

IL FEDERALISMO MUNICIPALE IMPANTANATO

di Franco Osculati
27 gennaio 2011

L'approvazione del decreto legislativo sul federalismo municipale, presentato il 19 gennaio, è stata rinviata. Le critiche sono più d'una. La principale, sollevata soprattutto dall'Anci, riguarda l'Imupp.

1. Nel disegno del Governo la parte sostanziale del sistema di finanziamento dei Comuni è rappresentata, a regime, dall'Imposta municipale propria, l'Imup. L'Imup si articola in due strumenti: uno a carico del possesso di beni immobili, l'Imupp, l'altro da riscuotersi in occasione del trasferimento di tali beni, l'Imupt.

L'Imupp, insieme alla sorella Imupt, entra in scena a decorrere dal 2014. Essa nasce condensando l'Ici e l'Irpef e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati (art. 4, c. 1, della bozza del 19 gennaio). Beni non locati, ma diversi dall'abitazione principale, la quale, anche se di valore più che cospicuo, continua ad essere preservata da ogni gravame. L'imponibile è quello che già vale ai fini dell'Ici. L'aliquota di riferimento nazionale è fissata in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria (c. 5). Tale aliquota presenta due valori: uno, doppio dell'altro, per gli immobili non locati, l'altro per immobili locati. All'aliquota nazionale per i non locati i Comuni possono aggiungere o togliere fino a tre decimi di punto percentuale, all'aliquota per i locati fino a due decimi. Per i locati, oltre all'Imupp si paga, se abitazioni, la cedolare secca (vedi sotto): se immobili diversi dalle abitazioni, l'Irpef as usual.

Il punto di contrasto con l'Associazione dei Comuni è che le aliquote di riferimento nazionale sono annualmente fissate dalla "legge di stabilità" ai fini del rispetto dei saldi complessivi. La critica dell'Anci è più che giustificata. L'Imu nelle sue varie desinenze dovrebbe essere parente prossima dell'autonomia fiscale. Se l'aliquota è decisa anno per anno dal Governo centrale si apre un'aperta contraddizione con i fini stessi del federalismo. E' vero che, nel caso dell'Imupp, ogni Comune ha la possibilità di manovrare la propria aliquota di 0,3 o 0,2 in più o in meno. Ma questa scelta dovrebbe avere il tempo di maturare, anche nel confronto tra amministratori e amministrati, e non dovrebbe essere relegata nei pochi giorni di fine anno, quando vengono rese note le cifre definitive della manovra nazionale. Il confronto su (fino a) più o meno 0,3 (o 0,2) deve essere incentrato sulla spesa pubblica locale (da aumentare o da diminuire), non su come reagire ad una decisione del Governo nazionale. Inutile aggiungere che i Comuni formalmente e sostanzialmente dovrebbero agire lungo una programmazione pluriennale. Ma, se l'aliquota di riferimento cambia ogni anno, come possono?

Guardando la questione non soltanto dal punto di vista dei Comuni, ci si chiede se sia proprio necessario per lo Stato riservarsi la determinazione dell'aliquota anno per anno. La risposta è negativa almeno per due motivi:

A - un ritocco frequente dell'aliquota, forse, potrebbe essere indicato se il gettito fosse molto variabile. Il gettito Imupp, in realtà, unisce le caratteristiche di stabilità dell'attuale gettito Ici a quelle derivanti dal passaggio, nell'ambito dei redditi catastali (immobili non locati), da una tassazione con aliquote progressive (attuale Irpef) a tassazione proporzionale (l'aliquota Imupp);

B - una volta fissato un livello di pressione fiscale accettabile dal punto di vista degli equilibri finanziari generali, quel che conta è il rispetto del vincolo di bilancio locale.

