A L L E G A T O

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Elementi per l'Audizione sullo schema di D.Lgs n. 292 recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale

(Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

- 9 dicembre 2010 -

1.

Il decreto legislativo su cui oggi la Corte è chiamata a pronunciarsi prefigura una modifica del sistema di finanziamento delle amministrazioni comunali di particolare rilievo. Si prevede infatti che dette amministrazioni finanzino gli interventi di loro competenza sostituendo tra le fonti di finanziamento i trasferimenti erariali con i proventi della tassazione immobiliare fino ad ora solo in parte di competenza comunale, per poi, a regime, pervenire alla definizione di un nuovo tributo unico municipale (IMU) in sostituzione di una serie di prelievi diretti ed indiretti gravanti sul reddito da immobili o sulle operazioni di trasferimento della proprietà. Tale riforma si accompagna ad una revisione della tassazione dei redditi da locazione di immobili ad uso abitativo delle persone fisiche con il passaggio da una tassazione progressiva ad una fondata sulla cedolare secca. Una riforma da tempo al centro del dibattito ma che finora era stata accantonata in ragione soprattutto del suo "costo" .

2.

Prima di entrare nel merito delle singole disposizioni del decreto legislativo è necessario soffermarsi su un esame complessivo volto ad evidenziare la coerenza delle scelte operate con i principi cardine del disegno normativo introdotto con la legge 42/2009.

Come è noto il legislatore ha, infatti, introdotto con l'articolo 2 della legge delega numerosi principi e criteri direttivi a cui deve attenersi il legislatore delegato nel ridisegno del sistema di finanziamento, al fine di assicurare il buon funzionamento del sistema fiscale e del disegno federalista in particolare.

Tali principi sono riconducibili a quattro necessità principali:

- garantire una corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi forniti a livello locale;

> p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;
> hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall' *articolo 119 della Costituzione*;
> e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all' *articolo 118*

> *della Costituzione*; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

o disegnare un sistema che offra adeguati elementi di certezza nella disponibilità di risorse e margini di manovrabilità della disciplina fiscale sia in termini di prelievo che di adattabilità del sistema;

> bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;
> cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;
> ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

o semplificare il quadro normativo e salvaguardare i principi di progressività del sistema e di capacità contributiva;

> p) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei princìpi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212
> q) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

o contemperare il ridisegno con l'esigenza di potenziare le misure di contrasto all'evasione di specifici ambiti impositivi.

> d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;

3.

La scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare è certamente coerente con la necessità di garantire un chiaro riferimento alla territorialità e risponde a esigenze da tempo avanzate dai comuni. Si tratta di una scelta che tuttavia risente fortemente del vincolo da rispettare di riconferma dell'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa. Sia nella fase transitoria che in quella a regime il finanziamento dei servizi comunali ricade soprattutto sui possessori nel territorio di immobili non adibiti a residenza principale e quindi solo in misura minore sui residenti. Sembra venir meno, quindi, la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, principio che è stato ritenuto dal legislatore cardine di un efficace sistema di controllo e di stimolo all'efficienza gestionale. Ciò si accompagna ad una

distribuzione territorialmente squilibrata e concentrata del prelievo Squilibri che potrebbero essere, in parte, attenuati da una opportuna revisione dei valori catastali.

4.

Il secondo indirizzo prefigurato nella legge delega dispone che il nuovo sistema offra adeguati elementi di certezza nella disponibilità di risorse e margini di manovrabilità della disciplina fiscale sia in termini di prelievo che di adattabilità alle caratteristiche delle amministrazioni decentrate.

Osservando lo schema del decreto emerge come, nella fase transitoria, la devoluzione dei gettiti dei tributi erariali non conferisca, però, ai Comuni una ulteriore autonomia in termini di manovrabilità delle imposte. I tributi individuati (collegati agli immobili) finanziano un fondo di riequilibrio provvisorio. La disponibilità delle risorse finora garantite via trasferimenti dipende dalla determinazione della compartecipazione riservata allo Stato e definita nel primo anno di attuazione. E' prevista una revisione della compartecipazione nel caso di ulteriori riduzioni dei trasferimenti. Non è specificato un meccanismo di adeguamento al fabbisogno e il rispetto dei saldi programmati sembra prevalente su qualsivoglia meccanismo di salvaguardia, specie a fronte di tributi che hanno finora dimostrato un profilo di variazione molto ridotto.

Per quello che riguarda la cedolare secca, l'impianto previsto si basa sulla previsione di un recupero di base imponibile finora sottratta a tassazione che appare ambizioso: andrebbero verificate in concreto le ipotesi particolarmente favorevoli assunte e che produrrebbero nel triennio un incremento del gettito tributario in grado di più che compensare la perdita di risorse connessa al passaggio dalla tassazione progressiva alla cedolare.

Va, peraltro, osservato che il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo come quelle sulle transazioni immobiliari sembra confermare i dubbi da più parti sollevati, sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire quella certezza di risorse che dovrebbe essere alla base di ogni prospettiva di responsabilizzazione degli enti decentrati.

