

FEDERALISMO MUNICIPALE: contenuti, criticità, effetti sulla gestione del bilancio

Pisa, 30 maggio 2011

Antonio Misiani

Commissione bicamerale per il federalismo fiscale

La riforma federalista

- Dal 1997 è in atto un processo di riforma federalista dello Stato: leggi Bassanini (1997-1998), nuovo Titolo V Cost. (2000-2001), Legge delega 42/2009
- In questo quadro, il federalismo fiscale rappresenta l'attuazione del nuovo articolo 119 Cost.
- Gli obiettivi del federalismo fiscale:
 - autonomia (superamento della finanza derivata)
 - responsabilità (dalla spesa storica ai costi standard)
 - solidarietà (finanziamento integrale LEP)

2008-2010: un triennio contraddittorio

- Avvio del federalismo fiscale:
 - ✓ Legge delega 42/2009
 - ✓ Decreti attuativi approvati: 1) demaniale; 2) Roma capitale; 3) fabbisogni standard; 4) municipale; 5) regioni-sanità-province; 6) interventi speciali
- Politica di bilancio centralista:
 - ✓ Blocco dell'autonomia impositiva
 - ✓ Eliminazione dell'ICI sulle abitazioni principali
 - ✓ Patto di stabilità interno soffocante
 - ✓ Aiuti discrezionali (Catania, Palermo, Roma)

La manovra 2011-2013

- Tra il 2007 e il 2010 il deficit pubblico complessivo è passato da 23,2 a 71,2 md (da 1,5% a 4,6% PIL)
- Solo l'11,7% del peggioramento è stato prodotto dalle Autonomie locali. I comuni hanno migliorato il loro saldo
- Nonostante questi numeri, i tagli ai trasferimenti per gli Enti territoriali costituiscono il 45,8% della manovra di riequilibrio nel 2011 e il 33,1% nel 2012
- Il DEF 2011 conferma la manovra per gli anni 2011-2012 e prospetta un'ulteriore manovra di rientro di 40 miliardi nel 2013-2014

