

# **FEDERALISMO FISCALE**

**Decreto legislativo del 14 marzo 2011 n. 23  
Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale**

**Valutazione impatto tecnico-organizzativo  
e sui contribuenti (cittadini e imprese)**

***Roma Luglio 2011***

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Premessa.....  | 4  |
| Articolo 1 Norme di coordinamento (In vigore dal 7 aprile 2011).....   | 7  |
| Comma 1.....   | 7  |
| Articolo 2 - Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare (In vigore dal 14 maggio 2011).....               | 8  |
| Comma 1.....   | 8  |
| Comma 2.....   | 8  |
| Comma 3.....   | 9  |
| Commi 4, 5 e 6 .....   | 10 |
| Comma 7.....   | 11 |
| Comma 8 .....  | 12 |
| Comma 9.....   | 12 |
| Commi 10 e 11.....   | 13 |
| Comma 12.....  | 24 |
| Articolo 3 - Cedolare secca sugli affitti (In vigore dal 7 aprile 2011).....                                     | 25 |
| Commi 1 e 2.....   | 25 |
| Commi 3, 4 e 5.....  | 26 |
| Commi 6, 7, 8, 9, 10 e 11.....   | 28 |
| Articolo 4 Imposta di soggiorno (In vigore dal 7 aprile 2011).....   | 30 |
| Commi 1, 2 e 3.....  | 30 |
| Articolo 5 Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (In vigore dal 7 aprile 2011)..... | 31 |
| Comma 1.....   | 31 |
| Articolo 6 Imposta di scopo (In vigore dal 7 aprile 2011).....   | 32 |
| Commi 1 e 2.....   | 32 |
| Articolo 7 Federalismo fiscale municipale (In vigore dal 7 aprile 2011).....                                     | 33 |
| Commi 1, 2 e 3.....  | 33 |

|  |    |
|--|----|
| <u>Articolo 8 Imposta municipale propria (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....   | 34 |
| <u>Commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7</u> .....  | 35 |
| <u>Articolo 9 Applicazione dell'imposta municipale propria (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....   | 36 |
| <u>Commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8</u> .....   | 37 |
| <u>Articolo 10 Applicazione dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....                          | 39 |
| <u>Commi 1, 2, 3, 4 e 5</u> .....  | 39 |
| <u>Articolo 11 Imposta municipale secondaria (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....   | 40 |
| <u>Commi 1 e 2</u> .....   | 40 |
| <u>Articolo 12 Misure in materia di finanza pubblica (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....   | 42 |
| <u>Commi 1, 2 e 3</u> .....  | 42 |
| <u>Articolo 13 Fondo perequativo per comuni e province (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> .....   | 43 |
| <u>Comma 1</u> .....   | 43 |
| <u>Articolo 14 Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie (In vigore dal 7 aprile 2011)</u> ..... | 44 |
| <u>Comma 1</u> .....   | 44 |
| <u>Commi 2 e 3</u> .....   | 44 |
| <u>Comma 4</u> .....   | 45 |
| <u>Commi 5, 6 e 7</u> .....  | 46 |
| <u>Comma 8</u> .....   | 46 |
| <u>Comma 9</u> .....   | 47 |
| <u>Comma 10</u> .....  | 48 |

## **Premessa**

*Il decreto Legislativo del 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale" riorganizza tutta la fiscalità comunale e pertanto da questo punto di vista dovrebbe migliorare, accorpando e riducendo il numero delle imposte, l'attuale rapporto con i contribuenti.*

*L'introduzione della cedolare secca sugli affitti provocherà, invece, un aumento degli adempimenti dei contribuenti interessati. Probabilmente in questo caso l'obbligo di procedere, in analogia a quanto previsto per la dichiarazione dei redditi, a tre pagamenti annuali (due acconti e un saldo) poteva essere concentrato in un solo versamento diminuendo gli oneri per i contribuenti.*

*In ambito strettamente fiscale il decreto non affronta l'anomalia, solo italiana, in base alla quale la gran parte dei cittadini che possiedono un immobile nel comune di residenza, se lo utilizzano come abitazione principale, non contribuiscono, in relazione a tale immobile, alle entrate della comunità locale. Anzi il decreto stabilisce all'articolo 8, in un apposito comma, che a regime, a partire dal 2014, la principale imposta gestita direttamente dal comune, l'"Imposta municipale propria", ha per presupposto immobili diversi dall'abitazione principale.*

*Per comprendere l'impatto di questa norma sulle entrate e sui bilanci dei comuni è utile fare riferimento a quanto accaduto, a partire dal 2007: prima con l'abolizione parziale dell'ICI sull'abitazione principale e successivamente con l'abolizione totale.*

*Infatti con il comma 5 dell'articolo 1 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 fu introdotta un'ulteriore detrazione, a carico dello stato, sull'ICI gravante sull'abitazione principale, pari a 200 €. La norma esentava dal pagamento dell'ICI sull'abitazione principale gran parte dei proprietari di abitazioni di tipo economico e popolare. L'onere della norma era sostenuto dall'erario con un trasferimento ai comuni della relativa perdita di gettito.*

*Prima che la suddetta norma diventasse operativa il decreto Legge del 27 maggio 2008, n. 93 (convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n. 126) all'articolo 1 ha abolito per intero l'ICI sull'abitazione principale (e relative pertinenze o abitazioni assimilabili secondo i regolamenti comunali) prevedendo che la minore imposta riscossa sarebbe stata rimborsata al comune dall'erario in due soluzioni (acconto e saldo) con successivo conguaglio.*

*L'imposta da rimborsare ai comuni fu stimata in 3-3,5 miliardi di €. La corretta distribuzione di questo importo agli oltre ottomila comuni italiani avrebbe richiesto che i comuni conoscessero con esattezza (contribuente per contribuente) come l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale avrebbe influenzato le loro entrate.*

*Nella pratica non tutti i comuni disponevano del dato sull'effettiva perdita di gettito e si è venuta a creare una situazione in cui alcuni comuni hanno ricevuto di più dell'importo spettante ed altri di meno; a questo va aggiunto il fatto che, probabilmente, anche l'importo di 3-3,5 miliardi di € era*

*sottostimato in quanto molti comuni attraverso i regolamenti avevano ampliato il numero delle abitazioni principali concedendo tale titolo anche a quelle concesse in uso gratuito a familiari.*

*Questa situazione, unita alla lentezza dei trasferimenti delle quote relative alla perdita di gettito, ha comportato il fatto che molti comuni, già per altre cause in gravi difficoltà di bilancio, sono stati costretti a tagliare spese anche fondamentali come quelle relative alla manutenzione ordinaria delle strade o all'assistenza agli anziani e ai disabili. Tutto ciò comporterà, inoltre, che i comuni, per compensare il gettito mancante, appena possibile, tenderanno ad aumentare al livello massimo consentito le aliquote sulle imposte di loro competenza, in particolare aumenteranno l'aliquota dell'addizionale IRPEF come concesso da un altro articolo di questo stesso decreto*

*L'abolizione dell'ICI sulla abitazione principale ha, pertanto, anche avviato una redistribuzione del carico fiscale che penalizzerà oltre misura l'imposizione sul reddito già pesantemente gravata per aliquote alte e detrazioni decrescenti al crescere del reddito. Tenendo conto dell'elevato livello d'evasione dell'IRPEF saranno pertanto ulteriormente svantaggiati i contribuenti che non possono evadere ovvero i lavoratori dipendenti e i pensionati.*

*I limiti maggiori, tuttavia, il decreto li presenta nell'ambito tecnico-organizzativo in quanto non sfrutta l'opportunità unica ed irripetibile di avviare un processo di radicale rinnovamento del settore pubblico in occasione d'una trasformazione così ampia ed importante come quella dell'attuazione del federalismo.*

*Infatti, secondo il decreto si dovrebbe avere, dal punto di vista organizzativo, una partecipazione dei comuni alla gestione tributi sempre più autonoma ed attiva, gestione che darà vita ad un sistema complesso in cui operano una molteplicità di soggetti di differenti dimensioni che posseggono proprie strutture amministrative e propri sistemi informatici.*

*A tal fine il decreto non definisce modalità organizzative che consentano di operare in modo coordinato fra centro e periferia per razionalizzare gli investimenti che saranno necessari, per assicurare una efficace attuazione degli interventi e per monitorare il loro funzionamento. Il rischio è che senza un progetto definito si ripetano esperienze negative, tipo quella dell'introduzione dell'ICI nel 1992, con un aumento incontrollato dei costi e del disagio dei contribuenti.*

*Si può obiettare che tali argomenti potranno essere trattati nei successivi decreti legislativi ancora da emanare e che affrontano problematiche di carattere generale. Resta, tuttavia il fatto, che la complessità attuativa del federalismo municipale ha delle proprie specificità che esigevano un intervento diretto nel corpo normativo che lo regolamenta.*

*L'autonomia impositiva e di bilancio dei comuni, infatti, era l'occasione per investire nella modernizzazione dell'Amministrazione pubblica creando una infrastruttura informatico-organizzativa comune fra centro e periferia. Occorre evitare il rischio di spendere senza ridurre le attuali aree di inefficienza e di spreco.*

*Forse proprio il federalismo fiscale era l'occasione per avviare, sul modello anglo-sassone, un processo di cambiamento con una spesa orientata su investimenti in grado di ridurre nel tempo i costi di gestione del settore pubblico, migliorando contemporaneamente i servizi forniti ai cittadini ("making public policy work").*

**Articolo 1 Norme di coordinamento (In vigore dal 7 aprile 2011)**

“Comma 1

I decreti legislativi che disciplinano i tributi delle regioni, emanati ai sensi degli **articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42**, e successive modificazioni, si coordinano con le disposizioni del presente decreto.”

**Comma 1**

*Coordina le disposizioni di questo decreto con gli altri decreti sul federalismo.*

## **Articolo 2 - Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare (In vigore dal 14 maggio 2011)**

### “Comma 1

In attuazione della citata **legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi:

- a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'**articolo 1 della tariffa, parte prima**, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131**;
- b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5;
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;
- g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo.”

### **Comma 1**

*Ad eccezione della cedolare secca sugli affitti si tratta d'imposte, tasse e tributi speciali tutti attualmente gestiti dall'Agazia delle Entrate e dall'Agazia del Territorio. La cedolare secca sugli affitti è una nuova imposta alternativa all'inserimento, nella dichiarazione IRPEF, del reddito percepito per l'immobile affittato. Anche la cedolare secca è gestita dall'Agazia delle Entrate.*

*Quindi per i contribuenti nella sostanza non varia nulla ad esclusione di quelli interessati alla cedolare secca per i quali aumentano gli adempimenti.*

*Il comma, inoltre, introduce la novità dell'attribuzione ai Comuni del gettito o di quote di gettito derivante da questi tributi. Conseguentemente l'Agazia delle Entrate, cosa che, peraltro, già fa per altre imposte, dovrà contabilizzare i dati sulla riscossione di tali tributi ai fini della corretta e tempestiva attribuzione dei relativi importi all'ente cui spettano (i comuni in Italia sono più di 8000).*

### “Comma 2

Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso.”

