

Roma, dicembre 2010

Il nuovo assetto delle entrate comunali e l'attuazione del federalismo fiscale

Sommario

Premessa	1
Le principali problematiche	2
Le condizioni per il successo del federalismo municipale	3
I conti del decreto sul federalismo municipale	14
Appendici	18
A- La dinamica dei redditi immobiliari e gli effetti della cedolare secca	18
B- Il gettito da trasferimenti immobiliari	20
C- Gettito e base imponibile dell'IMU-possesso	21

Premessa

L'attuale previsione di riassetto delle entrate locali prevede la devoluzione di gettiti statali sul cespite immobiliare (dal 2011 al 2013) e poi la confluenza di gran parte di essi nell'IMU, articolata in quota possesso e quota trasferimenti immobiliari, in concomitanza con l'introduzione della cedolare secca sui redditi da locazione fin dal 2011.

Tali devoluzioni/assegnazioni di nuovi tributi locali avvengono **fino a concorrenza delle risorse oggi oggetto di trasferimento** statale (trasferimenti di tipo A e B ex Copaff), ma, nelle intenzioni del Governo, già decurtate delle somme previste dal d.l. 78 (-1,5 mld. dal 2011; -1 mld. ulteriore, dal 2012).

Le basi imponibili che sostengono il nuovo assetto delle entrate comunali sono caratterizzate da rilevanti differenziazioni territoriali e il raggiungimento di un sistema di equilibrio per la generalità dei Comuni necessiterà di un costante monitoraggio, di appositi e concertati dispositivi attuativi e dell'integrazione con gli altri "pilastri" del federalismo fiscale, in particolare la perequazione delle capacità fiscali e l'introduzione dei fabbisogni standard.

Tali impegnative condizioni sono in parte già avviate o previste nello stesso schema di decreto sul "federalismo municipale", in parte da precisare nel corso dell'attuazione dei primi provvedimenti, in parte ancora da delineare sulla base di principi e criteri comunque presenti nella legge 42 del 2009.

Le principali problematiche

I **punti problematici** per una compiuta valutazione del progetto di riforma delle entrate comunali sono diversi, sia sotto il profilo della sostenibilità per i bilanci, sia per ciò che riguarda la robustezza delle modifiche prospettate sul regime fiscale degli immobili.

In primo luogo, il **dimensionamento generale della manovra** ingloba integralmente, nelle intenzioni del Governo, il pesante taglio dei trasferimenti disposto con il d.l. 78/2010, nonostante la clausola inserita in conversione nello stesso decreto (art. 14, comma 2), in base alla quale i tagli non avrebbero dovuto rilevare “in sede di attuazione dell’ articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale”.

In secondo luogo, **la scelta delle basi imponibili**, per quanto coerente con quanto avviene in molti dei Paesi paragonabili all’Italia e con le richieste da tempo formulate dall’Anci, comporta distribuzioni territoriali molto diseguali tra i diversi territori e in parte soggette a variazioni nel tempo relativamente casuali. Ciò comporta l’insufficienza di questo decreto a fornire ai Comuni un quadro di stabile finanziamento senza la soluzione del tema della perequazione delle capacità fiscali, come previsto dalla legge 42.

In terzo luogo, le difficoltà di cui ai primi due aspetti risultano enfatizzate dal fatto che il riassetto delle entrate comunali proposto dal decreto si accompagna a **due interventi di riforma dell’imposizione sugli immobili che possono avere effetti quantitativi negativi non perfettamente prevedibili**: l’introduzione dal 2011 della cedolare secca sui redditi da locazione di abitazioni; la riduzione del prelievo sui trasferimenti immobiliari, dal 2014.

A questi elementi si agganciano alcuni interrogativi sull’affidabilità delle previsioni finora esposte dal MEF, che sono riconducibili a tre punti:

1. possibile sovrastima della **dinamica temporale della componente immobiliare Irpef e del gettito aggiuntivo acquisibile con la cedolare secca a seguito dell’“emersione”** di affitti non dichiarati, per gli effetti di deterrenza delle norme sanzionatorie specifiche sugli affitti “in nero”;
2. possibile **sovrastima del gettito da trasferimenti immobiliari** (tributi attuali e poi IMU-trasferimenti)
3. **effettività e sostenibilità dell’ampliamento della base imponibile IMU-possesso**, che, secondo lo schema di decreto, viene a ricomprendere gli immobili di Onlus, Enti ecclesiastici e Ater e le abitazioni assimilate alle abitazioni principali, oggi esenti dall’ICI.

Senza addentrarci in dettagli (ved. considerazioni riportate in Appendice), ognuno dei punti indicati comporta rischi di insufficienza delle risorse assegnate ai Comuni, che dovrebbero essere meglio dettagliati nella Relazione tecnica ed opportunamente fronteggiati con:

- dispositivo di espressa salvaguardia delle risorse destinate ai Comuni, così da assicurare un ammontare certo di risorse per l’intero comparto Comuni certo, che non possa ridursi al di sotto di un livello concordato per un congruo periodo di avvio;
- meccanismi di fissazione delle aliquote e di compartecipazione dello Stato ai gettiti devoluti adattati alle ultime informazioni disponibili e in grado di assicurare il mantenimento in capo ai Comuni sia della dinamica naturale dei gettiti che dei recuperi di evasione;

- strumenti potenziati di recupero di evasione, con particolare riguardo al controllo degli affitti, quali l'introduzione di dispositivi di presunzione di locazione in presenza di indizi chiari – sia nei casi di affitto permanente che in quelli, ancora più a rischio, di locazione temporanea per scopi turistici o di lavoro – sulla cui base chiamare il contribuente a giustificare l'utilizzo effettivo dell'immobile.

In assenza di questi accorgimenti, i Comuni si potrebbero trovare nella condizione di dover innalzare la pressione fiscale locale utilizzando i margini di manovra delle aliquote loro concessi, al mero scopo di assicurare l'equilibrio *ex ante*, con l'evidente snaturamento dell'autonomia fiscale riconosciuta dallo schema di decreto.

Le condizioni per il successo del federalismo municipale

Il tema di fondo che in primo luogo preoccupa i Comuni, nelle difficili condizioni determinate dalla crisi economica e dalle restrizioni nella gestione delle finanze pubbliche, può essere sintetizzato nella domanda: **“le risorse destinate al comparto, nell'immediato e a regime, sono effettivamente sufficienti:**

- a) per assicurare l'equilibrio di base del sistema (equivalenza con le attuali risorse disponibili) ?;
- b) per assicurare un moderato ma indispensabile margine di autonomia e responsabilità fiscale ?”

La risposta va articolata con riferimento alla **situazione immediata**, tra il 2011 e il 2013 (periodo transitorio dello schema di decreto) e con riferimento alla **situazione a regime**, dal 2014 (introduzione dell'IMU comprensiva del prelievo sul patrimonio immobiliare e dei gettiti sui trasferimenti immobiliari)

Per ciò che riguarda l'immediato, la valutazione dell'andamento delle risorse assegnate per ciascun singolo Comune è in qualche modo accademica, in quanto i gettiti di nuova devoluzione nel triennio 2011-2013 (imposte sui trasferimenti immobiliari, cedolare secca sugli affitti e componente immobiliare residua dell'Irpef) non affluiranno direttamente ai Comuni dove si formano, ma al **Fondo sperimentale di riequilibrio**, che lo schema di decreto introduce proprio per attivare un processo di redistribuzione sostenibile, a fronte di basi imponibili distribuite tra i diversi territori in modo molto sperequato rispetto all'attuale dotazione di risorse (entrate proprie + trasferimenti statali fiscalizzati).

Il Fondo deve dunque assicurare una transizione sostenibile verso un regime caratterizzato dalla progressiva adozione dei fabbisogni standard e dall'introduzione degli strumenti perequativi delle diverse capacità fiscali di cui all'art. 13 della legge 42/2009, non ancora attuati. Sono queste infatti le condizioni per giungere all'effettiva attribuzione di quote consistenti dei cespiti di nuova devoluzione ai territori dove i gettiti si formano.

Queste esigenze redistributive non cesseranno con il triennio transitorio e – non a caso – il fondo sperimentale di riequilibrio ha una durata prevista di 5 anni (2011-2015), investendo dunque anche il primo periodo “a regime” del nuovo assetto delle entrate comunali.

