **2018** il contributo alla finanza pubblica già richiesto a province e comuni per gli anni 2014-2017 dall'articolo 47 del D.L. n. 66/2014, in termini di **risparmi** da conseguire su determinate tipologie di **spesa corrente**, nell'importo di **585,7 milioni** per **province e città metropolitane** e di **563,4 milioni** per i **comuni** (comma 451).

Sempre con finalità di contenimento della spesa e di maggior efficienza dell'azione amministrativa, i commi da 611 a 614 della legge di stabilità 2015 prevedono un nuovo processo di **razionalizzazione delle società partecipate locali** e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, da parte di regioni, province autonome, enti locali, nonché camere di commercio, università, istituti di istruzione universitarie e autorità portuali.

L'obiettivo del processo è **ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015**, sulla base di alcuni specifici criteri.

Per raggiungere tale obiettivo si prevede la definizione e approvazione da parte degli organi di vertice delle amministrazioni interessate di un **piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni entro il 31 marzo 2015**, che deve essere trasmesso alla Corte dei Conti, cui successivamente gli stessi organi di vertice trasmetteranno entro il 31 marzo 2016 una relazione con i risultati conseguiti.

4.5 La fiscalità immobiliare comunale

Il sistema delle entrate comunali presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, sia direttamente che nell'ambito di diversi provvedimenti legislativi. Tali interventi hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di **transitorietà**, 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. n. 147 del 2013) ad una nuova articolazione della tassazione immobiliare** di spettanza dei comuni. Anche nel **2014** vi sono stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014); ulteriori modifiche sono state apportate dalla **legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014)**. Nel corso dei primi mesi del **2015** sono intervenute sostanziali

modifiche alla disciplina **IMU in agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2015)**.

4.5.1 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 con 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** e 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, anche 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**.

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 IMU.

L’assetto così delineato non è stato tuttavia definitivo, dal momento che si è nuovamente reso necessario intervenire, principalmente mediante la decretazione d’urgenza (**decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88 e 192 del 2014**) e con la **legge di stabilità 2015** (L. n. 190 del 2014). Per ulteriori dettagli sul processo antecedente al 7 agosto 2014 si rinvia al paragrafo 5.3 della precedente relazione semestrale (doc. XVI-bis, n. 2).

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 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. Le disposizioni

di tale decreto, **non convertito**, sono confluite nel **decreto-legge n. 66 del 2014**, in sede di conversione.

La **legge di stabilità 2015** (legge n. 190 del 2014, comma 679) ha confermato, anche per l'anno **2015**, il **livello massimo di imposizione della TASI** già previsto per l'anno 2014.

Per il medesimo anno **2015**, viene altresì confermata la possibilità di **superare i limiti di legge relativi alle aliquote massime di TASI e IMU**, per un ammontare complessivamente non superiore allo **0,8 per mille**, alle specifiche condizioni sopra descritte.

Successivamente, in materia di TARI, il **decreto legge n. 192 del 2014** ha confermato per l'anno **2014** la **validità delle deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di tassa sui rifiuti (TARI)** adottate dai comuni entro il 30 novembre 2014; per i comuni che non hanno deliberato i regolamenti e le tariffe della TARI entro tale termine, è stato stabilito che si proceda alla riscossione sulla base delle tariffe applicate per l'anno 2013, con recupero delle eventuali differenze tra il gettito acquisito secondo le previgenti tariffe e il costo del servizio nell'anno successivo.

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 è stata 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 talune, circoscritte modifiche alla materia dell' IMU.

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 sono 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.

Si ricorda che, in attuazione della delega fiscale, con il **decreto legislativo n. 198 del 2014** è stata innovata la disciplina relativa alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle **commissioni censuarie**. Con la circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015 l'Agenzia delle entrate ha delineato i tratti significativi delle nuove commissioni censuarie e ha fornito le prime indicazioni operative sugli adempimenti da effettuare per l'insediamento delle medesime, anche al fine di consentire un'omogenea applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 198 del 2014.

4.5.2 L'istituzione dell'IMI e dell'IMIS da parte delle Province autonome

Si ricorda in questa sede che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato l'**imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei servizi indivisibili.

La **legge di stabilità 2015** (comma 508 della legge n. 190 del 2014), ha esteso la sopra richiamata **deducibilità** dalle imposte sui redditi dell'IMU sugli **immobili produttivi** all'IMI della Provincia (anche per il 2014 ai sensi del decreto-legge n. 4 del 2015).

Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha istituito la propria imposta immobiliare (**IMIS, Imposta Municipale Immobiliare Semplice**), con gli articoli 1-14 della legge finanziaria provinciale per il 2015 (legge provinciale n. 14 del 2014), nell'ambito della competenza legislativa in materia di finanza locale, attribuita alle Province autonome dall'articolo 80 dello Statuto (D.P.R. n. 670/1972). Il richiamato decreto-legge n. 4 del 2015 ha esteso anche all'IMIS la parziale **deducibilità** dell'imposta dovuta sugli **immobili produttivi** dalle imposte sul reddito.