### **Comma 2**

*Stabilisce la quota da attribuire ai comuni per alcuni dei tributi elencati nel primo comma.*

“Comma 3

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'**articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009**. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, secondo le modalità stabilite ai sensi de comma 7.”

**Comma 3**

*Il comma introduce un fondo sperimentale per equilibrare la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare. Il fondo costituisce un'importante novità per il ruolo che è destinato a giocare nel processo di devoluzione.*

“Comma 4

Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; 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 ai sensi dell'**articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281**, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.

Comma 5

Il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto resta attribuito allo Stato.

Comma 6

A decorrere dall'anno 2012 l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'**articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 27 gennaio 1989, n. 20**, cessa di essere applicata nelle regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 31 dicembre 2011 sono stabilite le modalità attuative del presente comma.”

### **Commi 4, 5 e 6**

*Nel comma 4 è stabilita la compartecipazione del Comune al gettito dell'IVA sui consumi finali relativo al proprio territorio. Tale compartecipazione apre una complessa problematica tecnico-organizzativa sulla fonte dei dati da utilizzare per la sua determinazione. Non sono utilizzabili i dati di riscossione in quanto l'imposta è versata, dal soggetto che la deve, nel luogo in cui risiede o ha la sede legale e a prescindere dall'origine dell'imposta (intermedia o sui consumi finali).*

*Il dato non è rilevabile dalla dichiarazione IVA in quanto il massimo livello di disaggregazione attualmente esistente (ripartizione da parte del soggetto IVA della quota parte d'imposta derivante dai consumi finali) è per Regione. Si dovrà pertanto necessariamente fare riferimento non ai dati oggettivi dell'imposta sui consumi finali per comune, ma alle apposite rilevazioni campionarie dell'ISTAT che attualmente anch'esse sono per Regione.*

*L'attendibilità dei dati ISTAT è piuttosto elevata, ma, mancando riscontri effettivi con il dato reale, questo potrebbe originare contenziosi da parte dei comuni che giudicano sottostimata la rilevazione campionaria del dato, relativa prima al territorio provinciale di appartenenza (ancora da impiantare) e poi a quello comunale. D'altra parte appare particolarmente gravoso trasferire sui contribuenti IVA l'onere di disaggregare l'imposta sui consumi finali per provincia o addirittura per comune.*

*Il comma 5 stabilisce che le imposte ipotecarie e catastali per gli atti soggetti ad IVA sono attribuite allo stato.*

*Il comma 6, infine, stabilisce che la quota di accisa dell'addizionale sull'energia elettrica attribuita ai comuni delle regioni a statuto ordinario è trasferita all'erario e pertanto i comuni non potranno in futuro più contare su tale entrata. Le modalità attuative della norma sono demandate ad un regolamento attuativo da emanare entro il 2011.*

### **“Comma 7**

Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'**articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281**, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di cui al comma 3, nonché le quote del gettito dei tributi di cui al comma 1 che, anno per anno, sono devolute al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. Nel riparto si tiene conto della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuata, nonché, sino al 2013, anche della necessità che una quota pari al 30 per cento della dotazione del Fondo sia ridistribuita tra i comuni in base al numero dei residenti. Ai fini della determinazione del Fondo sperimentale di cui al comma 3 non si tiene conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria. Ai fini del raggiungimento dell'accordo lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 15 ottobre. In caso di mancato accordo entro il 30 novembre dell'anno precedente, il decreto di cui al primo

periodo può essere comunque emanato; in sede di prima applicazione del presente provvedimento, il termine per l'accordo scade il quarantacinquesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Per i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali ai sensi dell'**articolo 14, commi 28 e seguenti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 30 luglio 2010, n. 122**, nonché per le isole monocomune, sono, in ogni caso, stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate, idonee comunque ad assicurare che sia ripartita, in favore dei predetti enti, una quota non inferiore al 20 per cento della dotazione del fondo al netto della quota del 30 per cento di cui al secondo periodo del presente comma.”

### **Comma 7**

*Il comma tratta delle modalità di gestione del fondo sperimentale per equilibrare la devoluzione di cui al comma 3.*

*Le modalità di alimentazione e di riparto del fondo sono demandate all'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Sempre in tale decreto verranno stabilite, anno per anno, le quote di gettito da devolvere ai comuni sulla base del riparto.*

*Dal punto di vista tecnico-organizzativo il fondo prefigura la creazione d'un sistema informativo tutto da sviluppare. Per la delicatezza e l'importanza delle informazioni e dei relativi flussi che tale sistema dovrà gestire, probabilmente, sarebbe stato utile prevedere, nel comma, elementi inerenti le modalità di gestione del fondo anche perché realizzare un struttura gestionale di questo tipo, efficiente e trasparente, ha anche dei costi che peraltro potrebbero presentare una variabilità elevata in funzione delle modalità di gestione.*

### **“Comma 8**

La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), devoluta ai comuni delle regioni a statuto ordinario, è pari al 21,7 per cento per l'anno 2011 e al 21,6 per cento a decorrere dall'anno 2012. I trasferimenti erariali sono ridotti, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3, nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione di cui al comma 4 e al netto del gettito di cui al comma 6. Per gli anni 2011 e 2012, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, la predetta quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi, tenendo conto del monitoraggio effettuato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove istituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere successivamente incrementata, con decreto del

Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione.”

### **Comma 8**

*Il comma stabilisce le percentuali delle quote di gettito della cedolare secca sugli affitti da trasferire ai comuni delle regioni a statuto ordinario. Anche per questo comma si ribadisce la necessità della corretta e tempestiva contabilizzazione per comune dei dati sulla riscossione della cedolare secca sugli affitti anche in relazione al fatto che parte di tale gettito dovrà confluire nel fondo sperimentale per equilibrare la devoluzione.*

“Comma 9

Ai comuni è garantito che le variazioni annuali del gettito loro attribuito ai sensi del presente articolo non determinano la modifica delle aliquote e delle quote indicate nei commi 2, 4 e 8. Le aliquote e le quote indicate nei commi 2, 4 e 8, nonché nell'articolo 7, comma 2, possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica; in particolare, dal 2014 la quota di gettito devoluta ai comuni del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere incrementata sino alla devoluzione della totalità del gettito stesso, con la contestuale ed equivalente riduzione della quota di cui all'articolo 7, comma 2, e, ove necessario, della quota di cui al comma 4 del presente articolo.”

### **Comma 9**

*La norma salvaguarda i comuni dal fatto che le quote di gettito loro attribuite (magari d'importo più elevato di quanto previsto rispetto alle percentuali previste nei commi precedenti) non possono determinare modifiche nelle percentuali e nelle aliquote delle imposte devolute. Queste possono essere modificate solo previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. A partire dal 2014 il gettito della cedolare secca sugli affitti potrà essere devoluto fino al totale del riscosso con la contemporanea riduzione della quota di compartecipazione sui trasferimenti immobiliari e, se necessario, di quella della compartecipazione all'IVA.*

“Comma 10

In ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario:

- a) è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto;
- b) è elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai comuni ai sensi dell'**articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 2 dicembre 2005, n. 248**, e successive modificazioni. La quota del 50 per cento è attribuita ai comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la

- Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di recupero delle somme attribuite ai comuni in via provvisoria e rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo;
- c) i singoli comuni hanno accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi:
- 1) ai contratti di locazione nonché ad ogni altra informazione riguardante il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio;
  - 2) alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio;
  - 3) ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio;
  - 4) ai soggetti che esercitano nello stesso un'attività di lavoro autonomo o di impresa;
- d) i comuni hanno altresì accesso, con le modalità di cui alla lettera c), a qualsiasi altra banca dati pubblica, limitatamente ad immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali;
- e) il sistema informativo della fiscalità è integrato, d'intesa con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, con i dati relativi alla fiscalità locale, al fine di assicurare ai comuni i dati, le informazioni ed i servizi necessari per la gestione dei tributi di cui agli articoli 7 e 11 e per la formulazione delle previsioni di entrata.

#### Comma 11

Il sistema informativo della fiscalità assicura comunque l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, con particolare riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ai contratti di locazione ed ai contratti di somministrazione di cui al comma 10, lettera c), n. 2)."

#### **Commi 10 e 11**

*Dal punto di vista tecnico-organizzativo i commi avviano l'attuazione d'una serie d'interventi complessi, articolati e probabilmente molto costosi sia per l'Amministrazione centrale che per i Comuni.*

*Si tratta in pratica di rendere effettivamente operative due funzionalità amministrative, a cui i nostri comuni, per la semplicità delle imposte che sino ad ora hanno gestito, hanno sempre posto scarsa attenzione; trattasi della fase di previsione delle entrate e di quella relativa all'attività di controllo.*

*La prima è un'attività di tipo decisionale ed è fondamentale per poter correttamente gestire l'autonomia impositiva dell'ente locale. I nostri comuni, abituati ai trasferimenti, non hanno sviluppato nel tempo una specifica cultura in questo campo e in particolare non si sono dotati di banche dati e strumenti informatici adeguati per stimare le entrate tributarie di loro competenza e per valutare gli effetti (ex-ante ed ex-post) sul gettito per l'introduzione di eventuali modifiche (variazione di aliquote ICI, esenzioni per l'addizionale comunale all'IRPEF, ecc.).*

*Per fare tutto ciò è necessario disporre di banche dati di tipo statistico sia sul gettito (la cassa) che sulle basi imponibili e sui comportamenti dei contribuenti (dati dichiarativi, atti formalizzati, ecc.). Infine, sono quasi del tutto sconosciute, a livello locale, le tecniche dei modelli di simulazione (quelli che nel mondo anglo-sassone si chiamano tax-file) che servono a valutare e stimare, da basi informative appositamente costruite, gli effetti delle modifiche apportate alla determinazione della base imponibile delle imposte gestite e l'impatto sui contribuenti.*

*La seconda è un'attività strettamente di tipo gestionale e rappresenta una delle tre fasi principali in cui si articola il processo di gestione d'un qualsiasi tributo: fase di assistenza agli adempimenti, fase di riscossione dell'imposta e fase di controllo e cioè accertamento che l'imposta dovuta sia stata correttamente versata.*

*Fino ad oggi i comuni hanno gestito l'accertamento di imposte semplici (tipo ICI o Tassa sui rifiuti Solidi Urbani) in cui non entravano in gioco molte informazioni ed elementi e per individuare chi evadeva era sufficiente un incrocio fra pochi dati (ad esempio nell'ICI era sufficiente mettere a confronto i dati sui pagamenti con i dati sugli immobili).*

*In questo caso, al contrario, il comune deve partecipare con propri elementi e proprie segnalazioni ad un'attività d'intelligence. In pratica il comune, se non vuole semplicemente limitarsi a segnalazioni occasionali e contingenti, deve predisporre basi informative con dati sui propri contribuenti; tali dati, a sua volta, devono essere opportunamente integrati con quelli delle dichiarazioni dei redditi, in modo da consentire di seguire l'accertamento, condotto dall'Agenzia delle Entrate, fino al suo esito finale.*

