

# **Il federalismo municipale**

## **Note al Decreto Legislativo n. 23 del 2011**

### **“Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”.**

#### ***Premessa***

Dopo una lunga gestazione e dopo che – attuando quanto previsto nella Legge delega (Legge n. 42 del 2009, articolo 2 comma 4) – lo schema di Decreto Legislativo è stato ritrasmesso alle Camere per ottenere il parere definitivo del Parlamento (con le osservazioni del Governo), è stato approvato definitivamente il Decreto Legislativo di attuazione del federalismo fiscale sul “federalismo municipale”.

Dopo la firma del Capo dello Stato, avvenuta il 14 marzo, il 23 marzo il provvedimento è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (Decreto Legislativo n. 23 del 2011 “Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale”) ed è entrato in vigore, con tutti gli effetti di Legge, il 7 aprile 2011.

Si tratta del quarto – in ordine cronologico – Decreto Legislativo di attuazione del federalismo fiscale, di cui alla Legge n. 42 del 2009, dopo quelli sul federalismo demaniale, su Roma capitale e sui fabbisogni standard degli Enti Locali. Un testo che, nei suoi contenuti, innova profondamente la cosiddetta fiscalità locale, comunale in questo caso, andando ad attribuire – seguendo quanto contenuto nei principi direttivi della Legge n. 42 del 2009 – autonomia di entrata e di spesa ai Comuni.

Possiamo affermare apertamente che con questo provvedimento si entra nel vivo e nel cuore del federalismo. Il testo normativo – diciamolo subito – è una vera e propria rivoluzione epocale, in quanto si passa, concretamente, dalla cosiddetta finanza derivata alla finanza autonoma. Per la prima volta, si attribuisce pienamente autonomia impositiva ai Comuni, senza contemporaneamente innalzare – come contrappeso dei mancati introiti nelle casse dello Stato – i tributi a livello centrale. Già allora, leggendo questa frase, possiamo affermare che questo Decreto Legislativo non innalza la pressione fiscale generale sui cittadini, come erroneamente e ideologicamente le opposizioni continuano a sostenere.

Se fino ad oggi molte – la gran parte – delle risorse comunali provenivano dai trasferimenti regionali e statali, con questa riforma (del federalismo fiscale) – e soprattutto grazie al Decreto Legislativo che di seguito analizzeremo – si giungerà ad un sistema improntato su tributi propri e compartecipazioni.

Ad ogni modo, considerando – in tutta la loro importanza – i Comuni, quali enti istituzionali di prossimità più vicini ai cittadini, nella logica del federalismo fiscale, l’obiettivo essenziale è quello della massima possibile coincidenza tra le cose amministrate e le cose tassate (vedi *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell’art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*).

#### ***I contenuti del provvedimento***

Iniziamo, allora, ad analizzare quali sono i contenuti del testo normativo, così da renderci conto dell’importanza – per l’intera architettura federalista che connoterà il nostro sistema fiscale – dell’autonomia fiscale dell’ente istituzionale più vicino ai cittadini: il Comune. Detto questo, è del tutto evidente che costruire un equilibrato sistema fiscale, improntato sui principi federalisti deve, per forza di cose, partire da una seria e forte autonomia impositiva dei Comuni. Cosa che questo Decreto Legislativo realizza.

## **Articolo 1 – Norme di coordinamento**

Viene deciso, in questo primo articolo, che i Decreti Legislativi che disciplinano i tributi delle Regioni si coordinano con quanto stabilito nel testo normativo in esame.

## **Articolo 2 – Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare**

Questo è, sostanzialmente, l'articolo più importante dell'intero Decreto. Viene, in pratica, indicata la prima fase della riforma a livello comunale. A partire dal 2011 è prevista l'attribuzione ai Comuni, per quanto concerne gli immobili presenti sul proprio territorio, del gettito o quote del gettito che provengono da determinati tributi, che sono:

- a) imposta di registro e imposta di bollo sugli affitti (come indicata nel DPR 26 aprile 1986, n. 131 "Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro");
- b) imposta ipotecaria e catastale;
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), relativamente ai redditi fondiari, ad esclusione del reddito agrario;
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione sugli immobili;
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;
- g) cedolare secca sugli affitti (con aliquota determinata in base a quanto previsto più avanti nel testo).

