



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Febbraio 2011

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Viviana Capozzi e Stefano Ranucci

Roma, 21 marzo 2011

Indice

LEGISLAZIONE

3

IL FEDERALISMO MUNICIPALE TESTO DEFINITIVO – A.G. 292-BIS	3
Le finalità del Decreto e devoluzione del gettito dei tributi erariali	3
Il nuovo regime della Cedolare secca sugli affitti	5
L'imposta di Soggiorno	6
L'addizionale comunale Irpef e l'imposta di scopo.	7
Imposta municipale propria (IMU propria)	7
Attribuzione ai Comuni della quota di gettito tributi in ipotesi di trasferimento immobiliare	9
Imposta municipale secondaria (IMU secondaria)	10
Vincolo di finanza pubblica e fondo perequativo	10
Ambito di applicazione, disposizioni finanziarie e norme transitorie	11
PATTO DI STABILITÀ` INTERNO TRIENNIO 2011–2013, IL CALCOLO DEGLI OBIETTIVI.	13
Le modalità di calcolo degli obiettivi sulla base delle nuove regole	13
Fase 1 determinazione del saldo obiettivo come percentuale della spesa media 2006-2008	14
Fase 2 determinazione del saldo obiettivo sterilizzato dalla riduzione dei trasferimenti	15
Fase 3 determinazione saldo obiettivo finale 2011: applicazione del fattore di correzione	16
Fase 4 rideterminazione del saldo 2011 per effetto del patto regionale	17

LEGISLAZIONE

Il Federalismo Municipale testo definitivo – A.G. 292-bis

Con il Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2011 è stato definitivamente approvato il Decreto sul Federalismo Municipale del quale si attende in questi giorni la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Il testo definitivo approvato dal Parlamento ha subito nel corso del suo *iter* di approvazioni numerose variazioni ed integrazioni che hanno modificato in modo sostanziale il funzionamento della fiscalità municipale come risultante dall'originario testo dello schema di decreto.

Si ricorda che il contenuto dello Schema di Decreto era stato già illustrato nell'Osservatorio Enti Locali del mese di Novembre (al quale si rimanda), le variazioni apportate al testo definitivo sono però di tale portata, da richiedere un aggiornamento del precedente documento almeno per le disposizioni modificate.

Le finalità del Decreto e devoluzione del gettito dei tributi erariali

Obiettivo delle nuove disposizioni sulla fiscalità municipale è il passaggio dall'attuale meccanismo di finanza derivata ad un modello di autonomia finanziaria dei Comuni strutturata su alcuni "tributi comunali" e sulla compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

Nello specifico l'art. 2 del Decreto prevede l'attribuzione ai Comuni di quote di gettito di tributi erariali a decorrere dal 2011 relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio comunale. Il gettito, o meglio le quote di gettito devolute ai Comuni sono relative ai seguenti tributi:

- imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti traslativi, a titolo oneroso, di immobili e diritti reali immobiliari di godimento (nella quota di gettito del 30%);
- imposta ipotecaria e catastale (nella quota di gettito del 30%);
- Irpef relativa ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario);
- imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione immobiliare;
- tributi speciali catastali di cui alla Tabella A, allegata al D.L. 31 luglio 1954, n. 533 (nella quota di gettito del 30%);
- tasse ipotecarie (nella quota di gettito del 30%);
- cedolare secca sugli affitti (nella quota di gettito del 21,7% per il 2011 e del 21,6% a decorrere dal 2012).

Ai Comuni è prevista, inoltre, l'attribuzione di una compartecipazione al gettito IVA, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al pre-

lievo. La percentuale di detta compartecipazione sarà fissata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito Irpef. In attesa della determinazione del riparto fra i Comuni del gettito IVA, la devoluzione avverrà in base al gettito provinciale suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun Comune.

Il medesimo art. 2 del Decreto, prevede, inoltre che, a decorrere dall'anno 2012, l'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica cessi di essere applicata e venga corrispondentemente aumentata l'accisa erariale sull'energia elettrica; restando, viceversa, attribuito allo Stato il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relative agli atti soggetti ad IVA.