4.5.3 L'IMU sui terreni agricoli

All'interno della disciplina dei tributi immobiliari comunali, numerosi interventi normativi effettuati nel corso del 2014 e del 2015 hanno riguardato l'applicazione degli stessi ai terreni agricoli, in particolare per quanto concerne le esenzioni IMU.

Per effetto del D.L. n. 16 del 2014, dal 2014 sui terreni agricoli non è dovuta la TASI, ma essi scontano l'IMU. Detti immobili rientravano tuttavia nelle tipologie immobiliari esentate dall'IMU per il 2013, per effetto dei già richiamati provvedimenti d'urgenza e con alcune peculiarità: il D.L. n. 133 del 2013 ha esentato dal pagamento della seconda rata dell'IMU solo alcune categorie (imprenditori agricoli professionali - IAP e i coltivatori diretti), per le quali è stato previsto il pagamento della cd. mini IMU sopra illustrata.

I terreni agricoli godono di una modalità specifica di calcolo della base imponibile, mentre l'aliquota ad essi applicabile è quella base del 0,76 per cento, che può essere modificata dal Comune entro le forbici previste dalla legge. Sono previste limitazioni all'applicazione dell'IMU ai terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali, commisurate al valore del terreno.

Le **modifiche normative** susseguitesi nell'ultimo anno riguardano, in particolare, il regime delle **esenzioni dei terreni agricoli** ricadenti in **aree montane e di collina** (regime in precedenza previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera *h*) del D.Lgs. n. 504/1992 per l'ICI, espressamente richiamato dall'articolo 9, comma 8 del D.lgs. n. 23/2011 per l'IMU).

Con un **primo intervento** (contenuto nel **decreto-legge n. 66/2014**) il perimetro delle esenzioni è stato limitato, demandando ad un decreto del Ministro dell'economia e finanze l'individuazione dei comuni nei quali, a decorrere dal periodo di imposta 2014, si sarebbe applicata detta esenzione, sulla base del **criterio altimetrico**, diversificando tra terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

Contestualmente, il decreto ha previsto l'esenzione dall'IMU per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile che, in base al predetto decreto ministeriale, non risultassero ricadenti in zone montane o di collina.

In attuazione del D.L. n. 66/2014 è intervenuto, il D.M. 28 novembre 2014 il quale ha esentato da IMU:

- i terreni agricoli dei comuni ubicati a un'altitudine di 601 metri e oltre, individuati sulla base dell'Elenco comuni italiani trasmesso all'Istat dall'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) e poi pubblicato dal medesimo Istituto, tenendo conto dell'altezza riportata nella colonna "Altitudine del centro (metri)";
- i terreni agricoli in possesso dei coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola, dei comuni ubicati a un'altitudine compresa fra 281 metri e 600 metri, individuati sulla base del medesimo elenco.

Per i soggetti obbligati al pagamento dell'IMU, il termine per il versamento per l'anno 2014 è stato fissato al 16 dicembre 2014.

All'indomani dell'adozione del D.M. 28 novembre 2014, una serie di **criticità** circa il nuovo impianto normativo e la sua tempistica di attuazione sono state sollevate dall'ANCI e da atti di indirizzo presentati in sede parlamentare (si veda, alla Camera, la risoluzione 7-00542 Fragomeli in VI Commissione Finanze, nonché le interrogazioni a risposta immediata Causi 5-04202, Busin 5-04204 e Pagano 5-04207). Tali atti sono stati finalizzati a chiedere al Governo di rinviare il pagamento stabilito per il 16 dicembre 2014 e a rivedere i criteri delle esenzioni.

Il Governo, accogliendo talune delle obiezioni sollevate, ha adottato il **decreto legge n. 185/2014** il quale, senza rivedere i criteri di esenzione, ha disposto la proroga al 26 gennaio 2015 del termine per il versamento dell'IMU relativa all'anno 2014 sui terreni agricoli situati in zone montane e collinari. La previsione di proroga è stata poi trasposta nella legge di stabilità 2015 (articolo 1, commi 692-693 e 701 della L. 190 del 2014).

Da ultimo l'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 4 del 2015, che ha modificato (cfr. *infra*) anche i criteri di applicazione dell'esenzione, ha prorogato al 10 febbraio 2015 il termine per il versamento da parte dei predetti contribuenti dell'imposta dovuta per il 2014. A seguito di una modifica introdotta al Senato in sede di conversione del medesimo decreto-legge, non si applicano sanzioni ed interessi nel caso di ritardato versamento dell'imposta complessivamente dovuta per l'anno 2014, qualora il versamento sia effettuato entro il termine del 31 marzo 2015.

Sulla questione è intervenuto il **decreto-legge n. 4 del 2015** (convertito, con modificazioni dalla legge n. 33 del 2015), che ha modificato i **criteri di esenzione IMU** sui terreni montani e parzialmente montani in **senso meno restrittivo**.