Il comma secondo stabilisce nella cifra del **30% l'attribuzione ai Comuni** di quanto previsto sopra (comma 1) e precisamente alle lettere a), b), e) ed f).

Al comma 3, poi, viene prevista l'istituzione di un *Fondo sperimentale di riequilibrio* (FSR), per fare in modo che la devoluzione della cosiddetta fiscalità immobiliare ai Comuni – come visto sopra – avvenga in maniera equilibrata nei diversi territori. Il Fondo in oggetto avrà la durata di tre anni (nella prima versione dello Schema di Decreto Legislativo erano previsti 5 anni). Gli introiti che serviranno ad alimentare il Fondo in questione sono quelli che derivano dalle entrate comunali di cui ai primi due commi di cui sopra oltre che (per gli anni 2012, 2013 e 2014) alla compartecipazione all'IVA che vedremo di seguito (quest'ultima forma di introito è stata prevista con il Decreto-Legge n. 201 del 6 dicembre 2011, il cosiddetto Decreto salva Italia del Governo Monti).

Il comma 4 stabilisce una **compartecipazione all'IVA per i Comuni**. La percentuale di questa compartecipazione verrà adottata con un DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con la Conferenza Unificata, attribuendo a ciascun Comune il relativo gettito e avendo come riferimento il territorio dove si è manifestato il consumo che origina il prelievo. La percentuale della compartecipazione è, comunque, pari al **2% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche**. Per quanto riguarda la prima applicazione di questa nuova compartecipazione essa avverrà sulla base del gettito IVA che deriva dai consumi a livello provinciale, ripartito per il numero di abitanti di ogni Comune. Il DPCM in questione è stato emanato il 17 giugno 2011. E' stabilito che per il 2011 la percentuale di compartecipazione IVA che spetta ai Comuni – e che equivale alla compartecipazione al gettito IRPEF del 2 per cento – sia del 2,58% del gettito IVA relativo al 2011.

Al comma 5 si stabilisce che il gettito delle imposte ipotecaria e catastale inerente gli atti sottoposti ad imposta sul valore aggiunto rimane attribuito allo Stato.

Dal 2012, invece, l'addizionale sull'energia elettrica – come prevista dal Decreto-Legge 28 novembre 1988 n. 511 – non viene più applicata nelle Regioni a Statuto ordinario e, nello

stesso momento, si aumenta (in questi territori) l'accisa erariale, assicurando comunque la neutralità finanziaria.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), come visto nel comma 3, viene alimentato seguendo le modalità indicate da un Decreto del Ministro dell'Interno. Nel procedimento di determinazione del riparto, si terranno in considerazione i fabbisogni standard e, fino al 2013, anche la necessità che **una quota del 30% del Fondo venga redistribuito tra i vari Comuni**, in base al numero di abitanti.

Considerando, poi, quei Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali ai sensi di quanto stabilito dal Decreto-Legge n. 78 del 2010 (la cosiddetta Manovra economica approvata nell'estate del 2010) nonché i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, è prevista comunque per questi enti una quota del 20% di questo Fondo al netto della quota del 30%.

La percentuale assegnata ai Comuni della cosiddetta **cedolare secca** sugli affitti è decisa al **21,7%** per il 2011 e al **21,6%** per il 2012. Dal 2014, inoltre, la quota di gettito devoluta ai Comuni di questo tributo può venire incrementata fino, nell'ipotesi più estrema, alla devoluzione completa dell'intero gettito con – ovviamente – la contestuale riduzione della quota di compartecipazione sull'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari e, in caso sia necessario, della quota di compartecipazione dell'IVA.

