



N. 20 - febbraio 2011

## Atto del Governo n. 292-bis

### Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale

#### PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale ed adottato dal Governo in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale"), dispone l'attribuzione ai Comuni del gettito di numerosi tributi erariali e di una compartecipazione all'IVA, istituisce una cedolare secca sugli affitti degli immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto tra le competenze dello Stato e degli enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare.

Il testo del provvedimento (A.G. n. 292-bis), deliberato dal Consiglio dei ministri del 9 febbraio 2011, è stato trasmesso alla Presidenza del Senato in data 15 febbraio 2011, ai sensi dell'articolo 2, comma 4<sup>1</sup>, della citata legge n. 42 del 2009. Lo schema di decreto è "oggetto di nuova trasmissione al Parlamento", come evidenziato nelle "Osservazioni del Governo" allo schema: questo, infatti, era già stato approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2010 ed assegnato in data 9 novembre 2010 alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché alle Commissioni bilancio di Camera e Senato (A.G. n. 292), stabilendosi il termine per l'espressione del parere nella data dell'8 gennaio (termine poi prorogato, ai sensi

dell'articolo 3, comma 6<sup>2</sup>, della citata legge n. 42 del 2009, di venti giorni)<sup>3</sup>.

L'esame dello schema n. 292 da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale si è concluso nella giornata del 3 febbraio 2011: la proposta di parere del Presidente della Commissione e relatore On. La Loggia, posta in votazione, è stata respinta (essendovi stata parità - come evidenziato dalla stampa - tra i voti favorevoli e quelli contrari).

In precedenza, nello stesso giorno, la Commissione bilancio del Senato aveva espresso parere favorevole alla proposta di parere del Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale<sup>4</sup>. Successivamente, invece, la Commissione bilancio della Camera dei Deputati, all'esito della mancata approvazione del parere da parte della Commissione bicame-

<sup>1</sup> La citata disposizione prevede che, decorso il termine per l'espressione dei pareri sui decreti legislativi attuativi della delega recata dalla legge n. 42 del 2009, i decreti stessi possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

<sup>2</sup> La norma stabilisce che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione.

<sup>3</sup> L'esame parlamentare dell'A.G. n. 292 si è in realtà concluso successivamente alla scadenza del 28 gennaio 2011 a seguito della decisione del Governo di non avvalersi della facoltà di procedere comunque all'adozione del provvedimento, alla scadenza fissata, anche in assenza dei prescritti pareri, decisione assunta al fine di consentire ulteriori approfondimenti da parte delle Commissioni competenti.

<sup>4</sup> Più precisamente, la Commissione ha espresso "parere favorevole alla proposta contenuta nel parere avanzata dal Presidente La Loggia in esito alle votazioni conclusesi nella seduta del 2 febbraio 2011, a condizione che venga espunto il comma 2 dell'articolo 7-bis di cui alla ripetuta proposta di parere, perché trattasi di materia su cui da un lato la legge di contabilità n. 196 del 2009 ha deciso diversamente e dall'altro è opportuno che la relativa decisione venga assunta in altra sede, che è quella, appunto, della modifica in corso di esame al momento presso la Camera dei deputati della predetta legge di contabilità" (5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato - Resoconto sommario n. 476 del 03/02/2011).

rale, ha convenuto all'unanimità sull'opportunità di "sovrappassare all'espressione del parere"<sup>5</sup>.

Sempre in data 3 febbraio 2011 il Consiglio dei ministri ha proceduto all'approvazione in via definitiva del decreto legislativo.

Nella giornata successiva il Presidente della Repubblica - come precisato in una nota del Quirinale - in relazione al preannunciato invio, ai fini della emanazione ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, del testo del decreto legislativo, ha rappresentato al Presidente del Consiglio che "non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari". Il Capo dello Stato ha pertanto comunicato al Presidente del Consiglio di non poter ricevere, "a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza", il decreto approvato dal Governo.

