



Al Sindaco
Al Responsabile dell'Ufficio Tributi
del Comune di _____

IL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE – IL DDLGS

Lo scorso 4 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", del quale se ne dà di seguito sintetica illustrazione, tenuto conto che nel corso dell'iter legislativo cui lo schema di decreto sarà sottoposto vi saranno presumibilmente introdotte integrazioni e modifiche che potranno modificare anche significativamente quanto indicato.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio – La cedolare secca sugli affitti

Nel dDlgs. viene individuata una fase transitoria (dal 2011 al 2014) nel quale è attivata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, con creazione di un Fondo sperimentale di riequilibrio (composto di due sezioni) con finalità perequative, nel quale confluiranno i gettiti delle imposte e tributi immobiliari fino ad oggi di pertinenza erariale (imposta di registro, bollo, ipotecarie e catastali, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie), oltre alla nuova "cedolare secca sugli affitti".

Da quanto emerge dal citato disegno di decreto legislativo la devoluzione dei gettiti è effettuata assicurando la "neutralità finanziaria" ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, e con la riduzione dei trasferimenti erariali in misura corrispondente al gettito che confluirà nel Fondo sperimentale. L'efficacia di tali disposizioni viene comunque subordinata alla determinazione della quota di compartecipazione statale al medesimo gettito.

E' prevista l'applicazione della cedolare secca sugli affitti di immobili ad uso abitativo a decorrere dal 1° gennaio 2011, che il soggetto passivo potrà

applicare facoltativamente rispetto all'ordinario regime di tassazione dei redditi fondiari (e dell'imposta di bollo sul contratto di locazione).

La cedolare verrà quindi applicata sul canone di locazione annuo stabilito fra le parti, anche per i contratti turistici, in ragione dell'aliquota del 20%; verrà applicata secondo le modalità di dichiarazione e versamento previste per le imposte erariali, mentre sono previste sanzioni raddoppiate per gli inadempienti.

Occorre peraltro considerare che le modalità di attribuzione del gettito devoluto e di ripartizione del Fondo di riequilibrio sono demandate ad appositi provvedimenti, che verranno definiti a seguito dell'emanazione del decreto di cui trattasi: soltanto allora sarà possibile individuare con precisione gli effetti finanziari derivanti sui bilanci di ciascun ente.

Federalismo municipale a regime

Lo schema di dDlgs. prevede che a decorrere dal 2014 siano introdotte nell'ordinamento fiscale:

a) una imposta municipale propria, che avrà per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale – la cui applicazione sarà fondata sui criteri ed elementi fondanti l'attuale ICI – ed il trasferimento di immobili – che verrà tassato secondo le modalità che adesso regolano l'imposta di registro;

b) una imposta municipale secondaria, il cui presupposto sarà l'occupazione di spazi, anche del soprassuolo e del sottosuolo, ed aree demaniali, la cui applicazione sarà facoltativa ed in luogo delle attuali Tosap, Cosap, Cimp, Imposta sulla pubblicità e Diritto sulle affissioni.

E' peraltro dato presumere che i criteri ed i modi con le quali verrà avviato il federalismo fiscale municipale a regime potranno trovare significative modifiche ed integrazioni prima dell'indicata data di avvio.

L'approfondimento su... la possibilità di aumento delle aliquote e misure di imposizioni locali a decorrere dal 2011

L'art.77-bis, c.30, della legge n.133/2008, ha, come noto, confermato la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad

essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'art. 1, c. 7, del D.L. n. 93/2008, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla Tarsu, per *"il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011"*.

Si osserva che la sospensione coinvolge anche l'esercizio 2011, a meno di una precedente attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n.42/2009.

Il disegno di decreto legislativo attuativo di quest'ultima norma, approvato lo scorso 4 agosto dal Governo e di cui sopra, all'art.1, c.1, prevede la devoluzione ai Comuni del gettito di alcuni tributi erariali *"in attuazione della legge 5 maggio 2009 n.42, ed in anticipazione rispetto a quanto poi previsto a regime in base al disposto del seguente articolo 3"*, che introduce dal 2014 l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria facoltativa, come sopra sinteticamente illustrato.

Al momento non risultano elementi per i quali si possa affermare con certezza che a decorrere dall'avvio della fase sperimentale, cioè dal 2011, cessi la sospensione di cui trattasi, anche tenuto conto che da tale avvio non è, di fatto, modificato il quadro dell'autonomia tributaria locale – ma piuttosto della finanza derivata, con la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali – che, invece, subisce significative modifiche soltanto con la nuova normativa a regime, cioè dal 2014, data dalla quale si presume, quindi, possa ritrovare nuova e piena efficacia l'autonomia fiscale locale e quindi la possibilità di decidere (e di aumentare) le misure di aliquote e tariffe tributarie.

LE MISURE DI TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI ED I PAGAMENTI AGLI APPALTATORI

La legge 13 agosto 2010 n.136, ha stabilito nuove norme in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, che prevedono adempimenti anche di significativa importanza da parte delle stazioni appaltanti e dei soggetti appaltatori. E' infatti previsto, sinteticamente, quanto segue:

1) gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la

società Poste italiane spa, dedicati, anche non in via esclusiva alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui sopra, devono essere registrati su conti correnti dedicati e devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale;

2) il bonifico bancario o postale deve riportare, in relazione a ciascuna transazione, il codice unico di progetto (CUP) relativo all'investimento pubblico sottostante. Il CUP, ove non noto, deve essere richiesto alla stazione appaltante. La stazione appaltante richiede il CUP alla struttura di supporto CUP, operativa presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri;