Anche nella fase a regime si prefigura la conferma di un forte ruolo del fondo perequativo. Le differenze nel gettito pro capite effettivo ai fini ICI, confermate anche nelle stime della base imponibile dell'IMU fornite di recente dalla COPAFF (si veda al riguardo il riquadro 1) oltre a richiedere un consistente intervento perequativo, incidono

in misura significativa sulla manovrabilità della disciplina fiscale, sia nel caso dell'imposta di possesso che di quella sulle transazioni.

Riquadro 1
L'osservazione della distribuzione e del rilievo dell'ICI nel finanziamento delle amministrazioni comunali, anche per la sostanziale corrispondenza con le basi imponibili dell'IMU sul possesso, può consentire di avere una prima idea del fabbisogno perequativo richiesto dal nuovo sistema di finanziamento.
Nella tavola che segue sono riportati per area territoriale e per classi di importo medio pro capite dell'Ici, la quota di enti dell'area, il gettito medio dell'Ici e l'importo medio dei trasferimenti dello Stato. Sono inoltre distinti i risultati delle regioni a statuto ordinario da quelli a statuto speciale

Gettito ICI e trasferimenti da ridurre - dati medi pro capite per area e livello di gettito ICI

Regioni a statuto ordinario

		classi di gettito ICI pro capite						
area	Dati	fino a 100 euro	100 - 200 euro	200 - 400 euro	400 - 600 euro	600 - 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Nord Ovest	*quota % enti del raggruppamento*	*15,9*	*57,4*	*19,6*	*4,2*	*1,4*	*1,5*	*100,0*
	Ici	80,2	143,5	259,8	486,3	694,0	1324,7	195,9
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	324,2	256,9	269,3	321,7	332,2	338,4	275,1
Nord Est	*quota % enti del raggruppamento*	*8,8*	*61,8*	*24,4*	*3,3*	*0,7*	*0,9*	*100,0*
	Ici	82,7	150,9	251,6	485,0	650,6	1046,1	192,0
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	253,3	217,7	230,7	245,8	209,4	276,2	225,4
Centro	*quota % enti del raggruppamento*	*24,3*	*60,6*	*12,9*	*0,9*	*0,7*	*0,6*	*100,0*
	Ici	76,7	143,6	261,8	481,0	680,3	1048,4	154,9
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	306,4	261,7	312,7	247,7	219,6	295,4	278,9
Sud	*quota % enti del raggruppamento*	*63,8*	*27,4*	*7,3*	*0,7*	*0,3*	*0,5*	*100,0*
	Ici	61,3	137,7	271,1	474,9	690,4	1070,5	107,2
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	344,6	294,1	287,2	343,6	542,2	298,9	326,9
tutte le aree	*quota % enti del raggruppamento*	*26,1*	*52,1*	*16,9*	*2,9*	*1,0*	*1,0*	*100,0*
	Ici	70,0	144,3	259,1	485,2	687,0	1241,5	170,8
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	328,7	254,3	266,4	305,6	318,5	322,9	278,6

Come si evince dalla tavola 1, oltre il 78% dei comuni delle regioni a statuto ordinario ottiene dal prelievo sugli immobili, non più di 200 euro pro capite, mentre per il restante 22% si hanno fasce crescenti di Ici fino ad arrivare ad un massimo di 2800 euro. Seppure un numero elevato di comuni si addensi in una fascia di gettito Ici pro capite medio-bassa, all'interno di tale raggruppamento la variabilità è molto elevata.

Regioni a statuto speciale

		classi di gettito ICI pro capite						
area	Dati	fino a 100 euro	100 - 200 euro	200 - 400 euro	400 - 600 euro	600 - 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Nord Est	*quota % enti del raggruppamento*	*35,0*	*44,4*	*16,4*	*1,8*	*0,9*	*1,6*	*100,0*
	Ici	73,2	138,9	262,0	498,3	712,9	950,9	160,4
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	21,8	18,5	19,6	30,8	32,6	21,5	20,2
Isole	*quota % enti del raggruppamento*	*72,1*	*20,0*	*5,1*	*0,8*	*1,2*	*0,8*	*100,0*
	Ici	47,9	133,9	245,5	468,8	708,8	1068,0	94,3
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	337,3	256,2	207,4	318,8	307,0	167,0	312,6
tutte le aree	*quota % enti del raggruppamento*	*54,8*	*31,4*	*10,4*	*1,3*	*1,0*	*1,2*	*100,0*
	Ici	55,4	137,2	257,6	488,5	710,4	993,5	125,2
	Trasferimenti correnti da Stato e Compart. Irpef	243,2	99,3	68,9	126,8	197,2	74,4	176,0

L'Ici risulta distribuita in maniera non omogenea sul territorio ed evidenzia una forte sensibilità in relazione alla collocazione regionale degli enti e soprattutto alla eventuale vocazione turistica che avvantaggia per lo più comuni di piccole dimensioni (i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti e con gettito Ici superiore a 400 euro pro capite hanno un'incidenza del 5,6% sul totale degli enti appartenenti alla classe dimensionale, mentre nessun comune con più di 100.000 abitanti registra un livello di Ici superiore ai 400 euro).