Per ciò che riguarda la situazione a regime, è possibile delineare uno scenario che deriva dalle previsioni dello schema di decreto presentato, opportunamente rettificato con elementi emersi successivamente alla presentazione.

E' inoltre valutabile con sufficiente approssimazione l'impatto sui singoli comuni, elemento che permette di cogliere le opportunità della riforma proposta dal Governo e che prefigura la dimensione che dovrà assumere la perequazione di cui all'art. 13 della legge 42.

E' in ogni caso necessario inquadrare le valutazioni di **impatto alla luce dell'imponente sforzo finanziario al quale i Comuni sono chiamati** per l'effetto congiunto dei provvedimenti di legge adottati nel corso del 2010: i tagli alle risorse 2011-2012 disposti dal d.l. 78/2010, i nuovi vincoli ai saldi di bilancio previsti con la nuova versione del Patto di stabilità.

L'attuazione del federalismo municipale deve portare ad una parziale ma significativa attenuazione di tali insostenibili restrizioni, contando anche sul percorso di fuoriuscita da una crisi economico—finanziaria globale, che dovrebbe caratterizzare il prossimo triennio.

La manovra 2011-2012 comporta riduzioni di risorse per i Comuni intorno al 15% dei trasferimenti statali preesistenti (-5% circa delle risorse complessive), cui si assommano gli effetti delle analoghe restrizioni che colpiscono le Regioni con i conseguenti tagli sui trasferimenti regionali destinati ai Comuni.

A fronte di questo quadro, caratterizzato da incertezze, il percorso proposto dal Governo deve essere integrato con clausole e dispositivi di attuazione che consentano di attivare fin dal 2012 una significativa leva di integrazione di risorse per arrivare poi al 2014, avvio della piena attuazione della riforma, con un ammontare di risorse in grado di recuperare una parte considerevole dei tagli del prossimo biennio e con la concreta possibilità di esercitare una maggiore autonomia finanziaria.

Lo schema seguente (Tabella 1) riepiloga la situazione previsionale 2011-2014 senza alcun elemento dinamico, se non quello insito nella previsione di emersione di affitti non dichiarati per l'effetto delle sanzioni associate all'introduzione della cedolare secca.

La tabella è coerente con i dati riportati nella relazione tecnica, ad eccezione del fatto che per gli anni 2011-2013 considera la cedolare secca e la componente immobiliare dell'Irpef sotto il profilo della competenza (imposta maturata nell'anno) e non della cassa (imposta pagata nell'anno), profili che sono previsti convergere tra il 2013 e il 2014.

La compartecipazione dello Stato è invece calcolata nella relazione tecnica sulla base delle stime di incasso della cedolare e della componente immobiliare dell'Irpef, che nel complesso costituiscono un gettito più elevato. La compartecipazione statale determinata orientativamente dalla Relazione tecnica è quindi maggiore nel 2011 rispetto a quanto considerato nei prospetti seguenti.

Altre differenze di minimo rilievo dipendono dal calcolo delle diverse variabili per ciascun comune.

Tabella 1. Schema delle risorse e dei gettiti devoluti 2010-2014

Anno	Risorse-base (trasferimenti fiscalizzati ridotti + addizionale	Gettiti devoluti (3)	Compartecipazione Stato (4)	Compartecipazione in %	ICI	Totale risorse Comuni (da Relazione tecnica)	N.indice Risorse base (2010=100)
2010	15.174				9.920	25.094	100
2011	13.685	15.311	1.626	10,6%	9.920	23.605	94
2012	12.700	15.532	2.832	18,2%	9.920	22.620	90
2013	12.785	15.752	2.967	18,8%	9.920	22.705	90
2014 (1)	12.785	15.752	2.967	18,8%	9.920	22.705	90
2014 (2)	12.785	15.394	2.609	17,0%	9.920	22.705	90
(1) In costanza dei gettiti devoluti 2011-2013							
(2) Con applicazione dell'IMU. La diminuzione è dovuta al calo dell'IMU-trasferimenti, che viene valutata in circa 5,5 mld. (a fronte dei 6,5 mld. indicati nella relazione tecnica), parzialmente compensata dal nuovo gettito indicato per l'IMUP in 12.621 mln. (Audizione MEF 23 nov), a fronte degli 11.570 originari (Relazione tecnica).							
(3) La variazione di gettiti devoluti tra il 2011 e il 2013 è dovuta esclusivamente alle variazioni della cedolare secca e in particolare alla componente di "emersione" degli affitti non dichiarati che è prevista passare dai 440 mln. del 2011 ai circa 1.030 del 2014.							
(4) Le variazioni della compartecipazione statale ai gettiti devoluti ai Comuni dipendono dagli ulteriori tagli del d.l. 78, dalle variazioni nei trasferimenti statali già previste dalle leggi vigenti e dal maggior gettito netto previsto con la cedolare secca (gettito cedolare meno perdita di gettito Irpef). Per il 2014, con applicazione dell'IMU, ved. nota 2.							

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

La compartecipazione statale è considerata nella tabella 1, per semplicità, in modo uniforme su tutti i gettiti devoluti. Tuttavia, appare corretto prevedere, almeno per il quadriennio 2011-2014, una più forte compartecipazione statale sulla quota del gettito della cedolare proveniente da emersione. La compartecipazione su questa specifica parte del gettito potrebbe essere fissata al 50%, così da spartire in maniera più equa il rischio connesso con le impegnative previsioni di emersione dei redditi da locazione non dichiarati, che sollecitano un'iniziativa delle strutture di controllo sia erariali che comunali anche sotto il profilo del recupero dell'evasione.

A parità di livello medio della compartecipazione statale, la determinazione al 50% della quota statale sul gettito della cedolare imputato all'"emersione" porterebbe a determinare la percentuale statale sugli altri gettiti al 9% nel 2011, e intorno al 17% nel 2012-2014, anno nel quale la compartecipazione stessa non dovrebbe essere calcolata sul gettito aggiuntivo (rispetto all'ICI) confluito nell'IMU-possesso:

Tabella 2. Compartecipazione statale differenziata

Anno	% compartecipazione Stato Cedolare secca (parte "emersione")	% compartecipazione Stato altri gettiti	Cedolare secca (parte "emersione")	Altri gettiti devoluti
2010				
2011	50%	9,4%	443	14.868
2012	50%	16,6%	738	14.794
2013	50%	16,6%	1.033	14.719
2014	50%	17,4%	1.033	12.020

Naturalmente, lo stesso risultato potrebbe ottenersi abbandonando il criterio della compartecipazione statale e applicando una percentuale appropriata di compartecipazione comunale ai gettiti che restano a gestione statale anche successivamente all'introduzione dell'IMU (la stessa cedolare secca e l'Irpef relativa agli immobili), mantenendo la differenziazione ipotizzata nella tabella 2.

La tabella seguente ipotizza nel triennio 2012-2014 un recupero di risorse fiscali di una certa consistenza, valutabile in 1,2 miliardi di euro annui al 2014, per effetto di una moderata dinamica espansiva dei cespiti devoluti e del recupero di evasione. Si tratta, nel complesso, dell'1,8% annuo tra il 2011 e il 2014.

Tabella 3. Stima delle risorse disponibili con dinamica espansiva sul triennio 2012-2014 (1,8% annuo)

Anno	Gettiti devoluti lordi	di cui: sui trasferimenti immobiliari	di cui: sui redditi (Irpef)	di cui: Cedolare secca	di cui: Patrimoniale (quota aggiuntiva IMUP, dal 2014)	ICI	Dinamica dei gettiti (incr. naturale + recupero evasione) - quota Comuni	Totale risorse, quota Comuni, compresa ICI (con dinamica 2012-2014)	N.indice risorse con incremento
2010	15.174					9.920		25.094	100
2011	15.311	6.559	5.534	3.218		9.920	-	23.605	94
2012	15.532	6.559	5.459	3.514		9.920	418	23.038	92
2013	15.752	6.559	5.384	3.809		9.920	814	23.519	94
2014	15.394	5.472	3.772	3.809	2341	9.920	1.208	23.913	95

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Gli incrementi sono determinati escludendo dalla base di calcolo la quota di gettito della cedolare secca imputata all'emersione di redditi da locazione non dichiarati. Il totale delle risorse quota Comuni è calcolato sulla base della compartecipazione statale differenziata di cui alla Tabella 2.