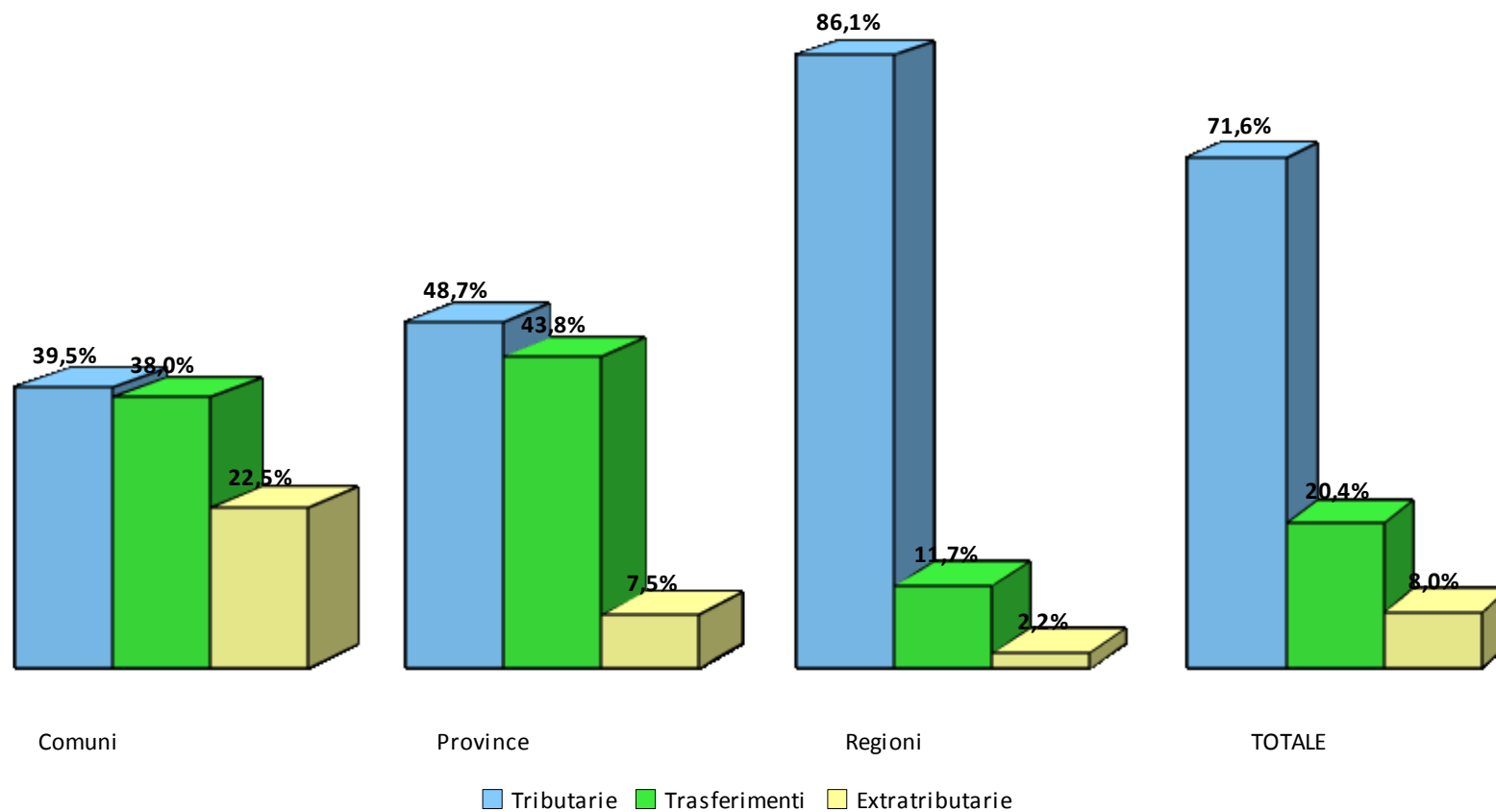
La manovra 2011-2013

Deficit (milioni €)	2007	2010	Differenza
TOTALE AMM. PUBBLICHE	-23.191	-71.211	-48.020
Amministrazioni centrali	-31.726	-69.333	-37.607
Enti di previdenza	10.489	5.679	-4.810
Autonomie locali	-1.954	-7.557	-5.603
Comuni	-1.741	760	2.501
Debito (milioni €)	2007	2010	Differenza
TOTALE AMM. PUBBLICHE	1.598.972	1.843.226	244.254
Amministrazioni centrali	1.487.797	1.732.236	244.439
Enti di previdenza	586	37	-549
Autonomie locali	110.589	110.953	364
Comuni	46.588	48.979	2.391
Manovra finanziaria (milioni €)	2011	2012	2013
Trasferimenti alle Aut. locali	-6.542	-8.805	-8.867
Comuni	-1.510	-2.510	-2.510
Province	-300	-500	-500
Regioni ordinarie	-4.000	-4.500	-4.500
Regioni autonome	-732	-1.295	-1.357
Patto interno di stabilità	480	0	0
Roma Capitale	500	500	500
TOTALE AUTONOMIE LOCALI	-5.562	-8.305	-8.367
TOTALE AMM. PUBBLICHE	-12.131	-25.070	-25.034
% Autonomie locali	45,8%	33,1%	33,4%

Le entrate correnti delle autonomie locali (2009)

Autonomie locali (RSO) - Entrate correnti 2009

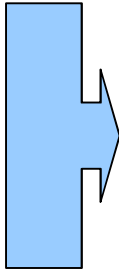

(% su entrate correnti totali)



La fase transitoria (2011-2013)

- Conferma della riduzione dei trasferimenti erariali del DL 78/2010 (nelle RSO -1,3 md nel 2011 e -2,2 md dal 2012)
- Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali rimanenti (11,2 md nel 2011 e 10,4 md nel 2012) con il gettito di alcuni tributi erariali:
 - ✓ compartecipazione al gettito IVA
 - ✓ 100% dell'imposta ipotecaria e catastale sui contratti di locazione e dell'IRPEF sui redditi da fabbricati residenziali;
 - ✓ 30% dell'imposta di registro e bollo sui trasferimenti immobiliari, dell'imposta ipotecaria e catastale, dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie
 - ✓ compartecipazione al gettito della cedolare secca (21,7% nel 2011 e 21,6% dal 2012)

La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nel 2011-2012

<i>Fiscalizzazione trasferimenti (milioni €)</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	
Trasferimenti iniziali (2010)	12.566		
Addizionale ENEL (2010)	593		
Trasferimenti Addizionale ENEL	-11.243	-10.388	
Tributi devoluti ai Comuni	11.243	11.002	
Registro e bollo su trasferimenti (30%)	762	775	
Imposte ipotecaria e catastale (30%)	531	542	
IRPEF immobiliare (100%)	5.790	5.167	
Registro e bollo su locazione (100%)	708	711	
Tributi speciali catastali (30%)	7	7	
Tasse ipotecarie (30%)	29	30	
Cedolare secca sugli affitti (21,7%)	527	746	
Compartecipazione IVA	2.889	3.024	
Differenza rispetto a risorse 2010	-1.323	-2.157	