Per incentivare, poi, la **partecipazione dei Comuni all'attività di contrasto all'evasione fiscale** – sulla falsariga di quanto intrapreso in questi ultimi anni – si dispone quanto segue:

- a) viene assicurato al Comune interessato il maggior gettito proveniente dall'accatastamento degli immobili che fino ad oggi sono rimasti sconosciuti al catasto;
- b) viene elevata al 100% la quota dei tributi statali che viene riconosciuta ai Comuni, vale a dire degli introiti che derivano dall'attività di accertamento (cifra aggiornata con le disposizioni contenute nel Decreto-Legge n. 138 del 2011 – Manovra bis di aggiustamento dei conti pubblici, Agosto 2011);
- c) ogni Comune ha accesso ai contenuti previsti nell'anagrafe tributaria che riguardano:
  - i contratti di locazione, oltre ogni altra informazione che riguarda il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio;
  - la somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas, sempre inerenti gli immobili presenti nel proprio territorio;
  - i soggetti che hanno domicilio fiscale nel proprio territorio;
  - i soggetti che, sempre nello stesso Comune, hanno un'attività di lavoro autonomo o di impresa.
- d) inoltre, i Comuni hanno la possibilità di accedere – seguendo quanto previsto nel periodo precedente – sempre per quanto riguarda gli immobili presenti nel Comune in questione, ad ogni altra banca dati pubblica che sia utile per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali;
- e) una integrazione tra il sistema informativo delle fiscalità con i dati della cosiddetta fiscalità locale, il tutto per fare in modo che i Comuni abbiano a disposizione i dati, le informazioni e i servizi necessari per gestire i tributi per formulare previsioni di entrata.

Per quanto concerne, inoltre, la lotta contro i cosiddetti immobili fantasma, si decide – dal 1° maggio del 2011 – la quadruplicazione delle sanzioni amministrative in caso di mancata (omessa, quindi) dichiarazione all'Agenzia del Territorio. Sempre con decorrenza temporale dalla stessa data, è stabilito che il 75% delle sanzioni irrogate (l'importo) sia devoluto nelle casse del Comune dove l'immobile è situato.

### **Articolo 3 – Cedolare secca sugli affitti**

Eccoci di fronte, in questo articolo, ad una delle novità più importanti presenti in questo provvedimento normativo. Una novità che, sotto molti punti di vista, può addirittura essere definita epocale. Di cedolare secca sugli affitti, infatti, se ne discuteva da anni. Ma è solo questo Governo, grazie alla Lega Nord, che è stata realizzata concretamente.

Si interviene sui cosiddetti redditi fondiari ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche. I proprietari di immobili, da ora in avanti, potranno scegliere per il regime esplicitato nei commi successivi dell'articolo in oggetto. In base a quanto previsto nel testo, rimane la libertà per il contribuente (in questo caso proprietario di immobili che vengono posti in regime di locazione) di scegliere tra la disciplina vigente o la cosiddetta cedolare secca, per la quale si introduce la doppia aliquota del **19% per i contratti a canone concordato** o del **21% per i contratti a canone libero**.

In questi casi, **l'imposta dovuta (nella forma della cedolare secca) sostituisce l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali oltre alle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione**. Riguarda, comunque, solo gli immobili affittati ad uso abitativo (con le relative pertinenze che vengono locate insieme all'abitazione). Il sistema della cedolare secca rappresenta una svolta storica che in molti attendevano nel nostro Paese. Il comma 4 prevede che la cedolare secca venga versata entro il termine stabilito per versare l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Entro, comunque, 90 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento normativo che si sta commentando, vengono stabilite le modalità di esercizio dell'opzione di cui al comma 1, nonché di versamento in acconto della cedolare secca, dell'85% per il 2011 e del 95% per l'anno 2012. Nel caso in cui il canone che deriva dalla locazione non venga indicato o sia indicato non con il proprio valore effettivo – nella dichiarazione dei redditi – le sanzioni amministrative previste per Legge sono raddoppiate.

Il comma 6 prevede che il regime fiscale (sulla cedolare secca) non sia applicato per le locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo per esercitare un'attività di impresa o di arti e professioni. Nel caso in cui si scelga la cedolare secca per il locatore è sospesa la propria facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone di locazione, inclusa anche la variazione accertata dall'ISTAT.

