

Un federalismo municipale a sovranità limitata

di Antonio Misiani

Il 20 gennaio 2011, in risposta alle forti critiche sollevate da più parti – tra cui [Legautonomie](#) - nei confronti del testo iniziale del provvedimento, il Relatore presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ha presentato una nuova formulazione dello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale". Questo testo è stato successivamente oggetto di ulteriori importanti emendamenti presentati dal Relatore. La [versione finale del decreto legislativo](#) è stata posta in votazione in Commissione bicamerale il 3 febbraio 2011, con esito infruttuoso (15 a 15).

Le modifiche apportate raccolgono una serie di sollecitazioni provenienti dalle autonomie locali e introducono novità significative: si modifica il meccanismo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, riducendo il peso delle imposte sui trasferimenti immobiliari e della cedolare secca sugli affitti, prevedendo una compartecipazione al gettito IVA ed estendendo al 2012 la clausola di salvaguardia delle risorse (art. 1); si introduce una imposta di soggiorno (art. 2 bis); si sbloccano (parzialmente e selettivamente) le addizionali IRPEF (art. 2 ter); si prevede la revisione dell'imposta di scopo (art. 2 quater); si fissa l'aliquota dell'Imposta municipale propria (art. 4); viene cancellata l'Imposta municipale propria sui trasferimenti (art. 6); si riconosce il principio della dinamicità del gettito delle compartecipazioni, anche se vincolato al rispetto dei saldi di finanza pubblica e a possibili decreti modificativi (art. 1, comma 6 bis).

Questi cambiamenti, pur importanti e in molti casi condivisibili, non sciolgono però i nodi di fondo del decreto: la riduzione delle risorse complessive attribuite ai comuni rispetto alla situazione di partenza; il riconoscimento di un'autonomia tributaria limitata e sbilanciata sui soggetti non residenti; una redistribuzione del carico fiscale molto discutibile; i meccanismi perequativi tutti da definire.

La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali (art. 1)

Nella fase transitoria (2011-2013) si prevede dal 2011 la devoluzione ai comuni del gettito dei seguenti tributi erariali:

- a. imposta di registro e di bollo sugli atti connessi ai trasferimenti immobiliari;
- b. imposta ipotecaria e catastale (esclusi gli atti soggetti ad IVA);
- c. IRPEF per la parte relativa ai redditi da fabbricati residenziali (al netto della cedolare secca sugli affitti);
- d. imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali (qualora il locatore non eserciti attività d'impresa o sia un ente commerciale);
- e. tributi speciali catastali;
- f. tasse ipotecarie;
- g. cedolare secca sugli affitti (imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali, introdotta dallo stesso D.Lgs.).

Rispetto alla devoluzione integrale prevista nella versione iniziale, il nuovo testo del D.lgs. prevede:

- la devoluzione del 100% del gettito dell'IRPEF sui redditi da fabbricati residenziali (lettera c) e dell'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione (lettera d);
- la devoluzione del 30% degli altri tributi (lettere a, b, e, f);
- la **devoluzione di una quota della cedolare secca** (lettera g) ai comuni delle regioni a statuto ordinario pari al 21,7% per l'anno 2011 e al 21,6% a decorrere dal 2012. Per gli anni 2011 e 2012, per assicurare ai comuni risorse pari ai trasferimenti soppressi, la quota può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi. Dal 2014 la quota può essere incrementata sino al 100% con la contestuale ed equivalente riduzione della compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare e, ove necessario, della compartecipazione al gettito IVA.
- una **compartecipazione IVA** finanziariamente equivalente al 2% del gettito IRPEF. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito IVA ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito IVA per provincia suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune;

Le variazioni annuali del gettito devoluto ai comuni non determinano la modifica delle aliquote e delle quote di cui sopra, che possono invece essere modificate solo con DPCM d'intesa con la Conferenza Stato-Autonomie.