Per la devoluzione del gettito ai Comuni viene istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio della durata di 3 anni, che cesserà con l'entrata in vigore del Fondo perequativo previsto dall'art. 13 della Legge delega sul federalismo fiscale. Le modalità di alimentazione e riparto del Fondo, nonché le quote del gettito devoluto ai Comuni, saranno successivamente stabilite con apposito decreto, tuttavia, è sin d'ora previsto che la misura del gettito che confluirà nel Fondo sperimentale, o che sarà comunque devoluto ai Comuni, potrà essere modificata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel rispetto dei saldi di finanza pubblica.

In ultimo, sempre in considerazione del rispetto dei saldi di finanza pubblica è previsto che i trasferimenti erariali saranno ridotti in misura corrispondente al gettito devoluto ai Comuni mediante il Fondo Sperimentale.

In altri termini con le disposizioni contenute all'art. 2 del Decreto i Comuni vedranno aumentare le entrate proprie tributarie, derivanti da compartecipazioni o da devoluzione di quote di gettito e per lo stesso ammontare vedranno ridursi le quote di trasferimenti dallo Stato.

Un'ulteriore finalità che il Decreto si prefigge di realizzare è quella di incentivare la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento e contrasto all'evasione fiscale mediante il riconoscimento di quote di entrate derivanti, appunto, dall'attività di accertamento.

L'art. 2 del Decreto al comma 10 contiene una serie di disposizioni che riconoscono ai comuni quote di entrate derivanti dall'attività di accertamento tributario e disposizioni che facilitano tale attività da parte dei Comuni mediante la condivisione di specifiche informazioni contenute nelle banche dati e nei sistemi informativi dell'amministrazione fiscale.

In base a tali disposizioni, per garantire maggiori entrate derivanti dall'attività di accertamento:

- è assicurato al Comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento di immobili sinora non dichiarati in catasto;

- è elevata dal 33% al 50% la quota dei tributi statali, riscossi a titolo definitivo, attribuita ai Comuni che hanno partecipato al relativo accertamento. Detta quota è attribuita ai Comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo;

Per facilitare l'attività di accertamento dei Comuni sono, inoltre, previste le seguenti disposizioni:

- a) accesso per i Comuni, ai seguenti dati contenuti nell'Anagrafe tributaria, nonché a qualsiasi altra banca dati pubblica:
 - o contratti di locazione nonché ogni altra forma riguardante il possesso o la detenzione di immobili ubicati nel proprio territorio;
 - o somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio;
 - o soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio;
 - o soggetti che esercitano nel comune un'attività di lavoro autonomo o di impresa.
- b) integrazione del sistema informativo della fiscalità con i dati relativi alla fiscalità locale, per assicurare ai Comuni i dati necessari alla gestione dei tributi municipali di prossima istituzione.

Sempre in tema di contrasto all'evasione è disposto che a decorrere dal 1° aprile 2011 sono quadruplicate le sanzioni previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del Territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o destinazione dei medesimi; a decorrere dalla medesima data, il 75% dell'importo delle sanzioni irrogate è devoluto al Comune sul cui territorio è ubicato l'immobile interessato.

Il nuovo regime della Cedolare secca sugli affitti

Fra i tributi erariali il cui gettito viene in quota parte devoluto ai Comuni, figura anche il gettito derivante da un nuovo regime di tassazione sostitutiva dei redditi immobiliari: la c.d. "cedolare secca sugli affitti". L'art. 3 del Decreto, infatti, prevede che a decorrere dall'anno 2011, il proprietario o il titolare di diritti reali di godimento su unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo può optare per l'applicazione di una cedolare secca sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali, dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sul contratto di locazione. La cedolare secca è operata in misura del 21% sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti; per i contratti a canoni concordati (art. 2, comma 3 e 8 della legge n. 431 del 1998), relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni capoluoghi di Provincia e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal CIPE, l'aliquota della cedolare è ridotta al 19%.

La cedolare può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione ed è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'Irpef. Non si fa luogo al rimborso delle imposte di bollo e registro già pagate.

Con successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate saranno stabilite le modalità di esercizio dell'opzione e di versamento in acconto della cedolare, dovuta in misura dell'85% per l'anno 2011 e del 95% dal 2012, e del versamento a saldo della medesima cedolare, nonché ogni altra disposizione attuativa.