### **Articolo 4 – Imposta di soggiorno**

In questo articolo viene attribuita – ai Comuni capoluogo di Provincia, alle Unioni di Comuni nonché ai Comuni presenti negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte – la facoltà (o meno, ovviamente) di istituire una imposta di soggiorno. Tale imposta dovrà necessariamente essere istituita con una delibera del Consiglio Comunale e verrà applicata verso coloro che alloggeranno nelle strutture ricettive presenti sul territorio comunale. Potrà raggiungere la cifra di 5 euro per ogni notte di soggiorno. Ricordiamo che se fossero passati alcuni emendamenti del PD, la cifra sarebbe stata portata a 10 euro. Dimostrazione evidente di come il centro-sinistra sia, sempre, orientato ad aumentare le tasse sui cittadini.

Gli introiti che deriveranno dalla riscossione serviranno a finanziare interventi in materia di turismo. Le modalità di attuazione dell'imposta in esame saranno precisate in un futuro Regolamento che dovrà essere adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto in commento e attraverso un'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali.

A livello territoriale, i Comuni – attraverso un proprio Regolamento comunale apposito – avranno la possibilità di “disporre ulteriori modalità applicative del tributo”, oltre a decidere riduzioni ed eventuali esenzioni. Anche se un Comune non dovesse dotarsi del Regolamento di cui sopra potrà, comunque, dare applicazione al tributo.

## **Articolo 5 – Addizionale comunale all’imposta sul reddito delle persone fisiche Abrogato.**

Questo articolo, che conteneva disposizioni sull’addizionale IRPEF comunale, è stato abrogato dal Decreto-Legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito in Legge dalla Legge n. 148 del 2011 “*Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*” (Manovra bis di aggiustamento dei conti pubblici, Agosto 2011).

Ad ogni modo, per effetto delle disposizioni contenute in questa Manovra bis di aggiustamento dei conti pubblici, viene concesso ai Comuni la possibilità di stabilire aliquote differenziate dell’addizionale all’IRPEF, esclusivamente – però – in base agli scaglioni di reddito stabiliti dalla Legge statale (questo varrà dal 2012).

Per chiarire meglio, la norma – introdotta nello scorso mese di Agosto – dispone che venga disapplicata (ossia, non varrà più) la sospensione della facoltà dei Comuni di deliberare aumenti dell’addizionale IPREF. In sostanza, dal 2012, i Comuni, seguendo quanto prescrive la normativa statale sugli scaglioni di reddito, potranno deliberare interventi sull’addizionale all’IRPEF (sempre tenendo conto del livello massimo dell’aliquota, ovvero lo 0,8 per cento).

## **Articolo 6 – Imposta di scopo**

Anche in questo caso si interviene – per la sua revisione – sulla cosiddetta *imposta di scopo*, istituita con la Legge n. 296 del 2006 “Legge Finanziaria per il 2007” (Governo Prodi II). L’intervento di modifica è diretto ad individuare, rispetto a quelle vigenti ora, ulteriori opere pubbliche rispetto quelle presenti nell’articolo 1 comma 149 della Legge 196 del 2006 (Legge Finanziaria per il 2007). Nella sua versione originaria la durata dell’imposta di scopo era di 5 anni, mentre ora, con il nuovo intervento legislativo, viene portata a 10 anni. Inoltre viene data la possibilità che gli introiti provenienti dall’imposta finanzino l’intero ammontare del costo dell’opera pubblica che si andrà a realizzare.

Il testo ribadisce che rimane comunque l’obbligo di restituzione del tributo in caso di mancato inizio dell’opera entro **due anni** dalla data prevista del progetto esecutivo.

## **Articolo 7 – Federalismo fiscale municipale**

L’articolo in questione predispone che dal 2014 siano introdotte, nell’ordinamento fiscale, due nuove forme di imposizione municipale, e cioè:

- a) una imposta municipale propria;
- b) una imposta municipale secondaria.