In particolare, **l'esenzione** dall'imposta municipale propria (IMU) si applica:

1. ai **terreni agricoli** nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati **totalmente montani** di cui all'elenco dei Comuni italiani ISTAT;
2. ai **terreni agricoli**, nonché a quelli non coltivati ubicati nei Comuni delle **isole minori** di cui all'articolo 25, comma 7, allegato A, della legge n. 448 del 2001 (tale esenzione è stata introdotta durante l'esame del provvedimento al Senato);
3. ai **terreni agricoli** nonché a quelli incolti posseduti e condotti dai **coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP)**, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei Comuni classificati **parzialmente montani** ai sensi del citato elenco ISTAT. L'esenzione - nonché la detrazione IMU, per cui si veda *infra* - si applica ai terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, anche nel caso di concessione degli stessi terreni in comodato o in affitto a coltivatori diretti e a imprenditori agricoli professionali. Il soggetto che concede il terreno in affitto o in comodato a un coltivatore diretto o a un imprenditore agricolo professionale, iscritto nella previdenza agricola, deve possedere egli stesso la qualifica di coltivatore diretto o di IAP.

Rispetto al precedente sistema più restrittivo di cui al D.M. 28 novembre 2014 (per il quale erano esenti circa 1.500 Comuni), i comuni a esenzione totale sono oltre 3.450, mentre l'esenzione è parziale per circa 650 Comuni.

A seguito delle modifiche apportate dal Senato al decreto-legge 4/2015, a decorrere dall'anno 2015, per i terreni ubicati nei comuni di cui in apposito allegato al provvedimento, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, è prevista una **detrazione di 200 euro dall'IMU**. Nell'ipotesi in cui nell'allegato, in corrispondenza dell'indicazione del comune, sia riportata l'annotazione parzialmente delimitato (PD), la detrazione spetta unicamente per le zone del territorio comunale specificamente individuate ai sensi della circolare del Ministero delle finanze n.9 del 14 giugno 1993. La previsione si riferisce ai terreni (definiti **collina svantaggiata**) ubicati in quei comuni che erano in precedenza esenti, in quanto inclusi nella

circolare MEF 9/1993 e che, nella classificazione riportata dall'ISTAT, non risultano essere né montani (e dunque esenti), né parzialmente montani (e dunque anch'essi esenti ai sensi del comma 1, lettera b), dell'articolo 1).

I nuovi criteri di esenzione si applicano a decorrere dall'anno 2015, nonché anche all'anno 2014; in tal caso, l'IMU non è comunque dovuta se i terreni, che risultano imponibili ai sensi del nuovo sistema, sono invece esenti in virtù del pregresso sistema di cui al D.M. 28 novembre 2014. Per il medesimo anno 2014, anche i terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, ubicati nei Comuni delle isole minori di cui all'allegato A alla legge 28 dicembre 2001, n.448, sono esenti dal pagamento dell'IMU.

Inoltre, rimangono esenti i terreni a immutabile destinazione agro silvo pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile che non ricadono in zone montane o di collina, come definite dal D.M. 28 novembre 2014.

4.5.4 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.

A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 26 del **decreto-legge n. 104 del 2013** al richiamato articolo 10, a partire dal 1° gennaio 2014 si applica 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 ulteriori modifiche al regime dei trasferimenti immobiliari.

Successivamente l'articolo 13 del D.L. n. 47 del 2014 ha confermato le agevolazioni fiscali previste dagli articoli 19 e 20 dell'Accordo tra la Repubblica italiana e il BIE sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione universale di Milano, Expo 2015, ratificato con legge 14 gennaio 2013, n. 3.

In materia di **trasferimenti immobiliari**, si ricorda in questa sede che l'**articolo 33 del D.Lgs. n. 175 del 2014** (concernente le semplificazioni fiscali e la dichiarazione dei redditi precompilata, emanato in attuazione delle norme della legge di delega fiscale concernenti la semplificazione del sistema tributario) ha modificato i **criteri da utilizzare per l'individuazione degli immobili** per cui è possibile **fruire delle agevolazioni Iva** per gli atti di **trasferimento** riguardanti gli immobili a uso abitativo. Non assumono più rilievo, ai fini dell'applicazione delle agevolazioni sull'abitazione principale, i criteri dettati per l'individuazione degli immobili di lusso dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969; in luogo di tali criteri, si fa riferimento alle categorie catastali, per cui l'abitazione principale che usufruisce delle agevolazioni è quella che non rientra nelle categorie A1, A8 e A9 (rispettivamente abitazioni signorili, ville e castelli).

4.5.5 Altre modifiche al d.lgs. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale

Per quanto riguarda le ulteriori modifiche apportate nel tempo al D.Lgs. n. 23 del 2011, si segnalano ulteriori profili rilevanti per il periodo qui preso a riferimento.

Il comma 714 della richiamata legge di stabilità 2014 aveva posticipato di un anno, e cioè al 2015, la decorrenza **dell'imposta municipale secondaria**, volta a sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Stante la **mancata emanazione** del regolamento attuativo dell'IMU secondaria, la **Risoluzione n. 1/2015 del Dipartimento delle Finanze**