*La partecipazione effettiva dei comuni all'attività di accertamento delle imposte erariali introduce, quindi, importanti novità per l'ente locale anche in considerazione dell'elevata quota dell'imposta che verrà riconosciuta (50%) in caso di esito positivo del controllo. Tutto ciò, pertanto, comporta, da parte del comune, l'assunzione di nuovi e precisi impegni sia in termini di risorse umane da impiegare, formare e organizzare che in termini di archivi e procedure automatiche.*

*Proprio al fine di "rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario" Il comma 10 alle lettere c), d) ed e) e il comma 11 si preoccupano che i comuni possano accedere a tutte le informazioni di loro competenza, possedute dall'Amministrazione centrale, ed ad ogni altra banca dati di loro interesse. Si preoccupano, inoltre, che venga avviata una effettiva circolarità bidirezionale dei dati con l'amministrazione centrale.*

*Ma anche questa norma, come molte altre che l'hanno preceduta, si limita, dal punto di vista tecnico/organizzativo e informatico, ad una serie di enunciati, sicuramente necessari e condivisibili, che rischiano o di trovare difficile attuazione (come è già avvenuto in passato per norme simili) o di dare poco aiuto ai comuni nello svolgimento delle loro attività o addirittura di avviare fenomeni di*

*spreco considerato che i comuni potranno realizzare per proprio conto e in autonomia funzionalità ed applicazioni simili che al contrario potrebbero essere realizzate una sola volta per tutti.*

*Per intenderci i termini “accesso” e “scambio”, utilizzati nella norma, sono troppo generici e non definiscono con precisione lo scenario a cui si vuole arrivare. Per chiarire, nel mondo dell’informatica esistono diverse possibilità di accesso e di scambio più o meno evolute dal punto di vista tecnologico e la mancata specificazione, nella legge, di quale accesso e/o scambio si tratta lascia aperte tutte le possibilità realizzative.*

*In pratica si può accedere alle banche dati di un sistema informativo come:*

- *utente che:*
  - *consulta (livello minimo) e/o aggiorna (livello massimo) i dati attraverso una interrogazione puntuale; in questo caso, ad esempio, il funzionario del comune accede ai dati sui contratti di locazione dell’Agenzia delle Entrate per visionarli e/o aggiornarli come il funzionario dell’Agenzia stessa;*
  - *dispone di applicazioni particolari a lui dedicate che soddisfano le sue esigenze specifiche (il funzionario del comune accede ai dati sulle locazioni e li consulta/manipola secondo le sue necessità attraverso programmi realizzati appositamente per tali accessi);*
- *sistema informativo di altra amministrazione abilitato e conosciuto in cooperazione applicativa e in modalità sincrona o asincrona; in questo caso il colloquio è fra sistemi informatici (l’uno offre servizi all’altro) ed interamente automatizzato; l’impiegato del comune interviene solo se necessario ovvero alla fine del processo per consultare i dati già elaborati ed inseriti nel sistema informativo del comune.*

*Anche lo scambio massivo di dati può avvenire con tre differenti modalità in cui il sistema originario rende disponibile l’archivio con i dati alla data concordata:*

- *sul proprio sito e il funzionario del sistema ricevente (in questo caso l’impiegato del comune) lo scarica sul proprio sistema;*
- *sulla propria porta di uscita dei dati e il sistema informativo del comune automaticamente in modo:*
  - *asincrono (quando vuole) li inserisce (anche con specifiche elaborazioni) all’interno della propria banca dati;*
  - *sincrono, ovvero automaticamente in tempo reale, elabora con specifiche applicazioni i dati ricevuti e li inserisce nei propri archivi.*

*Sia per l'accesso che per lo scambio massivo sarebbe necessario fare riferimento a quelli tecnologicamente più evoluti che si basano sulla cooperazione applicativa fra sistemi informatici sincrona.*

*Anche la lettera d) del comma 10 quando stabilisce che "il sistema informativo della fiscalità è integrato, d'intesa con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, con i dati relativi alla fiscalità locale" avvia un'operazione di vasta portata e dai costi elevati in quanto prima di procedere all'integrazione dei dati posseduti al centro con quelli posseduti in periferia sarà necessario preventivamente allineare e bonificare le relative banche dati.*

*Infatti lo scambio dati fra sistemi informativi per essere efficace presuppone la presenza negli archivi di origine e di destinazione di dati corretti ed allineati e con una chiave di riferimento unica (come il codice fiscale o l'identificativo dell'immobile). Sino ad oggi ogni sistema informativo ha acquisito ed elaborato in modo autonomo i propri dati e rilevanti possono essere le discordanze per la presenza di errori e disallineamenti.*

*Procedere all'integrazione non è, pertanto, un'operazione semplice in quanto prima occorre:*

- sviluppare programmi informatici specifici ad hoc che individuano le discordanze fra i dati e le segnalano;*
- correggere le situazioni anomale segnalate o in modo automatico, attraverso altre specifiche applicazioni, o, nei casi più difficili da risolvere, in modo manuale; tale modalità può comportare anche richieste specifiche ai contribuenti interessati.*

*Come emerge da quanto esaminato in precedenza, appare evidente come l'attuazione del Federalismo Municipale (come tutta l'attuazione del Federalismo) poteva essere l'occasione per avviare un grande progetto d'innovazione tecnologica con grandi effetti, nel tempo, sulla riduzione dei costi complessivi del sistema, oltre che sull'efficienza dello stesso. Infatti il federalismo coinvolge praticamente tutti i sistemi informatici delle strutture pubbliche, centrali e territoriali, e poteva essere l'occasione per progettare e sviluppare una piattaforma tecnologica comune.*

*La norma al contrario si limita, in modo asettico e generico, a stabilire quello che si dovrebbe fare, senza mettere in campo nessuna risorsa economica e senza dettare linee guida e regole di massima, fidando nella buona volontà delle strutture pubbliche che dovrebbero adeguare, probabilmente a costo zero, i loro sistemi alle necessità derivanti dall'avvio del federalismo. Anche questa è la ragione per cui precedenti norme analoghe non hanno trovato applicazione.*

*Il Federalismo può costituire, pertanto, una grande opportunità per razionalizzare ed "efficientare" il sistema fiscale nel suo complesso e può essere l'occasione per dare vita ad un grande progetto di cambiamento del tipo del "Modernising government" di Tony Blair o della "Big Society" di David Cameron.*

*Infatti questi due progetti, che hanno cambiato o stanno cambiando l'amministrazione pubblica del Regno Unito, sono stati impostati sulla base di una visione, una strategia, un piano di attuazione oltre a prevedere le risorse economiche necessarie.*

*In Italia, più che ridurre la spesa pubblica con tagli in percentuale su ogni settore, sarebbe utile ragionare sui risultati, ad esempio come quelli ottenuti dal " Modernising government", che a fronte d'un investimento iniziale ha conseguito negli anni rilevanti riduzioni della spesa corrente. Si pensi, a titolo esemplificativo, solo all'unificazione dell'Agenzia delle Entrate con quella delle Accise/Dogane che in 10 anni ha ridotto gli impiegati (meno 10.000), il numero di uffici e le disponibilità informatiche (un solo sistema informativo) e anche, cosa non da poco, semplificato la vita dei contribuenti. Al contrario, in Italia, in assenza d'un disegno organico si rischia, alla fine, di aumentare gli sprechi, le duplicazioni e di diminuire la qualità dei servizi ai contribuenti*

*Eppure, anche da noi, le condizioni per avviare un grande progetto di cambiamento nella fase attuativa del Federalismo fiscale ci sono tutte, anche in considerazione del fatto che, almeno nel federalismo municipale, la gestione dell'autonomia impositiva dei comuni è fortemente interrelata con il mondo del fisco erariale gestito dall'Agenzia delle Entrate, dall'Agenzia del Territorio e dall'Agenzia delle Dogane con il supporto dell'Anagrafe Tributaria.*

*Per chiarire meglio i concetti esposti in precedenza è utile riportare alcune considerazioni sullo stato di fatto e cosa s'intende per progetto di cambiamento in campo informatico in questo settore.*

*Oggi l'Anagrafe Tributaria è un sistema informatico complesso, in cui negli anni si è investito molto, costituito da applicazioni a supporto del funzionamento del sistema fiscale erariale e da un ampio patrimonio di dati, in gran parte, aggiornati telematicamente.*

*La fiscalità statale, pertanto, fa riferimento ad un'infrastruttura di supporto informatico, funzionale ed affidabile, che copre efficacemente tutte le fasi di gestione dei tributi erariali: inerenti sia l'operatività che il governo. Un sistema sicuramente migliorabile e perfezionabile, ma con una solida impostazione tecnologica ed organizzativa.*

*Questo avanzato sistema informativo, costruito nel tempo dall'Amministrazione Finanziaria, ha semplificato gli adempimenti dei contribuenti e migliorato e velocizzato i processi lavorativi interni al punto che oggi gran parte delle informazioni gestite affluiscono "corrette" ed "affidabili" in tempo reale alle banche dati dell'Anagrafe Tributaria (si pensi solo alle dichiarazioni dei redditi ed alla gestione dei pagamenti con il versamento unificato).*

*Alla luce delle disposizioni che coinvolgono sempre più i comuni nella lotta all'evasione e del passaggio alla fase attuativa del federalismo fiscale gli investimenti sostenuti e le esperienze maturate nell'Anagrafe Tributaria possono essere resi disponibili agli enti che gestiscono la fiscalità territoriale, configurando lo strumento non solo come supporto all'operatività interna, ma anche come struttura al servizio della collettività nazionale.*

*Nell'ambito dell'Anagrafe Tributaria le Agenzie fiscali (soprattutto Entrate e Territorio) hanno già sviluppato numerosi servizi ed applicazioni che consentono lo scambio dati e la cooperazione informatica con gli enti territoriali. Le due Agenzie hanno reso disponibili servizi per la consultazione in linea dei dati e la loro fornitura massiva (dichiarazioni, versamenti da modello F24, dati censuari sugli immobili, ecc.). Sono, inoltre, attive diverse piattaforme che consentono l'interscambio dei dati, tra cui:*

- SIATEL (Sistema d'Interscambio Anagrafe Tributaria ed Enti Locali) – Punto Fisco dell'Agenzia delle Entrate;*
- SISTER dell'Agenzia del Territorio per le ispezioni e le visure catastali;*
- Il "Sistema d'interscambio", servizio di cooperazione applicativa dell'Agenzia del Territorio, accessibile ai comuni attraverso il Servizio Pubblico di Connettività (SPC).*

*Tuttavia tutte queste realizzazioni, pur di elevato livello tecnologico, non si inseriscono in un disegno unitario, organico e condiviso con gli enti territoriali, ma sembrano rispondere ad esigenze specifiche, maturate nel tempo, in conseguenza dei numerosi provvedimenti legislativi che sono stati emanati in questo campo, a volte senza sufficiente coordinamento con quanto previsto in precedenza.*