L'esercizio dell'opzione per l'applicazione della cedolare sospende, per un periodo corrispondente alla durata dell'opzione, la facoltà di chiedere qualsiasi aggiornamento del canone, compresa la variazione ISTAT.

Il medesimo art. 3 del Decreto, prevede, altresì, un inasprimento delle sanzioni connesse con la mancata indicazione o con l'indicazione in misura inferiore del canone di locazione e specifiche disposizioni per i contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo non registrati entro il termine stabilito dalla legge.

Il regime della cedolare secca non si applica alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni. Il reddito derivante dai contratti in oggetto non può comunque essere inferiore al reddito determinato sulla base delle tariffe d'estimo (ex art. 37 del TUIR).

L'imposta di Soggiorno

Altra rilevante novità introdotta con le modifiche al Decreto approvato in via definitiva è rappresentato dalla facoltà riconosciuta ad alcune tipologie di Comuni di istituire un'Imposta di Soggiorno in parte analoga a quella già prevista per la città di Roma.

Nell'ambito dei nuovi tributi comunali, infatti, al fine di realizzare una maggiore autonomia di entrata degli Enti locali, l'art. 4 del Decreto disciplina l'istituzione di un'imposta di soggiorno. La possibilità di istituire l'imposta di soggiorno riguarda i Comuni capoluogo di Provincia, le unioni di Comuni, nonché i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Tali Comuni possono istituire una imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture recettive ubicate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità, in proporzione alla loro classificazione, fino a massimo di 5 euro per notte di soggiorno.

Il comma 1 dell'art. 4 prevede inoltre che il gettito dell'imposta sia destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali e dei

relativi servizi pubblici locali, limitando di fatto gli ambiti di autonomia di spesa delle nuove entrate derivanti dall'istituzione dell'imposta di soggiorno.

L'imposta di soggiorno potrà sostituire, in tutto o in parte, gli oneri eventualmente a carico di bus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

La disciplina attuativa dell'imposta sarà dettata con regolamento ministeriale; mentre ulteriori modalità applicative del tributo, comprese esenzioni e agevolazioni, potranno essere disciplinate con regolamento comunale.

L'addizionale comunale Irpef e l'imposta di scopo.

Sempre al fine di aumentare l'autonomia finanziaria dei Comuni, gli artt. 5 e 6 del Decreto prevedono:

- la graduale cessazione della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale Irpef;
- la revisione dell'imposta di scopo.

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo è disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale Irpef ovvero, di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata già istituita. In altre parole i Comuni potranno istituire o aumentare (laddove già istituita) l'addizionale comunale Irpef entro il limite massimo dello 0,4% e con incrementi annui comunque non superiori allo 0,2%. L'art. 5 precisa, inoltre, che le deliberazioni adottate dai Comuni per l'anno 2010 in applicazione delle disposizioni del Decreto legislativo non si applicano per il calcolo dell'acconto.

In merito all'imposta di scopo, l'art. 6 contiene una sub-delega ai sensi della quale, con apposito regolamento ministeriale, si dovrà procedere alla revisione di tale imposta di cui all'art. 1, comma 145, della legge n. 296 del 2006, uniformandosi ai seguenti principi:

- individuazione di ulteriori opere pubbliche finanziabili con l'imposta di scopo;
- aumento fino a 10 anni della durata massima di applicazione dell'imposta;
- possibilità che il gettito dell'imposta finanzia l'intero ammontare dell'opera pubblica da realizzare.

Imposta municipale propria (IMU propria)

L'autonomia di entrata degli Enti locali sarà garantita anche mediante l'introduzione nel nostro ordinamento di due nuove forme di imposizione municipale: l'imposta municipale propria (IMU propria) e l'imposta municipale secondaria (IMU secondaria). Sempre ai fini dell'incremento dell'autonomia di entrata, è prevista l'attribuzione ai Comuni di una compar-

tecipazione pari al 30% del gettito dell'imposta di registro dovuta sui trasferimenti immobiliari, così come ridisegnata dal Decreto Legislativo.

In particolare, l'art. 8 del Decreto prevede, a decorrere dal 2014, l'istituzione dell'IMU propria in sostituzione:

- a) dell'Irpef, per la componente immobiliare;
- b) delle addizionali Irpef dovute sui redditi fondiari relativi a beni non locati;
- c) dell'ICI.