Il 9 febbraio 2011 il Consiglio dei ministri ha deliberato la trasmissione alle Camere ed alla Conferenza unificata dello schema di decreto in oggetto, con le relative osservazioni e modifiche.

## **I CONTENUTI DEL PROVVEDIMENTO TRASMESSO INIZIALMENTE AL PARLAMENTO (A.G. N. 292)**

Lo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale nel testo trasmesso alle Camere lo scorso novembre sposta anzitutto dallo Stato ai Comuni il gettito di numerosi tributi erariali (imposta di registro, ipotecaria e catastale, IRPEF sui redditi fondiari non agrari, imposta di registro e bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie).

In una prima fase di avvio, della durata di tre anni, (2011-2013), si prevede che gli enti locali ricevano il gettito dei tributi immobiliari, che mantengono per questo periodo l'assetto attuale; poi, dall'anno 2014, vengono introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di tributi comunali: l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria.

I tributi in questione alimentano un Fondo sperimentale di equilibrio, articolato in due sezioni e istituito con la finalità di assicurare una devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare che risulti progressiva e territorialmente equilibrata, la cui durata è fissata per un periodo di cinque anni. Il riparto del Fondo fra i singoli Comuni deve avvenire tenendo conto dei fabbisogni *standard* di

spesa (ove effettuati ai sensi del D.Lgs. n. 216 del 2010) e dei risultati conseguiti dalle amministrazioni locali nel recupero dell'evasione fiscale. Per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti si prevedono modalità di attribuzione differenziate, forfettizzate e semplificate. In corrispondenza del gettito che confluisce nel Fondo vengono ridotti i trasferimenti erariali spettanti ai Comuni, al fine di rispettare il vincolo di neutralità finanziaria cui soggiace l'attuazione dello schema di decreto. Al medesimo fine viene stabilita l'attribuzione allo Stato di una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti ai Comuni.

Viene quindi istituita - a decorrere dall'anno 2011 - una nuova imposta sostitutiva sui canoni di locazione, denominata cedolare secca che, previa opzione da parte del contribuente, sostituisce l'IRPEF sulle locazioni, le addizionali regionale e comunale all'imposta sul reddito e le imposte sui canoni di locazione. La cedolare si applica sul canone annuo di locazione stabilito dalle parti con una aliquota del 20 per cento.

A partire dal 2014 è invece prevista l'entrata in vigore per il finanziamento dei Comuni, in sostituzione delle attuali imposte, di due nuove forme di tributo: l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria facoltativa.

L'imposta municipale propria, da istituire con deliberazione del consiglio comunale, viene introdotta in sostituzione, per la componente immobiliare, di una serie di prelievi (quali l'IRPEF e le relative addizionali sui redditi fondiari riferiti ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria e catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'ICI), con una aliquota stabilita con apposito DPCM. Presupposto dell'imposta municipale è rappresentato dal possesso di immobili diversi dall'abitazione principale, ovvero il trasferimento di immobili.

Quanto all'imposta municipale facoltativa, questa può essere istituita dai Comuni, con delibera del Consiglio Comunale e previo svolgimento di consultazioni popolari, al fine di sostituire una serie di prelievi attualmente previsti (la tassa per l'occupazione di aree pubbliche, il canone di occupazione di aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza).

## **LO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO OGGETTO DELLE COMUNICAZIONI DEL GOVERNO (A.G. N. 292-BIS)**

Il testo all'esame del Senato, deliberato dal Consiglio dei ministri del 9 febbraio 2011, recepisce - secondo quanto affermato dal Governo nelle "Osservazioni" allegata all'A.G. n. 292-bis - il parere approvato lo scorso 3

<sup>5</sup> *Resoconto sommario della V Commissione permanente della Camera dei Deputati, giovedì 3 febbraio 2011, pag. 70.*

febbraio 2011 dalla Commissione bilancio del Senato della Repubblica, che si era espressa favorevolmente sulla proposta (successivamente respinta) contenuta nel parere predisposto dal Presidente della Commissione bicamerale. Il testo risulta pertanto in larga parte coincidente con quello contenuto nella proposta di parere formulata dal Presidente La Loggia lo stesso 3 febbraio 2011.