Rimane allo Stato il gettito delle imposte ipotecaria e catastale su atti soggetti ad IVA. A decorrere non più dal 2011, ma **dal 2012, viene assegnato all'Erario il gettito dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica (addizionale ENEL)**, che cessa di essere applicata nelle regioni a statuto ordinario.

Ai comuni è garantito che le variazioni annuali del gettito dei tributi devoluti non determinano la modifica delle aliquote e delle quote di cui sopra.

La devoluzione ai comuni dei tributi è destinata a fiscalizzare trasferimenti erariali, quantificati dalla Relazione Tecnica (RT) in 12.952 milioni nel 2011 (di cui 11.243 milioni nelle regioni a statuto ordinario) e 11.967 milioni nel 2012 (di cui 10.388 milioni nelle regioni a statuto ordinario), al netto delle decurtazioni di 1.500 milioni nel 2011 (di cui 1.323 milioni nelle regioni a statuto ordinario) e 2.500 milioni nel 2012 (di cui 2.204 milioni nelle regioni a statuto ordinario) disposte dal [D.l. 78/2010](#).

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione-fiscalizzazione **viene istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio** destinato a durare tre anni (nella prima formulazione erano cinque) fino all'attivazione nel 2014 del fondo perequativo previsto dalla [Legge 42/2009](#). Il Fondo è alimentato con il gettito dei tributi di cui alle lettere a-g. Non affluisce invece nel Fondo il gettito della compartecipazione IVA. Per gli anni 2011 e 2012 la dotazione del Fondo non può essere inferiore all'ammontare dei trasferimenti erariali soppressi.

Previo accordo in Conferenza Stato-città, **un decreto interministeriale stabilisce le modalità di alimentazione e riparto del Fondo** nonché le quote del gettito dei tributi devoluti al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. Il riparto tiene conto dei fabbisogni standard nonché, sino al 2013, della redistribuzione di una quota pari al 30% della dotazione del Fondo tra i comuni in base al numero dei residenti. Per i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali nonché per le isole mono comune sono stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate, idonee comunque ad assicurare che sia ripartito in favore dei predetti enti una quota non inferiore al 20% della dotazione del fondo al netto della quota del 30% di cui sopra.

Regioni a statuto ordinario: tributi devoluti ai comuni e fiscalizzazione dei trasferimenti	% devoluta	Milioni €	
		2011	2012
Trasferimenti soppressi		-11.243	-10.388
Addizionale ENEL			-614
Totale minori risorse		-11.243	-11.002
a. imposta di registro e bollo sui trasferimenti immobiliari	30%	762	775
b. imposta ipotecaria e catastale	30%	531	542
c. IRPEF fondiaria	100%	5.790	5.167
d. imposta di registro e bollo sui contratti di locazione immobiliari	100%	708	711
e. tributi speciali catastali	30%	7	7
f. tasse ipotecarie	30%	29	30
g. cedolare secca sugli affitti	21,7%-21,6%	527	746
Compartecipazione IVA	= 2% IRPEF	2.889	3.024
Totale maggiori risorse		11.243	11.002

Per incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario viene loro garantito l'accesso all'anagrafe tributaria, una quota elevata al 50% (e attribuita in via provvisoria in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo) del maggior gettito accertato dei tributi statali nonché l'intero maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati (pari a 183 milioni nel 2011 e 104 milioni dal 2012, che però il [D.l. 78/2010](#) aveva già attribuito al bilancio dello Stato). Vengono quadruplicate le sanzioni amministrative per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione all'Agenzia del

Territorio e il 75% dell'importo delle sanzioni irrogate è devoluto al comune dove è ubicato l'immobile interessato.

La cedolare secca sugli affitti (art. 2)

Lo schema di Decreto legislativo introduce, dal 2011, la possibilità per i proprietari di unità immobiliari ad uso abitativo locate di optare per una cedolare secca sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali, dell'imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione, nonché le imposte di bollo sulle risoluzioni e le proroghe del contratto di locazione. La nuova versione del decreto legislativo prevede due aliquote:

- 21% sui canoni liberi;
- 19% sui canoni concordati previsti dalla [Legge 431/1998](#).