Il presupposto impositivo viene individuato nel possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e dalle sue pertinenze (nella misura massima di una unità per ciascuna delle categorie catastali C2, C6 e C7). Per abitazione principale si deve intendere l'immobile iscritto o iscrivibile al Catasto come unica unità immobiliare nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente, escluse le unità immobiliari di tipo signorile (categorie catastali A1, A8 e A9).

L'imposta è dovuta annualmente in ragione di una aliquota dello 0,76% che è ridotta alla metà nel caso di immobili locati.

I Comuni possono variare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota fissata, ovvero sino a 0,2 punti percentuali nel caso in cui l'aliquota base sia stata ridotta alla metà. Con apposita delibera del Consiglio comunale, l'aliquota può essere ridotta fino alla metà anche in ipotesi di immobili non produttivi di reddito fondiario (art. 43 del TUIR), ovvero posseduti da soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società.

La base imponibile è data dal valore dell'immobile determinato ai sensi delle disposizioni previste in materia di ICI.

I soggetti passivi dell'IMU propria sono individuati dall'art. 9 del Decreto nei seguenti:

- il proprietario di immobili, inclusi terreni e aree fabbricabili a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione è diretta l'attività d'impresa;
- il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi superficie sui predetti immobili;
- il concessionario nel caso di concessione su aree demaniali;
- il locatario in caso di immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, a decorrere dalla data di stipula e per tutta la durata del contratto.

L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota e ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso; a tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per almeno 15 giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde una autonoma obbligazione tributaria.

L'imposta è versata dai soggetti passivi in due rate di pari importo scadenti il 16 giugno e il 16 dicembre, fatta salva la facoltà di versare in un'unica soluzione entro il 16 giugno.

A far data dal completamento dell'attuazione dei Decreti legislativi in materia di adeguamento dei sistemi contabili e, comunque, a partire dal 1° gennaio 2015, sarà il Comune a stabilire le modalità di corresponsione dell'imposta.

Sotto il profilo attuativo, la disposizione in esame prevede che i modelli di dichiarazione siano approvati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze sentita l'ANCI, così come i relativi modelli di versamento, nonché le modalità di trasmissione ai Comuni e al sistema informativo della fiscalità dei dati di riscossione, distintamente per ogni contribuente. Mentre per l'accertamento, la liquidazione, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI. I Comuni, inoltre, potranno introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso.

Per quanto concerne il regime agevolativo, oltre all'applicazione di alcune esenzioni già previste in materia di ICI, è disposta l'esenzione dall'imposta per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane, dai Consorzi tra detti enti, dagli Enti del Servizio Sanitario nazionale destinati ai compiti istituzionali.

Una clausola finale prevede che continuino ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi: il reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR; i redditi da locazione fondiaria, diversi da quelli cui si applica la cedolare secca; i redditi derivanti dagli immobili non produttivi di reddito fondiario e i redditi derivanti dagli immobili posseduti dai soggetti passivi Ires.

Attribuzione ai Comuni della quota di gettito tributi in ipotesi di trasferimento immobiliare

Come ampiamente illustrato nell'Osservatorio Enti locali del mese di novembre (al quale si rimanda) il testo originario dello schema di Decreto sul federalismo municipale (l'Atto Governo 292) prevedeva che l'IMU propria avesse un duplice presupposto impositivo: il possesso dell'immobile e il suo trasferimento. Nel corso dei lavori preparatori di detto Decreto, si è poi scelto di applicare l'IMU propria nella sola ipotesi di possesso di immobili ed attribuire ai Comuni una quota del gettito derivante dalle imposte d'atto erariali che trovano applicazione nelle transazioni immobiliari.

In questo quadro, si collocano le modifiche apportate all'imposta di registro dall'art. 10 del Decreto Legislativo in esame. In particolare, la richiamata disposizione prevede che, in modifica del comma 1 dell'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986, le aliquote dell'imposta di registro applicabili ai trasferimenti immobiliari vengano così individuate:

- 9% per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi;
- 2% per i trasferimenti che usufruiscono delle c.d. agevolazioni “prima casa”.

In ogni caso, l'imposta non potrà essere inferiore a 1.000 euro.

