



Prot. n° 6509

Palermo, 20/04/2011

All'Ufficio Legislativo e Legale della  
Presidenza della Regione  
Via Caltanissetta, 2/e  
90141 Palermo

OGGETTO: Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n.23, recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*” pubblicato nella GURI serie generale n.67 del 23 marzo 2011.

Com'è noto, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.67 del 23 marzo 2011, è stato pubblicato, il Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n.23 in materia di federalismo fiscale municipale, emanato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n.42 concernente un nuovo assetto delle competenze di Stato ed enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare, con decorrenza, dal 2011, in una prima fase transitoria, e poi, a regime, a decorrere dal 2014.

Il suddetto decreto, in anticipazione rispetto a quanto poi previsto a regime, in base al disposto dell'articolo 2 prevede la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, del gettito derivante dai seguenti tributi:  
dal 2011 al 2013

- Art.2, comma 2 - il 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale, tassa ipotecaria e tributi speciali catastali);
- Art.2, comma 1 lett.a) - il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione (devoluzione 100%)
- Art.2, comma 1 lett.c) - il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari (devoluzione 100%);
- Art.2, comma 4 - la compartecipazione all'IVA pari all'ammontare del 2% del gettito Irpef;
- Art.2, comma 8 - una quota del 21,7 per l'anno 2011 e del 21,6 per l'anno 2012 del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale.

dal 2014

- Art.7 comma 2 - Il 30% dei prelievi indiretti su trasferimenti immobiliari;
- Art.7 comma 3 - Il 30% dei prelievi indiretti sui trasferimenti immobiliari di cui all'art.2 comma 2 lett. a), b) , e) ed f);
- Art.7 comma 3 - il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione;
- Art.7 comma 3 - Il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari;
- Art.2 comma 8 - Una quota, pari al 21,6% del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale;
- Art. 5 - potenziale manovrabilità dell'addizionale comunale all'Irpef (max 0,4%);

- Art.8 – IMU, che sostituisce per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relative ai beni non locati, e l'ICI.

Viene poi istituita, l'imposta di soggiorno, affidandosi ai Comuni capoluogo di provincia ed alle città turistiche e d'arte la possibilità di introdurre un'imposta fino a 5 euro per notte a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, con destinazione del relativo gettito ad alcune specifiche finalità, tra cui quelle a favore del turismo.

Si prevede altresì una nuova disciplina, dell'imposta di scopo (già istituita con la L. n. 296/2006), da stabilirsi con un DPCM che, tra l'altro, possa aumentarne la durata fino a dieci anni e prevedere che il relativo gettito finanzia l'intero ammontare della spesa dell'opera da realizzarsi.

Il gettito derivante dai tributi di cui agli innanzi citati commi 1 e 2 dell'art. 2, affluisce ad un Fondo sperimentale di riequilibrio, di durata triennale, finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione del gettito medesimo ai Comuni.

Il Fondo verrà ripartito sulla base di un accordo in sede di Conferenza Stato-Città, nell'osservanza, comunque, di due specifici criteri: una quota del 30% del Fondo andrà ripartita in base al numero dei residenti e, al netto di tale quota, una ulteriore percentuale del 20% dovrà essere destinata ai Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali nonché alle isole monocomune.

Il decreto istituisce, inoltre, per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali, all'art. 13, un Fondo perequativo a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dai predetti enti, alimentato da quote del gettito dei tributi di cui all'art. 2, commi 1 e 2, e dalla compartecipazione ai tributi sui trasferimenti immobiliari. Il predetto fondo è articolato in due componenti con riferimento alle funzioni fondamentali e non fondamentali.

\* \* \*

Prima di procedere alla segnalazione di talune disposizioni contenute nel provvedimento in oggetto, al fine di rilevare l'eventuale sussistenza di profili di contrasto delle medesime con le prerogative di livello costituzionale della Regione siciliana, occorre svolgere alcune considerazioni preliminari.