Il riequilibrio dei conti comunali nel 2014, anno di introduzione dell'IMU e quindi di possibile applicazione di più ampi margini di effettiva autonomia, potrà dunque contare su risorse aggiuntive che contribuiranno a contenere gli effetti dei tagli dei trasferimenti statali 2011-2012 a circa la metà della manovra attivata con il d.l. 78.

Nel corso del periodo transitorio e fino all'attivazione degli strumenti perequativi previsti dalla legge 42, i Comuni potranno in altri termini disporre di due fonti integrative di risorse fiscali:

- la dinamica espansiva, per quanto moderata, dei gettiti devoluti o assegnati, che può essere valutata tra i 250 e gli 800 mln. di euro nel corso del triennio 2012-2014, da riservare all'intero comparto per l'avvio di criteri distributivi da collegare progressivamente ai fabbisogni standard ed al mantenimento sul territorio del gettito prodotto;
- il recupero di evasione, valutabile tra i 160 e i 400 mln. di euro, che dovrà invece restare interamente assegnato ai Comuni nei quali tali nuove entrate si generano.

Quest'ultimo aspetto, il recupero di evasione, dovrà, in primo luogo, costituire l'occasione per l'ulteriore potenziamento degli strumenti che i Comuni possono effettivamente attivare per un'efficace e diffusa attività di controllo, al fine di promuovere un impegno più strutturato anche in chiave di partecipazione all'accertamento dei tributi erariali, funzione che risulta opportunamente enfatizzata dal decreto con la previsione di aumento del contributo al 50% dei gettiti erariali recuperati e di più ampio accesso all'anagrafe tributaria.

La stessa espansione “naturale” della base imponibile necessita in realtà – per le specificità dei cespiti assegnati ai Comuni – di un intervento di impulso sulle revisioni delle rendite catastali obsolete, fino all'attivazione di strumenti di parziale attuazione della riforma degli estimi catastali, e sull'esercizio comunale di funzioni più incisive nella gestione del Catasto.

E' evidente che tali risorse aggiuntive non dovranno essere intaccate dai parametri di applicazione dell'IMU. Le eventuali riduzioni di gettito derivanti, ad esempio, dalla diversa disciplina delle imposte sui trasferimenti immobiliari dovranno trovare puntuale compensazione nella riduzione della compartecipazione statale, essendo riconducibili interamente a scelte di politica fiscale di carattere nazionale che non devono alterare i conti dei Comuni, ovvero in una diversa modulazione delle aliquote e delle agevolazioni attualmente previste dallo schema di decreto.

A tal fine, l'effettivo raggiungimento degli equilibri riportati in tabella, dovrà essere oggetto di monitoraggio e di verifica tecnico-politica, con l'obiettivo di:

- fissare in modo coerente il valore dell'aliquota base dell'IMU-possesto, attualmente soltanto indicato dal MEF nel 10,6 per mille, ma non inserito in norma;
- verificare la sostenibilità dell'attuale indicazione dell'agevolazione IMU-possesto riservata agli immobili locati e a quelli di soggetti IRES (attualmente indicato nello schema di decreto in misura pari alla metà dell'aliquota base);
- verificare la sostenibilità dell'attuale schema applicativo dell'IMU-trasferimenti, che comporta riduzioni di rilievo rispetto al vigente regime fiscale sia nell'aliquota che nel calcolo della materia imponibile.

L'intreccio tra riassetto delle entrate comunali e riforma della fiscalità immobiliare rende in conclusione necessario prevedere, inserendo una apposita clausola nello stesso schema di decreto, un percorso di verifica e di eventuale rettifica dei parametri applicativi dei nuovi tributi immobiliari da svilupparsi nel primo semestre del 2013, sulla base degli aggiornamenti delle informazioni sui gettiti devoluti ai Comuni negli anni 2011-2012.

Le tavole seguenti riportano una simulazione dell'evoluzione dell'attuazione del decreto considerando gli elementi dinamici sopra evidenziati e sulla base delle informazioni disponibili di fonte MEF, con alcune rettifiche emerse nelle scorse settimane e discusse con maggiore dettaglio nei paragrafi successivi.

Non potendo valutare l'andamento specifico delle due quote di espansione considerate (dinamica naturale e recupero evasione), l'incremento stimato viene applicato in misura uniforme a ciascun Comune. E' tuttavia prevedibile che, la quota imputabile al recupero evasione tenda ad essere più elevata presso i territori più attrezzati sotto il profilo dei controlli, ma anche dove si colloca una maggiore massa di evasione. In questo senso, il rafforzamento dell'azione di recupero costituisce un obiettivo strategico del federalismo fiscale, in quanto contribuisce ad abbattere uno dei differenziali territoriali più odiosi, quello relativo alla propensione al corretto adempimento degli obblighi fiscali.

Il quadro riassuntivo generale sull'andamento delle risorse disponibili, viene riportato in Tabella 4, dove figurano i gettiti devoluti con l'applicazione della quota di compartecipazione statale differenziata e dell'incremento dovuto alla dinamica 2012-2014.

Tabella 4. Risorse acquisibili per effetto della dinamica sul triennio 2012-2014

Anno	Risorse Comuni	Risorse Comuni con dinamica	di cui: da ICI (IMUP nel 2014)	di cui: da Cedolare secca-emersione affitti non dichiarati	di cui: da altri gettiti devoluti	Differenza con risorse fissate da Relazione tecnica	Differenza rispetto alle risorse 2010 (v.a.)	Differenza rispetto alle risorse 2010 (in %)
2010	25.094	25.094	9.920			-	-	-
2011	23.605	23.605	9.920	221	13.464	-	1.489	-5,9%
2012	22.620	23.038	10.099	369	12.570	418	2.056	-8,2%
2013	22.705	23.519	10.277	517	12.725	814	1.575	-6,3%
2014	22.705	23.913	12.797	517	10.599	1.208	1.181	-4,7%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Anche in questo caso le percentuali di compartecipazione statale utilizzate sono quelle della Tabella 2. Va osservato che il bacino di riferimento della compartecipazione statale nel 2014 deve ridursi, in quanto non sembra opportuno coinvolgere anche la componente possesso dell'IMU nel dispositivo di mantenimento dell'invarianza delle risorse rispetto ai trasferimenti statali fiscalizzati (e ridotti ex d.l. 78/2010).

Il confronto tra le risorse disponibili 2014 / 2010 per tutti i comuni capoluogo, calcolato in base alle ipotesi sopra formulate, è riportato in Tabella 5.

Tabella 5. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Capoluoghi di provincia. Importi in mln. €