A fronte di un dato nazionale medio pro capite di 171 euro (riferito solo alle regioni a statuto ordinario), i comuni del nord si collocano sopra la media (196 e 192 euro), mentre quelli delle regioni centrali (ad eccezione della Toscana) e meridionali registrano un livello di accertamento più basso della media (70 euro pro capite in Basilicata) (si veda l'allegato 2).

Tra i comuni che registrano livelli di gettito Ici di molto superiore al dato medio (fino ad arrivare oltre i 2000 euro) circa i due terzi si concentrano tra Piemonte, Lombardia e Liguria (si veda l'allegato 2). Sono comuni di piccole dimensioni (con una popolazione media inferiore ai 100 abitanti), situati quasi esclusivamente in zone montane ad alta vocazione turistica.

Un'ulteriore misura della necessità perequativa è data dal confronto tra i valori medi del gettito Ici per classi di importo e regione e i corrispondenti trasferimenti da ridurre. Lo squilibrio tra gettito Ici pro capite e trasferimenti nelle classi di importo inferiore è comune a tutte le realtà regionali ma mentre, ad esempio in Emilia, alla classe inferiore sono riconducibili circa il 2 per cento degli enti nel Lazio e in Campania vi si addensano rispettivamente il 51,7 e il 72 per cento degli enti delle regioni.

Seppur segnati dai ben noti squilibri, i trasferimenti hanno assolto finora un ruolo perequativo. Tale ruolo dovrà essere garantito nel nuovo sistema nella consapevolezza, tuttavia, che la nuova struttura delle entrate e la prevalenza di gettiti di matrice immobiliare con forti differenze territoriali, rimanendo limitata la possibilità di una perequazione verticale, sembrerebbe richiedere un sistema di perequazione orizzontale.

Lo squilibrio distributivo nel gettito Ici che emerge dai dati appena osservati è rinvenibile anche nel gettito sotteso ai principali tributi posti alla base del finanziamento comunale a regime (l'IMU possesso, l'IMU transazioni, cedolare secca e gettito Irpef sui redditi immobiliari) derivabile dall'elaborazione dei dati di recente diffusi dalla Copaff.

Tali dati consentono una lettura del prelievo a livello comunale (e per localizzazione dell'immobile) della nuova imposizione municipale (possesso e transazioni) e di quella da redditi immobiliari.

Nella tavola che segue sono riportati i risultati di alcune elaborazioni condotte sui dati Copaff. Si tratta della stima dell'Imu sul possesso pro capite calcolata ipotizzando una aliquota base del 10,6 per mille, del gettito riconducibile al prelievo Irpef sugli immobili e del gettito relativo alle transazioni immobiliari anch'essi calcolati in termini pro capite. I dati sono distinti per area territoriale e dimensione dell'ente. Nell'allegato 3 i risultati sono distinti anche tra regioni a statuto ordinario e speciale.

Se l'IMU possesso presenta le stesse forti differenziazioni dell'Ici, ancora più accentuate sono le differenze riscontrabili nella distribuzione del gettito Irpef e delle imposte relative alle transazioni immobiliari. Si potrebbe accentuare per questa via il fabbisogno perequativo

L'imposta municipale sul possesso, il gettito Irpef sugli immobili e le imposte sulle transazioni

(valori medi pro capite per fascia dimensionale dell'ente e area territoriale)

Imu sul possesso

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	234,0	211,0	180,7	134,9	137,0	191,5
tra 5000 e 20000	195,0	214,4	194,2	148,9	160,6	185,7
tra 20000 e 100000	204,9	237,8	200,8	159,5	153,9	187,3
>100000	285,7	263,6	304,3	205,6	160,1	259,3
Totale	225,8	230,5	231,6	159,5	154,6	204,3

Irpef sugli immobili

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	118,4	104,5	86,9	41,8	50,2	88,2
tra 5000 e 20000	136,8	140,1	123,0	68,1	67,9	113,0
tra 20000 e 100000	181,6	181,4	160,2	100,6	84,4	139,1
>100000	251,0	250,1	252,6	164,9	156,0	226,7
Totale	167,4	169,0	174,5	91,4	92,2	142,8

imposte sulle transazioni (bollo, registro, ipotecarie e catastali)

fascia dimensionale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	Totale
<5000	131,9	103,2	106,9	66,4	62,5	102,0
tra 5000 e 20000	123,3	119,0	116,7	70,3	78,0	104,6
tra 20000 e 100000	125,2	134,8	117,7	72,7	68,9	101,1
>100000	164,9	161,1	162,8	88,4	84,1	142,1
Totale	134,6	129,7	131,3	73,4	73,9	111,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Copaff

5.

Semplificare il quadro normativo e minimizzare le esigenze di revisione degli apparati di gestione è un ulteriore criterio previsto dalla delega. Come si vedrà meglio anche in seguito, il disegno che si viene delineando, ricalcando almeno in parte in termini di basi imponibili il quadro previgente, sembra effettivamente minimizzare le esigenze di adeguamento degli apparati gestionali. Positivo è poi l'intento di semplificare il sistema prevedendo l'unificazione di diversi tributi nella nuova tassazione introdotta con l'IMU.