Come è noto a codesta Avvocatura regionale, in occasione dell'emanazione della legge 5 maggio 2009, n.42 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione”* la Regione siciliana, con ricorso notificato il 06 luglio 2009, aveva promosso, con deliberazione della Giunta regionale n.215 del 27 giugno 2009, giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della medesima legge, tra le quali le disposizioni contenute nel Capo III *“Finanza degli Enti locali”* che disciplinano il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, sia per i Comuni che per le Province.

La predetta legge delega, nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui il Governo deve ispirarsi nell'adottare uno o più decreti legislativi attuativi dell'art.119 della Costituzione, stabiliva che *«alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27»* (art. 1, comma 2). Tuttavia, nonostante tale statuizione, la Regione siciliana aveva ritenuto che tutte le disposizioni impugnate incidessero sulle sue potestà regionali, in violazione delle prerogative statutarie.

Con la sentenza n° 201 del 07-10 giugno 2010, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli impugnati, ad eccezione dell'art. 27, in quanto la *“clausola di esclusione”* contenuta nell'art.1, comma 2, della legge in questione stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15,

22 e 27. Al riguardo, si osserva che la decisione della Corte, pur avendo dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in ordine a taluni articoli, tuttavia, pone in essere un'interpretazione giurisprudenziale di particolare interesse per la Regione, poiché tende ad escludere l'applicabilità alla stessa dei principi e dei criteri di delega, recate dalle disposizioni censurate.

In realtà, ciò che emerge all'evidenza dal processo di riforma di attuazione in senso federale dello Stato, con i decreti delegati, in ultimo con il decreto 14 marzo 2011, n.23 in materia di federalismo fiscale municipale, è il coinvolgimento nei meccanismi applicativi delle disposizioni recate dal citato decreto della Regione siciliana, nonostante l'assunto della Corte Costituzionale.

Al riguardo, occorre precisare che l'iniziale schema del suddetto decreto legislativo, sottoposto dal Governo alla Conferenza delle Regioni, prevedeva l'immediata e diretta applicazione anche alle Regioni a Statuto speciale, in forma del tutto lesiva delle rispettive prerogative statutarie.

Nell'ambito dei lavori in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la Regione siciliana non ha mancato di rappresentare le proprie osservazioni, formulando in tal senso proposte emendative condivise da tutte le Regioni ad autonomia differenziata, volte ad inserire nel testo del decreto delegato apposite disposizioni di salvaguardia della specialità regionale.

Tali proposte emendative sono state accolte solo in parte, poiché le disposizioni recate dall'art.14 prevedendo per le Regioni a statuto speciale esclusivamente il rinvio della decorrenza e delle modalità applicative, alle procedure di cui all'art.27 della legge 42/09 mantengono fermo per le Regioni a statuto speciale "l'obbligo" dell'osservanza dell'applicazione dei contenuti del provvedimento in parola.

Infatti, nonostante la formale rassicurazione posta dall'innanzi citata norma di salvaguardia, non può non evidenziarsi che l'impianto finanziario delineato per i Comuni, incida negativamente sulla finanza regionale. Al riguardo, si segnalano le disposizioni recate dall'art. 2, ai commi 1, 2, 3, e 4 del decreto legislativo in esame, che certamente incidono sulle attribuzioni della Regione siciliana in materia finanziaria, poiché, nel prevedere l'attribuzione del gettito o quote del gettito derivante dai tributi elencati nel medesimo articolo, sottrae alla stessa cespiti di spettanza regionale.

Come è noto, infatti, spettano alla Regione siciliana in virtù dell'art.36 del suo Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 1074/65, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette ed indirette comunque denominate, ad eccezione di quelle riservate allo Stato (entrate sui tabacchi, accise sulla produzione, lotto e lotterie a carattere nazionale). A fronte di tale assetto regolativo le disposizioni poste a base della riforma in senso federale della finanza municipale non recano alcun esplicito contemperamento con il richiamato assetto finanziario della Regione siciliana.

Si precisa infatti che da prime e approssimative stime, elaborate utilizzando come fonte primaria la relazione della COPAFF del 30 giugno 2010, i riflessi negativi per il bilancio regionale, appaiono di dimensioni finanziarie ingenti quantificati in circa 700 milioni di euro annui.