Queste imposte andranno a sostituire alcuni tributi indicati nel successivo articolo 8 (componente immobiliare dell’IRPEF e relative addizionali per beni non locati e ICI) e nel successivo articolo 11 (vari tributi sull’occupazione di spazi pubblici e sulla pubblicità). Sempre a partire dal 2014 è stabilito che i Comuni otterranno una compartecipazione al gettito dei tributi nel caso di trasferimento immobiliare nella cifra del **trenta per cento**.

## **Articolo 8 – Imposta municipale propria**

Dal 2012 (data temporale che è stata modificata dal Decreto-Legge n. 201 del 2011, Decreto salva Italia) è istituita in via sperimentale l'imposta municipale propria (IMU). Questa imposta andrà a sostituire – per la componente immobiliare – l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) oltre alle relative addizionali in relazione ai redditi fondiari sui beni non locati. In origine, nella versione precedente la Manovra correttiva del Governo Monti, si era stabilito che l'IMU avrebbe dovuto essere istituita dal 2014. Il Governo Monti, invece, ha deciso per l'anticipo – già da quest'anno – dell'IMU che, in ogni caso, risulta essere alquanto diversa rispetto quella originaria prevista nel Decreto Legislativo sul federalismo municipale che qui si sta commentando.

Il presupposto dell'imposta in oggetto – nel testo originario – era il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale. In sostanza, con ciò si vuole dire che le accuse che venivano indirizzate al Decreto in questione di ripristinare, sotto mentite spoglie, l'ICI – abolita nel 2008 sull'abitazione principale – erano unicamente pretestuose ed ideologiche. Questo era il contenuto del comma secondo. **E anche questo passaggio è stato modificato – profondamente – dal Decreto salva Italia, che ha reintrodotto, in sostanza, l'ICI sulla prima casa.** Infatti, il secondo comma dell'articolo 13 del Decreto-Legge n. 201 del 2011 (convertito in Legge n. 214 del 2011) fissa il presupposto dell'imposta municipale propria nel possesso di immobili (fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli come indicati dall'articolo del Decreto Legislativo n. 504 del 1992) tra cui anche **l'abitazione principale**.

Il comma 3 ribadisce quanto già sostenuto sopra, ovvero che l'IMU non si applica al possesso dell'abitazione principale (ciò, come visto, non è più così). L'imposta, quindi, è dovuta nel caso che l'immobile posseduto non sia l'abitazione principale del proprietario, nella cifra dello 0,76 per cento (7,6 per mille). L'aliquota in questione può venire variata con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Anche qui, ci troviamo di fronte ad un comma che il Governo Monti, con il Decreto-Legge n. 201 del 2011, ha modificato.

Con una deliberazione del Consiglio Comunale – da adottare entro il termine temporale per l'approvazione del bilancio di previsione – si può modificare l'aliquota in oggetto al rialzo o al ribasso, fino alla cifra dello 0,3%. Nel caso in cui l'immobile sia locato l'aliquota è ridotta della metà.

Con il comma 7 si prevedono alcuni casi su cui i Comuni possono intervenire riducendo della metà l'aliquota IMU. In sostanza, quando si tratta di immobili non produttivi di reddito fondiario o di immobili posseduti da soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (IRES).

## **Articolo 9 – Applicazione dell'imposta municipale propria**

L'articolo in esame dà diretta applicazione, specificandone le varie modalità, all'IMU. Viene specificato che i soggetti passivi dell'imposta municipale siano il proprietario di immobili, anche dei terreni e delle aree fabbricabili, destinati a qualsiasi uso.

Il comma 2 prevede che l'imposta sia dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed ai mesi nei quali si è verificato il possesso. Il versamento dell'imposta – dovuta al Comune per l'anno in corso – viene realizzata dai proprietari in due rate dello stesso importo. La prima scadenza è fissata al 16 giugno, la seconda al 16 dicembre. È libera discrezione del contribuente saldare in un'unica rata (entro il 16 giugno) l'intero importo dell'imposta.

Il testo, al comma 8, cita quali sono gli immobili esenti dall'imposta municipale propria, e cioè quelli posseduti dallo Stato, nonché quelli posseduti – nel territorio del Comune – dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane, dai Consorzi fra detti enti e dagli enti del servizio sanitario nazionale che sono adibiti, unicamente, a compiti istituzionali.