*I servizi, inoltre, in alcuni casi, sono stati, sviluppati con piattaforme ed infrastrutture tecnologiche) differenti (ad esempio i sistemi d'interscambio) con riferimento a quanto la singola disposizione normativa richiedeva al soggetto titolare dei dati, in questo caso l'Agenzia delle Entrate e a quella del Territorio.*

*L'attuazione del federalismo può essere, quindi, anche l'occasione per integrare meglio al centro e sviluppare in modo coordinato il colloquio fra centro e periferia.*

*Appare necessario, pertanto, che vengano definite modalità organizzative comuni fra i diversi enti interessati per razionalizzare gli investimenti necessari, per assicurare una efficace attuazione degli interventi e per monitorare il loro funzionamento.*

*Questa prossima grande trasformazione del Paese richiede lo sviluppo d'un grande progetto di cambiamento in cui l'Anagrafe Tributaria può e deve giocare un ruolo determinante in quanto già possiede nelle proprie banche dati la chiave identificativa del contribuente (il codice fiscale) nonché la sua posizione fiscale e patrimoniale.*

*La valorizzazione unitaria dell'infrastruttura e del patrimonio di dati esistente nell'Anagrafe Tributaria può costituire un fattore importante per il successo dell'attuazione del federalismo.*

*Si tratta di riorganizzare i servizi esistenti e di svilupparne di nuovi in modo coordinato e condiviso con gli enti territoriali.*

*Per la gestione delle proprie imposte, i comuni (ma gli Enti Territoriali in genere) debbono disporre con tempestività delle informazioni trattate ed aggiornate dalla fiscalità erariale per:*

- identificare correttamente sia i soggetti (codici fiscali) che gli oggetti d'imposta (codici identificativi degli immobili, dei veicoli ecc.);*
- integrare con i dati nazionali i dati posseduti localmente sui comportamenti fiscali dei contribuenti (mondo dichiarativo) e sugli attributi e le caratteristiche degli oggetti d'imposta;*
- verificare e controllare la concessione di esenzioni, agevolazioni e l'accesso ai servizi sociali (ISEE) e partecipare all'attività di accertamento.*

*I comuni (ma gli Enti Territoriali in genere), pertanto, per poter esercitare in modo concreto ed efficace la loro autonomia impositiva, hanno bisogno, sul fronte operativo, di una maggiore integrazione con il Sistema della Fiscalità erariale soprattutto per allineare le informazioni e garantire flussi di aggiornamento corretti e tempestivi.*

*Sul fronte del governo I comuni (ma gli Enti Territoriali in genere) debbono disporre di strumenti conoscitivi sulle imposte compartecipate o sulle addizionali gestite dall'erario, ma di loro competenza. Si tratta di disporre d'informazioni di tipo statistico sulle entrate e sui comportamenti dei contribuenti al massimo livello di disaggregazione possibile: per tipo di soggetto, natura giuridica, attività economica, ecc.*

*Per rispondere in modo efficace a queste esigenze il progetto di cambiamento dovrebbe prevedere che l'Anagrafe Tributaria e le Agenzie fiscali che la gestiscono s'impegnino a:*

- ampliare e riorganizzare in modo unitario ed integrato l'attuale offerta di servizi;*
- promuovere la cooperazione informatica per integrare, allineare e conciliare le banche dati utilizzate nella rete di settore.*

*I servizi informatici da realizzare/riorganizzare, in una prima fase, potrebbero riguardare il supporto nelle seguenti aree:*

- corretta identificazione, a livello locale, dei soggetti e degli oggetti d'imposta;*
- allineamento dei dati fra archivi centrali e periferici attraverso un unico sistema d'interscambio che garantisca l'effettiva circolarità bidirezionale dell'informazione;*
- consultazione da parte degli enti territoriali dei dati statistici erariali sulle entrate e sui comportamenti dei contribuenti di competenza con il livello di disaggregazione massimo possibile;*

- *strumenti per la partecipazione dei comuni all'accertamento e per la verifica della posizione fiscale e patrimoniale anche ai fini del controllo dell'ISEE e delle agevolazioni concesse localmente.*

*Tutti questi servizi vanno sviluppati/riorganizzati in un contesto in cui attualmente operano in autonomia una molteplicità di sistemi informativi che si avvalgono di proprie tecnologie.*

*Per tale ragione i servizi informatici da realizzare dovranno:*

- *essere servizi basati su "l'interoperabilità", attraverso il Sistema Pubblico di Connettività (SPC);*
- *impiegare metalinguaggi (tipo eXtensible Markup Language) su cui si basa la cooperazione informatica;*
- *fare riferimento ad una cornice comune in cui tutti attribuiscono lo stesso significato al dato trattato/scambiato (catalogo dei dati);*
- *basarsi su una infrastruttura architettonica specificamente orientata a questo tipo di applicazioni (tipo Service Oriented Architecture).*

*Tutto ciò ovviamente richiede l'introduzione di cambiamenti nelle realtà dei sistemi informatici esistenti; il risultato che si consegue è l'assenza di duplicazioni, di disallineamenti e sprechi e una maggiore efficienza e qualità dei servizi forniti ai contribuenti.*

*Di seguito vengono rapidamente illustrate le possibili modalità di funzionamento dei servizi descritti in precedenza.*

#### *Identificazione dei contribuenti*

*Ogni qualvolta il sistema informativo dell'ente territoriale né ha necessità, attraverso l'accesso in tempo reale all'Anagrafe Tributaria, associa in linea in modo corretto i dati anagrafici al soggetto cui si riferiscono e controlla la validità del codice fiscale. La funzione dovrebbe essere disponibile per "uno o enne" soggetti. Questo servizio è oggi effettuato dall'Anagrafe Tributaria con modalità asincrona ed in differita.*

*il servizio è fondamentale non solo per identificare il contribuente in tutti i sistemi informatici che gestiscono i tributi, ma anche per migliorare la qualità e la correttezza dei dati raccolti. Infatti la struttura alfanumerica dei codici fiscali delle persone fisiche presenta problemi che con l'accesso in tempo reale all'Anagrafe tributaria verrebbero superati, dovuti a:*

- *instabilità (il codice nel tempo può variare per errori compiuti nella fase di acquisizione dei dati necessari per il calcolo; ad esempio doppi nomi) e la mancata conoscenza del legame fra vecchio e nuovo codice può portare i sistemi informativi degli enti territoriali a non creare i giusti collegamenti con il soggetto interessato (oggi l'Agenzia delle Entrate*

*effettua massicce elaborazioni a posteriori su dati trasmessi dagli enti territoriali per aggiornare i collegamenti fra vecchi e nuovi codici);*

- *“generazione automatica del codice fiscale dai dati anagrafici senza inserimento nell’Anagrafe Tributaria” in quanto a fronte di dati anagrafici forniti dall’interessato chiunque può applicare l’algoritmo che crea il codice senza, però, il controllo di esistenza nell’archivio anagrafico dell’Agenzia delle Entrate (il servizio impedirebbe all’origine l’uso di codici fiscali inesistenti in archivio).*

*Il servizio ha anche una grande importanza per le persone non fisiche, che hanno un codice a struttura numerica, in quanto permetterebbe di associare al codice la denominazione ufficiale del soggetto. Si avrebbe in questo modo in tutti gli archivi centrali e periferici, che gestiscono i tributi, la stessa denominazione della persona non fisica. Per le imprese questa è la stessa denominazione presente nel relativo Registro.*

#### *Identificazione degli immobili*

*Gli immobili (fabbricati e terreni) sono identificati univocamente attraverso una stringa di caratteri composta da codice catastale del comune in cui sono localizzati, foglio, particella e subalterno. Gli enti territoriali, in particolare i comuni, all’interno dei loro procedimenti amministrativi automatizzati, hanno spesso bisogno di identificare correttamente un immobile o un insieme di immobili ed associare a questo/questi il valore (rendita), le caratteristiche fiscali e strutturali e le informazioni relative a chi ne possiede i diritti.*

*Il servizio permetterebbe ai sistemi informativi degli Enti territoriali di disporre, all’interno delle proprie applicazioni informatiche, dell’identificativo dell’immobile corretto e valido attribuito dall’Agenzia del Territorio.*

#### *Allineamento dei dati fra archivi centrali e periferici*

*L’allineamento tra archivi centrali e periferici si articola su due tipi di servizi. Il primo (allineamento e bonifica dei dati), attraverso la creazione d’una base dati condivisa “pulita”, crea le condizioni per un corretto utilizzo del secondo (scambio dati).*

*Per quanto concerne il servizio di “allineamento e bonifica” l’Anagrafe Tributaria sulla base delle esperienze maturate nel campo degli incroci automatici e, attraverso le informazioni contenute nelle banche dati dell’Agenzia delle Entrate, dell’Agenzia del Territorio, dell’Agenzia delle Dogane e degli enti territoriali, allinea e bonifica i dati sulla fiscalità presenti al centro e in periferia.*

*Il servizio confronta, allinea, corregge ed integra i dati posseduti dalle banche dati oggetto del trattamento.*

*Una volta effettuati la bonifica e l’allineamento, a regime andrebbero definite e concordate sulla base dei flussi già esistenti tempi e modalità di un servizio continuativo di scambio di dati massivi*

*(tipo quelli delle dichiarazioni dei redditi) che vanno, dal centro, a popolare le basi dati locali con le informazioni di competenza e viceversa.*

*Il servizio dovrebbe utilizzare un solo sistema d'interscambio (dall'Anagrafe Tributaria agli enti territoriali e viceversa), integrando i dati delle tre agenzie, possibilmente con forniture unitarie. Qualora i dati forniti subiscano nel tempo aggiornamenti (variazioni di stato) occorre anche concordare la tempistica relativa alle diverse forniture con gli enti territoriali. Così ad esempio nell'archivio delle dichiarazioni dei redditi si possono individuare in prima battuta più variazioni di stato (dichiarazione acquisita, dichiarazione controllata formalmente, dichiarazione accertata, ecc.) e ad ognuna di queste può corrispondere una fornitura.*

*Le forniture, infine, debbono essere sincrone ovvero il sistema informativo dell'ente territoriale deve subito popolare i suoi archivi e viceversa. Per comprendere il significato di questa affermazione si può fare riferimento all'Agenzia del Territorio che attualmente si limita a rendere disponibili i dati al comune in modalità asincrona; il comune, a sua volta, può scaricarli subito, scaricarli in un periodo successivo ovvero non scaricarli mai.*

#### Consultazione dei dati statistici

*I servizi di natura statistica hanno l'obiettivo di fornire una strumentazione utile alle decisioni per la definizione della strategia fiscale e al governo del sistema tributario.*

*In linea con tale presupposto l'Anagrafe Tributaria dovrebbe rendere disponibili agli enti territoriali servizi di supporto alle decisioni per la consultazione integrata del vasto patrimonio statistico esistente al centro.*