Va tuttavia considerato che l'opzionalità nella utilizzazione della cedolare secca data ai contribuenti, la facoltà di intervenire sul sistema dei tributi minori con l'IMU (con il conseguente emergere di sistemi tributari anche molto diversi) e la mancata definizione di un chiaro (ma regolato) sistema di flessibilità applicative in termini di esenzioni e

agevolazioni rischiano di ridurre i margini di miglioramento sul fronte della semplificazione del sistema.

6.

Anche in tema di contrasto all'evasione ed elusione fiscale le misure assunte con il decreto presentano elementi contrastanti.

Il passaggio alla cedolare secca è stato indicato come misura che agevola la lotta all'evasione. La possibilità di attivare un contrasto di interessi tra proprietario e inquilino è stata vista come scelta fondamentale a questo fine (il canone iniziale post denuncia, aggiornato negli anni successivi del 75 per cento dell'incremento dell'indice Istat dei prezzi al consumo, non potrà superare il triplo della rendita catastale dell'immobile). Il vantaggio che l'inquilino potrà ricavare nel denunciare il proprietario dell'abitazione che registra il contratto per un importo inferiore a quello pattuito o che non lo registra affatto dovrebbe spingere all'emersione dei contratti non regolari. Anche il minor carico fiscale sui redditi da affitti dovrebbe indurre i percettori, che in precedenza affittavano in nero, a non sottrarli all'imposizione. La spinta all'emersione sarà poi rafforzata dal raddoppio delle sanzioni già previste per la omessa dichiarazione dei canoni o per la dichiarazione di importi inferiori a quelli realmente percepiti.

A favore di una maggior efficacia nella lotta all'evasione ed elusione fiscale depone anche la previsione che il gettito derivante dall'accatastamento degli immobili mai censiti sia riservato interamente ai Comuni e che la quota di gettito derivante dalla collaborazione all'accertamento dei tributi erariali destinata ai Comuni salga al 50%. Importante è, infine, che venga rafforzata la possibilità di accesso alle banche dati dell'anagrafe tributaria in relazione ai cespiti devoluti.

Va, tuttavia, rilevato, da un altro punto di vista, che la differenza di trattamento fiscale tra prime e seconde case e l'incremento del prelievo previsto con l'IMU , come già accaduto in occasione dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, potrebbe accentuare il ricorso a forme di elusione attraverso la costituzione di nuclei familiari fittizi allo scopo di poter dichiarare come prima casa un'abitazione a disposizione.

Anche per contrastare tale fenomeno, andrebbe adottata una formulazione più adeguata di abitazione principale rispetto a quanto previsto all'articolo 4 c.3 del decreto.

7.

Al di là delle osservazioni generali sulla struttura del decreto, alcuni aspetti della fase di attuazione delineata dal provvedimento richiedono, ad avviso della Corte, più di un qualche approfondimento.

Come è noto i primi due articoli del decreto individuano le caratteristiche di quella che è definita "fase transitoria" e, al contempo, prevedono l'istituzione della cedolare secca in sostituzione (ma con opzione di scelta per il contribuente) dell' Irpef sui proventi delle locazioni percepiti per abitazioni (e relative pertinenze) da persone fisiche.

Nel corso della fase transitoria viene disposta la devoluzione ai comuni del gettito dei tributi immobiliari relativi a cespiti presenti sul proprio territorio in sostituzione dei trasferimenti erariali. Per assicurare gradualità nel passaggio al nuovo regime viene prevista l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio della durata di 5 anni (il Fondo cessa alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009).

> Per il primo triennio il Fondo sperimentale è diviso in due sezioni, una alimentata con l'IRPEF sugli immobili e la cedolare secca, l'altra di cui fanno parte gli altri tributi devoluti (le imposte indirette erariali sugli immobili); dal 2014 entrambe le sezioni vengono alimentate con il gettito derivante dalla imposta municipale sulle transazioni.
> I trasferimenti erariali sono conseguentemente ridotti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio comunque devoluto ai Comuni.
> Per garantire l'assenza di oneri per la finanza pubblica, l'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica delle famiglie viene riacquisita dallo Stato a fini sostanzialmente semplificativi.

Le modalità di riparto del Fondo di riequilibrio e la misura della percentuale del gettito devoluto che viene destinata al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione sono rinviati ad un provvedimento successivo, previo accordo nell'ambito della Conferenza Stato città ed autonomie locali. Per i criteri di riparto è previsto il riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard, "ove effettuata", e ai "risultati della partecipazione dei Comuni" all'accertamento erariale dei tributi erariali; mentre per i piccoli Comuni sono disposte modalità semplificate e forfetizzate.