Detto importo, che a titolo esemplificativo risulta pari al 76,67 per cento del Fondo Autonomie (art.8, comma 1 L.R. 30/01/2006, n.1, che per l'anno 2009 è stato determinato in 913 milioni di euro) e al 17,28 per cento della quota di compartecipazione della Regione al Fondo Sanitario Nazionale (che per l'anno 2009 è stato determinato in euro 4.051721.354,84), determina all'evidenza uno squilibrio finanziario insostenibile a carico del bilancio della Regione.

Al riguardo, giova precisare che la costante giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze n. 307/1983, 123/1992, 370/1993, 376/2003, 260/2004, 417/2005 e n. 138/1999) ha sancito il principio che lo Stato può, *"nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché,*

*appunto, non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale”.*

Contestualmente all'attribuzione delle entrate derivanti dalla nuova fiscalità che attribuisce autonomia finanziaria ai Comuni viene previsto il progressivo superamento del sistema di finanziamento delle spese afferenti alle diverse realtà municipali basato finora sui trasferimenti erariali, spese peraltro, oggi commisurate al costo storico e, successivamente, invece ai fabbisogni standard di cui al D.lgs. 26 novembre 2010 , n. 216.

A ciò aggiungasi, che, per i comuni siciliani le nuove entrate potrebbero risultare insufficienti per compensare integralmente i trasferimenti statali aboliti, ciò anche in considerazione che la capacità fiscale che si manifesta nel territorio siciliano risulta inferiore rispetto alle altre regioni, e che l'equilibrio finanziario complessivo è garantito da una previsione di recupero di evasione spontanea dal bacino degli immobili (art.3 - cedolare secca), e dal gettito derivante dai nuovi cespiti introdotti dallo stesso decreto (art.4 – imposta di soggiorno, art.6 – imposta di scopo) previsione di entrate che risulta all'evidenza alquanto aleatoria, non rendendo quindi prefigurabili quali possano essere le ricadute distributive per i comuni siciliani nella transizione dai trasferimenti alle nuove entrate.

Infatti, il totale dei trasferimenti a carico dello Stato ai Comuni siciliani viene stimato in circa 1,6 miliardi di euro che sommati ai trasferimenti a carico della Regione, pari a circa 1,2 miliardi di euro, complessivamente ammontano a circa 2.8 miliardi di euro.

Risulta, quindi, difficile individuare formule di condivisione dei processi di fiscalizzazione dei trasferimenti previsti, attesa la necessità di trovare a carico del bilancio dello Stato misure compensative in favore della Regione per l'ammontare del gettito che la stessa si vedrà sottratta, a seguito dell'attribuzione ai Comuni di tributi ad essa statutariamente spettanti.

A fronte di siffatte riduzioni certe, pur se stimate nell'ammontare, non risulta altrettanto certo il meccanismo compensativo che lo Stato intende adottare in favore della Regione siciliana, che anzi ai sensi dell'art.27 dovrà essere oggetto delle procedure pattizie.

In tali sedi, in assenza di condivisione sulle determinazioni finali da assumere, sarà inevitabilmente predominante la posizione statale, come notoriamente e storicamente avviene nell'ambito degli incontri istituzionali volti alla definizione dei rapporti finanziari Stato-Regione, in cui la decisione definitiva viene presa dallo Stato ( in tal senso si veda anche la sentenza della Corte Costituzionale 98/2000).

Anche l'art.14 del decreto legislativo, pur costituendo una clausola di salvaguardia per le Autonomie speciali, presenta taluni elementi di dubbia conformità con le norme di rango costituzionale dello Statuto della Regione siciliana e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria. Siffatto articolo, al comma 2, nel prevedere l'applicazione del decreto alle Autonomie speciali, nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'art.27 della legge 42/09, non tiene conto dei diversi impianti finanziari esistenti nelle stesse.