*Si tratta di due servizi indispensabili per gli enti territoriali: il primo serve a monitorare le entrate delle imposte di competenza gestite dall'erario; il secondo serve ad analizzare le basi imponibili e i comportamenti dei contribuenti del proprio territorio.*

*Per quanto riguarda questo secondo servizio si evidenzia che le informazioni statistiche presenti al centro dovrebbero essere integrate all'interno di un solo strumento.*

*Ad esempio per i comuni si dovrebbero rendere disponibili dati statistici su:*

- dichiarazioni dei redditi ed IVA dei contribuenti residenti;*
- risultanze catastali del patrimonio immobiliare.*

*Per le Regioni si dovrebbero rendere disponibili, all'interno della stessa applicazione, con riferimento alle imposte attuali, dati statistici su:*

- imposte dirette (IRPEF, IRES, IRAP, Addizionale regionale) ed IVA;*
- accise (energia elettrica, gas metano, impianti);*

- *veicoli (autovetture, motocicli, ecc.);*
- *immobili (terreni e fabbricati).*

### Strumenti per la verifica della posizione reddituale

*I comuni necessitano anche di servizi, puntuali o massivi, per la verifica e il controllo della concessione di agevolazioni o di quanto dichiarato dai contribuenti ai fini dell'ISEE per l'accesso ai servizi sociali.*

*in questo campo sarebbe opportuno concordare con gli enti territoriali la realizzazione di un servizio che renda disponibili, su richiesta, dal sistema dell'Anagrafe Tributaria a quello dell'ente, la posizione reddituale (concessione di agevolazioni) o reddituale e patrimoniale (ISEE) dei soggetti da verificare.*

*Per quanto riguarda l'ISEE andrebbero forniti tutti i dati utili alla verifica di quanto indicato nella dichiarazione presentata dal soggetto ai fini del calcolo dell'indicatore con informazioni su nucleo familiare, redditi e patrimonio.*

*I servizi illustrati rientrano a pieno titolo nei principi stabiliti nel Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 in vigore da gennaio 2006), recentemente modificato ed aggiornato dal Decreto Legislativo numero 235 del 30 dicembre 2010 (in vigore dal 25 gennaio 2011).*

*Tali servizi fanno riferimento ed applicano i criteri contenuti nei venti articoli, dal 50 al 70, del Capo V "Dati delle Pubbliche Amministrazioni e Servizi in rete" e del Capo VI "Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle Pubbliche Amministrazioni".*

*In sintesi i servizi proposti rispondono ai seguenti principi base definiti in questi articoli:*

- *i dati sono una ricchezza comune di tutta la Pubblica Amministrazione e come tale questo patrimonio va utilizzato in modo condiviso per migliorare i servizi erogati in rete ai cittadini e alle imprese;*
- *l'offerta di servizi in rete delle diverse Pubbliche Amministrazioni centrali e territoriali deve fare riferimento ad una impostazione uniforme; non solo utilizzo razionale ed integrato dei dati, ma anche modalità omogenee di ricerca e consultazione;*
- *la definizione delle "basi dati d'interesse nazionale", cioè di quegli archivi fondamentali di settore, a cui ogni amministrazione pubblica dovrebbe fare riferimento per lo svolgimento delle proprie competenze; in una logica d'interoperabilità diffusa questi archivi divengono anche strutture che, a richiesta, forniscono servizi agli altri sistemi informativi pubblici quali ad esempio l'indirizzo d'un cittadino, la denominazione ufficiale d'una impresa, la*

*corretta identificazione fiscale d'un contribuente, la localizzazione e le caratteristiche d'un immobile, ecc.*

*In conclusione un grande progetto di cambiamento a supporto del federalismo avvierebbe i seguenti cambiamenti:*

- ruolo dell'Anagrafe Tributaria come fornitore di servizi ASP (Application Service Providing) agli Enti territoriali al fine di agevolare l'attuazione del federalismo fiscale, riducendo gli sprechi di risorse umane e finanziarie, la ridondanza e la duplicazione di soluzioni;*
- sviluppo di un mercato informatico locale per integrare i servizi erogati dall'Anagrafe Tributaria all'interno dei sistemi informatici degli enti territoriali;*
- realizzazione di un grande progetto d'investimento nell'innovazione tecnologica che consenta di sviluppare, per la prima volta in un modo così vasto, la cooperazione informatica e amministrativa e l'interoperabilità fra sistemi informatici.*

*Per quanto riguarda i costi, al centro il progetto potrebbe trovare una sua adeguata collocazione nell'ambito della spesa informatica delle Agenzie fiscali che oggi è piuttosto elevata. Per quanto riguarda i comuni si tratta di una spesa che comunque sarebbe stata sostenuta per gestire le novità introdotte dal decreto: è più conveniente inserire questa spesa, presumibilmente inferiore a quella che comunque verrebbe sostenuta, all'interno d'un grande progetto unitario che fa crescere senza sprechi e duplicazioni l'infrastruttura tecnologica del Paese.*

“Comma 12

A decorrere dal 1 luglio 2011, gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa prevista per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi previsti, rispettivamente, dagli **articoli 28 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 11 agosto 1939, n. 1249**, sono quadruplicati; il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è devoluto al comune ove è ubicato l'immobile interessato.”

**Comma 12**

*Il comma ai fini della sua corretta applicazione apre le stesse problematiche di tempestiva consuntivazione e comunicazione ai comuni dei dati sugli immobili e sul gettito (in questo caso da parte dell'Agenzia del Territorio).*

### **Articolo 3 - Cedolare secca sugli affitti (In vigore dal 7 aprile 2011)**

#### “Comma 1

In alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, il proprietario o il titolare di diritto reale di godimento di unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo può optare per il seguente regime.

#### Comma 2

A decorrere dall'anno 2011, il canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locate congiuntamente all'abitazione, può essere assoggettato, in base alla decisione del locatore, ad un'imposta, operata nella forma della cedolare secca, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione; la cedolare secca sostituisce anche le imposte di registro e di bollo sulla risoluzione e sulle proroghe del contratto di locazione. Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti la cedolare secca si applica in ragione di un'aliquota del 21 per cento. La cedolare secca può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione. Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli **articoli 2, comma 3, e 8** della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'**articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61**, e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, l'aliquota della cedolare secca calcolata sul canone pattuito dalle parti è ridotta al 19 per cento.”

#### **Commi 1 e 2**

*I commi descrivono le modalità applicative della nuova imposta (cedolare secca sugli affitti) che per i contribuenti, a fronte del vantaggio di una riduzione dell'imposta dovuta, amplia i loro adempimenti. L'introduzione della cedolare secca sugli affitti da un lato avvantaggia i contribuenti con reddito elevato (riduzione dell'aliquota) e dall'altro dovrebbe favorire l'emersione degli immobili affittati al nero senza contratto di locazione registrato.*

#### “Comma 3

Fermi gli obblighi di presentazione della dichiarazione dei redditi, la registrazione del contratto di locazione assorbe gli ulteriori obblighi di comunicazione, incluso l'obbligo previsto **dall'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191**. Nei casi di omessa richiesta di registrazione del contratto di locazione si applica l'**articolo 69** del citato testo unico di cui al **decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986**.

#### Comma 4

La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Non si fa luogo al rimborso delle imposte di bollo e di registro eventualmente già pagate. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni previste per le imposte sui redditi. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, sono stabilite le modalità di esercizio dell'opzione di cui al comma 1, nonché di versamento in acconto della cedolare secca dovuta, nella misura dello 85 per cento per l'anno 2011 e del 95 per cento dal 2012, e del versamento a saldo della medesima cedolare, nonché ogni altra disposizione utile, anche dichiarativa, ai fini dell'attuazione del presente articolo.

#### Comma 5

Se nella dichiarazione dei redditi il canone derivante dalla locazione di immobili ad uso abitativo non è indicato o è indicato in misura inferiore a quella effettiva, si applicano in misura raddoppiata, rispettivamente, le sanzioni amministrative previste dall'**articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471**. In deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, per i redditi derivanti dalla locazione di immobili ad uso abitativo, nel caso di definizione dell'accertamento con adesione del contribuente ovvero di rinuncia del contribuente all'impugnazione dell'accertamento, si applicano, senza riduzione, le sanzioni amministrative previste dall'**articolo 1, commi 1 e 2, e dall'articolo 13, comma 1, del citato decreto legislativo n. 471 del 1997.**"

#### **Commi 3, 4 e 5**

*I commi stabiliscono le modalità attuative derivanti dall'introduzione della cedolare e i nuovi adempimenti dei contribuenti che optano per questa ultima. Si tratta di una norma che per i contribuenti che optano per la cedolare secca introduce da una parte concreti vantaggi economici e dall'altra però comporta numerosi e complessi adempimenti.*

*Il locatore/proprietario che ha intenzione di optare per la cedolare secca deve prima comunicarlo con raccomandata all'affittuario. La mancata comunicazione annulla la scelta. La comunicazione deve, inoltre, contenere la rinuncia all'aggiornamento del canone pur se questo è previsto nel contratto.*

*L'opzione si esercita con il modello SIRIA compilato telematicamente direttamente dal locatore o attraverso un intermediario abilitato.*

*Solo per i contratti scaduti prima del 7 aprile 2011 o in corso al 7 aprile 2011, già registrati, l'opzione può essere fatta nella dichiarazione del 2012 relativa ai redditi del 2011.*

*La cedolare secca si versa in acconto e saldo e le scadenze di pagamento sono collegate a quelle della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche. Per il 2011 l'acconto è pari allo 85% dell'imposta dovuta sul canone annuo e per il 2012 è pari al 95%.*

*Se il dovuto supera 257,52 € l'acconto si versa in due rate: la prima entro il 6 luglio (40% del dovuto in acconto) e la seconda entro il 30 novembre (restante 60%). Se il dovuto non supera 257,52 € l'acconto si versa in un'unica soluzione entro il 30 novembre. Per i contratti stipulati dopo il primo novembre l'acconto non è dovuto. Dal 2012 l'acconto può essere calcolato anche con riferimento al dovuto nell'anno precedente.*

*Mentre appare corretto il collegamento con la dichiarazione dei redditi suscitano perplessità le modalità di versamento (due acconti ed un saldo) anch'esse strettamente correlate a quelle dell'IRPEF. Tale scelta sembra derivare principalmente dal fatto di mantenere inalterata la tempistica degli attuali flussi di cassa.*

*Dal punto di vista tecnico-organizzativo diluire, addirittura in tre rate, di cui una a saldo nell'anno successivo, un pagamento calcolato in percentuale su di un ammontare fisso, significa incidere pesantemente sulla gestione dell'adempimento, sia per l'Agenzia delle Entrate che per il contribuente, e sui relativi costi. Per il contribuente, se da una parte è vero che ha un vantaggio economico dal fatto che il pagamento è distribuito nel tempo, è anche vero che per lui diventa più complicato gestire in modo corretto due acconti ed un saldo. La cedolare secca sugli affitti, come già il nome fa intendere, è un tipo d'imposta che andrebbe pagata in un'unica soluzione o al massimo in due; probabilmente si poteva abbinare questo pagamento alla sola scadenza di luglio insieme a quelli relativi alla dichiarazione anche per garantire la possibilità di compensare il pagamento con l'eventuale presenza di altre imposte a credito.*

“Comma 6

Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo non si applicano 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 di cui al presente articolo non può essere, comunque, inferiore al reddito determinato ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917**.