Nel caso di opzione per la cedolare secca è sospesa la facoltà per i proprietari di chiedere l'aggiornamento del canone. Il fondo fino a 400 milioni previsto dalla seconda bozza in favore delle famiglie dei conduttori di unità immobiliari adibite ad abitazione principale è scomparso nella versione finale del provvedimento.

Il gettito della cedolare secca verrà parzialmente devoluto ai comuni: 21,7% nel 2011 e 21,6% dal 2012.

Dal punto di vista della finanza municipale, l'introduzione della cedolare secca – che non ha nulla a che fare con una riforma in senso federalista della finanza comunale - comporta una serie di problemi.

Il primo punto riguarda le perdite di gettito derivanti dallo sconto fiscale riconosciuto ai contribuenti. La RT evidenzia una sostanziale neutralità finanziaria (ma in termini di competenza solo dal 2013) che dipende in misura determinante dall'ipotesi di un consistente e crescente recupero di evasione fiscale, grazie ad un'aliquota più ridotta e al forte rafforzamento delle sanzioni. La quantificazione di tale recupero appare però discutibile: in un [Dossier](#) di analisi del provvedimento **il Servizio Bilancio della Camera dei Deputati ipotizza una sovrastima del gettito della cedolare secca ascrivibile all'emersione pari a circa il 18% del relativo gettito dell'imposta. Secondo i dati della RT in assenza di recupero di evasione l'effetto netto della cedolare sarebbe una perdita di gettito di 918 milioni.**

Secondo altre fonti la perdita di gettito connessa all'introduzione della cedolare secca sarebbe molto più elevata di quanto stimato dal Governo: 1,8 miliardi secondo [Il Sole 24 Ore](#), 1,4 miliardi secondo [Confedilizia](#), 1,5 miliardi secondo gli economisti Pellegrino, Piacenza e Turati. L'incertezza sull'effettivo recupero dell'evasione mette a rischio la copertura complessiva del decreto legislativo.

Per quanto riguarda i comuni, la devoluzione di quota parte del gettito della cedolare e il venir meno dal 2013 della clausola di salvaguardia comporta il rischio di minori entrate per centinaia di milioni di euro, che andrebbero ad aggiungersi al pesante taglio dei trasferimenti erariali confermato dallo schema di D.lgs.

Entrate - competenza (milioni €)	2011	2012	2013	2014
Irpef unità locate	-3.098	-3.098	-3.098	-3.098
Irpef emersione	-118	-197	-276	-276
Addizionale regionale unità locate	-142	-142	-142	-142
Addizionale regionale emersione	-4	-7	-10	-10
Addizionale comunale unità locate	-47	-47	-47	-47
Addizionale comunale emersione	-1	-2	-3	-3
Registro e bollo	-277	-277	-277	-277
Totale minori entrate	-3.687	-3.770	-3.853	-3.853
Cedolare secca unità locate	2.646	2.646	2.646	2.646
Cedolare secca emersione	548	912	1.277	1.277
Totale maggiori entrate	3.194	3.558	3.923	3.923
SALDO – con emersione	-493	-212	70	70
SALDO – senza emersione	-918	-918	-918	-918

L'introduzione della cedolare suscita, inoltre, parecchi interrogativi anche sotto un profilo di equità sociale. Al di là della opportuna previsione di un'aliquota differenziata tra canoni liberi e calmierati, l'effetto più significativo della cedolare secca è **un consistente sconto per i contribuenti in regola**, che pagherebbero nel 2011 non più gli attuali 3.564 milioni (3.098 IRPEF + 142 addizionale regionale IRPEF + 47 addizionale comunale IRPEF + 277 registro/bollo) ma i 2.646 milioni dovuti con la cedolare secca, **con uno sgravio fiscale di 918 milioni (il 26% in meno rispetto all'attuale livello di imposizione)**.