*Attraverso
il Fondo di riequilibrio*

Direttamente ai Comuni

Il Fondo di riequilibrio

- Nella fase transitoria (2011-2013) è previsto un Fondo sperimentale di riequilibrio, finanziato con il gettito dei tributi devoluti ai comuni (salvo la compartecipazione IVA)
- Il riparto tiene conto dei fabbisogni standard, della redistribuzione del 30% del fondo su base pro-capite e di almeno il 20% (al netto della quota pro-capite) ai comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali e alle isole mono comune
- Per gli anni 2011-2012 è prevista una clausola di salvaguardia (dotazione Fondo di riequilibrio = trasferimenti erariali soppressi)

La cedolare secca sugli affitti

- Dal 2011 viene introdotta la facoltà, per i proprietari di abitazioni affittate, di optare per una imposta sostitutiva dell'IRPEF ("cedolare secca"):
 - ✓ 21% sui canoni di mercato
 - ✓ 19% sui canoni concordati (Legge 431/1998)
- Il Governo ipotizza un notevole e crescente recupero di gettito evaso (548 milioni nel 2011, 912 nel 2012, 1.277 dal 2013). E' un'incognita che ricade in quota parte sui comuni
- La cedolare comporta un forte sgravio per i proprietari in regola (-918 milioni dal 2011), mentre al di là della sospensione dell'aggiornamento del canone nessun significativo beneficio è previsto per gli inquilini

Altre imposte comunali

- Dal 2012 viene soppressa nelle regioni a statuto ordinario l'addizionale comunale ENEL
- Si prevede la facoltà per i capoluoghi e i comuni turistici di istituire una imposta di soggiorno
- Viene sbloccata l'addizionale IRPEF parzialmente nel 2011-2012 (comuni con aliquota $<0,4\%$: sono il 44% del totale). Dal 2013?
- Con regolamento verrà rivista la disciplina dell'imposta di scopo per il finanziamento di opere pubbliche

I punti critici della fase transitoria

- Meno risorse per i comuni rispetto al 2010 (ratifica del taglio dei trasferimenti erariali). Per recuperare le minori entrate, molti comuni saranno costretti a ricorrere alla leva fiscale (addizionale IRPEF, tassa di soggiorno, imposta di scopo) e/o tariffaria
- La fiscalizzazione dei trasferimenti attraverso la devoluzione di tributi erariali accresce le entrate tributarie ma non l'effettiva autonomia fiscale dei comuni
- Troppo generiche le modalità di riparto del Fondo di riequilibrio: in assenza di parametri definiti, prevarrà un criterio "storico"
- Cedolare secca: il recupero di evasione (che rappresenta una quota del gettito variante dal 17,2% nel 2011 al 32,6% nel 2013) rappresenta un'incognita
- Il decreto non affronta nodi importanti quali le prospettive degli oneri di urbanizzazione e della TARSU/TIA

Fase a regime (dal 2014)

- Introduzione di una Imposta municipale propria (IMUP)
- Semplificazione e attenuazione della tassazione sui trasferimenti immobiliari
- Introduzione di una Imposta municipale secondaria (IMUS) per sostituire Tosap/Cosap, Imposta/Canone sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni
- Abolizione dell'addizionale ECA
- Istituzione di un Fondo perequativo articolato in due componenti (funzioni fondamentali e non fondamentali)

L'Imposta municipale propria (IMUP)

- L'Imposta municipale propria (IMUP) sostituisce ICI e IRPEF su immobili non locati
- L'aliquota ordinaria è stabilita al 7,6‰. Secondo ANCI per garantire pari gettito va invece fissata all'8,5‰
- Sono confermate le esenzioni ICI (prima casa, proprietà di enti ecclesiastici, ecc.).
- L'aliquota è dimezzata per gli immobili locati. I comuni possono ridurre fino alla metà l'aliquota per i soggetti passivi IRES
- L'aliquota è manovrabile da parte dei comuni: $\pm 3\%$ (ordinaria) e $\pm 2\%$ (ridotta)

I punti critici della fase a regime

- La principale imposta (l'IMUP) ricade in prevalenza su soggetti non residenti: salta il principio federalista “pago, vedo, voto”
- Maggiore carico fiscale per le attività produttive e gli enti non commerciali: dal 6,4‰ (ICI) al 7,6‰ (IMUP)
- La sottostima dell'aliquota di equilibrio IMUP (secondo ANCI dovrebbe essere pari a 8,5‰) rischia di provocare un ammanco di risorse di 1,1 miliardi
- Il peso sui bilanci comunali delle imposte manovrabili rimane inferiore al livello 2007
- Il sistema perequativo è indeterminato
- Rimangono aperti nodi importanti: il futuro della TARSU/TIA, l'uso degli oneri di urbanizzazione, ecc.