Infatti, il testo fa riferimento a quelle Regioni speciali che hanno un impianto finanziario basato sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali, diversamente da quanto previsto per la Regione siciliana a cui statutariamente spetta l'integrale gettito dei tributi riscossi nel proprio territorio. Da ciò si può desumere che, se per le Regioni a statuto speciale, la cui finanza risulta basata su un sistema di attribuzione di quote di gettito di tributi statali, viene previsto il riconoscimento di una compartecipazione al gettito di altri cespiti erariali, compresa anche quella riferita al gettito della cedolare secca, per la Regione Siciliana, in quanto titolare dell'intero cespiti tributario, consequenzialmente si deve intendere che il gettito della cedolare secca sia da ascrivere integralmente alla spettanza regionale. Una diversa interpretazione che escluda la Regione siciliana dalla percezione dell'intero gettito tributario derivante dalla cedolare secca riscosso nell'ambito del suo territorio, risulterebbe lesiva delle proprie prerogative statutarie.

Inoltre il comma 3 dell'art.14 detta una regola specifica per le Regioni che esercitano direttamente le funzioni in materia di finanza locale, che sono in primo luogo le Province Autonome di Trento e Bolzano. In queste realtà non trova applicazione il nuovo sistema di

finanziamento dell'attività dei Comuni previsto dall'art.2, commi da 1 a 8 dello stesso decreto. Saranno direttamente le singole Regioni a stabilire le regole per il finanziamento dell'attività dei Comuni del proprio territorio.

Come è noto, la Regione siciliana, ai sensi del suo Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, ha sì competenza esclusiva, sull' «organizzazione degli enti locali» (recte: «regime degli enti locali», art.14 lett.o dello Statuto) ma non di “finanza degli Enti locali”, principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.442 del 17/29 dicembre 2008.

Pertanto, la formula di salvaguardia introdotta dal legislatore (art.14, comma 2), potrebbe presentare, nella sua formulazione letterale possibili elementi di ambiguità rispetto alla dichiarata finalità di scongiurare gli effetti negativi sopra cennati, pregiudicando l'autonomia finanziaria della Regione siciliana, perché non escludendo i Comuni ubicati nel territorio siciliano, né prevedendo forme compensative idonee in favore della Regione, si limita a rinviare le sole “decorrenza e modalità” di applicazione delle norme alle procedure negoziali di cui all'art.27 della legge 5 maggio 2009, n.42.

Alla luce di quanto sopra, non può non evidenziarsi che, rinviando al principio pattizio di cui all'art.27 della legge 42/2009, a fronte di trasferimenti di funzioni non statutarie, quale si pone di fatto la finanza locale, nelle emanande norme di attuazione, mentre nelle sedi negoziali la Regione non mancherà di richiedere l'attribuzione alla stessa di nuove risorse non statutariamente previste come di spettanza, attraverso modalità di finanziamento aggiuntivo quali forme di compartecipazione a tributi erariali, non statutariamente spettanti, e alle accise, così come previsto dal comma 4 dell'art.27 della legge 42/09, tuttavia rimane l'alea dell'esito negoziale delle trattative che, come sopra cennato, dipende dai dettami che lo Stato intende far valere.

Nel rassegnare le considerazioni che precedono, si rimette alla valutazione di codesto Ufficio Legislativo e Legale l'opportunità di un eventuale esperimento dei previsti rimedi giurisdizionali, volti a tutelare nelle competenti sedi le prerogative della Regione siciliana derivanti dal suo Statuto di autonomia, ed in considerazione dei termini perentori per la proposizione del ricorso, atteso che il provvedimento in esame è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.67 del 23 marzo 2011.

Al contempo, si richiede l'autorevole parere di codesto Ufficio Legislativo, avuto particolare riguardo all'assetto regolativo delle disposizioni contenute nel decreto legislativo in vigore e alla necessità di individuare gli esatti ambiti di applicazione delle stesse nella Regione siciliana, sino all'emanazione delle norme di attuazione di disciplina della materia di cui alle procedure del citato art.27 della legge 42/09.

L'Istruttore  
*Vincenzo Lo Presti*

Il Dirigente della U.O.B. 1.1  
*Dott.ssa Eliana Roccella*

Il Dirigente della U.O.B. 1.2  
*Dott. Cono Carlo Spurio*

Il Dirigente del Servizio  
*Dott.ssa Benedetta Grazia Cannata*

Il Dirigente Generale  
*Dr. Salvatore Taormina*

*L'Assessore*  
*Prof. Avv. Gaetano Armao*