Il recupero di evasione è possibile, ma la sua dimensione è assolutamente incerta.

Quanto agli inquilini, che rappresentano il 18,9% delle famiglie (dati 2008 – fonte: [ISTAT](#)), la **traslazione su di loro di almeno parte dei benefici fiscali dell'imposta sostitutiva è del tutto teorica**. E' invece sicuro il **sostanziale smantellamento del Fondo sociale per gli affitti** di cui alla [Legge 431/1998](#), che il Governo Berlusconi ha ridotto dai 205,6 milioni del 2008 ai 143,8 milioni del 2010 fino ai 33,5 milioni del 2011.

Nel complesso, in un Paese in cui nel 2009 era a rischio di povertà il 30,8% di chi viveva in affitto a fronte di un dato medio del 18,4% (fonte: [Eurostat](#)) e 150 mila famiglie verranno sfrattate per morosità nei prossimi cinque anni (fonte: [SUNIA-CGIL](#)) è molto discutibile destinare risorse così rilevanti alla riduzione dell'imposizione fiscale sui proprietari di immobili locati in un contesto di forte indebolimento delle politiche a favore degli inquilini.

Imposta di soggiorno, addizionale IRPEF e imposta di scopo (artt. 2 bis, 2 ter e 2 quater)

Il nuovo testo del provvedimento prevede la **facoltà di istituire una imposta di soggiorno** per i comuni capoluogo di provincia, le unioni dei comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. L'imposta è applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo fino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali. I comuni, con proprio regolamento, possono prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo.

Un regolamento disciplinerà la **graduale cessazione della sospensione del potere dei comuni di istituire o aumentare l'addizionale IRPEF**. Lo sblocco riguarda i comuni con addizionale inferiore allo 0,4%. Per i primi due anni l'addizionale può essere istituita o aumentata fino allo 0,2% annuo, con un tetto massimo dello 0,4%. Secondo i dati pubblicati da [Il Sole 24 Ore](#) sono 3.543 (il 43,8% del totale) i comuni che potenzialmente potrebbero ritoccare l'aliquota dell'addizionale. La stragrande maggioranza dei capoluoghi di provincia (85 su 106) hanno invece un'aliquota bloccata perché pari o superiore allo 0,4%.

Aliquota 2010 dell'addizionale IRPEF	Totale comuni	di cui: capoluoghi
0,0%	1.967	4
0,1%	198	3
0,2%	913	6
0,3%	465	8
Comuni con addizionale < 0,4%	3.543	21
Comuni con addizionale ≥ 0,4%	4.551	85
TOTALE COMUNI	8.094	106

Sempre con un successivo regolamento verrà **rivista l'imposta di scopo** introdotta dall'articolo 1, comma 145 della [Legge 296/2006](#), in modo tale da prevedere l'individuazione di opere pubbliche ulteriori, l'aumento fino a 10 anni della durata massima di applicazione dell'imposta e la possibilità che il gettito dell'imposta finanzia l'intero ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare.

Il federalismo municipale a regime

Nella fase a regime, a partire dal 2014, la nuova formulazione del provvedimento introduce:

- **una imposta municipale propria (IMUP) che sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali nonché l'ICI (artt. 4 e 5)**. L'IMUP ha per base imponibile il valore

dell'immobile determinato ai fini ICI e per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale. **L'aliquota base dell'IMUP è pari al 7,6%** ed è modificabile con DPCM d'intesa con la Conferenza Stato-autonomie tenendo conto delle analisi effettuate dalla Commissione tecnica paritetica (o dalla Conferenza di coordinamento della finanza pubblica, ove istituita). **Secondo i [calcoli ANCI](#) per garantire l'invarianza di gettito l'aliquota base dovrebbe invece essere fissata intorno all'8,5%.**