Le entrate correnti dei comuni: prima e dopo la riforma

	Oggi	Fase transitoria (2011-2013)	Fase a regime (dal 2014)
Entrate tributarie	ICI*	ICI*	Imposta municipale propria
	Addizionale IRPEF*	Addizionale IRPEF	Addizionale IRPEF
	Addizionale ENEL* **	Imposta di soggiorno	Imposta di soggiorno
	TARSU/TIA	TARSU/TIA	TARSU/TIA
	Imposta di scopo*	Imposta di scopo	Imposta di scopo
	TOSAP/COSAP*	TOSAP/COSAP*	Imposta municipale secondaria
		Compartecipazione IVA*, Fondo di riequilibrio (quota cedolare secca*, altri tributi devoluti*)	Compartecipazione IVA*, quota cedolare secca*, altri tributi devoluti*
	Altri tributi*	Altri tributi*	Altri tributi*
Trasferimenti	Dallo Stato	Dallo Stato (trasferimenti non fiscalizzati)	Dallo Stato (trasferimenti non fiscalizzati); Fondo perequativo
	Dalla Regione	Dalla Regione***	Dalla Regione***
	Da altri enti pubblici, da privati	Da altri enti pubblici, da privati	Da altri enti pubblici, da privati
Entrate extratributarie	Da servizi, da beni, interessi attivi, utili e dividendi, altre entrate extratributarie	Da servizi, da beni, interessi attivi, utili e dividendi, altre entrate extratributarie	Da servizi, da beni, interessi attivi, utili e dividendi, altre entrate extratributarie

* manovrabilità bloccata o assente **soppressa dal 2012 ***dal 2013 fiscalizzati con compartec. all'addiz. regionale IRPEF

I tributi manovrabili dai comuni: prima e dopo la riforma

<i>Gettito dei tributi manovrabili (milioni €)</i>	<i>2007</i>	<i>2008-2010</i>	<i>Fase transitoria (2011-2013)</i>	<i>Fase a regime (dal 2014)</i>
ICI (dal 2014: IMUP)	11.363			10.169
Imposta di scopo	6		6	6
TOSAP (dal 2014: IMUS)	188			184
COSAP (dal 2014: IMUS)	325			318
Pubblicità (dal 2014: IMUS)	242			301
Affissioni (dal 2014: IMUS)	67			62
Insegne	35			
Addizionale IRPEF	2.246		2.527	2.527
TARSU/TIA	3.849	4.177	4.177	4.177
Imposta di soggiorno				
TOTALE TRIBUTI MANOVRABILI	18.321	4.177	6.710	17.744
% tributi manovrabili	42%	9%	14%	38%
ENTRATE CORRENTI	43.375	46.488	46.488	46.488

Nel complesso: poche luci, molte ombre

- **Ritorna l'autonomia ma con meno risorse** – Il decreto sblocca gradualmente l'autonomia impositiva dei comuni ma, contrariamente agli impegni, conferma il taglio dei trasferimenti del DL 78/2010. Di conseguenza, molti comuni saranno costretti ad aumentare tasse e tariffe per fronteggiare le minori entrate
- **Più tasse per molti** – Aumenta la pressione fiscale su lavoratori e pensionati (dal 2011: sblocco delle addizionali IRPEF), per i turisti (dal 2011: imposta di soggiorno), per le attività produttive e gli enti non commerciali (dal 2014: aliquota IMUP>aliquota ICI). Si riduce il carico per i proprietari di immobili locali (dal 2011: cedolare secca; dal 2014: IMUP dimezzata), ma non per gli inquilini
- **Una riforma poco federalista** – L'autonomia fiscale dei comuni (a regime comunque inferiore al livello di manovrabilità del 2007) rimane sbilanciata su soggetti non residenti, contrariamente al principio federalista “pago, vedo, voto”
- **Riequilibrio indefinito** - La forte variabilità territoriale delle entrate devolute ai comuni richiede un efficace meccanismo di riequilibrio/perequazione. Su questo punto il decreto è troppo vago e indeterminato