Si verificherebbero oscillazioni attorno al livello di equilibrio iniziale, ma saranno contenute all'interno del massimo e del minimo dell'aliquota assegnata alla discrezionalità locale. Nel caso specifico, inoltre, bisogna considerare gli importi in gioco. Secondo le stime (riferite al 2008 senza proiezioni al 2014) del Dipartimento delle finanze (Ministero dell'economia) il gettito dell'Imupp, per pareggiare il gettito di Ici, Irpef e addizionali, dovrebbe attestarsi attorno agli 11,6 miliardi. Con una certa approssimazione, ciò dovrebbe essere connesso

con l'applicazione di un'aliquota dell'1% per gli immobili non locati e dello 0,5% per i locati. Tali aliquote sono complessive, nel senso che comprendono l'aliquota di riferimento nazionale e quella locale (il più o il meno 0,3 o 0,2 come prima indicato). Le aliquote di riferimento nazionale, quindi, si aggireranno attorno allo 0,8% e allo 0,4%. Una decisione centrale di ridurre per esempio del 10% le aliquote di riferimento nazionale (che passerebbero allo 0,72% e allo 0,36%) determinerebbe una riduzione potenziale della pressione fiscale locale di un miliardo abbondante. Ma in concreto bisognerebbe attendere la reazione dei Comuni: quelli con aliquote locali per esempio allo 0,2 e allo 0,1 passerebbero facilmente al gradino superiore (0,3 e 0,2), più che compensando il taglio nazionale. L'importo in gioco, assai limitato nel quadro della manovra complessiva di finanza pubblica, corrode l'essenza dell'autonomia locale. Comunque la questione di fondo è: di fronte a simili algebre, chi mai - tra gli elettori locali - sarà in grado di capire cosa sta avvenendo, discernendo le responsabilità nazionali e quelle locali?

2. Le perplessità su l'Imupp si aggravano se si pensa che questo stesso tributo è il perno del sistema tratteggiato dalla bozza di decreto del 19 gennaio. Al di fuori dell'Imupp l'autonomia concessa alle amministrazioni locali è ancor più impalpabile.

Sempre secondo questo testo, dal 2014 entra in funzione l'Imupt, con aliquota al 9% (invece dell'attuale 10%) sugli immobili diversi dalla prima abitazione e del 2% (invece dell'attuale 3%) per la prima abitazione. Quanto abbia a che fare con il federalismo questo congegno finanziario è chiaro dalle parole stesse del Ministro Calderoli: «si fa presente che il tributo non è più configurato come un tributo locale, ma resta un tributo erariale con una compartecipazione del 30% dei Comuni, consentendo così una redistribuzione su base capitaria» (V Commissione permanente della Camera. Resoconto di mercoledì 19 gennaio 2011). Il riferimento alla base capitaria è incomprensibile nel senso che, anche a norma della bozza, il gettito del tributo dovrebbe essere attribuito ai Comuni di ubicazione dell'immobile. Invece, nella bozza stessa, si allude ad un sistema perequativo transitorio, fino al 2013, alimentato dalle imposte sui trasferimenti immobiliari «ridistribuito tra i Comuni in base al numero dei residenti». E' noto da decenni che i costi pro capite, al crescere delle dimensioni demografiche, si collocano ad U (alti per i piccoli, medi per i medi e ancora alti per i grandi). Una metrica «capitaria», anche transitoria, nel caso dei Comuni è assai avventurosa.

Da subito (e sembrerebbe non provvisoriamente) entra in vigore una compartecipazione Irpef al 2%. Di potestà locale d'aliquota, è ovvio, nessuna traccia e probabilmente neppure una grande stabilità di gettito. Ci sono Comuni, su al Nord, che risentono pesantemente del boom della cassa integrazione e, quindi, della caduta dell'Irpef. Maggiore stabilità di entrata poteva continuare ad essere offerta dall'addizionale sull'energia elettrica, la quale, invece, viene abolita come, del resto, l'addizionale Irpef (che concede un tanto di discrezionalità locale).

Nessuna discrezionalità d'aliquota neppure per le cedolare secca sugli affitti delle abitazioni. La quota di gettito da trasferire ai Comuni è da stabilirsi: a Roma.

Sono infine previste un'Imu «secondaria facoltativa» che assorbe alcuni prelievi minori (che applicano il corretto principio del beneficio), nonché un'imposta di soggiorno curiosamente limitata ai capoluoghi di provincia.

La bozza di decreto del 19 gennaio è stata respinta e al momento è in fase di riscrittura. Qualcosa si può salvare, ma il più va gettato perché non aumenta o addirittura toglie all'autonomia dei Comuni. Nei loro confronti, può essere accettabile un regime di libertà vigilata. Il 41 bis, però, è troppo.