I comuni possono modificare l'aliquota in aumento o in diminuzione sino a 3‰ (ordinaria) o 2‰ (ridotta). L'aliquota è dimezzata per gli immobili locali. E' stata invece eliminata la riduzione inizialmente prevista per gli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, per quelli posseduti da enti non commerciali. I comuni possono tuttavia adottare un'aliquota ridotta fino alla metà per gli immobili non produttivi di reddito fondiario ovvero posseduti da soggetti passivi IRES (eventualmente applicabile limitatamente a determinate categorie di immobili). **Sono escluse dall'imposta l'abitazione principale e le pertinenze della stessa.** L'elenco delle esenzioni previste dal nuovo testo coincide sostanzialmente con quello vigente per l'ICI, poiché sono stati esclusi dall'applicazione dell'imposta gli immobili con destinazione ad usi culturali (art. 7, comma 1, lettera c) del D.Lgs. 504/1992) e quelli utilizzati dagli enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, ricettive, sanitarie, didattiche, ricreative, sportive nonché ad attività religiose o di culto (art. 7, comma 1, lettera i) del D.Lgs. 504/1992). **L'esenzione di cui alla lettera i) dovrebbe comportare una importante perdita di gettito rispetto alla formulazione iniziale del provvedimento.** Secondo [stime di fonte ANCI](#) l'analoga esenzione ICI, oggetto di una [procedura di infrazione](#) avviata dalla Commissione Europea, determinerebbe minori entrate per 700 milioni. Ben diversi sono i numeri resi noti dal [Presidente della COPAFF](#), che parla di un mancato gettito IMUP di 80 milioni. **La cancellazione dell'aliquota ridotta inizialmente prevista per le attività produttive e gli enti non commerciali appesantirà notevolmente il carico fiscale** su tali categorie di immobili rispetto all'attuale regime ICI (aliquota media pari al 6,4‰): +19% con aliquota IMUP al 7,6‰ e +33% con aliquota IMUP all'8,5‰ (come sostiene l'ANCI). In complesso, secondo i dati della Relazione Tecnica l'IMUP sostituirebbe imposte che oggi producono un gettito pari a 11.570 milioni (IRPEF immobili non locati 1.545 milioni, addizionale regionale IRPEF 79 milioni, addizionale comunale IRPEF 26 milioni, ICI 9.920 milioni).

- **La nuova formulazione del D.Lgs. cancella l'Imposta municipale sui trasferimenti immobiliari, anche se viene mantenuta l'unificazione del prelievo nell'imposta di registro nonché l'unificazione delle relative aliquote (art. 6).** Si prevede l'applicazione di un'aliquota del 2% se il trasferimento ha per oggetto case di abitazione principale, mentre per i trasferimenti di tutte le altre tipologie di immobili si applica l'aliquota del 9%. Tali aliquote sono inferiori al livello oggi vigente ma l'importo minimo da versare non può essere inferiore a 1.000 euro. Stando alle stime della Relazione Tecnica, il gettito totale delle imposte attualmente applicate è pari a 4.556 milioni. Il nuovo regime determinerebbe una sostanziale invarianza di gettito rispetto alla normativa vigente. A decorrere dall'anno 2014 ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare pari al 30%. Resta inoltre assegnato ai comuni il gettito dei tributi devoluto ai sensi dell'art. 1.
- **L'Imposta municipale secondaria (IMUS), inizialmente introdotta con carattere facoltativo previa consultazione referendaria, viene opportunamente prevista in forma obbligatoria dal 2014 (art. 7)** per sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. Viene invece abolita l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza (addizionale ECA). Le entrate comunali sostituite dall'IMUS producono attualmente un gettito pari a 970 milioni.

L'articolo 7-ter disciplina l'istituzione nel bilancio dello Stato, a partire dal 2014, di un **Fondo perequativo per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province**, successivo alla determinazione dei fabbisogni

standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali. Previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, con DPCM sono stabilite, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato, 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 1, commi 1, 1-bis e dalla compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare. Il fondo è articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali dei comuni, la seconda le funzioni non fondamentali. Tali quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.

