

IL FEDERALISMO MUNICIPALE TRA LE CONFLITTUALITA' POLITICHE E I QUESTIONARI SOSE.

(L'IVA SUI TRASFERIMENTI IMMOBILIARI DALLE IMPRESE?)

di Ettore Jorio

Si è chiuso, da poco, lo scontro istituzionale sul federalismo municipale, conclusosi con un accordo concertativo, perfezionatosi tra il Governo e l'Anci, con non poche difficoltà.

L'intesa è stata raggiunta:

- definendo, da subito, la valorizzazione dell'IMU, che entrerà in funzione nel 2014, allo 0,76%;
- prevedendo la possibilità per i sindaci di aumentare l'addizionale Irpef fino allo 0,4%, con incrementi annui non superiori allo 0,20%;
- stabilendo una compartecipazione del 21,7% sul gettito che perverrà dall'applicazione della cedolare secca sugli affitti, determinata nella misura del 21% sui canoni liberi e del 19% su quelli concordati;
- confermando la compartecipazione del 2% sull'Irpef "geografica", ovverosia quella prodotta sul territorio di riferimento;
- attribuendo ai comuni una ulteriore compartecipazione del 30% del gettito delle imposte "immobiliari" (di registro, di bollo, ipotecarie e catastali);
- assegnando agli anzidetti enti locali il 50% del gettito sopravvenuto a seguito delle azioni di recupero dell'evasione fiscale e il 75% di quello derivante dall'emersione delle cosiddette case fantasma¹.

A tutto questo non farà, molto probabilmente, seguito il voto favorevole della Commissione bicamerale, di cui all'art. 3 della legge 42/09, ove l'ipotesi governativa, verosimilmente, registrerà i quindici voti favorevoli (dell'attuale maggioranza di governo) dei trenta disponibili.

L'Esecutivo sarà, quindi, costretto - nell'ipotesi in cui voglia mantenere ferme le sue posizioni sul testo convenuto con i comuni - a relazionare sul tema al Parlamento prima di procedere all'adozione definitiva del decreto legislativo relativo, da perfezionare dunque in provvedimento legislativo trascorsi trenta giorni dalla trasmissione delle previste relazioni alle due Camere (art. 3, comma 4). Interessanti gli emendamenti presentati in commissione. In particolar modo, quelli proposti dal sen. Mario Baldassarri. Più precisamente quello che avrebbe voluto reintrodurre l'ICI deducibile dai redditi e, con questo, risolvere problemi di "identificazione" e valorizzazione dell'IMU, ma soprattutto quello finalizzato ad attribuire ai comuni la compartecipazione all'Iva piuttosto che all'Irpef.

Quest'ultima opzione farebbe giustizia, se condivisa, in relazione ad un errore di ipotesi che ha condizionato l'intero confronto politico-istituzionale, ove si è registrata la mancata individuazione di un interessante "bersaglio" fiscale, il cui gettito, peraltro interessantissimo per portata, avrebbe potuto soddisfare meglio le esigenze di entrata dei comuni. Sin dall'inizio della idealizzazione della finanza comunale è stato individuato, in linea con il principio ispiratore dell'ICI, il patrimonio immobiliare, quale base imponibile da sottoporre al relativo prelievo fiscale da destinare alle casse comunali. Ebbene, si sono individuate per

¹ **Osculati F.**, *Il federalismo municipale impantanato*, www.astrid.eu, 31 gennaio 2011.

l'occasione nell'imposta di registro, gravante sui trasferimenti effettuati a qualsiasi titolo negoziale, in quella successoria e nelle conseguenti imposte di bollo, catastali e ipotecarie.