## **Articolo 10 – Applicazione dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare**

L'articolo in esame interviene sul DPR n. 131 del 1986 "Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro". Con il primo comma si va a modificare la tariffa allegata al Decreto appena citato, rivedendo l'aliquota relativa all'imposta di registro su alcuni atti soggetti a registrazione. In questo caso **l'aliquota viene ridotta, dal 10 al 9 per cento**. In sostanza, ci troviamo di fronte – ancora una volta – ad una diminuzione di aliquote fiscali, il tutto a vantaggio dei cittadini che devono, sempre a titolo oneroso, realizzare un passaggio di proprietà immobiliare. Per gli atti di trasferimento immobiliare di abitazioni che costituiscono prima casa (non devono però essere immobili di lusso) **l'imposta passa dal 3 al 2 per cento**. Con gli ultimi due commi (il 3 e 4) si dispone l'esenzione da imposta di bollo, ipotecaria e catastale, da tributi speciali catastali e da tasse ipotecarie, di ogni atto relativo ad adempimenti presso il catasto o i registri immobiliari e la soppressione di ogni agevolazione tributaria. Le norme previste in questo articolo – come prescritto nel comma 5 – entreranno in vigore dal 2014.

## **Articolo 11 – Imposta municipale secondaria**

Sempre dal 2014 verrà introdotta – con deliberazione del Consiglio Comunale – l'imposta municipale secondaria. Non sarà una nuova imposta che andrà ad aggiungersi a quelle già esistenti, facendo aumentare ancora di più – come paventano i detrattori del federalismo – la pressione fiscale sui cittadini. Si tratterà, né più né meno, di **una imposta che andrà a sostituire** (accorrandole) determinate forme di prelievo, ovvero:

- la tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP);
- il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP);
- l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni (ICPDPA);
- il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP).

Il secondo comma indica i criteri che l'imposta municipale secondaria dovrà avere. I criteri relativi ai presupposti dell'imposta, oltre che alle varie disposizioni procedurali, saranno stabilite con apposito Regolamento, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali.

In sostanza, comunque, presupposto del tributo in questione è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché del suolo pubblico ed il soggetto passivo è colui che realizza l'occupazione, anche per finalità pubblicitarie.

Sempre con proprio Regolamento (comunale), i Comuni avranno la possibilità – in base a quanto stabilito dal comma 2 lettera f) – di intervenire decidendo eventuali esenzioni ed agevolazioni al fine di determinare, concretamente, una più piena valorizzazione della cosiddetta **sussidiarietà orizzontale** (principio sancito dalla Costituzione all'articolo 118 quarto comma), oltre ad ulteriori modi di applicazione del tributo in oggetto.

Solo per meglio esplicitare il valore della cosiddetta sussidiarietà orizzontale, occorre analizzare quanto prevede la Costituzione all'articolo 118 di cui sopra. In concreto, il principio della sussidiarietà orizzontale, intervenendo per rafforzare la presenza delle formazioni sociali come autonoma iniziativa dei cittadini, è di per sé stesso un concetto-chiave in tutto il processo che sta portando alla realizzazione, definitiva, di un sistema improntato al federalismo.

## **Articolo 12 – Misure in materia di finanza pubblica**

In questo articolo vengono affrontati alcuni principi inscindibili per una corretta realizzazione dell'autonomia finanziaria comunale. Al comma primo, ad esempio, vi è un richiamo diretto al collegamento tra autonomia finanziaria dei Comuni e rispetto degli impegni assunti con il Patto di Stabilità e Crescita. Un aspetto importante è che, per l'ennesima volta, vede riemergere il tema degli equilibri finanziari delle realtà territoriali, alle prese con vincoli e parametri spesso troppo onerosi in termini di saldi di spesa ecc. Un tema affrontato spesso, in questi ultimi anni, dalla Lega Nord. Si rimanda, comunque, ad altri commenti e note sull'argomento, per meglio evidenziare la posizione storica assunta dal Movimento, da sempre favorevole ad un "alleggerimento" del Patto.

