

Decreto legislativo n.23 del 14 marzo 2011 “Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale”

PREMESSA

Con la presente scheda si intendono brevemente esporre le prime osservazioni e considerazioni in ordine al Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n.23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Al contempo sono state predisposte provvisorie stime sugli effetti finanziari che si presume possano derivare dall'applicazione delle suddette disposizioni.

Al riguardo occorre premettere che l'iniziale schema del suddetto decreto legislativo, sottoposto dal Governo alla Conferenza delle Regioni recava, inopinatamente, l'immediata e diretta applicazione anche alle Regioni a Statuto speciale, in forma del tutto lesiva delle rispettive prerogative statutarie. Determinante si è rivelata perciò, al riguardo, l'azione del Governo regionale che ha promosso nell'ambito della Conferenza delle Regioni un fattivo raccordo tra tutte le Regioni ad autonomia differenziata le quali hanno convenuto con la proposta della Sicilia tesa ad inserire nel testo del decreto delegato apposite disposizioni di salvaguardia della specialità regionale.

Tali disposizioni hanno poi trovato effettivo ingresso nel testo dell'art.14 del decreto legislativo con ciò ponendo le premesse di una sua applicazione nella Regione Siciliana secondo modalità e tempi da determinarsi in sede pattizia tra Regione e Stato attraverso la Commissione Paritetica di cui all'art.43 dello Statuto.

– **Profili giuridici**

Breve sintesi della disciplina prevista

Il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, emanato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n.42, è stato pubblicato nella GURI serie generale n.67 del 23 marzo 2011. Lo stesso riporta sostanziali differenze rispetto al testo originario già esitato nel mese di novembre 2010 dalla Conferenza Unificata senza la prevista intesa.

Il decreto interviene sull'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali, con decorrenza, dal 2011, in una prima fase transitoria, e poi, a regime, a decorrere dal 2014, con l'introduzione, in sostituzione di tributi vigenti, dell'imposta municipale (IMU).

Le entrate che si prevedono di attribuire a favore dei Comuni sono:

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 (ora prevista nella 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.

Modalità applicative nella Regione siciliana

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.

Al riguardo la "RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE IN OTTEMPERANZA ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART.2, COMMA 6, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42" (COPAFF del 30/06/2010) nel considerare la particolare situazione delle Regioni a Statuto speciale ha rilevato che *"I trasferimenti da fiscalizzare dovrebbero riguardare solo gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario, rimanendo nelle Regioni a Statuto speciale la fiscalizzazione affidata al particolare percorso che la legge 42/2009 ha riservato loro in ossequio all'autonomia statutaria.*

Invero, la questione si pone solo per gli enti locali situati in Sicilia e in Sardegna, perché le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno già provveduto ad attuare la propria autonomia in materia di finanza locale, assumendo a proprio carico gli oneri corrispondenti. In Sicilia e Sardegna, invece, gli enti locali sono ancora destinatari di cospicui trasferimenti da parte dello Stato. Sembra difficile sostenere che, in situazione siffatta, l'esercizio della delega possa estendersi agli enti locali di Sicilia e Sardegna: molto forte risulterebbe il rischio di illegittimità costituzionale e di eccesso di delega. D'altra parte, dovessero

rimanere a carico dello Stato gli attuali trasferimenti agli enti locali delle isole, che nel complesso ammontano a circa 2,8 miliardi, il processo di attuazione del federalismo fiscale risulterebbe gravemente mutilato. Non sembra esservi dubbio, infatti, che i principi generali di delega contenuti nell'articolo 2 della legge (fabbisogno standard, superamento della spesa storica, perequazione, solidarietà...) abbiano la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, e siano quindi applicabili anche alle autonomie speciali, sebbene con strumenti normativi diversi.

Si deve allora fortemente auspicare che il termine del 21 maggio 2011 venga rispettato non solo per l'approvazione dei decreti legislativi concernenti le regioni a statuto ordinario, ma anche per le norme di attuazione previste per le autonomie speciali dall'art. 27/1 della legge. Nel caso di inerzia nella definizione delle norme di attuazione sorgerebbe un delicato problema istituzionale, non ritenendosi nel caso applicabile la clausola che prevede il potere sostitutivo statale.”

Il testo del decreto sopra citato, non tenendo conto delle osservazioni di parte regionale rese nelle opportune sedi istituzionali, che evidenziavano come siffatto impianto finanziario delineato per i Comuni, incida negativamente sulla finanza regionale, sottrae alla Regione siciliana cespiti di entrata di spettanza regionale per essere devoluti ai Comuni.

Infatti, come è noto, 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). Le disposizioni poste a base della riforma in senso federale della finanza municipale non mostrano alcun esplicito contemperamento con il richiamato assetto finanziario della Regione siciliana.