Tornando al contenuto precettivo dell'art. 10 del Decreto in esame, va sottolineato, altresì, che il medesimo prevede che i trasferimenti immobiliari assoggettati all'imposta di registro e tutti gli atti e le formalità poste in essere per effettuare gli adempimenti presso il Catasto e i Registri immobiliari sono esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Infine, sono abrogate tutte le note dell'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986, eccetto la nota II-bis e sono soppresse tutte le esenzioni e agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali, in relazione agli atti rientranti nelle summenzionate modifiche.

Imposta municipale secondaria (IMU secondaria)

Nell'ambito delle modifiche apportate allo schema di Decreto in relazione all'articolazione dei tributi locali, va evidenziato che, a decorrere dal 2014, i Comuni, con apposita delibera consiliare introdurranno l'IMU secondaria (art. 11 Decreto), in sostituzione delle seguenti forme di prelievo:

- tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni;
- canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.
- addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza.

Il presupposto impositivo dell'IMU secondaria è l'occupazione dei beni appartenenti al Demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico anche ai fini pubblicitari; mentre, la declinazione dell'ulteriore disciplina è demandata ad apposito regolamento ministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato-Città autonomie locali, in conformità con i criteri generali fissati dal medesimo art. 11 del Decreto.

Vincolo di finanza pubblica e fondo perequativo

Il Decreto Legislativo in esame adotta anche alcune misure in materia di finanza pubblica, fra cui principalmente l'introduzione di un vincolo di invarianza della pressione fiscale complessiva. Prevedendo al contempo che, ove siano assegnate ai Comuni ulteriori funzioni, deve essere assicurato l'integrale finanziamento di tali funzioni.

Con la finalità di perequare le entrate derivanti dall'applicazione del nuovo modello di fiscalità municipale, viene istituito nel bilancio dello Stato un Fondo perequativo per il finanziamento delle funzioni svolte da Comuni e Province, a seguito della determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali. Le modalità di alimentazione e riparto del Fondo saranno stabilite con decreto ministeriale, previa intesa sancita in sede di Conferenza Città-Stato ed autonomie locali.

Si prevede sin d'ora, tuttavia, che per quanto concerne gli stanziamenti a favore dei Comuni, il Fondo sarà alimentato da quote del gettito dei tributi connessi alla fiscalità immobiliare di cui all'art. 2 del Decreto in esame, nonché dalla compartecipazione al gettito dei tributi applicabili ai trasferimenti immobiliari di cui all'art. 10 del medesimo Decreto. Il Fondo, inoltre, sarà articolato in due componenti dedicate rispettivamente alle funzioni fondamentali dei Comuni e a quelle non fondamentali.

Ambito di applicazione, disposizioni finanziarie e norme transitorie

Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del Decreto Legislativo nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, viene disposta l'indeducibilità dell'IMU propria dalle imposte erariali e dall'Irap e adottati alcuni provvedimenti. In particolare, nei casi in cui alle Regioni a Statuto speciale spetti in virtù della legislazione vigente una compartecipazione al gettito Irpef, ovvero di altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca. Inoltre, la decorrenza e le modalità di applicazione dell'art. 2 del presente Decreto nei confronti di Comuni ubicati nelle Regioni a Statuto speciale (nonché le percentuali di partecipazione di cui al periodo precedente) dovranno essere stabilite in conformità con i relativi Statuti. Tuttavia, il Decreto prevede espressamente che, per gli Enti locali ubicati nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, non trovano applicazione le disposizioni dettate dall'art. 2, commi da 1 a 8, in tema di devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare; a detti Enti, infatti, spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal Decreto, nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali in relazione ai medesimi tributi o a quelli da essi sostituiti.

Infine, è previsto che nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il Decreto siano stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i relativi Statuti e le relative norme di attuazione.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale dovrà monitorare gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel Decreto, al fine di garan-

tire il rispetto del limite massimo della pressione fiscale complessiva, proponendo al Governo le eventuali misure correttive.

Dal 2011, è prevista una nuova decorrenza per le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'Irpef: le medesime avranno effetto a partire dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico (art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 360 del 1998), a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce (solo le delibere per il 2010 saranno efficaci se la pubblicazione avverrà entro il 31 marzo 2011).