Il secondo comma dell'articolo in esame è un ulteriore richiamo al concetto della **invarianza della pressione fiscale**, principio citato per la prima volta nella Legge n. 42 del 2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) e che viene ripreso, ora, in questo quarto Decreto Legislativo di attuazione.

Da ultimo il terzo comma che concerne eventuali trasferimenti – ai Comuni – di ulteriori funzioni, seguendo quanto enunciato dall'articolo 118 della Costituzione (sussidiarietà verticale e orizzontale). Nel caso non si provvedesse al contestuale finanziamento di queste funzioni trasferite, verrà comunque garantita l'integrale copertura economica delle stesse.

## **Articolo 13 – Fondo perequativo per Comuni e Province**

Viene creato, nel bilancio dello Stato, un fondo perequativo che servirà per finanziare le spese dei Comuni e delle Province, successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali. Il fondo in esame verrà suddiviso attraverso una separata indicazione degli stanziamenti per i Comuni e di quelli, invece, che saranno destinati alle Province.

Con un DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), e sempre non "stressando" le casse dello Stato (salvaguardia finanziaria), verranno delineate le modalità da seguire per far funzionare e ripartire le relative risorse del fondo in questione.

Oltre a questa suddivisione – Comuni da una parte e Province dall'altra – il fondo verrà anche articolato in due componenti che riguarderanno, rispettivamente, le funzioni fondamentali dei Comuni e quelle non fondamentali.

## **Articolo 14 – Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie**

L'IMU – come scritto esplicitamente al comma 1 – non potrà essere detratto dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Il comma successivo, il secondo, stabilisce – per le Regioni a Statuto speciale – che l'applicazione del Decreto in oggetto debba avvenire nel rispetto dei rispettivi Statuti di autonomia e dell'articolo 27 della Legge n. 42 del 2009. In modo particolare si precisa che:

- quando alle Regioni a Statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o degli altri tributi erariali, la compartecipazione deve essere intesa anche per il gettito della cedolare secca;
- vengono stabilite la decorrenza e le modalità applicative delle disposizioni che riguardano la devoluzione della cosiddetta fiscalità immobiliare per i Comuni che si trovano nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome.

Il primo periodo del comma 4 afferma, in maniera esplicita, l'intento dell'intero Decreto in esame: **assicurare l'autonomia di entrata dei Comuni**. Ed elementi informativi indispensabili affinché ciò venga realizzato sono presi direttamente dalla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni (come prescritto nell'articolo 13 della Legge di contabilità generale, Legge n. 196 del 2009) e da quella – indicata dall'articolo 5 comma 1 della Legge n. 42 del 2009 – comprendente indicatori di costo, copertura e qualità dei servizi, utilizzati per la definizione dei costi e fabbisogni standard oltre agli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il comma 6, riferendosi direttamente alle entrate degli Enti Locali, chiarisce che è confermata la potestà regolamentare di questi enti anche per i nuovi tributi previsti del Decreto che si sta commentando in questo documento.

Con valenza a partire dall'anno 2011, le deliberazioni comunali che riguardano la variazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF producono i loro effetti dal 1° gennaio dell'anno nel quale sono pubblicate sul sito informatico, come previsto dal Decreto Legislativo n. 360 del 1998 sulla istituzione di un addizionale comunale all'IRPEF. La condizione perché si possano produrre questi effetti è che la pubblicazione sui siti informatici avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera fa riferimento. Per l'anno in corso, ovvero il 2011, è prevista un'eccezione. Si stabilisce, infatti, che le stesse (le delibere) possono essere valide per lo stesso anno d'imposta se la pubblicazione sul sito informatico avviene entro il 31 marzo del 2011.

Da ultimo il comma 9 riguarda le risorse destinate all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). Dal 1° Gennaio 2012, come scritto nel testo (modificato dal Decreto salva Italia, visto che in origine era scritta la data del 2014), dovranno essere calcolate applicando l'aliquota già stabilita dello 0,6 per mille (come previsto dall'articolo 10 comma 5 del Decreto Legislativo n. 504 del 1992) al gettito annuale dell'imposta municipale propria (IMU), anche per assistere i Comuni nell'attuare il Decreto in commento oltre che per sostenerli nella lotta contro l'evasione fiscale.