Al riguardo va innanzitutto osservato che:

- i tempi di elaborazione dei fabbisogni standard secondo quanto previsto dal Dlgs richiedono un passaggio graduale a tale metodologia di calcolo. I fabbisogni standard verranno determinati nel 2011 riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore nel 2012 e a regime entro i successivi 5 anni. Risulta quindi difficile prevederne una utilizzabilità nella ripartizione delle risorse del fondo nella fase transitoria;

- non vengono ancora precisati i criteri per la individuazione della percentuale del gettito devoluto destinata al Comune, né viene chiarito se questo debba essere parte del gettito della cedolare secca. L'individuazione di quote relative ad altri tributi, come quelle per le transazioni immobiliari, risulta più variabili e si potrebbe prestare a dare minore certezza di entrate;
- la temporaneità dei criteri di riparto del fondo che dovrebbero essere a breve sostituiti con quelli previsti in altro decreto (in corso di elaborazione) renderebbe poco utile la previsione di un nuovo sistema di riparto. Più semplice sarebbe forse mantenere per il momento il riferimento ai trasferimenti aboliti.

8.

Fin dal 2011 è prevista l'introduzione della cedolare secca, il cui gettito è devoluto definitivamente ai Comuni. Il nuovo prelievo è opzionale, a scelta del contribuente, ed è riservato alle persone fisiche proprietarie di immobili ad uso abitativo dati in affitto. La cedolare secca è sostitutiva dell'IRPEF e dell'imposta di bollo. Per quanto riguarda l'imposta di registro, l'assorbimento nella cedolare secca avviene fin dal 2011 nel caso delle abitazioni locate a canone "concordato" in regime di legge 431/1998. Tale limitazione viene abolita a decorrere dal 2014, senza alcuna diversa previsione circa l'incentivazione fiscale di tali rapporti contrattuali.

L'aliquota viene fissata al 20% del reddito derivante dall'immobile, senza l'applicazione delle deduzioni forfetarie (- 15%) tipiche del regime ordinario IRPEF. L'aliquota nominale adottata corrisponde pertanto al 23,53%, se applicata alla base imponibile ridotta in base al regime ordinario IRPEF.

La Relazione tecnica al decreto ipotizza un rilevante recupero di base imponibile oggi sottratta all'IRPEF. Il recupero è stimato pari al 15% nel 2011, al 25% nel 2012 e al 35% nel 2013, grazie all'operare della deterrenza recata dalle nuove norme sanzionatorie inserite nel decreto e del rafforzamento del contrasto all'evasione per il concorso dei Comuni. L'effetto è valutato al netto della diminuzione del carico fiscale (in media i redditi immobiliari vengono oggi tassati con l'IRPEF al 32%).

Sul piano generale non si può non osservare come con l'introduzione della cedolare secca si operi una ulteriore riduzione della base imponibile soggetta a tassazione progressiva che verrebbe ricondotta essenzialmente al solo reddito da lavoro. Una

evoluzione di cui sarebbe forse più opportuno valutare le implicazioni all'interno di un più organico disegno di riforma della fiscalità generale.

Alcune considerazioni si possono anche avanzare su un piano più specifico.:

- ai fini Irpef andrebbe chiarito che l'opzione per la cedolare non dovrebbe comportare anche l'esclusione del reddito da fabbricati ai fini del computo del tetto (2841 euro) oltre il quale il familiare non è più a carico. Diversamente, la scelta per la cedolare si trasformerebbe anche in un veicolo di elusione;
- la perdita di gettito IRPEF che si determina in capo ai soggetti che optano per la cedolare secca e che attualmente dichiarano redditi da locazione è stimata costante in ciascun anno del periodo di riferimento (3.295 milioni di euro) mentre il maggior gettito derivante, in capo ai medesimi soggetti, dall'applicazione della cedolare secca presenta un andamento crescente dal 2011 al 2013. L'asimmetria merita qualche spiegazione aggiuntiva;
- seppur a decorrere dal 2014, con l'introduzione dell'imposta municipale propria si modificano (con la previsione del dimezzamento dell'IMU), rispetto al triennio precedente, le condizioni di convenienza fiscale che sarebbero, in parte, alla base dell'effetto di emersione di base imponibile. Non sembra, tuttavia, che la relazione tecnica consideri tale circostanza, dal momento che ipotizza che la quota di base imponibile emersa si stabilizzi al 35 per cento a decorrere dal 2013.

Va infine rilevato (si veda al riguardo il riquadro 2) che, nelle quantificazioni della relazione tecnica permangono alcuni elementi di incertezza sulla coerenza tra i dati utilizzati e quelli di altre fonti informative dell'agenzia del territorio.

Riquadro 2

Un approfondimento merita la stima delle entrate della nuova cedolare svolta (come viene precisato nella relazione tecnica) a partire dai dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi per il 2008..

Nella relazione tecnica viene indicato in 3.110 milioni nel 2011 (3.459 milioni nel 2012 e 3.807 milioni nel 2013) il gettito in termini di competenza conseguente all'introduzione della cedolare secca. L'importo è comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi da locazione non dichiarati, "stimati utilizzando il rapporto tra reddito di locazione medio e la relativa rendita catastale".

Nella stessa relazione la rendita degli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione risulta pari a 1.851 milioni (un importo superiore a quello desumibile dal rapporto sugli immobili dell'Agenzia del territorio). In base a tale rendita è possibile stimare (utilizzando le percentuali di emersione ipotizzate e il rapporto tra reddito e rendita 8,1) il reddito imponibile e il conseguente gettito riconducibile all'emersione.