E' disciplinata, infine, l'assegnazione all'ANCI di risorse per il perseguimento delle finalità istituzionali nonché i compiti ad essa attribuiti, anche ai fini della lotta all'evasione fiscale.

Patto di Stabilità interno triennio 2011–2013, il calcolo degli obiettivi.

Con la Legge di Stabilità 2011, legge n. 220 del 13 dicembre 2010 sono state dettate le nuove norme per la determinazione del saldo obiettivo previsto dal Patto di Stabilità interno (il Patto) per il triennio 2011 -2013.

Come noto il Patto di Stabilità interno prevede per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti e per le Province il raggiungimento di un saldo finanziario obiettivo calcolato per ciascun ente, che tenga conto e armonizzi gli obiettivi e i vincoli della Finanza pubblica tra tutti i livelli amministrativi. Per garantire tale coordinamento, il Patto di stabilità prevede un sistema di sanzioni per quegli enti locali che non dovessero rispettare gli obiettivi e prevede inoltre un sistema premiale per gli Enti Locali virtuosi che rispettano il Patto.

Le disposizioni contenute nella Legge di stabilità 2011 sono coordinate con gli interventi di modifica della disciplina del Patto di Stabilità contenuti nel Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 come convertito dalla legge 30 luglio 2010 n.122.

Le modalità di calcolo degli obiettivi sulla base delle nuove regole

Anche per il triennio 2011 – 2013, così come per l'anno 2010 il saldo obiettivo per ciascun ente è rappresentato da un saldo finanziario di competenza mista, rappresentato per le spese correnti da un saldo di competenza finanziaria, mentre per le spese in conto capitale da un saldo di cassa.

L'individuazione del saldo obiettivo rappresenta un'attività determinante nel processo di redazione del bilancio di previsione degli enti locali soggetti al Patto, in quanto, tale documento deve essere approvato inserendo: previsioni di entrata e di spesa di parte corrente e previsioni di flussi di entrata e di spesa di parte capitale, al netto di riscossioni e concessioni di crediti, che garantiscano il raggiungimento dell'obiettivo programmatico stabilito con il Patto di Stabilità.

Il bilancio di previsione deve essere quindi deliberato in coerenza con i risultati attesi dal Patto di Stabilità interno e valutando, per ciascuna previsione di entrata o di spesa, l'effetto sul raggiungimento dell'obiettivo programmatico, ovvero, individuando tutte le componenti finanziarie derivanti da atti gestionali che determinano flussi finanziari in grado di modificare il saldo obiettivo e flussi finanziari che non determinano effetti ai fini del Patto. Il riferimento è alle previsioni relative alle seguenti voci:

- avanzo o disavanzo di amministrazione;
- fondo di cassa;
- riscossioni e concessioni di crediti;
- accensione e rimborsi dei muti e prestiti;

- servizi conto terzi;
- fondo di ammortamento, fondo svalutazione crediti e fondo patto di stabilità interno.

Tali voci sono irrilevanti ai fini della valutazione del raggiungimento o meno dell'obiettivo programmatico posto dal Patto.

Al fine di evidenziare il rispetto del Patto di stabilità sin dall'approvazione del bilancio di previsione è richiesto che al documento di previsione sia allegato un prospetto contenente:

- le previsioni di competenza per le entrate e le spese correnti
- le stime di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno, per le entrate e le spese in conto capitale.

Il rispetto del Patto di stabilità deve essere garantito, oltre che nella fase di approvazione del bilancio di previsione, anche nella fase di gestione del bilancio ovvero per ciascuna variazione di bilancio che sarà effettuate nel corso dell'esercizio. In tal modo si cerca di assicurare il rispetto a consuntivo degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti nel Patto di stabilità richiedendone il rispetto in tutte le precedenti fasi di gestione, dalla previsione alla gestione *in itinere* delle risorse finanziarie da parte dell'Ente locale.

La procedura di calcolo per la determinazione del saldo obiettivo per l'anno 2011 è articolata in quattro fasi di seguito elencate:

- 1) determinazione del saldo obiettivo come percentuale della spesa media del triennio 2006 - 2008;
- 2) determinazione del saldo obiettivo al netto dei trasferimenti;
- 3) determinazione del saldo obiettivo finale 2011 mediante applicazione di un fattore di correzione;
- 4) determinazione del saldo obiettivo 2011 rideterminato in considerazione del Patto Regionale.