In cosa è consistito l'errore di ipotesi, o meglio la trascuratezza del legislatore? In una tale previsione economico-fiscale, è stato escluso il maggiore prelievo afferente i trasferimenti immobiliari tra vivi, quelli riguardati il mercato del cosiddetto nuovo. Il rilievo è riferito all'Iva, cui vengono sottoposte tutte le cessioni *inter vivos* di immobili praticate dai costruttori ai privati. Una imposta, questa, sopportata dagli alienatari: a) nella aliquota del 4% , in caso di acquisto di abitazione "prima casa" non di lusso, che surroga le imposta di registro (7%+2% di ipotecaria e 1% di catastale) ordinariamente gravante su una siffatta tipologia di negozio, agevolato anche nelle imposte "ipotecatastali" e di registro da corrispondere all'Erario in misura fissa (168 euro per quella di registro, ma anche per la ipotecaria e la catastale); b) nella aliquota del 10% per gli acquisti di abitazioni non di lusso e "non prima casa", oltre alle suddette imposte fisse di 168 euro ciascuno per registro-ipotecarie-catastali; c) nell'aliquota del 20% per tutti gli altri fabbricati/unità immobiliari, oltre - anche qui - alle riferite imposte fisse registro-ipotecatastali. A ben vedere, una trascuratezza di alto pregio economico/finanziario e, quindi, di consistente gettito a favore dei comuni, peraltro avvenuta in difformità del criterio di geograficità dell'Iva insinuata nei provvedimenti legislativi e reiterata nelle relative ipotesi attuative.

Tutto ciò è riferibile alle entrate fiscali che saranno in godimento graduale dei comuni.

Sul piano, invece, della individuazione delle spese "ottimali" (e del fabbisogno relativo), da sostenere per l'erogazione dei servizi afferenti le funzioni fondamentali, è già legge dello Stato il d. lgs. 216 del 26 novembre 2010, con il quale il legislatore, ben supportato dalla Conferenza Unificata e dal voto favorevole della bicamerale, ha stabilito il da farsi. Ha istituito un percorso ricognitivo, da effettuarsi a cura della SOSE Spa (la società pubblica che si occupa degli studi di settore), coadiuvata dall'Ifel (l'istituto della finanza e l'economia locale dell'Anci) e dall'Upi, per determinare i fabbisogni *standard* in base ai quali saranno finanziati i comuni per assicurare il corretto assolvimento delle loro funzioni fondamentali. Funzioni, queste, definite in via provvisoria dall'art. 3 dell'anzidetto d.lgs., in attesa della tanto auspicata Carta delle Autonomie, che tarda inspiegabilmente ad essere approvata dal Parlamento. A proposito di tale procedura, essa è stata scandita in tre tempi e organizzata attraverso l'invio di appositi questionari ai comuni e alle province, attraverso i quali censire le caratteristiche e i costi ideali riferiti ai servizi prestazionali esistenti, afferenti le funzioni fondamentali da esercitare in favore della collettività amministrata.

Vediamo il percorso nei suoi particolari.

Esso nasce, come detto, dall'esigenza conoscitiva di quello che è il *core business* del sistema degli enti locali, cui il detto decreto legislativo si riferisce. In buona sostanza, per individuare il giusto costo dei servizi tipici è necessario conoscere prioritariamente da che cosa si compongono, nella loro migliore espressione, e quanto costano in termini di risorse umane ed economiche impiegate. Ciò al fine di determinare il "prezzo giusto" da assicurare agli enti locali perché possano renderli in condizioni di assoluta efficacia ed efficienza. In sintesi, quel "costo efficiente" necessario per garantire i servizi attuativi delle funzioni fondamentali dei comuni, singoli e associati, delle province e (poi) delle città metropolitane.

Attesa la complessità dell'operazione, sono stati individuati degli *step* operativi annui, più esattamente tre moduli dei quali ciascuno dovrà attendere all'analisi conoscitiva relativa a due dei sei settori fondamentali, di cui si articola l'attività istituzionale dei comuni (polizia municipale e funzioni generali, il primo anno; funzioni di istruzione pubblica e viabilità e

trasporti, il secondo anno; territorio e ambiente, nonché settore sociale, il terzo anno) e delle province: mercato del lavoro e funzioni generali, per il primo anno; funzioni di istruzione pubblica e trasporti, per il secondo; gestione del territorio e tutela ambientale, per l'ultimo).