Si può in questa maniera ricavare per sottrazione il gettito riconducibile ai beni già locati (2.660 milioni nel 2011) e calcolare il reddito stimato e (dividendolo per 8,1) ottenere una stima della corrispondete rendita. In questo modo la rendita dei beni già locati risulta pari a circa 1.640 milioni. Un valore anche in questo caso superiore a quello ottenibile dalle statistiche dell'Agenzia delle entrate. Se si osserva la tavola che segue oltre al percorso fin qui illustrato si può osservare che:

- le stime relative all'emersione di base imponibile sono basate su una stima della rendita superiore a quanto riportato nell'indagine dell'agenzia del territorio;

- la quota di gettito riconducibile all'attività di emersione cresce con rapidità: se rappresenta circa il 14 per cento nel 2011 esso è oltre il 28 per cento nel 2013;
- fermo restando che le stime inserite nella relazione si riferiscono al 2011 mentre i dati tratti dalle dichiarazioni sono relativi al 2008, anche il valore della rendita attribuita agli immobili già locati risulta superiore a quanto riportato dall'Agenzia del territorio.

La rendita degli immobili ad uso abitativo locati e a disposizione - I dati della relazione tecnica e dell'Agenzia del territorio

Dati tratti dalla relazione tecnica dello schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale e verificati o da esso derivati				
Andamento di competenza		2011	2012	2013
Recupero gettito di competenza annua comprensivo degli effetti relativi all'emersione di redditi da locazione non dichiarati stimati utilizzando il rapporto tra reddito di locazione medio e la relativa rendita catastale	**1**	3110	3459	3807
rendita immobili a uso abitativo tenuti a disposizione	a	1851	1851	1851
quota emersa	b	15	25	35
rendita immobili emersi	c=a*b	277,7	462,8	647,9
redditi da locazione stimati finora non dichiarati (rendita immobili emersi * 8,1)	d= c*8,1	2249	3748	5248
gettito di competenza annua recuperato (redditi emersi * 20% aliquota cedolare)	e=d*20%	450	750	1050
gettito di competenza relativo all'applicazione della cedolare agli immobili già dichiarati	**2=1-e**	2660	2709	2757
redditi da locazione dichiarati (calcolo dai dati precedenti)	f= **2**/0,20	13301	13547	13787
rendita immobili gia locati (calcolo dai dati precedenti)	g=f/8,1	1642	1672	1702

Immobili di proprietà di persone fisiche da Gli immobili in Italia - Agenzia del territorio luglio 2010 - anno di imposta 2008				
		Totale	abitazioni	pertinenze
rendite di immobili locati		1380	1230	150
rendite di immobili a uso abitativo tenuti a disposizione		1540	1483	58

9.

La seconda fase dalla riforma prevede che gli attuali tributi statali e municipali che, a vario titolo e forma, insistono sul comparto immobiliare siano sostituiti da un numero ridotto di forme di prelievo. Si prevede l'istituzione di due nuove imposte per il finanziamento dei Comuni, l'Imposta municipale propria e l'Imposta municipale secondaria che si vanno ad aggiungere alla cedolare secca.

A partire dal 2014 l'imposta municipale propria, che ha come presupposto il possesso di immobili diversi dalle abitazioni principali e la cui base imponibile è costituita dal

valore dell'immobile come determinato ai fini ICI, sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute sui redditi fondiari dei beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'ICI.

> Restano assoggettati alla tassazione ordinaria i redditi agrari, i redditi derivanti da contratti di locazione ad uso diverso da quello abitativo; i redditi derivanti dagli immobili locati ad uso abitativo i cui locatori non abbiano esercitato l'opzione per la cedolare secca; i redditi derivanti dagli immobili relativi all'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni, nonché i redditi derivanti dagli immobili degli enti non commerciali.

Per l'imposta municipale propria, dovuta nell'ipotesi di possesso, non è stata ancora indicata l'aliquota base (anche se essa può essere stimata nel 10,6 per mille a partire da alcune elaborazioni fornite dall'amministrazione finanziaria); i comuni potranno modificare in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota stabilita in via ordinaria. E' inoltre previsto che questa sia ridotta alla metà nel caso di immobili locati, relativi all'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni o posseduti da soggetti IRES.

L'imposta municipale dovuta in caso di trasferimento di beni immobili si applica con aliquota del 2 per cento ai trasferimenti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo agevolati (i cui acquirenti possiedano i requisiti soggettivi richiesti per le agevolazioni "prima casa", nonché ai trasferimenti mortis causa) e con aliquota dell'8 per cento agli atti traslativi di beni immobili in genere, a titolo oneroso o gratuito. In ogni caso l'imposta municipale non può essere inferiore a 1.000 euro. Per gli atti per i quali si applica l'aliquota dell'8 per cento, a decorrere dal 2015, i comuni possono modificare di 1 o 2 punti percentuali l'aliquota fissata.