In particolare, a parte alcune differenze di ordine formale e di coordinamento, il provvedimento in esame si discosta sostanzialmente rispetto alla proposta di parere del presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in 2 passaggi: dove specifica che la compartecipazione all'IVA sarà determinata assumendo a riferimento il territorio su cui è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo (articolo 2, comma 4); dove aggiunge una disposizione concernente l'applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome (articolo 14, comma 3).

Si ricorda che, oltre alla proposta di parere del Presidente La Loggia, erano state depositate in Commissione bicamerale due proposte di parere alternative, predisposte, rispettivamente, dall'altro relatore sen. Barbolini e dal sen. Belisario; tali proposte non sono state tuttavia poste in votazione in quanto ritirate dai proponenti nel corso della riunione del 3 febbraio 2011.

Il provvedimento in esame, rispetto al testo originariamente approvato dal Governo, reca numerose innovazioni e integrazioni che riflettono diversi aspetti problematici emersi nel corso dell'esame in sede parlamentare; il testo tiene conto, peraltro, - come riportato nelle "Osservazioni" allegate - anche di una serie di richieste avanzate dagli enti territoriali in sede di confronto con l'Esecutivo.

Tra le principali modifiche apportate si segnalano sinteticamente le seguenti:

- in luogo della devoluzione ai Comuni dell'intero gettito di alcuni tributi relativi ad immobili ubicati nel loro territorio (imposte di registro e di bollo, imposte ipotecaria e catastale non relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie) con riserva di una quota allo Stato, si stabilisce che tale gettito sia attribuito ai Comuni per una quota pari al 30%;
- viene ridotta (da cinque a tre anni) la durata del Fondo sperimentale di riequilibrio, prevedendo che per il suo riparto tra i Comuni si faccia riferimento anche a criteri demografici (numero dei residenti) e riservando una quota non inferiore al 20% in favore dei Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali e delle isole monocomune;
- viene attribuita ai Comuni una compartecipazione al gettito IVA, che dovrà essere determinata con

apposito DPCM in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito dell'IRPEF; per la determinazione della compartecipazione si assumerà a riferimento il territorio su cui è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo;

- viene eliminata la prevista compartecipazione dello Stato al gettito dei tributi comunali sui possedimenti immobiliari, nonché dell'imposta municipale propria sul possesso;
- si garantisce ai Comuni che le variazioni annuali del gettito dei tributi loro attribuiti non comportano alcuna modificazione delle aliquote e delle quote del gettito oggetto di devoluzione;
- viene incentivato il ruolo dei Comuni nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, sia disponendo che la quota (già prevista) del 50% del maggior gettito derivante dall'attività di accertamento sia attribuita all'ente locale anche in via provvisoria sulle somme riscosse, salvo recupero, sia prevedendo che il sistema informativo della fiscalità assicuri comunque l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, con particolare riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ai contratti di locazione ed ai contratti di somministrazione di energia elettrica, acqua e gas;
- si prevede che il gettito proveniente dalla cedolare secca sugli affitti - in precedenza devoluta ai Comuni con una quota destinata allo Stato - sia riservato ai Comuni per una quota pari al 21,7% nel 2011 ed al 21,6% a decorrere dal 2012. Si interviene quindi sull'aliquota della cedolare - precedentemente fissata nella misura unitaria del 20% - che viene differenziata al 21% per i contratti a canone libero ed al 19% per quelli a canone concordato, stabilendo altresì la sostituzione immediata, da parte della cedolare, dell'imposta di registro sui contratti di locazione; viene infine sospesa, per un periodo corrispondente alla durata dell'opzione in favore della cedolare secca, la facoltà per il locatore di chiedere l'adeguamento del canone, compreso quello derivante dall'indice ISTAT, anche se previsto nel contratto a qualsiasi titolo;
- viene introdotta la possibilità, per i Comuni capoluogo di provincia, per le Unioni di Comuni, nonché per i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare in proporzione al prezzo sino a un massimo di 5 euro per notte; il relativo gettito deve essere destinato ad alcune specifiche finalità a favore del turismo, tra cui il sostegno delle strutture ricettive e gli interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali lo-