Comma 7

Quando le vigenti disposizioni fanno riferimento, per il riconoscimento della spettanza o per la determinazione di deduzioni, detrazioni o benefici di qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria, al possesso di requisiti reddituali, si tiene comunque conto anche del reddito assoggettato alla cedolare secca. Il predetto reddito rileva anche ai fini dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) di cui al decreto legislativo **31 marzo 1998, n. 109**.

Comma 8

Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina:

a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;

b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'**articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998**;

c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

#### Comma 9

Le disposizioni di cui **all'articolo 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311**, ed al comma 8 del presente articolo si applicano anche ai casi in cui:

- a) nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo;
- b) sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

#### Comma 10

La disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

#### Comma 11

Nel caso in cui il locatore opti per l'applicazione della cedolare secca è sospesa, per un periodo corrispondente alla durata dell'opzione, la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone, anche se prevista nel contratto a qualsiasi titolo, inclusa la variazione accertata dall'ISTAT dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nell'anno precedente. L'opzione non ha effetto se di essa il locatore non ha dato preventiva comunicazione al conduttore con lettera raccomandata, con la quale rinuncia ad esercitare la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone a qualsiasi titolo. Le disposizioni di cui al presente comma sono inderogabili.”

#### **Commi 6, 7, 8, 9, 10 e 11**

*Questi commi completano il quadro regolamentare e applicativo della cedolare secca sugli affitti. Di particolare rilievo il comma 7 che stabilisce che comunque l'ammontare del canone entra a far parte della determinazione del reddito sulla base del quale sono concesse detrazioni, deduzioni e/o agevolazioni così come entra a far parte della base di calcolo dell'ISEE. Questo comma comporta, per i contribuenti interessati, un considerevole aumento della complessità del calcolo dell'imposta nella dichiarazione dei redditi. Infatti non si dovrà considerare il reddito nella determinazione dell'imposta lorda mentre se ne dovrà tener conto nella determinazione delle detrazioni spettanti (sia per carichi di famiglia che per quelle da lavoro) che sono decrescenti al crescere del reddito.*

*Assume particolare importanza quanto stabilito nei commi 8, 9 e 10 ai fini dell'emersione dei contratti di affitto non registrati. Si tratta, infatti, di disposizioni di contrasto all'evasione che offrono all'affittuario concreti vantaggi in caso di denuncia della mancata registrazione da parte del locatore sia in termini temporali (durata del contratto: quattro anni dalla data di registrazione) che economici (il canone pattuito se più alto è comunque ridotto al triplo della rendita catastale).*

*Da rilevare che tali misure si applicano anche nel caso in cui nel contratto registrato è stato indicato un importo inferiore a quello pattuito.*

*Nel comma 11, infine, è stabilita, come già sottolineato in precedenza, l'obbligo preventivo per il proprietario di comunicare all'affittuario la scelta della cedolare secca e quindi la rinuncia a chiedere l'aggiornamento del canone a qualsiasi titolo.*

#### **Articolo 4 Imposta di soggiorno (In vigore dal 7 aprile 2011)**

##### “Comma 1

I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è 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, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

##### Comma 2

Ferma restando la facoltà di disporre limitazioni alla circolazione nei centri abitati ai sensi dell'**articolo 7 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285**, l'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

##### Comma 3

Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'**articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400**, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è dettata la disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno. In conformità con quanto stabilito nel predetto regolamento, i comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'**articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446**, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive, hanno la facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo. Nel caso di mancata emanazione del regolamento previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, i comuni possono comunque adottare gli atti previsti dal presente articolo.”

#### **Commi 1, 2 e 3**

*È una nuova imposta in genere utilizzata, là dove esiste, dalle amministrazioni locali ad alta vocazione turistica per far contribuire ai costi di gestione delle infrastrutture urbane anche chi viene da fuori e le utilizza. A livello internazionale è raro trovare casi in cui sul consumo finale grava più d'una imposta come succederà in Italia nei comuni che la istituiranno in quanto l'Imposta di soggiorno si va ad aggiungere all'IVA (tra l'altro nel nostro Paese, proprio per favorire lo sviluppo economico del settore turistico, ad alberghi e ristoranti si applica l'aliquota IVA ridotta del 10% anziché del 20%). È anche particolarmente curioso il fatto che chi possiede nel comune un'abitazione principale e quindi utilizza le infrastrutture urbane tutto l'anno non paghi alcuna imposta e chi vi capita solo in visita, alloggiando in albergo, paghi ben due imposte per utilizzare tali infrastrutture: l'imposta di soggiorno e la quota dell'IVA destinata, attraverso la compartecipazione, al comune.*

**Articolo 5 Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (In vigore dal 7 aprile 2011)**

“Comma 1

Con regolamento da adottare ai sensi **dell'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400 del 1988**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita. Nel caso di mancata emanazione del decreto previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, in ogni caso possono esercitare la predetta facoltà i comuni che non hanno istituito la predetta addizionale ovvero che l'hanno istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento; per i comuni di cui al presente periodo, il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni è pari allo 0,4 per cento e, comunque, l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Le deliberazioni adottate, per l'anno 2011, ai sensi del presente comma non hanno efficacia ai fini della determinazione dell'acconto previsto dall'ultimo periodo dell'**articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360.**”

**Comma 1**

*L'articolo sblocca gradualmente le aliquote dell'addizionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche residenti nel comune. Tale sblocco peserà sensibilmente ed ulteriormente sui contribuenti che non possono evadere (dipendenti e pensionati) in quanto molti comuni in difficoltà di bilancio saranno costretti ad aumentare le aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF. Come già accennato in precedenza, l'abolizione dell'imposta comunale sugli immobili gravante sulla abitazione principale in molte situazioni ha contribuito a creare queste situazioni di difficoltà in quanto il mancato introito è stato solo in parte compensato dai trasferimenti dal centro.*

*Nella sostanza si avrà, a parità di gettito, un trasferimento del prelievo dal patrimonio al reddito, che ormai sta sempre più diventando la principale fonte di riscossione con tutte le conseguenze che questo comporta su chi non può evadere.*

## **Articolo 6 Imposta di scopo (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

Con regolamento da adottare ai sensi dell'**articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400 del 1988**, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31 ottobre 2011, è disciplinata la revisione dell'imposta di scopo di cui all'**articolo 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296**, in modo tale da prevedere:

- a) l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nell'**articolo 1, comma 149, della citata legge n. 296 del 2006**;
- b) l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta stabilita all'**articolo 1, comma 147, della citata legge n. 296 del 2006**;
- c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

### Comma 2

Resta in ogni caso fermo l'obbligo di restituzione previsto dall'**articolo 1, comma 151, della citata legge n. 296 del 2006** nel caso di mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo.”

### **Commi 1 e 2**

*L'articolo amplia la possibilità per i comuni di introdurre l'imposta di scopo per finanziare, fino a coprire l'intera spesa, la realizzazione di opere pubbliche. L'ampliamento riguarda sia le tipologie degli interventi da fare che la durata dell'applicazione dell'imposta (sino a dieci anni). Tale imposta grava sui proprietari d'immobili situati nel comune. Ed anche se non esplicitato nella legge originaria, i comuni che l'hanno introdotta, hanno adottato gli stessi criteri agevolativi utilizzati nell'ICI. Per cui i proprietari di abitazioni principali sono stati esentati dal suo pagamento. Anche in questo caso è a dir poco curioso che contribuiscano al finanziamento delle opere solo i proprietari di immobili non destinati ad abitazione o, se destinati ad abitazione, i proprietari di case date in affitto o di seconde case; mentre gran parte dei beneficiari delle opere realizzate nel comune sono esonerati solo per il fatto che sono proprietari dell'abitazione in cui risiedono.*

## **Articolo 7 Federalismo fiscale municipale (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

In attuazione della citata **legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, per il finanziamento dei comuni, in sostituzione dei tributi indicati rispettivamente negli articoli 8, comma 1, e 11, comma 1, a decorrere dall'anno 2014 sono introdotte nell'ordinamento fiscale le seguenti due nuove forme di imposizione municipale:

- a) una imposta municipale propria;
- b) una imposta municipale secondaria.

### Comma 2

A decorrere dall'anno 2014, ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare di cui all'articolo 10, pari al trenta per cento.

### Comma 3

Resta inoltre assegnato ai comuni il gettito dei tributi devoluto ai sensi dell'articolo 2, tenuto conto di quanto già attribuito ai sensi del comma 2 del presente articolo.”

### **Commi 1, 2 e 3**

*È uno degli articoli chiave dell'intero decreto in quanto al comma 1 introduce, a partire dal 2014, le principali imposte amministrate direttamente dal comune.*

*Il comma 2 stabilisce la quota di gettito destinata ai comuni per i trasferimenti immobiliari sempre a partire dal 2014. Il comma 3, infine, collega in materia di attribuzioni, quanto previsto in questo articolo dal 2014 con quanto già stabilito nell'articolo 2.*

## **Articolo 8 Imposta municipale propria (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

L'imposta municipale propria è istituita, a decorrere dall'anno 2014, e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili.

### Comma 2

L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale.

### Comma 3

L'imposta municipale propria non si applica al possesso dell'abitazione principale ed alle pertinenze della stessa. Si intende per effettiva abitazione principale l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. L'esclusione si applica alle pertinenze classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo. L'esclusione non si applica alle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

### Comma 4

L'imposta municipale propria ha per base imponibile il valore dell'immobile determinato ai sensi **dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.**

### Comma 5

Nel caso di possesso di immobili non costituenti abitazione principale ai sensi del comma 3, l'imposta è dovuta annualmente in ragione di un'aliquota dello 0,76 per cento. La predetta aliquota può essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, tenendo conto delle analisi effettuate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove istituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. I comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali, l'aliquota fissata dal primo periodo del presente comma, ovvero sino a 0,2 punti percentuali l'aliquota determinata ai sensi del comma 6. Nel caso di mancata emanazione della delibera entro il predetto termine, si applicano le aliquote di cui al primo periodo del presente comma ed al comma 6.

### Comma 6

Nel caso in cui l'immobile sia locato, l'aliquota di cui al comma 5, primo periodo, è ridotta alla metà.

#### Comma 7

I comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale, adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, prevedere che l'aliquota di cui al comma 5, primo periodo, sia ridotta fino alla metà anche nel caso in cui abbia ad oggetto immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'**articolo 43 del citato testo unico** di cui al **decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986**, ovvero nel caso in cui abbia ad oggetto immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società. Nell'ambito della facoltà prevista dal presente comma, i comuni possono stabilire che l'aliquota ridotta si applichi limitatamente a determinate categorie di immobili.”

