



DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

**CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 30 NOVEMBRE 2013, N. 133,
RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI CONCERNENTI L'IMU, L'ALIENAZIONE DI IMMOBILI PUBBLICI E
LA BANCA D'ITALIA**

COMMISSIONE FINANZE SENATO

ROMA, 12 DICEMBRE 2013

Premessa

La riforma dell'imposizione immobiliare vede con il decreto legge n.133 un punto di approdo tuttora non privo di incognite per gli equilibri finanziari dei Comuni.

L'abolizione totale dell'IMU sulle abitazioni principali, da tempo prospettata dal Governo ed iniziata dapprima con la sospensione e poi con l'abolizione della prima rata disposte dai decreti legge n. 54 e n. 102 del 2013 ed in ultimo con il decreto legge n. 133, comporta soluzioni che i Comuni non possono considerare positivamente.

Il decreto legge n. 133, oggi all'esame di questa Commissione, dopo molte incertezze, dà infatti una soluzione insoddisfacente all'esigenza di assicurare la corretta compensazione del gettito perduto dai Comuni. Infatti, il rimborso parziale quantificato nel 60 per cento del gettito derivante dagli incrementi di aliquota sulle fattispecie immobiliari abolite decisi dai Comuni nel 2012 e nel 2013, con la contestuale richiesta ai contribuenti del pagamento dell'ulteriore quota del 40 per cento, rappresentano un ennesimo elemento di incertezza circa l'effettiva copertura del fabbisogno di risorse ed una fonte di adempimenti complessi, non commisurati agli importi dovuti da ciascun contribuente.

La soluzione adottata per evitare l'integrale compensazione delle risorse a carico del bilancio statale richiede a quasi 10 milioni di contribuenti di versare importi esigui e frutto di calcoli complessi (si tratta infatti di determinare la differenza tra quanto il contribuente avrebbe dovuto pagare ad aliquota piena e quanto ad aliquota standard), con il rischio di esasperare il rapporto tributario tra i Comuni e i cittadini e di non raggiungere i risultati di gettito ipotizzati.

Ipotizzando un maggior gettito complessivo dovuto agli aumenti di aliquota decisi dai Comuni sull'abitazione principale pari a 950 mln. di euro, il pagamento complessivo richiesto ai cittadini coinvolti dal decreto legge n. 133 risulta pari a circa 350 mln. e il pagamento medio è inferiore a 40 euro. Nei casi di abitazioni con rendita catastale bassa, queste dimensioni comportano richieste di pagamento inferiori a 10 euro.

Le Amministrazioni comunali hanno operato scelte relative all'IMU in vigenza dell'imposta su tutta la platea imponibile, deliberando in molti casi variazioni di aliquota anche sulle abitazioni principali, a fronte dei ripetuti e pesanti tagli di risorse che si sono susseguiti ad un ritmo drammatico negli ultimi cinque anni. Il Governo, operando scelte impegnative sull'assetto dei tributi comunali, conclusesi soltanto sul finire dell'anno, ha reso in molti casi inevitabili le decisioni comunali e ora si ritrae dalla responsabilità che si è di fatto assunto non assicurando tutti gli elementi essenziali per qualsiasi passaggio tributario: assicurare il gettito effettivamente perduto, mantenere integro lo spazio decisionale delle Amministrazioni comunali in materia di attivazione della leva fiscale

concessa dalla legge.

I Comuni coinvolti da questo dispositivo, per ciò che riguarda la sola abitazione principale, sono oltre 2.400, allo stato attuale delle conoscenze delle delibere 2013, per circa 27 milioni di abitanti e comprendono 47 capoluoghi di provincia per circa 8,5 mln. di abitanti. Compresi tra questi Comuni vi sono quelli che per obblighi di legge sono tenuti ad aumentare le aliquote o le possono aumentare per correggere eventuali squilibri di bilancio. Infatti il decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL) dispone che i Comuni che hanno dichiarato il dissesto sono tenuti a deliberare le aliquote nella misura massima consentita (251 comma 1) come i Comuni in predissesto che hanno attivato il contributo di cui al fondo di rotazione; mentre i Comuni che hanno attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000, hanno la facoltà di aumentarle così come i Comuni che hanno riscontrato un disequilibrio di bilancio nell'anno in corso possono aumentarle, anche successivamente all'approvazione del bilancio e comunque nei termini per la presentazione della delibera della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Inoltre, le norme sopra citate hanno riservato trattamenti diversi ad un settore critico e di rilievo quantitativo in molti comuni rurali, qual è quello dei terreni agricoli, che sembrano esclusi dall'obbligo di pagamento della prima rata dell'IMU per effetto della definizione più ampia indicata dal decreto legge n. 54 del 2013 e che ora vengono esclusi dal pagamento della seconda rata soltanto in caso di possesso e diretta conduzione da parte di un agricoltore professionale (coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale). Per effetto di tali difformità nelle definizioni normative, a pochi giorni dalla scadenza del pagamento del saldo IMU, non è ancora chiaro chi dovrà pagare, quale sarà l'ammontare dovuto e quale sarà l'effettivo concorso dello Stato nel ristoro della seconda rata.