Tali fasi saranno illustrate in dettaglio nei prossimi paragrafi, preme però segnalare che la Ragioneria Generale dello Stato, al fine di supportare gli Enti locali nell'individuazione dell'obiettivo programmatico ha predisposto sul sito dedicato al Patto di stabilità un modello di calcolo degli obiettivi programmatici nel quale è indicata la nuova procedura da seguire per l'individuazione dei saldi obiettivo 2011 – 2013.

Fase 1 determinazione del saldo obiettivo come percentuale della spesa media 2006-2008

La nuova modalità di calcolo prevede per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 quale base di individuazione del saldo obiettivo, la media degli impegni di spesa corrente registrata nel triennio 2006-2008 come desunta dai certificati consuntivi dell'Ente.

Il saldo obiettivo, al quale saranno poi applicati opportuni correttivi, utilizza come base di calcolo gli importi di spesa corrente impegnati, e applica a tale dimensione della contabilità finanziaria percentuali che ne determinano il rapporto con il totale delle entrate. Tale metodologia di calcolo conferma l'attenzione dell'Amministrazione Centrale alla dinamica di spesa degli enti locali quale principale elemento di valutazione e di coordinamento degli equilibri di finanza pubblica.

Dopo aver determinato il valore medio degli impegni di spesa corrente nel triennio 2006 – 2008, tale valore è moltiplicato per le percentuali indicata nella tabella seguente:

Percentuali di calcolo del saldo obiettivo provvisorio			
Ente/Anno	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Province	8,3%	10,7%	10,7%
Comune con pop. superiore a 5.000 abitanti	11,4%	14,0%	14,0%

Le percentuali sono differenziate in relazione all'anno di determinazione dell'obiettivo programmatico ed in relazione alla tipologia di Ente locale.

Il prodotto tra il valore medio degli impegni di spesa correnti del triennio 2006- 2008 moltiplicato per la percentuale di calcolo indicata in tabella rappresenta il saldo obiettivo “provvisorio” per ciascun ente per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Fase 2 determinazione del saldo obiettivo sterilizzato dalla riduzione dei trasferimenti

Il saldo provvisorio determinato al punto precedente è corretto in relazione alla riduzione dei trasferimenti disposta dal comma 2 dell'art. 14 del D.L. 78/2010.

Come noto il D.L. 78/2010, nel determinare la partecipazione degli Enti locali al contenimento della spesa pubblica ed al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ha stabilito:

- per le Province una riduzione dei trasferimenti per complessivi 300 milioni di euro per l'anno 2011 e di 500 milioni rispettivamente per gli anni 2012 e 2013;
- per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti per complessivi 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e di 2.500 milioni di euro rispettivamente per gli anni 2012 e 2013.

In base a tali riduzioni il Ministero dell'Interno ha provveduto alla rideterminazione dei trasferimenti da assegnare a ciascun Ente locale.

Per la determinazione del saldo obiettivo del Patto, dunque, ciascun Ente locale sottoposto deve sottrarre al valore individuato nella fase precedente, il valore della riduzione dei trasferimenti erariali determinati dal comma 2 dell'art. 14 del D.L. 78/2010. A seguito di tale sottrazione si determina il saldo obiettivo previsto dal Patto di stabilità per gli anni 2011, 2012, 2013. Per il solo anno 2011 la determinazione del saldo obiettivo prevede un'ulteriore corre-

zione del valore per la determinazione del saldo finale, tesa ad evitare che la nuova metodologia di calcolo determini un tale peggioramento (contrazione) del saldo da renderne arduo il conseguimento.

Fase 3 determinazione saldo obiettivo finale 2011: applicazione del fattore di correzione

Per il solo anno 2011, ai fini del calcolo del valore dell'obiettivo finale, è stato introdotto un fattore di correzione che tiene conto del confronto tra il saldo determinato con la nuova metodologia di calcolo ed il saldo obiettivo calcolato in base alla precedente metodologia di calcolo prevista per il 2010.