Quanto all'individuato strumento di indagine (il questionario) e alla griglia distributiva del triennio di ricerca e reperimento dei dati per la determinazione dei fabbisogni *standard*, per far sì che ne venga garantita l'applicazione a regime graduato in quello successivo (2015-2017), è appena il caso di precisare che si sono inizialmente privilegiate le ricognizioni relative ai settori più "facili" [polizia municipale e funzioni generali per i comuni (e unioni di comuni) e mercato del lavoro e funzioni generali per le province], in quanto tradizionalmente svolti dai rispettivi enti locali con le loro risorse umane, per nulla influenzati quindi dal ricorso alle esternalizzazioni di cui il sistema autonomistico è stato invaso nell'ultimo decennio, a causa del ricorrente blocco del *turn over*. Ciò è accaduto soprattutto nel settore sociale, che comporterà innumerevoli difficoltà ricognitive, anche perché la più attuale previsione normativa sui finanziamenti ad esso relativa suscita più di una perplessità, specie in relazione alla perequazione caratteristica afferente il sistema salutare nella sua interezza². Un problema serio, quello che riguarderà il settore sociale in quanto non si renderà affatto possibile rendicontare una attività assistenziale ancora in embrione, attesa la incompiutezza perenne della "riforma" che vada a realizzare l'auspicata modifica nel senso di pervenire ad una assistenza socio-sanitaria, fino ad oggi perseguita e, in qualche modo, assicurata sulla base della maggiore sensibilità di alcuni sindaci.

I questionari utilizzati per la ricerca dei dati, iniziata l'appena trascorso 31 gennaio, sono abbastanza complessi. Per esempio, quello relativo alla "polizia municipale" (FC02U) è articolato in 121 domande organicamente distribuite in dieci quadri riguardanti:

- 1. gli elementi specifici del territorio, ove vanno dettagliati il numero e l'ubicazione dei semafori, le zone destinate a traffico limitato, l'esistenza di campi rom e ogni altra informazione utile a caratterizzare il territorio di competenza, sia in termini fisici che di funzionalità;
- 2. il personale, per il quale occorre indicare, oltre alla sua consistenza numerica, la suddivisione del relativo *status* giuridico e le iniziative destinate alla sua formazione, anche in termini di ore dedicate *ad hoc*;
- 3. le unità locali definite quanto a superficie utile e a destinazione funzionale;
- 4. le dotazioni strumentali, riferite a beni mobili registrati (auto e moto), ad arredi, attrezzature e strumentazioni tecnologiche;
- 5. le modalità di svolgimento, con specificazione della misurazione delle diverse attività svolte, specializzate per quella ordinaria ovvero per quella esercitata quale polizia giudiziaria, e delle modalità più strettamente gestionali;
- 6. i servizi svolti, anche in termini di sanzioni irrogate, di fermi disposti e arresti effettuati;
- 7. le forme associate, intendendo per tali le tipologie e le forme dei servizi resi in regime di associazione interistituzionale ovvero con modalità consortili;

² Jorio E., *Il federalismo fiscale e l'assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli. Una eccezione di incostituzionalità*, www.astrid.eu, n. 21, 2010;

- 8. le entrate, individuate nella loro interezza, anche riferite alle attività più “aleatorie”;
- 9. le spese, specificate nel dettaglio
- 10. le spese per il personale, onnicomprensive di compensi in senso lato, oneri previdenziali e connessi.

Siffatti questionari, resi disponibili agli enti locali destinatari su un apposito portale denominato “progetto federalismo fiscale (<https://opendate.sose.it/fabbisognistandard>)” dovranno essere restituiti, correttamente compilati in ogni loro sessione, entro il termine di sessanta giorni, pena la sanzione a carico degli enti locali, resisi eventualmente inadempienti, di sospensione immediata dei trasferimenti ordinari assicurati dallo Stato in loro favore. Una restituzione carica di responsabilità, dal momento che gli stessi dovranno essere firmati, dal sindaco o dal presidente della provincia e dal responsabile dei rispettivi servizi finanziari, nella copia cartacea da restituire per via fax. I dati trasmessi sono ovviamente modificabili e/o integrabili entro i termini disponibili per adempimento, dopodiché sono sottoposti ad una verifica di congruità da parte della Sose, che potrà richiedere ogni chiarimento necessario.

Tutto questo è accompagnato dall’inasprimento del confronto politico, rafforzatosi anche e soprattutto per altre ragioni, che nulla hanno a che fare con il federalismo fiscale.