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificate)	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
			1	2	3	4	5	6
RSO	Alessandria	93.676	41,2	38,5	2,1	40,6	- 0,5	-1%
RSO	Ancona	102.047	47,3	44,6	2,4	46,9	- 0,4	-1%
RSO	Andria	99.249	37,3	28,8	1,5	30,3	- 7,0	-19%
RSO	Arezzo	98.788	39,9	41,8	2,0	43,8	4,0	10%
RSO	Ascoli Piceno	51.540	20,6	16,3	0,8	17,1	- 3,5	-17%
RSO	Asti	75.298	31,6	27,3	1,5	28,8	- 2,8	-9%
RSO	Avellino	56.939	27,4	29,2	1,2	30,4	2,9	11%
RSO	Bari	320.677	173,4	148,2	7,6	155,8	- 17,6	-10%
RSO	Belluno	36.509	13,8	13,7	0,7	14,5	0,6	5%
RSO	Benevento	62.507	30,5	20,7	1,0	21,8	- 8,8	-29%
RSO	Bergamo	116.677	58,0	64,4	3,3	67,7	9,8	17%
RSO	Biella	45.842	21,8	22,1	1,2	23,3	1,5	7%
RSO	Bologna	374.944	241,4	248,5	13,5	262,0	20,6	9%
RSO	Brescia	190.844	90,8	102,9	5,3	108,2	17,5	19%
RSO	Brindisi	89.691	46,2	30,3	1,6	31,8	- 14,3	-31%
RSO	Campobasso	51.218	17,4	17,8	0,9	18,7	1,3	7%
RSO	Caserta	78.965	42,0	35,9	1,8	37,8	- 4,2	-10%
RSO	Catanzaro	93.519	38,4	21,2	1,1	22,3	- 16,1	-42%
RSO	Chieti	54.733	23,9	20,7	1,1	21,8	- 2,1	-9%
RSO	Como	84.085	43,8	47,0	2,5	49,5	5,7	13%
RSO	Cosenza	69.611	42,9	22,7	1,1	23,8	- 19,1	-45%
RSO	Cremona	72.267	32,8	36,1	1,9	38,0	5,2	16%
RSO	Crotone	61.140	21,0	11,5	0,6	12,1	- 8,9	-42%
RSO	Cuneo	55.201	23,3	26,5	1,4	27,9	4,6	20%
RSO	Fermo	37.955	12,8	12,2	0,7	12,9	0,2	1%
RSO	Ferrara	134.464	69,2	56,7	2,9	59,6	- 9,6	-14%
RSO	Firenze	365.659	257,7	263,9	14,2	278,1	20,4	8%
RSO	Foggia	153.239	77,0	46,4	2,4	48,8	- 28,3	-37%
RSO	Forlì	116.208	56,4	55,1	3,0	58,1	1,7	3%
RSO	Frosinone	48.215	20,3	21,1	1,1	22,2	1,9	10%
RSO	Genova	611.171	374,5	270,9	14,8	285,6	- 88,9	-24%
RSO	Grosseto	79.965	34,9	36,9	1,9	38,8	3,9	11%
RSO	Imperia	41.932	15,7	21,4	1,2	22,5	6,9	44%
RSO	Isernia	21.799	7,2	7,0	0,4	7,4	0,2	3%
RSO	La Spezia	95.372	43,8	39,8	2,1	42,0	- 1,8	-4%
RSO	L'Aquila	72.988	32,9	27,9	1,4	29,3	- 3,6	-11%
RSO	Latina	117.149	48,0	40,8	2,2	43,0	- 5,0	-10%
RSO	Lecce	94.775	57,6	61,5	3,0	64,4	6,9	12%

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
			1	2	3	4	5	6
RSO	Lecco	47.529	23,8	28,5	1,5	29,9	6,1	26%
RSO	Livorno	161.095	77,1	58,6	3,2	61,8	- 15,3	-20%
RSO	Lodi	43.591	16,6	21,0	1,1	22,1	5,6	34%
RSO	Lucca	84.186	38,6	37,4	2,1	39,5	1,0	2%
RSO	Macerata	43.016	16,8	18,1	0,9	19,0	2,1	13%
RSO	Mantova	48.357	32,3	39,0	1,9	40,9	8,6	27%
RSO	Massa	70.646	32,3	30,8	1,7	32,5	0,2	1%
RSO	Matera	60.383	22,0	18,1	0,9	19,0	- 3,0	-14%
RSO	Milano	1.295.705	801,3	853,3	44,1	897,4	96,1	12%
RSO	Modena	181.807	96,3	103,4	5,5	108,9	12,5	13%
RSO	Monza	121.280	58,2	58,0	3,4	61,4	3,2	6%
RSO	Napoli	963.661	763,4	364,1	18,8	382,9	- 380,5	-50%
RSO	Novara	103.602	46,0	42,2	2,2	44,4	- 1,6	-4%
RSO	Padova	211.936	107,5	134,1	6,9	141,0	33,5	31%
RSO	Parma	182.389	86,4	111,1	6,2	117,3	30,9	36%
RSO	Pavia	70.514	35,1	38,0	2,1	40,1	5,0	14%
RSO	Perugia	165.207	75,7	66,7	3,5	70,2	- 5,5	-7%
RSO	Pesaro	94.197	41,8	40,6	2,2	42,8	1,1	3%
RSO	Pescara	123.022	53,7	63,3	3,2	66,5	12,8	24%
RSO	Piacenza	101.778	50,4	55,0	2,9	57,9	7,5	15%
RSO	Pisa	87.398	54,3	58,6	3,2	61,7	7,5	14%
RSO	Pistoia	89.982	39,5	33,7	1,7	35,4	- 4,0	-10%
RSO	Potenza	68.594	32,8	19,1	0,9	20,0	- 12,8	-39%
RSO	Prato	185.091	83,0	83,5	4,5	88,0	4,9	6%
RSO	Ravenna	155.997	72,0	73,0	3,9	76,8	4,8	7%
RSO	Reggio di Calabria	185.621	91,1	58,4	3,0	61,3	- 29,7	-33%
RSO	Reggio nell'Emilia	165.503	79,4	80,2	4,4	84,6	5,1	6%
RSO	Rieti	47.654	21,3	19,4	1,0	20,4	- 0,9	-4%
RSO	Rimini	140.137	75,1	87,1	4,8	91,9	16,8	22%
RSO	Roma	2.724.347	1.543,2	1.591,5	85,9	1.677,4	134,1	9%
RSO	Rovigo	51.872	20,8	19,8	1,0	20,9	0,1	1%
RSO	Salerno	140.489	80,1	62,1	3,0	65,1	- 15,0	-19%
RSO	Savona	62.356	25,9	27,4	1,5	28,9	2,9	11%
RSO	Siena	54.159	31,0	35,5	2,0	37,5	6,5	21%
RSO	Sondrio	22.309	8,6	9,4	0,5	9,9	1,3	15%
RSO	Teramo	55.015	18,6	16,9	0,9	17,8	- 0,8	-4%
RSO	Terni	112.021	52,5	42,3	2,0	44,3	- 8,2	-16%
RSO	Torino	908.825	522,9	441,1	22,3	463,5	- 59,5	-11%
RSO	Trani	53.825	18,4	18,2	1,0	19,2	0,8	5%

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
			1	2	3	4	5	6
RSO	Treviso	82.206	35,2	42,7	2,2	45,0	9,8	28%
RSO	Varese	81.990	38,1	40,7	2,2	42,8	4,8	12%
RSO	Venezia	270.098	153,2	155,7	8,2	164,0	10,8	7%
RSO	Verbania	31.134	12,2	13,6	0,7	14,3	2,1	17%
RSO	Vercelli	47.080	20,4	22,3	1,2	23,4	3,1	15%
RSO	Verona	265.368	143,9	144,2	7,4	151,6	7,8	5%
RSO	Vibo Valentia	33.612	9,4	5,1	0,3	5,4	- 4,1	-43%
RSO	Vicenza	115.012	51,9	59,3	3,0	62,3	10,4	20%
RSO	Viterbo	62.441	26,8	27,3	1,4	28,8	2,0	7%
RSS	Aosta	34.979	6,8	16,1	0,9	16,9	10,1	147%
RSS	Bolzano - Bozen	101.919	22,4	38,3	2,2	40,6	18,2	81%
RSS	Gorizia	35.966	7,8	11,1	0,6	11,7	3,9	50%
RSS	Pordenone	51.461	15,6	28,1	1,4	29,5	13,9	89%
RSS	Trento	114.236	23,6	47,4	2,9	50,2	26,6	113%
RSS	Trieste	205.341	49,2	70,7	3,9	74,6	25,4	52%
RSS	Udine	99.071	22,7	42,8	2,1	45,0	22,3	99%
RSS-Isole	Agrigento	59.136	21,5	17,9	0,9	18,7	- 2,7	-13%
RSS-Isole	Cagliari	157.297	83,7	74,4	3,9	78,3	- 5,4	-6%
RSS-Isole	Caltanissetta	60.245	24,7	19,1	0,9	20,0	- 4,8	-19%
RSS-Isole	Catania	296.469	217,2	151,4	7,5	158,9	- 58,3	-27%
RSS-Isole	Enna	28.077	13,4	9,1	0,4	9,5	- 3,9	-29%
RSS-Isole	Iglesias	27.656	9,5	5,2	0,2	5,4	- 4,1	-43%
RSS-Isole	Lanusei	5.713	1,6	1,1	0,1	1,1	- 0,4	-27%
RSS-Isole	Messina	243.381	138,8	58,2	3,1	61,3	- 77,5	-56%
RSS-Isole	Nuoro	36.443	15,7	11,9	0,6	12,5	- 3,2	-20%
RSS-Isole	Olbia	53.702	25,3	38,0	1,9	39,9	14,6	58%
RSS-Isole	Oristano	32.378	11,0	10,6	0,6	11,2	0,1	1%
RSS-Isole	Palermo	659.433	357,6	183,5	9,6	193,1	- 164,5	-46%
RSS-Isole	Ragusa	72.755	29,5	27,3	1,3	28,6	- 0,9	-3%
RSS-Isole	Sanluri	8.555	2,7	1,8	0,1	2,0	- 0,7	-28%
RSS-Isole	Sassari	130.306	52,8	41,2	2,1	43,3	- 9,5	-18%
RSS-Isole	Siracusa	124.083	52,3	42,3	2,1	44,4	- 7,9	-15%
RSS-Isole	Tempio Pausania	14.231	5,3	4,8	0,2	5,0	- 0,3	-5%
RSS-Isole	Tortolì	10.609	3,6	3,6	0,2	3,8	0,2	6%
RSS-Isole	Trapani	70.547	29,8	23,1	1,1	24,2	- 5,6	-19%
RSS-Isole	Villacidro	14.537	4,9	2,4	0,1	2,6	- 2,3	-48%
Totale		17.649.421	9.401,5	8.531,3	451,5	8.981,9	- 417,6	-4%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Le tabelle 5a e 5b riportano lo stesso confronto per aree geografiche e classi demografiche. Le distribuzioni esposte confermano la concentrazione delle basi imponibili e dei gettiti nelle aree più sviluppate economicamente.