La nuova metodologia di calcolo può determinare un peggioramento dell'obiettivo del saldo ovvero il raggiungimento di un saldo maggiore rispetto a quello determinato con la precedente modalità di calcolo, in tal caso gli Enti riducono il saldo calcolato con la nuova metodologia di un importo pari alla metà della differenza tra il valore del saldo con il nuovo obiettivo ed il valore del saldo calcolato con la vecchia metodologia. Se, per esempio, un ente locale applicando la vecchia metodologia di calcolo aveva un saldo obiettivo per il 2011 pari a 100 e applicando la nuova metodologia di calcolo determina un saldo obiettivo pari a 150, provvede a correggere il valore del saldo obiettivo per un importo pari alla metà della differenza tra 100 (saldo obiettivo calcolato con il vecchio metodo) e 150 (saldo obiettivo calcolato con il nuovo metodo), tale importo pari a $150 - 100 = 50$, da cui deriva che il fattore di correzione è pari a $50/2 = 25$, il fattore di correzione è portato in riduzione al valore obiettivo calcolato con la nuova metodologia per determinare il saldo obiettivo finale per il 2011 ovvero $150 - 25 = 125$.

Analogamente la nuova metodologia di calcolo può determinare un miglioramento del saldo obiettivo, ovvero una riduzione rispetto al valore calcolato con la precedente metodologia. In tale ipotesi, la differenza tra il valore del saldo calcolato con la nuova metodologia e il valore del saldo calcolato con il vecchio metodo di calcolo è portata, per la metà, in aumento al valore del saldo obiettivo calcolato con la nuova metodologia. Se per esempio un ente locale applicando la vecchia metodologia di calcolo aveva un saldo obiettivo per il 2011 pari a 100 ed applicando la nuova metodologia di calcolo determina un saldo obiettivo pari a 50, provvede a correggere il valore del saldo obiettivo per un importo pari alla metà della differenza tra 100 (saldo obiettivo calcolato con il vecchio metodo) e 50 (saldo obiettivo calcolato con il nuovo metodo), tale importo pari a $|50 - 100| = 50$, da cui deriva che il fattore di correzione è pari a $50/2 = 25$, il fattore di correzione è portato in aumento al valore obiettivo calcolato con la nuova metodologia per determinare il saldo obiettivo finale per il 2011 ovvero $50 + 25 = 75$.

A seguito dell'applicazione del fattore di correzione si determina per gli Enti locali il saldo obiettivo per l'anno 2011 che potrà essere modificato solo per effetto delle disposizioni contenute nel nuovo Patto Regionale.

Fase 4 rideterminazione del saldo 2011 per effetto del patto regionale

La legge 220/2010 prevede ai commi da 138 a 143 dell'art.1 la possibilità di introdurre delle modifiche al saldo del Patto di stabilità interno per effetto delle disposizioni contenute nel Patto Regionale. In base alle disposizioni contenute nella Legge di Stabilità per il 2011 ciascuna Regione ha la possibilità di effettuare delle modifiche al saldo obiettivo degli enti locali sottoposti al patto ubicati nel territorio regionale. La normativa prevede due tipologie di patto regionale:

- Il patto Regionale Verticale
- Il patto Regionale Orizzontale

Il patto Regionale Verticale, disciplinato dal comma 138 dell'art. 1 della legge 220/2010 attribuisce alle Regioni la possibilità di autorizzare gli Enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale. Tale peggioramento è compensato da una riduzione, per lo stesso importo, dell'obiettivo programmatico della Regione stessa, in termini di cassa o competenza. In altre parole la Regione decide di concedere agli enti locali la possibilità di peggiorare il proprio saldo coprendo tale peggioramento con riduzioni della propria spesa in conto capitale o degli impegni di spesa corrente.

Il patto Regionale Orizzontale, disciplinato dal comma 141 dell'art. 1 della legge 220/2010 consente alle Regioni la possibilità di integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, ferme restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni e l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato in applicazione della modalità di calcolo illustrata nei paragrafi precedenti.

Ai sensi del comma 142 è previsto che le Regioni definiscano e comunichino agli Enti locali il nuovo obiettivo annuale del Patto di stabilità interno, determinato anche sulla base di criteri stabiliti in sede di autonomie locali.

Nella determinazione del saldo obiettivo per l'anno 2011 gli Enti locali dovranno dunque sommare al saldo obiettivo come determinato a seguito della fase da uno a tre descritte in precedenza le variazioni dell'obiettivo definite in base al Patto Regionale Verticale e/o Orizzontale.