La sua attuazione, com’era nelle previsioni, ha prodotto di per sé l’accelerazione delle scaramucce politico-ideologiche, tanto da fare (ri)dividere i favorevoli e i contrari, dopo essere stati insieme nel condividere in Parlamento l’approvazione della legge 42/09 e dopo avere approvato in Commissione i tre vigenti decreti delegati (federalismo demaniale, Roma Capitale, fabbisogni *standard* per comuni e province).

Un fenomeno, per alcuni versi, naturale nella fase di attuazione pratica delle regole, specie in presenza di provvedimenti applicativi delegati. Ordinariamente sofferti perché, in genere, stimolanti per la riemersione dei diversi Dna ideologici delle forze politiche coinvolte a vario titolo ovvero strumentali per affievolire la paternità delle riforme, da potere eventualmente vantare con il proprio elettorato.

Quanto detto dimostra le difficoltà di esecuzione del progetto “federalismo fiscale”, ma soprattutto la sottovalutazione di quella che è la parte più importante della riforma: la perequazione. Non si sa chi ancora la vuole davvero; come la si voglia fare funzionare; da cosa saranno alimentati i due fondi nazionali; come ridistribuiranno le risorse, atteso l’affollamento di fondi di primo e secondo livello; e così via.

In mezzo a questo bailamme, le questioni di merito riguardanti la fiscalità municipale sta occupando il dibattito politico. Meglio, di quello che ne rimane.

Nel mentre, i questionari hanno raggiunto i loro destinatari istituzionali, comuni, unioni di comuni e province. Sindaci e presidenti devono provvedere alla loro compilazione, assistiti dai burocrati responsabili, pena il blocco dei trasferimenti statali. Dalla corretta compilazione dipenderanno le sorti del sistema.

Tuttavia, il modello/intervista inviato contiene delle domande nei confronti delle quali i sindaci e presidenti si troveranno impreparati. Molte delle risposte non saranno desumibili dai loro bilanci. Perché aridi nella formulazione. Ai più non rimarrà che fare ricorso alla loro fantasia e a valori forfettari, attesi anche i tempi ristretti. La troppa discrezionalità, ancora una volta, darà adito ad errori e, dunque, farà perdere tempo all’attuazione della riforma.

Tutto questo, senza che il legislatore delegato e l'opposizione, incaricata di esercitare il suo ruolo, si preoccupino delle attuali asimmetrie: quella relativa ai vecchi debiti della sanità che non potranno essere pagati con i “costi *standard*” perché destinati ai Lea; quella di equalizzare le regioni, in termini di strutture e tecnologie possedute.

Esordire da indebitati renderà impossibile provvedere ai pagamenti necessari per rendere efficiente ed efficace il sistema sanitario, che assorbe la parte più consistente del finanziamento pubblico. Farlo da diseredati, quanto a strutture e nuove tecnologie, significa non farcela con i costi *standard* valorizzati su *benchmark* con regioni da tempo all'avanguardia e, in quanto tali, arricchite dalla mobilità attiva.

Dunque, costi *standard* ancora in cerca di autore. Inadeguati, se non accompagnati da una perequazione straordinaria, l'ultima, per ripianare il debito pregresso, oltre ogni limite, tollerato a livello comunitario con lo strumento della comparazione con la “ricchezza privata”, ovvero da interventi finalizzati a mettere tutte le regioni on line sui blocchi di partenza.

A tutto questo dovranno contribuire le Conferenze che, invece, si dividono tra componenti del nord e quelli del sud per portare, ciascuno a casa propria, il massimo possibile del fondo più attuale, trascurando le istanze più utili per preparare il migliore esordio del federalismo fiscale³. Meglio sarebbe esercitarsi in un clima più solidaristico e nelle responsabilità gestionali da doversi assumere, quelle che, in caso di errato governo della spesa, provocheranno l'inasprimento fiscale a carico dei cittadini, severi arbitri dell'altrui carriera politica.

³ Lanzillotta L., *Unire l'Italia per tornare a crescere*, www.astrid.eu, 31 gennaio 2011.