Conclusioni: un federalismo municipale a sovranità limitata

Nella fase transitoria (2011-2013) la fiscalizzazione dei trasferimenti è coerente con quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione nonché dalla [Legge 42/2009](#). La devoluzione dei tributi relativi ai trasferimenti e al reddito degli immobili va nella direzione delle richieste da tempo avanzate dalle associazioni degli enti locali (tra cui Legautonomie). Rispetto alla versione iniziale del D.lgs., la riduzione del peso delle imposte sui trasferimenti immobiliari, l'introduzione della compartecipazione IVA e l'estensione della clausola di salvaguardia (richieste avanzate anche da [Legautonomie](#)) insieme alla devoluzione solo parziale del gettito della cedolare secca dovrebbero garantire una maggiore certezza di risorse e una minore sperequazione territoriale. **La fase transitoria definita dal decreto continua però a presentare non pochi punti critici:**

- **viene confermato il taglio dei trasferimenti** di 1.500 milioni nel 2011 e 2.500 milioni dal 2012, violando l'impegno contenuto nell'art. 14, comma 2 del [D.I. 78/2010](#) (che aveva previsto che in sede di attuazione del federalismo fiscale non si tenesse conto dei tagli disposti dal medesimo decreto-Legge). Dal 2013, inoltre, verrà meno la clausola di salvaguardia. **Molti comuni saranno perciò costretti nel 2011 ad aumentare le addizionali IRPEF** per recuperare almeno parte di queste minori entrate;
- **gli spazi di autonomia tributaria dei comuni rimangono quasi nulli**, poiché fino al 2013 non avranno alcuna autonomia decisionale sulle aliquote dei tributi loro assegnati. Unica eccezione, l'addizionale IRPEF, per una parte dei comuni e in misura limitata;
- **le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio sono tutte da definire** (non è chiaro, in particolare, in che misura la perequazione avverrà in base ai fabbisogni standard o alla capacità fiscale degli enti) e il suo meccanismo di funzionamento prefigura una perequazione di tipo orizzontale (in contrasto con quanto stabilito dalla Legge delega).

Numerosi sono i problemi che rimangono aperti anche per quanto riguarda l'assetto a regime (dal 2014) del federalismo municipale:

- **l'IMUP appare scarsamente idonea per una efficace responsabilizzazione delle amministrazioni comunali** nei confronti dei cittadini-contribuenti, poiché ricade in gran parte su soggetti non residenti e non votanti nel comune in cui è riscossa (i proprietari di seconde case, società ed enti proprietari di immobili ad uso non residenziale);
- **la totale esenzione della prima abitazione è in aperta contraddizione con il principio del beneficio**, uno dei cardini teorici dei sistemi fiscali federalisti. Di fatto, poiché il 68,5% delle famiglie (dati 2008 – fonte: [ISTAT](#)) vive in un'abitazione di proprietà, oltre due terzi dei contribuenti verrebbero esentati dal contribuire alla principale fonte di entrata dei comuni;
- **la manovrabilità dell'IMUP è inferiore a quanto attualmente previsto per l'ICI** poiché i comuni possono solamente modificare le aliquote e introdurre con regolamento l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso;
- **il sistema perequativo** – di cruciale importanza, data la sperequazione territoriale del gettito dell'IMUP e degli altri tributi devoluti - **rimane indeterminato**. Lo schema di D.lgs. si limita sostanzialmente a citare quanto già stabilito dalla [Legge 42/2009](#);
- **il provvedimento lascia irrisolti altri nodi importanti** quali il futuro della tassa/tariffa rifiuti (TARSU/TIA) e l'utilizzabilità o meno degli oneri di urbanizzazione per finanziare le spese correnti.