Si precisa che i riflessi negativi per il bilancio regionale, da prime e approssimative stime, appaiono di dimensioni finanziarie rilevanti (circa 700 milioni di euro annui), al punto da alterare il rapporto tra “*complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte*” condizione quest'ultima che la Corte Costituzionale (sent.138/99) ha posto affinché lo Stato possa legittimamente intervenire sulla finanza regionale.

L'articolo 14 definisce l'ambito di applicazione del decreto con riferimento specifico alle autonomie speciali, disciplinando i rapporti finanziari che derivano dall'attuazione dello stesso e dettando norme di carattere transitorio.

Il comma 1 stabilisce l'ineducibilità dell'IMU dalle imposte erariali sui redditi e dall'IRAP.

Il decreto, come chiarito al comma 2, si applica nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome e in conformità con le procedure previste dall'art. 27 della legge

n. 42/2009. Viene precisato che, nei casi in cui alle autonomie speciali spetti una compartecipazione al gettito dell'IRPEF o degli altri tributi erariali, essa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca, inoltre vengono determinate la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni sulla devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare per i comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome, nonché le percentuali delle compartecipazioni ai tributi erariali.

Il comma 3 chiarisce inoltre che, nei confronti delle predette autonomie speciali che esercitano funzioni di finanza locale, le modalità di applicazione dei nuovi tributi istituiti con il presente decreto vengono stabilite in conformità dei rispettivi statuti e che per gli enti locali ubicati in esse non trovano applicazione le norme riguardanti la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare (art. 2, commi 1-8). Le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal decreto spettano alle autonomie speciali nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

La formula di presunta salvaguardia introdotta dal legislatore (art.14, comma 2), non risulta idonea a 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.

Né la prevista compartecipazione (art.14 comma 2 lett.a) delle Regioni a Statuto speciale al gettito della cedolare secca e dell'Imposta municipale propria, è idonea ad assicurare la neutralità finanziaria nei confronti della Regione siciliana, né sotto il profilo quantitativo né sotto il profilo dell'autonomia finanziaria statutariamente garantita.

Infatti, diversamente dalle altre Autonomie speciali, la Regione risulta titolare dell'intero cespite tributario che, pertanto, non dovrebbe subire decurtazioni e, tuttavia, la stessa non potrà sottrarsi alla devoluzione ai Comuni della quota compartecipativa agli stessi spettante.

Pertanto, al fine di escludere i cennati effetti negativi per il bilancio regionale, ed in osservanza del principio della neutralità finanziaria nei confronti delle Regioni a statuto speciale di cui all'art.14 comma 2, sarebbe necessario che la Commissione Paritetica ex art.43 dello Statuto nella predisposizione delle norme di attuazione in materia di finanza locale preveda l'inserimento nelle stesse di misure compensative in favore della Regione, attraverso compartecipazioni a tributi erariali, in atto, esclusi dalle attribuzioni statutarie.

Infatti le entrate spettanti alla Regione, come è noto, sono appena sufficienti a ricoprire gli oneri che derivano dall'esercizio delle funzioni statutariamente previste.

Mentre la funzione relativa al finanziamento degli Enti Locali non rientra tra quest'ultime, anche per espressa ammissione della Corte Costituzionale (sentenza n.442 del 17/29 dicembre 2008) che ha avuto modo di affermare che la funzione prevista dall'art.14 lett.o dello Statuto non comprende la finanza degli Enti Locali ma l'«organizzazione degli enti locali» (recte: «regime degli enti locali»).

– **Profili Finanziari**

Trasferimenti di parte corrente a carico dello Stato ai Comuni

CONTRIBUTO ORDINARIO Min.Interno	CONTRIBUTO CONSOLIDATO Min. Interno	CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE Min. Interno	ALTRI CONTRIBUTI GENERALI Min. Interno	CONTRIBUTO NAZIONALE ORDINARIO PER GLI INVESTIMENTI Min. Interno	CONTRIBUTO PER SVILUPPO INVESTIMENTI Min. Interno	TRASFERIMENTI DA ALTRE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (1)	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI
817.811.069,88	165.185.414,38	234.883.068,62	153.536.399,35	2.748.957,68	64.979.890,03	207.830.199,00	1.646.974.998,94

Fonti: Ministero degli Interni – Direzione Finanza Locale – Trasferimenti parte corrente 2009-
(1) Relazione 30 giugno 2009 - COPAFF