Il confronto non mostra, invece, una condizione di evidente maggior favore per le città maggiori, dove pure sono tendenzialmente concentrate quote rilevanti di basi imponibili.

Dal confronto a livello regionale (Tab. 5a), emerge che tutte le regioni del Sud e delle Isole e una regione del centro (Umbria) mostrano differenze in percentuale (col. 6) più basse del totale nazionale (-4,7%).

Tabella 5a. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Comuni per regione e area geografica. Importi in euro procapite.

Area	Regione	n.Comuni	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificate)	Risorse 2014 Da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
				1	2	3	4	5	6
1-Nord Ovest	PIEMONTE	1.206	4.432.571	427	408	21	430	3	0,6%
1-Nord Ovest	LIGURIA	235	1.615.064	548	587	31	618	71	12,9%
1-Nord Ovest	LOMBARDIA	1.546	9.742.676	411	403	22	425	14	3,4%
2- Nord Est	EMILIA- ROMAGNA	341	4.337.979	468	506	27	533	65	13,8%
2- Nord Est	VENETO	581	4.885.548	394	414	22	435	41	10,5%
3- Centro	LAZIO	378	5.626.710	465	455	25	480	15	3,2%
3- Centro	MARCHE	246	1.569.578	382	348	18	366	15	-4,0%
3- Centro	TOSCANA	287	3.707.818	461	472	25	497	37	7,9%
3- Centro	UMBRIA	92	894.222	418	346	18	364	54	-12,8%
4- Sud	ABRUZZO	305	1.334.675	398	352	18	370	27	-6,9%
4- Sud	BASILICATA	131	590.601	391	204	10	213	178	-45,5%
4- Sud	CALABRIA	409	2.008.709	391	209	11	219	172	-44,0%
4- Sud	CAMPANIA	551	5.812.962	444	269	14	283	161	-36,2%
4- Sud	MOLISE	136	320.795	400	301	15	316	84	-21,0%
4- Sud	PUGLIA	258	4.079.702	380	303	15	318	62	-16,3%
5- RSS Nord	FRIULI-VENEZIA GIULIA	217	1.229.729	227	351	19	369	142	62,3%
5- RSS Nord	TRENTINO-ALTO ADIGE	331	1.010.328	211	375	19	394	183	86,7%
5- RSS Nord	VALLE D'AOSTA	74	127.065	342	711	38	749	407	119,2%
6- RSS Isole	SARDEGNA	377	1.671.001	384	293	15	309	75	-19,6%
6- RSS Isole	SICILIA	390	5.037.799	411	266	13	279	132	-32,1%
	Mancante	10	9.536	206	183	9	193	14	-6,7%
Totale		8.101	60.045.068	418	378	20	398	20	-4,7%

Guardando al confronto per classi demografiche (Tab. 5), va ricordato che i tagli alle risorse disposti con il decreto n. 78 del 2010, non hanno riguardato i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e i comuni delle regioni a statuto speciale settentrionali (Friuli-V.G, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

I Comuni di piccola dimensione risultano quindi sfavoriti nel confronto tra simulazione 2014 e condizioni 2010. Ciò contribuisce a mantenere ad un livello relativamente basso i valori delle regioni Piemonte e Lombardia (rispettivamente +0,6% e +3,4%), che sono quelle con maggiore incidenza di piccoli comuni.

Come accennato, in media nazionale non sono le grandi città a mostrare le differenze migliori, ma i centri medi, tra i 5 e i 30 mila abitanti.

I Comuni delle Regioni a statuto speciale del Nord seguono invece un andamento caratterizzato da differenze fortemente positive, per la forte incidenza di aree turistiche, ma anche per il regime fiscale attuale, caratterizzato da specifiche legislazioni regionali e da ridotti trasferimenti dallo Stato, a fronte di gettiti fiscali prevedibili di molto superiori.

Il percorso attuativo del federalismo nelle regioni a statuto speciale dovrà peraltro seguire modalità coerenti con i criteri della legge 42, ma nell'ambito di procedure autonomamente stabilite. Nelle regioni a statuto speciale insulari, Sicilia e Sardegna, la situazione è invece più simile a quella delle regioni ordinarie del Sud.

Tabella 5b. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Comuni per classe demografica, RSO e RSS. Importi in euro procapite.

Tipo regione	Classe demografica	n.Comuni	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
				1	2	3	4	5	6
Regioni a statuto ordinario	1- fino a 5.000	4.660	8.525.755	409	323	17	340	- 69	-16,9%
	2- 5.000 – 10.000	1.017	7.208.731	351	339	18	358	6	1,7%
	3- 10.000 – 30.000	772	12.575.469	364	353	19	372	9	2,4%
	4- 30.000 – 60.000	168	6.970.112	390	373	20	392	2	0,5%
	5- 60.000 – 250.000	75	7.579.088	469	429	23	451	- 18	-3,8%
	6- 250.000 e oltre	10	8.100.455	614	553	29	582	- 32	-5,2%
	Totale RSO	6.702	50.959.610	429	392	21	413	- 16	-3,7%
Regioni a statuto speciale - Nord	1- fino a 5.000	528	848.959	223	376	19	395	171	76,8%
	2- 5.000 – 10.000	58	397.371	244	391	20	412	168	68,8%
	3- 10.000 – 30.000	27	403.495	211	345	18	363	152	72,2%
	4- 30.000 – 60.000	5	196.730	238	442	23	465	226	95,0%
	5- 60.000 – 250.000	4	520.567	226	383	21	404	178	78,6%
	Totale	622	2.367.122	227	380	20	400	174	76,6%
Regioni a statuto speciale - Isole	1- fino a 5.000	511	1.013.188	383	206	10	216	- 167	-43,6%
	2- 5.000 – 10.000	118	837.274	333	234	12	246	- 87	-26,1%
	3- 10.000 – 30.000	98	1.650.619	347	250	13	262	- 85	-24,4%
	4- 30.000 – 60.000	26	1.069.904	346	294	15	308	- 38	-11,0%
	5- 60.000 – 250.000	11	1.151.942	449	309	16	324	- 125	-27,8%
	6- 250.000 e oltre	3	985.873	592	346	18	364	- 228	-38,5%
	Totale	767	6.708.800	404	272	14	286	- 118	-29,2%
n.d.	1- fino a 5.000	10	9.536	206	183	9	193	- 14	-6,7%
Totale		8.101	60.045.068	418	378	20	398	- 20	-4,7%

I conti del decreto sul federalismo municipale

A corredo della presentazione dello schema di decreto, la Relazione tecnica riporta elementi previsionali aggregati con riferimento ai principali punti del provvedimento. Successivamente, il MEF ha diffuso informazioni, anche disaggregate per singolo comune, in larga parte pubblicate dal sito Copaff, che comportano significative differenze rispetto ai contenuti della Relazione tecnica allo schema di decreto.