In definitiva, **il decreto sul federalismo municipale definisce un modello “a sovranità limitata”, piuttosto distante dalle ambizioni e dagli obiettivi della legge delega del 2009.** L'ampia riscrittura della versione iniziale ha permesso di correggere alcuni limiti ed incongruenze, accogliendo almeno parte delle istanze sollevate dal mondo delle autonomie locali. Ma il quadro complessivo rimane nettamente al di sotto delle aspettative:

- **i comuni potranno contare, nel complesso, su minori entrate rispetto a quelle disponibili fino al 2010**, a causa della conferma dei pesanti tagli dei trasferimenti decisi con il D.L. 78/2010. L'unica strada per recuperare parte delle risorse venute meno sarà l'utilizzo dei limitati spazi di autonomia fiscale (addizionale IRPEF *in primis*) e tariffaria;
- **il federalismo municipale comporterà più tasse dal 2011 per i redditi da lavoro e da pensione** (per effetto dello sblocco delle addizionali IRPEF, parziale fino al 2012 e totale dal 2013) **e dal 2014 per le attività produttive e gli enti non commerciali** (a causa dell'aliquota IMUP al 7,6%, nettamente superiore all'attuale aliquota media ICI pari al 6,4%), **mentre sarà notevolmente ridotta l'imposizione sui proprietari di immobili locati** (grazie all'introduzione della cedolare secca sugli affitti e alla previsione di un'aliquota IMUP dimezzata). **Nessun beneficio significativo è invece previsto per le famiglie in affitto;**
- **l'autonomia tributaria dei comuni sarà minore di quella garantita fino al 2007**, quando era ancora in vigore l'ICI sulla prima casa e i tributi manovrabili rappresentavano il 42% delle entrate correnti dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Nella fase transitoria (2011-2013) i comuni avranno voce in capitolo solamente sulla Tassa rifiuti e l'addizionale IRPEF (pari al 14% delle entrate correnti), mentre sugli altri tributi devoluti non avranno alcun potere decisionale. Dal 2014, con l'introduzione dell'IMUP e dell'IMUS, il peso dei tributi effettivamente manovrabili aumenterà a circa il 38% delle entrate correnti totali: un livello comunque inferiore a quello del 2007;

Regioni a statuto ordinario: gettito dei tributi comunali manovrabili (milioni €)	Anno 2007	Anni 2008 – 2010	Fase transitoria (2011-2013)	Fase a regime (dal 2014)
ICI (IMUP dal 2014)	11.363			10.169
Imposta di scopo	6		6	6
TOSAP (IMUS dal 2014)	188			184
COSAP (IMUS dal 2014)	325			318
Imposta sulla pubblicità (IMUS dal 2014)	242			301
Diritti sulle affissioni (IMUS dal 2014)	67			62
Imposta sulle insegne	35			
Addizionale IRPEF	2.246		2.527	2.527
TARSU/TIA	3.849	4.177	4.177	4.177
Imposta di soggiorno (dal 2011)				
Totale tributi manovrabili	18.321	4.177	6.710	17.744
Entrate correnti	43.375	46.488	46.488	46.488
% tributi manovrabili	42%	9%	14%	38%

- **il principale tributo proprio dei comuni (l'IMUP) ricadrà prevalentemente su soggetti non residenti**, accentuando la contraddizione aperta dall'abolizione dell'ICI sulla prima casa. E' una scelta che deresponsabilizza gli amministratori locali negando il principio basilare del federalismo fiscale: “vedo, pago, voto”;
- **l'indeterminatezza dei fondi di riequilibrio (tra il 2011 e il 2013) e di perequazione (dal 2014) rappresenta un'incognita per la tenuta del sistema.** In assenza di una efficace perequazione, gli squilibri nella distribuzione territoriale delle risorse potrebbero allargarsi notevolmente. La mancata definizione dei criteri di ripartizione apre inoltre la strada ad una sistematica conflittualità nella gestione dei fondi di riequilibrio, analogamente a quanto accade attualmente per il Fondo sanitario nazionale.