Appare in questa materia necessaria un'urgente comunicazione del MEF, che chiarisca che il pagamento dell'IMU per l'intero anno 2013 è dovuto per tutti i terreni che non hanno le caratteristiche tecnico-giuridiche che definiscono il "terreno agricolo". Le gravi incertezze derivanti dalla lettura del testo del decreto legge n. 133 su questo punto stanno infatti creando nei Comuni a vocazione agricola, forti preoccupazioni circa il gettito che verrà loro versato a dicembre, con seri rischi di tenuta finanziaria dei rispettivi bilanci.

È assolutamente necessario che gli equilibri del bilancio 2013 e del 2014, con la revisione ulteriore prevista dal ddl Stabilità, possano contare su una sostanziale equivalenza delle capacità di prelievo rispetto all'attuale legislazione sui tributi locali, sia

in termini di gettito effettivamente acquisito, sia in termini di potenziale attivazione della leva fiscale già vigente con l'IMU. Tali due ultimi elementi tuttavia sembrano essere stati in larga parte vanificati dalle recenti disposizioni in materia di abolizione dell'IMU, ed è del tutto auspicabile che il Parlamento e il Governo adottino gli adeguati correttivi, a cominciare dall'abolizione della necessità di richiedere il concorso dei contribuenti.

Situazione delle entrate provenienti dall' IMU

A partire dal decreto legge 201 del 2011 che ha anticipato l'introduzione dell'IMU sperimentale al 2012, che è stato attuato in un contesto di ulteriore riduzione delle risorse effettive disponibili per i Comuni e di progressivo irrigidimento dei margini di manovra nella formazione dei bilanci, i Comuni hanno visto crescere in maniera esponenziale i disagi collegati agli elementi di incertezza sulle risorse.

Giova ricordare che nel 2012 i Comuni sono stati posti nella condizione di conoscere gli importi provvisori da iscrivere nel bilancio di previsione, derivanti da IMU sperimentale e dal Fondo sperimentale di riequilibrio, solo a metà ottobre 2012. Tali importi sono stati poi ulteriormente rivisti, con variazioni in qualche caso significative, a maggio 2013, a consuntivi ormai chiusi.

La stessa strada si è percorsa anche nel 2013: a metà dicembre i Comuni ancora non hanno ricevuto il pagamento dell'ultima rata del Fondo di solidarietà comunale, che doveva essere erogata entro il 30 novembre. Inoltre, il quadro normativo che disciplina la TARES (tributo che per il solo 2013 avrebbe dovuto sostituire i regimi impositivi precedenti sulla gestione e smaltimento dei rifiuti) ha continuato a subire importanti mutamenti fino a pochi giorni dal termine per la deliberazione dei bilanci.

È in un contesto di così elevata incertezza che gli enti locali devono operare rispondendo a necessità crescenti dei propri cittadini, acuite dal peso della persistente crisi economica ed occupazionale.

L'analisi dell'andamento della pressione fiscale comunale dimostra che in questi anni, 2013 compreso, gli enti hanno fatto ricorso alla leva fiscale per compensare le manovre che lo Stato ha caricato sul comparto comunale; anzi, se si osserva l'andamento delle risorse totali comunali degli ultimi tre anni, si rileva che le risorse totali a disposizione del comparto mostrano una contrazione, cioè l'aumento della pressione fiscale locale non riesce a compensare i tagli.

Nella tabella sottostante si riporta l'andamento delle assegnazioni statali e le principali entrate tributarie dei comuni.

**PERIMETRO DELLE RISORSE COMUNALI
COINVOLTE DALLE MANOVRE 2011 2013**

Totali nazionali, milioni di euro

	2010	2011	2012	2013
Trasferimenti statali	16.132	2.667	2.403	1.004
FSR	0	11.365	6.852	0
FSC1 (alim. IMU)	0	0	0	4.718
FSC2 (alim. Stato)	0	0	0	2.040
Totale trasferimenti (a)	16.132	14.032	9.255	7.762
Ici/Imu incassata	9.657	9.648	11.704	11.097
Addizionale energia elettrica	723	733	128	30
Addizionale Irpef	2.896	3.041	3.593	3.593
Sforzo Fiscale IMU	0	0	3.995	5.063
Totale tributi (b)	13.276	13.421	19.420	19.783
Totale perimetro (c=a+b)	29.407	27.454	28.675	27.545