La Tavola 1 riepiloga la situazione previsionale nel caso di applicazione dei tagli ex d.l. 78/2010, così come riportato nella Relazione tecnica.

Come emerge dalla tavola, la **dinamica relativa all'intero comparto-Comuni** delle risorse (ICI preesistente e gettiti sostitutivi dei trasferimenti), tra il 2011 e il 2014, **segue l'andamento dettato dai tagli** degli ex-trasferimenti statali di cui al d.l. 78: - 6% tra il 2010 e il 2011; -3,4 nel 2014, tralasciando elementi dinamici di minor importanza che possono verificarsi tra il 2012 e lo stesso 2014.

Tavola 1 - Devoluzione/fiscalizzazione con tagli ex d.l. 78/2010				
	Voce di entrata	2010	Stima 2011 (trasf. -1,5 mld.)	stima 2014 (trasf. -2,5 mld)
1	Trasferimenti statali	14,45	12,95	12,05
2	Gettito addizionale energia elettrica attribuito allo stato (già comunale)	0,73	0,73	0,73
3	Totale risorse da sostituire	15,18	13,68	12,78
4	Gettito tributi immobiliari devoluto ai comuni - Totale	15,26	15,58	16,85
	<i>di cui:</i>			
5	Imposte indirette sugli immobili (registro, ipotecarie-catastali ecc.)-IMU Trasferimenti	6,48	6,56	6,46
6	Imposte dirette – IRPEF sugli immobili	8,78	6,38	5,04
7	Imposte dirette - Cedolare secca, compresa "emersione" affitti non dichiarati (circa 440 mln. € nel 2011; circa 1 mln. nel 2014)		2,64	3,81
8	Quota gettito devoluto "in eccesso" rispetto ai trasferimenti da sostituire (4 - 3)	0,07	1,90	4,07
9	Gettito patrimonio immobiliare (ICI-IMU-possesso)	9,92	9,92	11,57
10	Totale risorse Comuni fiscalizzate	25,10	23,60	22,81
	<i>dinamica risorse fiscalizzate:</i>			
11	<i>in valore assoluto</i>		- 1,50	- 0,80
12	<i>in percentuale</i>		-6,0%	-3,4%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica allo schema di decreto "Federalismo municipale"

Secondo le informazioni diffuse dal MEF, i gettiti devoluti (righe 5, 6 e 7) derivano da previsioni complete, cioè dalla conoscenza della dinamica prevedibile delle basi imponibili e delle aliquote applicate sia ai gettiti devoluti che – dal 2014 – all'IMU-trasferimenti immobiliari.

Il gettito da ricondurre all'IMU-possesto costituisce invece un valore-obiettivo, frutto della somma del gettito ICI e dei gettiti della componente immobiliare dell'Irpef abolita dal 2014 (quella relativa agli immobili non locati), come esposto nella tabella seguente:

Imposte sostituite dall'imposta municipale propria sul possesso	Gettito stimato (in mln. di €)
IRPEF su redditi fondiari relativi a immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
Totale	11.570

Fonte: Relazione tecnica allo schema di decreto sul "Federalismo municipale"

Le previsioni esposte nella Relazione tecnica dovranno però essere aggiornate, poiché già nella audizione del 23 novembre scorso presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, il gettito da prevedere a titolo di IMU-possesto veniva valutato dal MEF in 12,26 mld. (+ 700 mln. rispetto a quanto indicato in RT).

L'incremento, esposto senza dettaglio esplicativo nell'audizione, dovrebbe giustificarsi, come da indicazioni informali del MEF, dall'effetto di **una minore potenzialità del gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari**, che nel 2014 comporterebbe un minor gettito per circa 1,2 mld. di euro. Tale perdita, oltre ad azzerare il saldo positivo indicato nella Relazione tecnica (+0,5 mld.), non permette di compensare il minor gettito a regime derivante dall'applicazione della cedolare secca (-0,25 mld.) e renderebbe quindi necessario, per assicurare il pareggio delle risorse destinate complessivamente ai Comuni, un maggior gettito ulteriore dell'IMU possesso.

Tale esigenza di maggior gettito viene quindi quantificata in +0,69 mld., per un totale da prevedere pari, appunto, a 12,26 mld. di euro.

Va osservato che queste **nuove quantificazioni non figurano nella Relazione tecnica**, pur essendo in parte dichiarate dal MEF in diversi documenti. La relazione deve quindi essere adeguata, non solo per assicurare un quadro completo a seguito delle elaborazioni intervenute nelle scorse settimane, ma anche per poter valutare i cambiamenti che il decreto potrà subire nel corso dell'esame parlamentare.

Rielaborando la Tavola 1 sulla base di queste nuove considerazioni si ottiene il quadro riportato alla Tavola 1bis:

Tavola 1 bis- Devoluzione/fiscalizzazione con tagli ex d.l. 78/2010 e rettifica gettiti				
	Voce di entrata	2010	Stima 2011 (trasf. -1,5 mld.)	stima 2014 (trasf. -2,5 mld)
1	Trasferimenti statali	14,45	12,95	12,05
2	Gettito addizionale energia elettrica attribuito allo stato (già comunale)	0,73	0,73	0,73
3	Totale risorse da sostituire	15,18	13,68	12,78
4	Gettito tributi immobiliari devoluto ai comuni - Totale	15,26	15,58	16,35
	<i>di cui:</i>			
5	<i>Imposte indirette sugli immobili (registro, ipotecarie-catastali ecc.)-IMU Trasferimenti</i>	6,48	6,56	5,27
6	<i>Imposte dirette – IRPEF sugli immobili</i>	8,78	6,38	5,04
7	<i>Imposte dirette - Cedolare secca, compresa "emersione" affitti non dichiarati (circa 440 mln. € nel 2011; circa 1 mln. nel 2014)</i>		2,64	3,81
8	Quota gettito devoluto "in eccesso" rispetto ai trasferimenti da sostituire (4 - 3)	0,07	1,90	3,57
9	Gettito patrimonio immobiliare (ICI-IMU-possesso)	9,92	9,92	12,26
10	Totale risorse Comuni fiscalizzate	25,10	23,60	22,81
	<i>dinamica risorse fiscalizzate:</i>			
11	<i>in valore assoluto</i>		- 1,50	- 0,80
12	<i>in percentuale</i>		-6,0%	-3,4%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF e Relazione tecnica allo schema di decreto "Federalismo municipale"

Lo schema rielaborato mostra che, a parità di saldi delle risorse previste per l'intero comparto-Comuni, una maggior quota di prelievo viene attribuita, in sostanza, ai proprietari persone fisiche di seconde case (e in minor misura ai contribuenti IMU-possesso di immobili locati, per effetto della riduzione del 50%), a fronte del minor prelievo operato sui trasferimenti immobiliari.

Si perde inoltre l'avanzo (tuttora) previsto nella Relazione tecnica al decreto ed evidentemente frutto di un errore di valutazione del forte impatto delle riduzioni di aliquota e di calcolo della base imponibile recato dalla disciplina dell'IMU-trasferimenti. Tale "avanzo", ancorché non destinabile ai Comuni per via del vincolo di equivalenza tra trasferimenti aboliti e risorse assegnate, avrebbe però potuto costituire una sorta di salvaguardia da eventuali andamenti meno favorevoli dei diversi gettiti a seguito dell'attuazione della manovra, riscontrabili tra il 2011 ed il 2014.

L'aliquota di equilibrio dell'IMU-possesso non è ancora stata esplicitata formalmente. Tuttavia, i dati prodotti dal MEF nell'audizione del 23 novembre u.s. e pubblicati dalla COPAFF con riferimento ai singoli Comuni, permettono di ricostruire con precisione l'orientamento ministeriale.