A decorrere dal 2014 è, infine, prevista la facoltà per i comuni di introdurre l'imposta municipale secondaria facoltativa, con esclusione degli immobili ad uso abitativo, in sostituzione di uno o più dei tributi oggi vigenti

> Si tratta della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'istallazione di mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

Rinviati a un successivo regolamento i criteri riguardanti il presupposto del tributo, il soggetto passivo, la determinazione dell'imposta, i parametri finalizzati alla differenziazione delle tariffe; i comuni, con proprio regolamento, possono disporre esenzioni ed agevolazioni.

10.

Da un primo esame dell'impianto previsto per la fase a regime sembrano emergere alcuni interrogativi.

Non risulta ben chiaro se l'applicazione della cedolare secca continui ad essere una scelta facoltativa del contribuente ed una opzione esercitabile discrezionalmente ogni anno. Ad una prima lettura dell'articolo 4, comma 6, sembra vi sia la conferma di tale regime opzionale. Ciò significherebbe tuttavia mantenere in vita i sistemi di agevolazione previsti oggi per la tassazione dei canoni di locazione. La mancata unificazione della tassazione renderebbe, inoltre, difficile prevedere una seppur modesta manovrabilità dell'aliquota in sede locale o la determinazione di un sistema di agevolazioni.

Per quanto riguarda l'imposta municipale sul possesso sembrano permanere diverse tipologie di problemi.

Sono da considerare i problemi di equità che si pongono con il nuovo sistema. Se, come sembra, l'aliquota IMUP sarà stabilita su livelli più elevati della somma dell'aliquota implicita Irpef e dell'Ici per i soggetti a basso reddito con immobili a disposizione o ceduti ad altro titolo, vi potrà essere un aggravamento del carico fiscale.

Inoltre per evitare problemi di applicazione sarà necessario pervenire ad una univoca definizione di abitazione principale ai fini Irpef e Ici. Nell'attuale normativa la definizione prevista nel caso dell'Ici è più estensiva.

Il sistema di esenzione o agevolazione nell'attuale configurazione delle norme delegate appare poco manovrabile e non attento alle caratteristiche dei diversi contesti economici e sociali.

E' necessario considerare, innanzitutto, che al momento esistono sistemi comunali diversi. La transizione ad un sistema in cui il livello di prelievo vede una redistribuzione fra prima casa, abitazioni locate, immobili a disposizione suggerirebbe da un lato di ampliare le fattispecie previste a livello nazionale e dall'altro di rendere più flessibile il sistema agevolativo che lo integra e completa a livello locale. In tal modo, ogni comune potrebbe graduarlo in relazione al modo in cui si articola il patrimonio immobiliare di riferimento e alle proprie esigenze finanziarie.

Vanno, in particolare, valutati gli effetti del superamento di alcune agevolazioni (articoli 4 e 5) previste nell'attuale normativa. Un peggioramento del trattamento

fiscale che non è sempre riconducibile alla necessità di eliminare benefici non giustificati (come nel caso di associazioni che si rivelano nascondere ristoranti o pub).

Nell'elenco di chi sarà soggetto all'IMU (e che, finora, sfuggiva all' Ici), oltre a musei e biblioteche, ovvero gli immobili destinati a «usi culturali», figurano anche tutti quegli edifici che venivano favoriti dalla legge sull'handicap del 1992. La norma prevedeva l'esenzione dall'Ici per quegli stabili che, ridotti in stato di abbandono e inagibili, fossero stati ristrutturati per essere destinati ad attività assistenziali per i disabili. Anche in questo caso, nella migliore delle ipotesi si tratterà di pagare un' IMU a metà.

La fetta più grossa di coloro che debutteranno nel mondo dell'IMU è comunque rappresentata dagli immobili «destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive». Si tratta di immobili posseduti da enti pubblici o privati (non quelli destinati a attività istituzionali posseduti direttamente dai Comuni perché questi soggetti continueranno a non pagare), dove sia esplicita e verificata la mancanza di scopo di lucro (dunque quello che si incassa deve servire esclusivamente per coprire i costi) e dove l'immobile sia usato da chi lo possiede per i fini previsti e denunciati.

Nella situazione descritta si trovano una grande quantità di «onlus», di associazioni di ogni tipo, di fondazioni ma anche enti pubblici promossi dal Comune come le Pro Loco, gli istituti di beneficenza o le Aziende turistiche e di soggiorno. Soggetti verso i quali il contenzioso è stato finora assai esteso e la normativa oscura. Con il provvedimento all'esame la questione sarà sicuramente semplificata, ma si potrebbero creare condizioni di svantaggio di rilievo.

La nuova normativa (cedolare + IMU) potrebbe anche determinare la possibilità di comportamenti elusivi da parte dei soggetti possessori di immobili ceduti "ad altro titolo". Tali soggetti si trovano infatti a subire un aggravio di imposta, soprattutto se a basso reddito. Potrebbero trasformare la cessione in locazione, con canone fittizio molto basso (non vi sono limiti per la definizione del canone rispetto alla rendita) con potenziali perdite di gettito di dimensioni rilevanti. Ciò fatto salvo quanto previsto dall'articolo 41 ter del DPR 600/73 in termini di fissazione di canoni minimi ai fini dell'esercizio dell'attività di accertamento fiscale.