Fonte IFEL

Con il d.lgs n. 23 del 2011 si è avviata l'attuazione alla norma contenuta nella Legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009) che stabiliva la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali diretti al finanziamento delle spese di qualsiasi natura. La quasi totalità dei trasferimenti erariali nel 2011 è stata sostituita dal Fondo sperimentale di riequilibrio, con riferimento ai territori delle regioni a statuto ordinario, Sardegna e Sicilia. Dal 2010 al 2011 le assegnazioni statali diminuiscono di circa 2 miliardi di euro a causa dei tagli imposti dal Governo mentre restano praticamente costanti le entrate derivanti dai principali cespiti tributari (ICI, addizionale IRPEF e addizionale energia elettrica). Nel 2012 con l'anticipazione dell'IMU sperimentale il gettito tributario aumenta, ma per effetto della riduzione compensativa del gettito IMU comunale ad aliquota base, finalizzata a rendere di fatto le risorse disponibili per ciascun Comune pari al gettito della vecchia ICI, le risorse di base restano costanti. Il monte delle risorse osservato aumenta per effetto dello sforzo fiscale IMU richiesto ai cittadini, che come sopra riportato è servito ai comuni per compensare i tagli e rispettare i vincoli del patto di stabilità interno. Il 2013 è caratterizzato da una diminuzione di risorse complessive rispetto al 2012 di oltre 1 miliardo di euro imputabile principalmente ai tagli della spending review (dl n. 95/2012). Tale andamento è provvisorio, in quanto potrà ancora essere influenzato da interventi sulle aliquote dell'IMU e dell'addizionale Irpef.

Dalla prima attuazione del federalismo fiscale (2010 anno precedente ai primi effetti della riforma) i comuni hanno subito una riduzione del perimetro delle risorse, composto da assegnazioni statali e principali voci delle entrate tributarie, per un importo complessivo stimabile intorno ai 2 miliardi di euro: e l'aumento della pressione fiscale non è riuscito quindi a compensare i tagli che i Comuni hanno subito in questi anni.

In sintesi si può affermare che lo Stato ha risparmiato i trasferimenti sostituendoli con tasse locali ed ha tagliato le risorse aumentando, sotto il profilo formale, l'autonomia fiscale degli enti locali. I cittadini si ritrovano con un aumento della pressione fiscale locale, senza che il Comune possa tramutare le maggiori entrate in servizi migliori in termini di qualità e quantità. Non si può quindi più prescindere da una richiesta forte da parte dell'Associazione di maggiore stabilità e di maggiore equità verso il mondo dei Comuni. Non è più possibile svolgere le funzioni a cui sono preposti i Comuni senza un quadro normativo e quantitativo stabile e sostenibile.

Dall'introduzione dell'IMU sperimentale i comuni hanno registrato una riduzione di risorse netta pari a circa 1 miliardo, non prevista dalle norme di legge. Solo per gli anni 2013 e 2014 è stato assegnato un contributo agli enti non valido ai fini del patto per compensare la parte della riduzione di risorse connessa all'introduzione dell'IMU derivante dal calcolo degli immobili di proprietà comunale nel gettito standard del tributo. Il taglio si aggiunge agli altri operati in questi anni.

Anche per il 2013, con il cambiamento nella destinazione del gettito IMU stabilito con la legge n. 228 del 2012 (Stabilità per il 2013), le stime del gettito standard dell'IMU potranno subire variazioni e con esse l'ammontare delle assegnazioni da fondo di solidarietà

Quindi, in sostanza, anche per il 2013 i valori finanziari sui quali sono stati determinati i bilanci non sono certi, creando gravi difficoltà di gestione e rendendo impossibile la programmazione, con grave nocumento delle aspettative dei cittadini dei territori interessati.

Come già anticipato in premessa, le maggiori criticità contenute nelle nuove disposizioni recate dal dl 133 riguardano in primo luogo la vanificazione della leva fiscale attribuita ai Comuni, che si vedono addossare il mancato incasso di una molteplicità di micro pagamenti a carico dei contribuenti, che rischia di tramutarsi - in assenza di un

coordinamento con altre precedenti norme riguardanti i versamenti minimi e le attività di recupero di somme di scarso importo – in una rilevante perdita di gettito.

Per questo motivo, come anche riportato negli emendamenti allegati alla presente nota, l’Anci propone una norma speciale mirante ad una sospensione dell’applicazione del comma 4 dell’articolo 25 della legge 289/2002 (Finanziaria 2003), che sancisce la non debenza del pagamento di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, se di importo fino a 12 euro. Tale misura è regolamentabile dai Comune, ma è evidente che a fronte di una scadenza di pagamento così ravvicinata (16 gennaio) non è materialmente possibile intervenire efficacemente per via regolamentare.

Si propone inoltre, per le stesse motivazioni sopra descritte, la non applicazione del comma 10 del decreto legge 2 febbraio 2012, n. 16 come convertito con modifiche in legge 26 aprile 2012, n. 44, che impedisce di attivare accertamenti forme di riscossione coattiva quando il credito da recuperare, comprensivo di sanzioni e interessi, non supera i 30 euro; ciò in particolare in riferimento alle quote di IMU a carico del contribuente (40 per cento della differenza tra aliquota di base ed aliquota eventualmente deliberata dai Comuni), poiché data l’esiguità degli importi da corrispondere, il limite dell’accertamento comunale ora fissato a 30 euro, potrebbe costituire una perdita di gettito per i Comuni.