## **Un passaggio epocale: dalla finanza derivata alla finanza autonoma**

Finalmente, viene da dire, viene aggiunto un importante tassello nel percorso verso la completa realizzazione del federalismo fiscale. Utili, in proposito, sono le parole pronunciate dal Ministro Calderoli alla Camera dei Deputati il 1° marzo 2011, durante la discussione sulle "Comunicazioni del Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 4, secondo periodo della Legge n. 42 del 2009, in relazione allo Schema di Decreto Legislativo in materia di federalismo fiscale municipale": *"Lo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale determina il passaggio epocale dalla finanza derivata alla finanza autonoma. Si tratta di un tassello fondamentale nel percorso del federalismo fiscale, diretto a raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica italiana. Il federalismo serve ad avvicinare chi governa a chi è governato. In Italia si è decentrato il potere di spesa, ma non la responsabilità impositiva. Questo ha favorito situazioni di inefficienza e non ha garantito un efficace controllo sugli sprechi, con conseguente danno per le tasche di tutti gli italiani. In un federalismo senza responsabilità il cittadino non vede, paga e vota al buio"*.

Come risulta chiaro ed evidente, quindi, lo scopo del provvedimento è di "determinare il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti annui – assegnati in base al criterio irrazionale della spesa storica – con tributi propri e compartecipazioni" (Senato della Repubblica, Seduta n. 506 del 22 Febbraio. Comunicazioni del Governo sullo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in

materia di federalismo fiscale municipale e conseguente discussione. Intervento del Ministro Calderoli).

Il Decreto Legislativo che si è qui analizzato, allora, nonostante alcune voci contrarie provenienti dall'opposizione – con l'unico scopo di fare implodere la salda alleanza tra la Lega Nord e il PdL – non comporta alcun aumento della pressione fiscale sui cittadini. È, infatti, chiaro ed esplicito il richiamo al principio della cosiddetta **invarianza fiscale**, contenuto nella Legge n. 42 del 2009 (vedi intervento dell'On. Maria Piera Pastore, Camera dei Deputati, Seduta n. 442 di martedì 1 marzo 2011, *Comunicazioni del Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 4, secondo periodo della Legge n. 42 del 2009, in relazione allo Schema di Decreto Legislativo in materia di federalismo fiscale municipale*).

In sostanza, **nessuna ulteriore imposizione viene introdotta per effetto del Decreto Legislativo in esame**. Anzi, se si legge con attenzione – e quindi non in modo superficiale – il contenuto del testo, ci si accorge che l'imposizione sui redditi da affitto passa al 19 e al 21 per cento rispetto ad un'aliquota che fino ad oggi superava la cifra del 40 per cento. E' inoltre facoltà del Comune di prevedere la riduzione dell'IMU fino alla metà per gli immobili produttivi e per quelli soggetti all'IRES. In questo modo, quindi, si realizza un risparmio per le imprese e non un aggravio della pressione fiscale nei loro confronti.

Il federalismo contenuto in questo Decreto garantisce – a parità di pressione fiscale – una maggiore autonomia per i Comuni. Inoltre, l'insieme delle partecipazioni consente un legame diretto tra le imposte relative agli immobili e i Comuni. E la riformulazione dell'imposta municipale propria, così come dimostrato dalle proiezioni, contrae, anziché incrementarlo, il costo a carico delle Comunità.

Finalmente, con questo provvedimento normativo i Comuni – comunità primarie di prossimità territoriale dove si svolge la vita quotidiana dei cittadini – si riprendono quella libertà ed autonomia che avevano perso in nome del centralismo statale. E si compie un ulteriore passo in avanti verso l'obiettivo finale che, grazie alla Lega Nord, sta finalmente per concretizzarsi: la Repubblica federale.

**Roberto Marraccini**

*Ufficio di Segreteria Politica Federale*