Trasferimenti a carico della Regione ai Comuni

DESCRIZIONE	Trasferimenti correnti	Trasferimenti c/capitale	TOTALE
Fondo EELL	805.688.492,29	95.110.949,40	900.799.441,69
Politiche sociali	43.177.040,01	-	43.177.040,01
Asili nido	3.962.558,96	-	3.962.558,96
Fondo Precariato	331.801.813,26	-	331.801.813,26
Canoni in favore meno abbienti	22.392.578,40	-	22.392.578,40
Altri correnti	7.953.934,14	-	7.953.934,14
Recupero Aree degradate di messina	-	34.434.743,26	34.434.743,26
Reddito minimo d'inserimento	-	7.500.000,00	7.500.000,00
Interventi di assistenza sociale	-	20.630.717,09	20.630.717,09
Opere pubbliche	-	14.297.781,25	14.297.781,25
interventi settore trasporti	-	36.142.465,09	36.142.465,09
Edilizia abitativa	-	48.156.401,66	48.156.401,66
Altri c/capitale	-	56.683.059,81	56.683.059,81
TOTALE	1.214.976.417,06	312.956.117,56	1.527.932.534,62

Fonte: Ass.to dell'Economia - Ragioneria Generale della Regione
Dati 2009

TOTALE COMPLESSIVO TRASFERIMENTI PARTE CORRENTE STATO + REGIONE
2.861.951.416,00

Importi in euro

Stima effetti finanziari D.lgs Federalismo Municipale

punto a) art.2 - Imposta di Registro e di Bollo su Atti del registro per trasferimenti immobiliari (inclide Donazioni)	154.381.125,75
punto b) art.2 - Imposta ipotecaria e catastale su trasferimenti immobiliari	126.159.628,02

punto d) art.2 - Imposta di registro sulle locazioni Totale	46.853.980,04
punto f) art.2 - Tasse ipotecarie	5.622.358,87
Totale gettito	333.017.092,68
Quota 30% (1) (a)	99.905.127,80

Compartecipazione all'IVA pari al 2% del gettito regionale Irpef (2) (b)	97.218.331,96
---	----------------------

Irpef da fabbricati (3) (c)	460.771.747,00
------------------------------------	-----------------------

Totale minori entrate (a+b+c)	657.895.206,76
--------------------------------------	-----------------------

Importi in euro

Nota: la predetta stima non comprende, in quanto non quantificabili: il gettito derivante dalla modifica di aliquota sulla compravendita degli immobili; l'imposta sostitutiva sulle locazioni (cedolare secca). Dati Rendiconto 2008.

(1) Art.2 comma 2 - quota del 30% sul totale gettito

(2) Art.2 comma 4 - importo calcolato sul gettito regionale Irpef (4.860.916.598)

(3) Art.2 comma 1 lett. c - gettito Irpef da redditi fondiari

Fonte: Elaborati Copaff

Dal confronto dei dati riportati nelle tabelle risulta all'evidenza che l'ammontare del gettito della devoluzione e/o compartecipazione ai tributi erariali, nella previsione del decreto legislativo in esame, pur considerando le entrate derivanti dai nuovi cespiti introdotti dallo stesso decreto (art.4 – imposta di soggiorno, art.3 - cedolare secca, art.6 – imposta di scopo, recupero evasione fiscale) non risulta idoneo a garantire un ammontare uguale agli attuali trasferimenti provenienti dallo Stato.

Infatti, l'incremento derivante dalla compartecipazione alla cedolare secca, che comunque si ascrive integralmente alla spettanza regionale, ad oggi non risulta stimabile nel suo ammontare, giacchè la scelta di optare per tale tipo di tassazione è riservata al contribuente.

Amnesso che, nella emananda normativa di attuazione si scelga di attribuire siffatta compartecipazione agli enti locali, la relativa entrata per questi ultimi riveste un grado di aleatorietà elevata.

Né i sistemi perequativi innanzi descritti risultano di facile applicabilità per i Comuni siciliani, atteso il singolare impianto finanziario della Regione siciliana che ascrive alla integrale spettanza della medesima quei tributi che nella relativa previsione dovrebbero alimentare il fondo stesso.

Mentre, non può sottacersi la difficoltà di individuare formule di condivisione degli innanzi citati processi di fiscalizzazione dei trasferimenti, 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 alla stessa statutariamente spettanti.

* * *

Essendo di tutta evidenza la complessità delle soluzioni interpretative connesse alla attuazione del decreto legislativo in questione nella Regione siciliana, questo Dipartimento coinvolgerà formalmente, in tale processo, l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione, oltre che per una valutazione sui possibili profili di lesione delle prerogative statutarie che potrebbe prefigurarsi per una non chiara o esaustiva formulazione della clausola di salvaguardia di cui all'art.14 del decreto legislativo in parola, anche per averne parere in ordine al tenore applicativo da connettere all'emanazione delle norme di attuazione di disciplina della materia di cui alle procedure del più volte citato art.27 della legge 42/2009.

Palermo, li 29 marzo 2011

*L'Assessore dell'Economia
Prof. Avv. Gaetano Armac*