#### **Commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7**

*L'articolo regola l'introduzione dell'Imposta municipale propria che andrà a sostituire dal 2014 l'ICI e l'IRPEF gravante sugli immobili non destinati ad abitazione principale. Ai commi 2 e 3 l'articolo specifica che l'imposta non grava sull'abitazione principale e sulle sue pertinenze appartenenti a determinate categorie catastali.*

*Rispetto a quanto stabilito nel comma 2 dell'articolo 1 del decreto-Legge 27 maggio 2008, n. 93, in cui erano considerate abitazioni principali anche quelle assimilate dal comune con regolamento o delibera, la norma definisce come abitazione principale solo quella in cui il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente.*

*Da rilevare che anche in questo caso sarà necessario stabilire che ai fini del rilascio di agevolazioni o del calcolo dell'ISEE andranno considerati anche quei redditi fondiari, calcolati su base catastale, come quelli derivanti dalle seconde abitazioni a disposizione o da quelle concesse in uso gratuito, che non fanno parte più dell'IRPEF.*

*Attualmente le aliquote ICI applicate agli immobili non utilizzati come abitazione principale variano da un minimo dello 0,4% ad un massimo dello 0,7%. Tali valori vanno confrontati con quelli previsti a partire dal 2014 che vanno da un minimo dello 0,18% ad un massimo dello 0,58% per gli immobili locati e da un minimo 0,46% ad un massimo di 1,06% per tutti gli altri immobili. I comuni possono, infine, ridurre l'aliquota per tutti gli altri immobili alla metà, anche limitatamente a determinate categorie d'immobili.*

*Tenendo conto della precaria situazione dei bilanci comunali, causata anche dalla impossibilità di tassare il patrimonio immobiliare destinato ad abitazione principale, è molto probabile che la tendenza dei comuni sarà di posizionarsi sulle aliquote massime e questo potrebbe comportare una forte penalizzazione delle attività produttive che sopporteranno per gli immobili in cui queste vengono svolte una tassazione più elevata dell'attuale (nei valori massimi dallo 0,7% allo 1,06%).*

## **Articolo 9 Applicazione dell'imposta municipale propria (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

Soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

### Comma 2

L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed 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 quindici giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria.

### Comma 3

I soggetti passivi effettuano il versamento dell'imposta dovuta al comune per l'anno in corso in due rate di pari importo, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno.

### Comma 4

A far data dal completamento dell'attuazione dei decreti legislativi in materia di adeguamento dei sistemi contabili adottati ai sensi dell'**articolo 2, comma 2, lettera h), della citata legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, e **dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196**, e comunque a partire dal 1° gennaio 2015, l'imposta è corrisposta con le modalità stabilite dal comune.

### Comma 5

Con regolamento adottato ai sensi dell'**articolo 52 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997**, i comuni possono introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente, sulla base dei criteri stabiliti dal citato **decreto legislativo n. 218 del 1997**, e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso, sulla base dei criteri stabiliti dal citato **decreto legislativo n. 218 del 1997**, prevedendo anche che il pagamento delle somme dovute possa essere effettuato in forma rateale, senza maggiorazione di interessi.

### Comma 6

Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione Nazionale Comuni Italiani sono approvati i modelli della dichiarazione, i modelli per il versamento, nonché di trasmissione dei dati di riscossione, distintamente per ogni contribuente, ai comuni e al sistema informativo della fiscalità.

#### Comma 7

Per l'accertamento, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano gli **articoli 10, comma 6, 11, commi 3, 4 e 5, 12, 14 e 15 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 e l'articolo 1, commi da 161 a 170, della citata legge n. 296 del 2006.**

#### Comma 8

Sono esenti dall'imposta municipale propria gli immobili posseduti dallo Stato, nonché gli immobili posseduti,  
nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti,"

#### **Commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8**

*L'articolo stabilisce le modalità applicative dell'imposta municipale propria che sostanzialmente ricalcano quelle dell'ICI. Restano pertanto invariati gli adempimenti dei contribuenti sia a livello dichiarativo che per i versamenti.*

*Per quanto concerne gli aspetti tecnico-organizzativi si rileva che mediamente i comuni non hanno dato prova di efficienza nella gestione amministrativa dell'ICI. La situazione sul territorio è molto differenziata e si va da situazioni di eccellenza in cui è il comune che invia direttamente a casa del contribuente l'avviso di pagamento precompilato a realtà in cui l'ente si limita a riscuotere, con pochi controlli, quello che il contribuente spontaneamente versa.*

*Tuttavia questo non brillante stato di fatto non è responsabilità solo dei comuni in quanto l'efficace gestione operativa dell'ICI dipende dal corretto e tempestivo aggiornamento della banca dati dei soggetti (titolarità) e degli oggetti (immobili/terreni) d'imposta. Dipende, quindi, dalla qualità delle informazioni contenute nei registri immobiliari (in particolare l'archivio che collega proprietà ad immobile), tenuti dall'Agenzia del Territorio, che spesso non sono tempestivamente aggiornati o risultano incompleti ed errati. Solo da poco tempo l'Agenzia del Territorio ha acquisito piena coscienza del fatto che il suo operare è principalmente finalizzato a supportare la fiscalità immobiliare in quanto un mancato aggiornamento delle informazioni contenute nei suoi archivi ovvero la non corretta attribuzione d'un valore o di una titolarità provoca disservizi e riduce le entrate.*

*Il trasferimento del catasto ai comuni, processo in corso in questi anni, se ben attuato e gestito, dovrebbe contribuire a migliorare ulteriormente tale situazione. Resta comunque il fatto che la corretta gestione dell'ICI, e in futuro dell'imposta municipale, dipende principalmente dalla*

*circolazione tempestiva delle informazioni all'interno dell'Amministrazione pubblica. Infatti le titolarità sugli immobili variano o in seguito ad un atto di compravendita o ad una dichiarazione di successione o ad una sentenza. Mentre per gli atti di compravendita con la trasmissione telematica da parte di notai ormai l'aggiornamento delle titolarità è in tempo reale, meno tempestive risultano le variazioni in seguito a successione, in cui l'Agenzia delle Entrate trasmette una fotocopia, della parte della dichiarazione con gli immobili in eredità, al comune in cui questi sono localizzati. Per le sentenze il comune acquisisce il dato solo su dichiarazione del contribuente.*

*Con l'introduzione dell'Imposta municipale propria va a pieno regime anche quella autonomia gestionale sui tributi propri dei comuni. Suscita, pertanto, perplessità il fatto che il decreto legislativo non sia stato anche utilizzato per indirizzare l'attività operativa dei comuni in queste attività con precise linee guida sulla possibilità di esternalizzare in tutto o in parte la gestione dei tributi comunali e sulla opportunità di accorpate i sistemi informativi fiscali dei piccoli comuni.*

*Infatti l'esperienza di esternalizzare in tutto o in parte il processo, affidando la gestione delle imposte ad una società specializzata, iscritta nell'apposito Albo del Ministero dell'Economia (prevalentemente comuni medio-grandi) è stata ampiamente negativa. Ci sono Comuni che hanno pagato un costo altissimo per aver affidato a società esterne (in alcuni casi per nulla trasparenti) l'attività remunerandola, tra l'altro, con elevate percentuali del riscosso. Ci sono addirittura comuni che all'interruzione del rapporto si sono trovati senza gli archivi informatici in quanto la società a cui avevano esternalizzato l'attività si è rifiutata di restituirli perché contrattualmente non previsto.*

*L'emanazione di criteri di accorpamento dei sistemi informativi fiscali dei piccoli comuni, infine, avrebbe contribuito a razionalizzare la spesa e a migliorare il servizio ai contribuenti. Oggi questi comuni acquistano sul mercato informatico ognuno i propri applicativi. Tenendo conto della dimensione degli archivi e del numero di transazioni necessarie per aggiornarli, nell'era della rete è sicuramente più conveniente e più "sicuro" concentrare tutta l'attività in un solo polo; si risparmia in "hardware" e "software".*

## **Articolo 10 Applicazione dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare (In vigore dal 7 aprile 2011)**

“Comma 1

All'**articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al citato testo unico** di cui al **decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986**, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

Atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e 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 **9 per cento**

Se il trasferimento ha per oggetto case di abitazione, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 , ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis) **2 per cento;**

b) sono abrogate le note del predetto articolo 1, ad eccezione della nota II-bis);

c) nella nota II-bis) dell'articolo 1, le parole: «dell'aliquota del 3 per cento», sono sostituite dalle seguenti:

«dell'aliquota del 2 per cento».

Comma 2

Nei casi di cui al comma 1, l'imposta, comunque, non può essere inferiore a 1.000 euro.

Comma 3

Gli atti assoggettati all'imposta di cui ai commi 1 e 2 e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari sono esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

Comma 4

In relazione agli atti di cui ai commi 1 e 2 sono soppresse tutte le esenzioni e le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali.

Comma 5

Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014.”

### **Commi 1, 2, 3, 4 e 5**

*L'articolo aggiorna, a partire dal 2014, le percentuali dell'imposta di registro sugli atti relativi agli immobili e razionalizza e semplifica tutta la materia.*

## **Articolo 11 Imposta municipale secondaria (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

L'imposta municipale secondaria è introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del consiglio comunale, per sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. L'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza è abolita a decorrere dall'introduzione del tributo di cui al presente articolo.

### Comma 2

Con regolamento, da adottare ai sensi dell'articolo **17, comma 1, della citata legge n. 400 del 1988**, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è dettata la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria, in base ai seguenti criteri:

- a) il presupposto del tributo è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari;
- b) soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione; se l'occupazione è effettuata con impianti pubblicitari, è obbligato in solido il soggetto che utilizza l'impianto per diffondere il messaggio pubblicitario;
- c) l'imposta è determinata in base ai seguenti elementi:
  - 1) durata dell'occupazione;
  - 2) entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari;
  - 3) fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia ed alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del comune;
  - 4) le modalità di pagamento, i modelli della dichiarazione, l'accertamento, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso sono disciplinati in conformità con quanto previsto dall'articolo 9, commi 4, 6 e 7, del presente decreto legislativo;
  - 5) l'istituzione del servizio di pubbliche affissioni non è obbligatoria e sono individuate idonee modalità, anche alternative all'affissione di manifesti, per l'adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge, nonché per l'agevolazione della diffusione di annunci di rilevanza sociale e culturale;
  - 6) i comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997, hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni, in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, nonché ulteriori modalità applicative del tributo.”

### **Commi 1 e 2**

*L'articolo razionalizza ed integra in una sola imposta, a partire dal 2014, la tassa/canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e i tributi/diritti che gravano sulla pubblicità e sulle*

*affissioni. Si tratta, quindi, d'una lodevole opera di semplificazione. Per ora la norma detta solo le linee guida da seguire nel predisporre il relativo regolamento. Per valutarne a pieno l'efficacia occorrerà attendere, pertanto, l'emanazione di questo ultimo.*

## **Articolo 12 Misure in materia di finanza pubblica (In vigore dal 7 aprile 2011)**

### “Comma 1

L'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

### Comma 2

In ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi di cui alla citata **legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti.