- cali, nonché dei relativi servizi pubblici locali. L'imposta di soggiorno può peraltro sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale;
- si stabilisce che con apposito regolamento sia disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della normativa che sospende il potere dei Comuni di introdurre o modificare l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF; è previsto peraltro che l'addizionale possa essere aumentata da parte di quei Comuni che non l'hanno ancora istituita o che l'hanno istituita con una aliquota inferiore al 4 per mille (valore che costituisce comunque il limite massimo raggiungibile per i primi due anni);
  - si rimanda ad un successivo regolamento, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, per la revisione dell'imposta di scopo di cui all'articolo 1, comma 145, della legge n. 296 del 2006, da destinare alla realizzazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle già previste e che possono essere finanziate per l'intero ammontare della spesa dal gettito dell'imposta;
  - viene attribuita ai Comuni, a decorrere dall'anno 2014, una compartecipazione al gettito dei tributi sul trasferimento immobiliare pari al 30%;
  - viene fissata al 7,6 per mille (con facoltà di modifica tramite DPCM, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) l'aliquota dell'imposta municipale propria, che entrerà in vigore dal 2014 sul possesso degli immobili diversi dall'abitazione principale; tale aliquota - che è ridotta alla metà per gli immobili locati - può essere aumentata o diminuita, con delibera del consiglio comunale, sino a 0,2 punti percentuali (per gli immobili locati) o sino a 0,3 punti percentuali (per gli altri immobili). I Comuni possono altresì prevedere che la riduzione sino alla metà dell'aliquota sia estesa anche agli immobili posseduti da soggetti cui si applichi l'imposta sul reddito delle società;
  - vengono modificate, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le aliquote di tassazione delle transazioni immobiliari, che vengono individuate al 2% per l'abitazione principale ed al 9% nelle altre ipotesi, con un limite minimo di 1.000 euro;
  - viene eliminato il carattere facoltativo dell'imposta municipale secondaria originariamente previsto;
  - viene introdotta una disposizione di carattere finanziario sulla necessaria compatibilità dell'autonomia finanziaria dei Comuni con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita. Si stabilisce inoltre che dall'attuazione dei decreti previsti dalla legge n. 42 del 2009 non possa derivare, neanche nella fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti;
  - viene istituito nel bilancio dello Stato un fondo perequativo per il finanziamento delle spese di Comuni e Province, successivo alla determinazione dei fabbisogni *standard* collegati alle spese per le funzioni fondamentali, con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e degli stanziamenti per le Province; le modalità di alimentazione e riparto del fondo sono definite con DPCM, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Per quanto concerne la parte del fondo riservata ai Comuni, questa viene articolata in due componenti riguardanti, rispettivamente, le funzioni fondamentali e le funzioni non fondamentali;
  - vengono infine rivisti gli ambiti di applicazione del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale.
- Sulla stessa materia si veda anche il *dossier* (testo a fronte) n. 275 del Servizio Studi del Senato.

**a cura di Stefano Moroni**

**L'ultima nota breve:**

*Il monitoraggio della catena alimentare contro il rischio da presenza di diossina (n. 19 - gennaio 2011)*

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610  
ArchivioLegislativo@senato.it  
I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> - leggi e documenti - dossier di documentazione. Servizio studi - note brevi

progetto grafico the washing machine

**www.senato.it**