Il documento presentato dal MEF nell'audizione del 23 novembre (cfr. "Tabella 2" del documento) mostra infatti i seguenti dati aggregati (riquadro in evidenza) sulla cui base si possono ottenere le aliquote di equilibrio dell'IMU-possesso, piena e agevolata, applicando la

semplice regola indicata dallo schema di decreto (aliquota agevolata uguale alla metà dell'aliquota piena):

	BI e gettito-obiettivo	aliquota (da schema decreto)	gettito MEF	aliquota MEF
Base imponibile ad aliquota piena	644.647	X	6.833,26	10,60
<i>in %</i>	38,6%		55,7%	
Base imponibile ad aliquota agevolata	1.024.112	½ X	5.427,79	5,30
<i>in %</i>	61,4%		44,3%	
Totale base imponibile	1.668.759			
Gettito-obiettivo IMU-possesso	12.261		12.261	
<i>espressione aliquota :</i>	B.I. ad aliquota piena * X + B.I. ad aliquota agevolata * ½ X = Gettito-obiettivo IMU-P			
<i>in numeri :</i>	644647 * X + 1024112 * ½ X = 12261			
<i>risolvendo :</i>	$X = 12261 / (644647 + \frac{1}{2} * 1024112) = 10,6 \text{ p. mille}$			

Fonte: elaborazione su dati MEF (Tab. 2 Audizione 23/11/2010). Importi in mln. di euro.

Pertanto, le aliquote dell'IMU-possesso che il MEF considera di equilibrio, pur non dichiarate ufficialmente, sono quantificabili in 10,6 per mille (al. piena) e 5,3 per mille (al. ridotta).

Come più avanti illustrato, la determinazione di queste aliquote di equilibrio si basa su un rilevante allargamento della base imponibile, ottenuta con l'abolizione delle esenzioni attualmente vigenti per l'ICI, riservate a buona parte degli immobili delle Onlus, degli Enti religiosi e degli ATER ed alle abitazioni "assimilate" alle abitazioni principali, in quanto date in uso gratuito a parenti sulla base dei regolamenti comunali recepiti con il d.l. 93 del 2008 (abolizione dell'ICI sull'abitazione principale).

Va evidenziato il fatto che se la più restrittiva disciplina delle esenzioni oggi prevista dallo schema decreto fosse abbandonata a favore del mantenimento delle attuali esenzioni ICI, per ottenere lo stesso gettito le aliquote di equilibrio dovrebbe crescere di circa l'11,4%, rispettivamente all'11,8 e al 5,9 per mille (ved. Appendice C).

Appendici

A- La dinamica dei redditi immobiliari e gli effetti della cedolare secca

A1. L'introduzione della cedolare secca comporta due distinti effetti sul gettito dei comuni:

- la perdita di gettito rispetto al totale del gettito Irpef fondiario, che dipende dalla quota di base imponibile Irpef relativa agli immobili locati ad uso abitativo;
- il recupero del gettito per emersione spontanea, che dipende invece dalla quota di immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione.

Poiché la quota di base imponibile Irpef relativa agli immobili locati ad uso abitativo è, di norma, inversamente proporzionale alla base imponibile relativa agli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione, i Comuni che rischiano di subire i maggiori effetti negativi della cedolare sono anche quelli che relativamente hanno meno margini di reazione in termini di serbatoio di emersione.

La quota degli immobili locati sul totale abitativo, inoltre, è maggiore nelle grandi città ed è su queste che si produrranno i maggiori rischi di perdita strutturale di gettito.

Anche nell'ipotesi di un pieno recupero a livello aggregato nazionale della perdita dovuta alla riduzione di aliquota determinata dalla cedolare, mediante un'emersione del 35%, lo squilibrio tra le componenti comporta per le grandi città perdite di qualche rilievo.

Una simulazione dell'applicazione della cedolare secca e del recupero di base imponibile a livello comunale, seguendo le ipotesi del decreto e della Relazione tecnica, evidenzia come nella lista dei 15 comuni potenzialmente penalizzati vi siano le più grandi città italiane:

Roma	-46.195.286
Milano	-34.662.010
Torino	-16.016.985
Firenze	-12.267.502
Bologna	-12.140.016
Napoli	-10.025.329
Genova	-6.949.677
Palermo	-6.227.619
Parma	-5.812.058
Verona	-5.680.026
Venezia	-5.507.592
Modena	-4.324.342
Padova	-4.015.505
Brescia	-3.397.707
Bari	-3.356.677

Dati in euro.

Tale andamento è determinato dalla minor disponibilità nei territori delle grandi città di un adeguato stock di patrimonio immobiliare "a disposizione" sul quale far leva per attivare l'emersione dei cosiddetti "affitti in nero".

Come mostra il prospetto seguente, infatti, al crescere della popolazione il rapporto tra l'imponibile Irpef da immobili locati e l'imponibile degli immobili a disposizione cresce in modo molto significativo, fin quasi a 19 volte, a fronte di una media nazionale pari a 8,4 volte:

Comuni per classi demografiche	Rapporto tra imponibile irpef da locazione e imponibile immobili a disposizione
Fino a 5 mila	2,59
Da 5 mila a 10 mila	5,78
Da 10 mila a 50 mila	8,33
Da 50 mila a 100 mila	11,20
Da 100 mila a 500 mila	16,69
Oltre 500 mila	18,85
Totale	8,43

Il rapporto riportato nel prospetto è costruito, per semplificare i calcoli rispetto ai dati resi disponibili, sul totale degli immobili (affittati e a disposizione) e non sulle sole abitazioni. Tale semplificazione non altera, tuttavia, il senso dell'argomentazione.

Le ipotesi di emersione esposte nella Relazione tecnica sono tuttavia parziali e semplificate. E', da un lato, probabile che il bacino dal quale gli affitti non dichiarati potranno "emergere" sia più ampio, coinvolgendo anche una quota di immobili abitativi oggi classificati tra gli "altri usi" ed è certo, dall'altro, che l'ampiezza effettiva della base imponibile potenziale dipenda anche dal livello medio degli affitti, che presenta una notevole variabilità tra le diverse aree.

B- Il gettito da trasferimenti immobiliari

B1. L'andamento dei gettiti da trasferimenti immobiliari indicato nella RT mostra una diminuzione relativamente moderata tra il 2008 e il 2009 (circa il 6,5%), concentrata sulle imposte ipotecarie e catastali (- 13,6%), e in minor misura molto meno marcata sull'imposta di registro sulle compravendite (- 3,2%).

L'andamento delle previsioni di gettito 2008-2014, parzialmente ricostruibile sulla base dei dati esposti dalla RT, mostra tendenze di moderata crescita dopo il picco negativo del 2009.

Ricostruzione del gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Imposte sui trasferimenti immobiliari (devoluzione 2011)	6.863	6.399	6.483	6.559			
2	IMU-quota trasferimenti immobiliari (2014)							6.457
3	perdita di gettito per effetto cedolare secca				- 20	- 20	- 20	- 272
	Totale tributi indiretti virtuali (1-3); (2-3) per il 2014	6.863	6.399	6.483	6.579			6.729
	variazione % annua		-6,8%	1,3%	1,5%			
	tasso medio annuo 2011/2009	1,25%						
	media annua 2014/2011	0,76%						

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica. Importi in mln. di euro

I dati relativi al numero degli atti forniti dal MEF evidenziano però, tra il 2008 e il 2009, flessioni dell'ordine del 10% sulle compravendite, sia prima casa che ordinarie, soggette all'imposta di registro.

Imposte sui trasferimenti immobiliari. Numero atti e negozi per gli anni 2008 e 2009						
	2008		2009		Variazione % atti	Variazione % negozi
	n. Atti	n. Negozi	n. Atti	n. Negozi		
Registro Prima Casa	309.531	356.909	281.700	323.962	-9,0%	-9,2%
Registro Trasferimenti	487.586	674.431	439.123	607.401	-9,9%	-9,9%
Registro Altro	1.031.751	1.189.752	983.080	1.158.642	-4,7%	-2,6%
IVA Prima Casa	148.918	157.865	126.753	135.014	-14,9%	-14,5%
IVA Trasferimenti	133.802	156.321	113.202	132.567	-15,4%	-15,2%
IVA Altro	45.788	48.621	46.936	50.567	2,5%	4,0%
Donazioni 1° Casa	37.559	60.455	35.843	59.150	-4,6%	-2,2%
Donazione Altri Trasferimenti	81.248	144.280	81.833	146.932	0,7%	1,8%
TOTALE	2.276.183	2.788.634	2.108.470	2.614.235	-7,4%	-6,3%

L'andamento 2010 (gennaio-ottobre) riportato dal Bollettino dell'AdE mostra invece un andamento positivo per l'intera imposta di registro (+5,4%), pur non essendo evidenziabile la quota riconducibile ai trasferimenti immobiliari, e andamenti stagnanti o negativi per l'imposta di bollo (-4%) e le imposte ipotecarie (+0,7%).