La conferma dell'esclusione della tassazione dell'abitazione principale comporta la sottrazione dalla platea contributiva di gran parte dei cittadini residenti. Per le persone fisiche le caratteristiche assunte dalla tassazione immobiliare, centrata di fatto sulla

tassazione delle "seconde case", oltre che su quelle date in locazione, fa sì che tale imposizione si configuri come una sorta di tributo o contributo "di scopo" , riferito al turismo. Il ricorso a tale tipo di contributo (previsto nella legge 42/2009) avrebbe permesso di distribuire sui non residenti ed in particolare sui turisti, una quota dei costi sopportati dalle comunità locali più attrattive, a fronte peraltro di benefici economici per gli operatori che non hanno un puntuale riscontro in termini di entrate comunali. In qualche misura la scelta operata con il decreto sembra lasciare al momento aperto, invece, il problema di un ampliamento della platea dei soggetti chiamati a contribuire alla fiscalità comunale. E solleva l'interrogativo sulle distorsioni che il modello proposto rischia di provocare.

Va poi osservato che, in termini di copertura, gli effetti dell'introduzione della imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso potranno essere apprezzati solo a seguito della fissazione della relativa aliquota, tenendo conto delle agevolazioni introdotte dai commi 7 ed 8 dell'articolo 4. L'imposta è istituita a decorrere dal 2014 mentre la relazione tecnica fa riferimento ai gettiti delle singole imposte sostituite riferiti al periodo d'imposta 2008. Non si è proceduto ad effettuare la proiezione agli anni successivi relativamente ai gettiti delle imposte aventi imponibili determinati sulla base di rendimenti catastali. Nella valutazione del gettito dell'IRPEF e delle relative addizionali dovute sui redditi fondiari dei fabbricati non locati, dovrebbe tenersi conto a decorrere dal 2014, dell'effetto di graduale emersione indotto dall'introduzione nel 2011 della cedolare secca ed, in particolare, del più severo regime sanzionatorio.

11.

Per valutare l'operare dell'imposta municipale relativa alle transazioni è necessario considerare l'attuale normativa che regola le imposte di registro, catastale e ipotecaria.

La praticabilità del passaggio ad un sistema semplificato come quello proposto dipende dalla effettiva applicabilità ad una stessa base di regimi molto diversi e alla presenza di elementi in cifra fissa. Elementi necessari sia per valutare l'impatto sul gettito, sia per verificare la distribuzione delle convenienze.

Dalla tavola che segue emerge la forte diversificazione nell'attuale regime di tassazione dei trasferimenti immobiliari: l'assoggettabilità a Iva (al 4% o 10%) o registro (1%, 3%, 7%, cifra fissa) e alle imposte ipotecaria e catastale (da 336 € in cifra fissa al 3%) dipende dalla tipologia di venditore, di acquirente e dalla destinazione dell'immobile.

Anche se le vendite prima casa fra privati (la seconda nell'elenco) e quelle da impresa costruttrice 1^ casa (la quarta) sono prevalenti numericamente, le altre tipologie di trasferimento (le "seconde case" in particolare) dovrebbero avere non ridotta diffusione. In ogni caso è arduo sommare basi imponibili di aliquote tanto differenziate. Analoghe differenziazioni si trovano a proposito dei trasferimenti aventi ad oggetto fabbricati strumentali.

Imposta di registro, ipotecaria e catastale nelle compravendite di abitazioni e relative pertinenze

Venditore	Acquirente	IVA	Imposta di registro	Imposta ipotecaria	Imposta catastale	Totale
Privato (1)	Privato con agevolazione prima casa	NO	3%	168 euro	168 euro	3% + 336 euro
Impresa costruttice entro 4 anni dalla fine lavori	Privato con agevolazione prima casa	4%	168 euro	168 euro	168 euro	4% + 504 euro
Privato (2)	Chiunque	NO	7%	2%	1%	10%
Impresa costruttice entro 4 anni dalla fine lavori	Chiunque	10%	168 euro	168 euro	168 euro	10% + 504 euro

(1) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori

(2) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori

Imposta di registro, ipotecaria e catastale nelle compravendite di fabbricati strumentali (uffici, negozi, capannoni)

Venditore	Acquirente	IVA	Imposta di registro	Imposta ipotecaria	Imposta catastale	Totale
Privato	Chiunque	NO	7%	2%	1%	10%
Impresa costruttice entro 4 anni dalla fine lavori (1)	Chiunque	20%	168 euro	3%	1%	24% + 168 euro

(1) Regime applicato anche nel caso di venditore impresa non costruttrice o costruttrice oltre i 4 anni dalla fine lavori e acquirente privato o soggetto IVA con diritto alla detrazione sugli acquisti in misura non superiore al 25%

Il più favorevole trattamento riscontrabile per quasi tutte le categorie di transazioni (fanno eccezione le operazioni interessate dai prelievi minimi che risultano più elevati) spinge ad una attenta valutazione degli effetti in termini di gettito.

12.

Riguardo infine all'imposta municipale secondaria, come si diceva in precedenza, la facoltatività, insieme all'obbligo di "consultazioni popolari" e alla possibilità di abolire solo alcuni dei prelievi minori, rischia di produrre un'ulteriore frammentazione di tali