### Comma 3

In caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, secondo le modalità di cui all'**articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131**, è assicurato al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento.”

### **Commi 1, 2 e 3**

*I tre commi di questo articolo sono più che altro delle affermazioni di principio. Come si relaziona, infatti, lo sblocco delle addizionali comunali IRPEF con il comma 2? La risposta è quella del comune di Roma dove l'addizionale comunale IRPEF è arrivata ad un'aliquota dello 0,9% e di certo la pressione fiscale per i contribuenti ivi residenti non è rimasta invariata.*

### **Articolo 13 Fondo perequativo per comuni e province (In vigore dal 7 aprile 2011)**

#### **“Comma 1**

Per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, è istituito nel bilancio dello Stato un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. Previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato e in conformità con l'**articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42**, le modalità di alimentazione e di riparto del fondo. Il fondo perequativo a favore dei comuni è alimentato da quote del gettito dei tributi di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, e dalla compartecipazione prevista dall'articolo 7, comma 2. Tale fondo è articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali dei comuni, la seconda le funzioni non fondamentali. Le predette quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.”

#### **Comma 1**

*Il funzionamento del fondo è condizionato dalla definizione dei fabbisogni standard. La gestione trasparente del fondo si presenta piuttosto complessa e richiederà lo sviluppo d'un solido sistema informativo che peraltro deve essere collegato al sistema della riscossione che fornisce le entrate.*

*Le modalità di alimentazione e di riparto del fondo sono demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il comma, tuttavia, non stabilisce né i principi attuativi per la gestione del fondo e né le risorse necessarie per la sua creazione.*

*Si dà vita a una nuova struttura con molte e delicate funzioni dando per scontato che la nostra struttura pubblica ha capacità di mezzi e di risorse umane per assorbirlo, a costo zero. L'esatto contrario del "policy making" del mondo anglosassone dove una norma contiene sempre al proprio interno le modalità e le risorse necessarie per attuarla.*

**Articolo 14 Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie (In vigore dal 7 aprile 2011)**

“Comma 1

L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive.”

**Comma 1**

*Stabilisce l'indeducibilità dalle imposte sui redditi e dall'IRAP della nuova imposta municipale propria.*

“Comma 2

Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'**articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009**, e in particolare:

- a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3;
- b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti.

Comma 3

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 presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime regioni e province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette regioni e province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti.”

**Commi 2 e 3**

*I commi 2 e 3 assicurano la neutralità e l'applicabilità del decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome in quanto le prime già partecipavano ai tributi erariali e le seconde già esercitavano funzioni in materia di Finanza locale.*

“Comma 4

Il presente decreto legislativo concorre ad assicurare, in prima applicazione della citata **legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei comuni. Gli elementi informativi necessari all'attuazione del presente decreto sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'**articolo 13 della citata legge n. 196 del 2009**, nonché alla banca dati di cui all'**articolo 5, comma 1, lettera g), della citata legge n. 42 del 2009.**”

**Comma 4**

*Il comma stabilisce che il decreto concorre ad assicurare in prima applicazione ed in via transitoria l'autonomia di entrata dei comuni. Gli elementi informativi necessari sono acquisiti da una banca dati sui bilanci dei comuni. Tale banca dati è stata costruita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è accessibile all'ISTAT e alle altre organizzazioni pubbliche interessate. In questo caso la norma, che ha creato la banca dati, ha anche stabilito le risorse necessarie per realizzarla: 10 milioni di € nel 2010, 11 milioni di € nel 2011 e 5 milioni di € nel 2012.*

“Comma 5

In coerenza con quanto stabilito con la decisione di finanza pubblica di cui all'**articolo 10 della citata legge n. 196 del 2009**, in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite, anche con riferimento alle tariffe, e propone al Governo le eventuali misure correttive.

Comma 6

È confermata la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali di cui agli **articoli 52 e 59 del citato decreto legislativo n. 446 del 1997** anche per i nuovi tributi previsti dal presente provvedimento.

Comma 7

Sino alla revisione della disciplina relativa ai prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani, continuano ad applicarsi i regolamenti comunali adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene ambientale. Resta ferma la possibilità per i comuni di adottare la tariffa integrata ambientale.”

### **Commi 5, 6 e 7**

*Sono tre commi con disposizioni varie: la prima riguarda il monitoraggio della pressione fiscale in seguito agli effetti provocati dal decreto; il secondo conferma la potestà regolamentare in materia di entrate dei comuni valida anche per i nuovi tributi previsti dal decreto e il terzo conferma i regolamenti comunali sul prelievo (tassa/tariffa) dei rifiuti solidi urbani fino alla revisione della relativa disciplina.*

#### “Comma 8

A decorrere dall'anno 2011, le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico di cui **all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 360 del 1998**, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce. Le delibere relative all'anno 2010 sono efficaci per lo stesso anno d'imposta se la pubblicazione sul predetto sito avviene entro il 31 marzo 2011. Restano fermi, in ogni caso, gli effetti delle disposizioni di cui **all'articolo 1, comma 169, della citata legge n. 296 del 2006.**”

#### **Comma 8**

*È un comma piuttosto importante in quanto obbliga i comuni a deliberare la variazione dell'aliquota dell'addizionale prima del 31 dicembre dell'anno a cui si riferisce. La pubblicazione nell'anno successivo aveva comportato grossi problemi per i sostituti d'imposta nel trattenere correttamente ai sostituiti il saldo di tale imposta, a partire dal mese di marzo dell'anno successivo a cui l'imposta si riferisce.*

*Da notare che quanto trattenuto a saldo nell'anno successivo a quello di riferimento va a finire anche nel CUD che dovrebbe essere consegnato entro febbraio. Per comprendere la portata di quanto detto questo anno l'INPS è stato costretto a ristampare tutti i CUD dei pensionati residenti nel Comune di Roma in quanto questo ultimo ha alzato l'aliquota dell'addizionale del 2010 (pagata in acconto nel 2010 e a saldo nel 2011) alla fine di marzo 2011. Per tale ragione l'INPS ha dovuto ricalcolare l'importo del saldo e stampare un nuovo CUD con tale importo.*

#### “Comma 9

Per il perseguimento delle finalità istituzionali, di quelle indicate nell'**articolo 10, comma 5, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992**, nonché dei compiti attribuiti con i decreti legislativi emanati in attuazione della citata **legge n. 42 del 2009**, e successive modificazioni, anche al fine di assistere i comuni nell'attuazione del presente decreto e nella lotta all'evasione fiscale, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani si avvale delle risorse indicate nell'**articolo 10, comma 5, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992**. A decorrere dal 1° gennaio 2014, l'aliquota percentuale indicata nel predetto articolo è calcolata con riferimento al gettito annuale prodotto dall'imposta di cui all'articolo 8. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie

locali, sono stabilite le modalità di attribuzione delle risorse in sostituzione di quelle vigenti, nonché le altre modalità di attuazione del presente comma.”

### **Comma 9**

*Anche questo è un comma importante in quanto stabilisce che una quota della riscossione dell'ICI prima e dell'Imposta municipale propria a partire dal 2014 è destinata ad assistere i comuni nell'attuazione del presente decreto. Sembra un po' poco in quanto il comma si limita solo a definire le risorse economiche da destinare genericamente all'assistenza ai comuni per le novità introdotte dal decreto e mancano invece sia il valore della quota che le indicazioni di indirizzo su dove, come e quando utilizzare tali risorse, demandati ad un successivo decreto ministeriale.*

*Il comma lascia completa autonomia all'Associazione Nazionale Comuni sull'impiego di queste risorse senza per nulla tener conto che il federalismo municipale da vita ad una struttura a più livelli in cui il collegamento fra centro e periferia, in particolare nella gestione delle imposte e nella lotta all'evasione, aumenterà l'interdipendenza e la necessità di regole di scambio di dati e informazioni condivise.*

*Per chiarire l'importanza di ciò è opportuno fare riferimento all'esperienza pregressa ed ai risultati da questa ottenuti. Infatti la quota della riscossione dell'ICI fu introdotta nel 1992 e a quel tempo doveva servire, attraverso l'ANCI-CNC (Consorzio Nazionale dei Concessionari) a seguire e monitorare l'andamento del gettito realizzato con l'ICI.*

*Solo inizialmente l'ANCI-CNC riuscì a determinare (ma non tutti i comuni trasmisero i dati) l'importo complessivo dell'imposta raccolta. Con la riforma della riscossione, all'inizio degli anni duemila, sempre più il dato complessivo del gettito ICI si trasformò in una stima.*

*Con la chiusura dell'ANCI-CNC il compito passò nel 2005 alla Fondazione "Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)" che doveva "proseguire i servizi finalizzati a fornire adeguati strumenti conoscitivi per una efficace azione accertativa dei Comuni, nonché per agevolare i processi telematici di integrazione nella pubblica amministrazione ed assicurare il miglioramento dell'attività di informazione ai contribuenti".*

*Di sicuro l'istituto ha svolto un'opera meritoria, ma per carenza di risorse (la quota della riscossione fino al 2010 è stata pari allo 0,8 per mille) non è riuscito a creare un sistema informativo adeguato agli importanti compiti che doveva svolgere. Dal 2011 la Legge 13 dicembre 2010, n. 220 ha ampliato l'attività dell'Istituto "all'analisi dei bilanci comunali e della spesa locale, al fine di individuare i fabbisogni standard dei comuni" e la quota della riscossione è salita all'1 per mille.*

*Tenendo conto dei risultati ottenuti con tali valori della quota e del fatto che il comma ha ulteriormente ampliato le attività di assistenza da svolgere, il decreto ministeriale da emanare dovrà incrementare in modo significativo il valore della quota.*

*Si rileva, tuttavia, che il problema è principalmente di tipo informatico in quanto, tra l'altro, richiede la creazione di una rete attraverso cui i comuni alimentano una banca dati. Ma non è*

*questa rete un pezzo del Sistema Pubblico di Connettività? Sarebbe pertanto opportuno che problemi di questo tipo trovino risoluzione in tale ambito senza prevedere la creazione di una rete per ogni specifica esigenza.*

“Comma 10

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 4, stabilisce le modalità per l'acquisizione delle informazioni necessarie al fine di assicurare, in sede di prima applicazione, l'assegnazione della compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto sulla base del gettito per provincia. Fino a che le predette informazioni non sono disponibili, l'assegnazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per ogni comune ha luogo sulla base del gettito di tale imposta per Regione, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.”

### **Comma 10**

*Il comma stabilisce che in attesa della rilevazione sui consumi finali per provincia, da parte dell'ISTAT, verranno utilizzati i dati per regione. Anche in questo caso c'è da chiedersi: quali dati? Quelli ISTAT, come è probabile, o quelli rilevabili dalle dichiarazioni IVA?*