B2. Il dato riferito al gettito generato dall'IMU-quota trasferimenti (2014) va altresì considerato con particolare cautela. Il valore indicato nella Relazione tecnica, pari a circa 6,5 mld. di euro viene riportato senza dettagli anche nel documento di audizione presentato dal MEF. Tale valore è tuttavia il risultato di significative diminuzioni nel prelievo, determinate dai criteri di calcolo del tributo più favorevoli al contribuente rispetto all'attuale regime, che rimane sostanzialmente in vigore fino al 2013.

In particolare, appare necessario che la coerenza delle previsioni MEF sia più dettagliatamente vagliata e meglio dimostrata in relazione ai seguenti elementi:

- la base di calcolo dell'IMU-trasferimenti è ridotta per un'ampia parte delle transazioni immobiliari di una misura pari al 10-15%, per effetto dell'uniformazione alla base ICI del calcolo del valore convenzionale degli immobili tassati;
- l'aliquota ordinaria dell'IMU-trasferimenti è ridotta all'8% rispetto al 10% attuale (imposte di registro e ipocatastali);
- l'aliquota sull'acquisto della prima casa è ridotta al 2% rispetto all'attuale 3%, cui si aggiungono le ipocatastali oggi applicate in misura fissa (336 €).

Considerando sommariamente – e prudentemente – ragionevole una riduzione complessiva di gettito dovuta a tali diversi meccanismi di calcolo pari al 20% al valore delle imposte sui trasferimenti immobiliari vigenti (previsioni 2011 indicate nella relazione tecnica, pari a 6,56 mld.), si otterrebbe un gettito di 5,25 miliardi, ben inferiore alle stime sopra indicate. D'altra parte, non appare prevedibile un incremento nelle transazioni e nei valori di dimensioni tali (almeno, un 20% in più) da compensare minor incisività del nuovo tributo.

Le considerazioni esposte potrebbero essere condivise anche dal MEF, che nelle scorse settimane ha informalmente motivato la più elevata determinazione del gettito-obiettivo dell'IMU-possesto (ved. successivo punto C1) con la minore potenzialità del gettito prevedibile per l'IMU-trasferimenti immobiliari.

C- Gettito e base imponibile dell'IMU-possesto

C1. La base imponibile, l'aliquota ed il gettito dell'IMU-quota possesto.

Si deve premettere che l'eventuale insufficienza dei gettiti sui trasferimenti immobiliari, devoluti e poi assorbiti nell'IMU-quota trasferimenti, può avere conseguenze di rilievo nella determinazione del gettito-obiettivo da attribuire all'IMU-quota possesto, anche considerando che l'aliquota di equilibrio non viene, allo stato attuale, formalmente indicata nello schema di decreto.

Come già osservato, il gettito obiettivo dell'IMU-possesto è già stato modificato da MEF, passando dai circa 11,6 mld. della relazione tecnica ai circa 12,6 dell'audizione del 23 novembre.

Il nuovo calcolo, unitamente alla definizione di una base imponibile più ampia rispetto all'attuale ICI, ha portato alla determinazione di un'aliquota di riferimento pari al 10,6 per mille. Tale valore è condizionato dalla predeterminazione già operata dal decreto dell'aliquota agevolata (-50%, il 5,3 per mille). L'aliquota media implicitamente indicata dal MEF è infatti

pari al 7,35 per mille. Se la dimensione della riduzione fosse inferiore, anche l'aliquota piena potrebbe diminuire significativamente, a parità di aliquota media. Ad esempio, mantenendo le stesse valutazioni del MEF circa l'ammontare delle basi imponibili dell'IMU-possesso, se l'aliquota ridotta fosse posta allo stesso livello dell'attuale aliquota media dell'ICI (pari al 6,47 per mille, stima IFEL), l'aliquota piena potrebbe collocarsi al 8,74 per mille.

L'imposta municipale, per la parte possesso, opera sostanzialmente con lo stesso metodo di calcolo dei valori imponibili rispetto all'ICI. Lo schema di decreto, però, esclude alcune delle principali voci di esenzione dell'ICI stessa, aumentando di fatto la base imponibile senza che tale circostanza sia quantificata in relazione tecnica. Tale lacuna non viene colmata dal documento MEF presentato all'audizione del 23 novembre 2010, che pure espone sull'argomento alcune indicazioni metodologiche.

C2. Per ciò che riguarda il **perimetro degli immobili oggetto d'imposta**, in sostanza il decreto nella sua attuale formulazione, abolisce le seguenti esenzioni attualmente applicate all'ICI:

- viene eliminato il concetto di assimilabilità all'abitazione principale delle abitazioni date in uso gratuito a parenti del possessore;
- vengono abolite le più rilevanti casistiche di esenzione, tra cui quelle riservate agli immobili utilizzati dalle Onlus e dagli enti religiosi per determinati scopi "meritori" (art. 7, co. 1, lettera i del d.lgs. 504/1992).

Il cambiamento appare di forte impatto con riferimento ad ambedue i tipi di esenzione.

Per le abitazioni oggi assimilate alle abitazioni principali, non solo viene meno l'esenzione dall'imposta patrimoniale, ma il livello di aliquota applicabile è quello più elevato. Tale elemento può comportare aggravii importanti – fino alla non sostenibilità – con particolare riferimento a quei contribuenti "marginali" che per effetto del basso livello delle rendite catastali e della fruibilità di detrazioni e deduzioni d'imposta non sono di fatto nemmeno soggetti all'Irpef pur possedendo un'abitazione non utilizzata direttamente, o un fabbricato di altro tipo.

Per i fabbricati utilizzati direttamente da Onlus ed organizzazioni religiose riconosciute dallo Stato, il venir meno dell'esenzione costringe i Comuni al prelievo, pur ridotto, anche in quei casi di evidente meritorietà ed assenza di formazione di alcun effettivo valore immobiliare derivante dall'uso del fabbricato.

Si tratta ovviamente di argomenti che attengono a valutazioni di opportunità, il cui approfondimento è tuttavia necessario anche ai fini strettamente quantitativi, in quanto si potrebbe riversare sui Comuni una forte pressione ad azionare leve di autonoma determinazione di agevolazioni ed esenzioni di fatto, con la conseguenza di inevitabili distorsioni nell'applicazione del nuovo tributo.

La valutazione quantitativa della base imponibile potenzialmente "recuperata" con l'abolizione delle esenzioni in questione può essere sommariamente determinata dal confronto tra la stima IFEL dell'attuale base ICI e la stima MEF della base imponibile dell'IMU-possesso (riportata nella citata "Tabella 2" al documento di audizione del 23 novembre), come rappresentato dal seguente prospetto:

		gettito- obiettivo (MEF 23 nov)	aliquota media	aliquota piena	aliquota ridotta (regola decreto)
Base imponibile MEF (Audizione 23 novembre)	1.668.759	12.261	7,35	10,60	5,30
Base imponibile ICI (stima IFEL)	1.497.186	12.261	8,19	11,81	5,91
Differenza base imponibile	171.573				

Importi in mln. di euro

Da quanto emerge dal prospetto, la quantificazione delle esenzioni che sarebbero abolite con l'IMU-possesto ammonta a 171,6 mld. in termini di base imponibile.

Il mancato mantenimento della nuova e più restrittiva disciplina, cioè la reintroduzione delle esenzioni attualmente vigenti con l'ICI, comporterebbe l'esigenza di aumentare l'aliquota media del 11,4%, dal 7,35 all'8,19 per mille. Tale livello, a sua volta, porterebbe l'aliquota piena dell'IMU possesso all'11,81 per mille e quella agevolata al 5,91 per mille, in applicazione della regola inserita nel decreto (agevolazione = - 50%), mantenendo la stessa proporzione tra le basi imponibili ad aliquota piena ed agevolata indicate dal MEF.