3) i soggetti economici di cui al punto 1 comunicano alla stazione appaltante gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro accensione, nonché, nello stesso termine, le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi. Se per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al punto 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti dai citati conti correnti dedicati, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale;

4) la stazione appaltante, nei contratti sottoscritti con gli appaltatori relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al punto 1, inserisce, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale essi assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge. Il contratto deve essere munito, altresì, della clausola risolutiva espressa da attivarsi in tutti i casi in cui le transazioni sono state eseguite senza avvalersi di banche o della società Poste italiane Spa. La stazione appaltante verifica che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui trattasi sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge;

5) i pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati all'acquisto di immobilizzazioni tecniche devono essere eseguiti tramite conto corrente dedicato, per il totale dovuto, anche se non riferibile in via esclusiva alla

realizzazione degli interventi di cui al punto 1. I pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa. Per le spese giornaliere effettuate dall'appaltatore o subcontraente, di importo inferiore o uguale a 500 euro, relative agli interventi di cui punto 1, possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa.

La nuova normativa ha determinato non poche problematiche operative, in relazione alle quali si evidenzia quanto segue:

a) secondo le disposizioni che regolano il sistema CUP (cfr. delibera CIPE n.143/2002 e successive integrazioni) devono esservi registrati i progetti di investimento pubblico, finanziati con risorse provenienti da bilanci di enti pubblici (amministrazioni centrali, regionali, locali, altri enti pubblici) o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico, destinate al finanziamento o al cofinanziamento di lavori pubblici come individuati, adesso, dal Codice degli appalti di cui al D.Lgs. n.163/2006, ed all'agevolazione di servizi ed attività produttive e finalizzate alla promozione delle politiche di sviluppo. Secondo il documento "Monitoraggio degli investimenti pubblici: il sistema MIP-CUP" del gennaio 2010, il codice deve essere richiesto per d'investimento pubblico, di qualsiasi importo, intendendosi per progetti di investimento pubblico: lavori pubblici, acquisto di servizi e forniture, progetti di ricerca e interventi in campo formativo, incentivi ad unità produttive, aiuti e altre forme d'intervento; le istruzioni per l'accesso ed utilizzo del sistema presso il Cipe confermano l'estensione anche a determinate tipologie di acquisti di beni e servizi.

D'altro canto il primo comma dell'art.3 della legge n.136/2010, prevede l'applicazione delle modalità di tracciabilità dei flussi finanziari per i lavori, servizi e forniture pubblici, senza distinzione tipologica o d'importo. Emerge quindi una mancata correlazione fra il legislatore della 136/2010 ed il sistema CUP al quale lo stesso si riferisce. L'applicazione delle novella citata a tutte le tipologie dalla stessa considerate, senza distinzione alcuna per importo o procedura di affidamento, comporta problematiche operative forse non adeguatamente valutate, per le quali appare non (ancora) preparata la stessa struttura di gestione del Cup, nel cui sito si legge quanto segue: "Con riferimento a quanto previsto dalla legge n. 136 del 13 agosto 2010, il

sistema CUP è in grado di rilasciare il codice anche per interventi relativi alla gestione corrente; gli utenti, ove volessero richiedere un CUP per i citati interventi di gestione corrente, sono cortesemente invitati a riportare – nel campo ALTRO della III maschera di richiesta del codice – la dicitura: “intervento di gestione corrente; CUP richiesto per quanto previsto dalla legge 136/2010”; sono comunque in atto approfondimenti sul contenuto della norma e, appena possibile, saranno date più complete indicazioni in merito sul sito CIPE”;

b) il Ministero dell’Interno, con nota del 9 settembre 2010, ha precisato che “l’ambito applicativo della disposizione in oggetto (... il citato art.3 della legge n.136/2010...) è da intendersi riferito ai soli contratti sottoscritti alla data di entrata in vigore della legge sopra citata. Tale interpretazione scaturisce da una lettura sistematica delle disposizioni contenute nella legge in argomento, atteso che il legislatore laddove ha ritenuto di estenderne l’applicazione anche ai rapporti già in essere, lo ha sancito espressamente (art.2, c.2, lett.c)”. In buona sostanza, le disposizioni inerenti la tracciabilità dei flussi finanziari sono applicabili ai soli contratti di appalto stipulati a decorrere dallo scorso 7 settembre, data di entrata in vigore della legge n.136;

c) è opportuno precisare che il terzo comma del citato art.3 si riferisce ai pagamenti effettuati dall’appaltatore, subappaltatore, subcontraente od appartenente alla filiera di imprese, così come tutti gli altri commi dell’articolo, ad esclusione dei commi 6, 8 e 9, dove espressamente è indicato quale soggetto destinatario delle relative norme “la stazione appaltante”. Pertanto lo stesso art.3 non reca alcuna innovazione nella gestione economica dell’ente locale, preoccupazione che è sorta in alcune amministrazioni locali.

Sull’argomento si è peraltro in attesa di chiarimenti da parte dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, che potranno dirimere molte delle questioni ancora aperte.

LE NUOVE DESTINAZIONI DEI PROVENTI DELLE SANZIONI PER VIOLAZIONI AL CODICE DELLA STRADA

L’art.40 della legge n.120/2010, ha modificato l’art.208 del Codice della strada prevedendo una nuova ripartizione delle destinazione dei proventi delle sanzioni

accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni.

E' stato infatti disposto che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti locali sia destinata:

a) in misura non inferiore a un quarto della quota (ossia il 12,5% del totale), ad interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto della quota (sempre il 12,5% del totale), al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia locale;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei PUT e PUM, ad interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli (quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti), allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza che includono l'assistenza e la previdenza del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza. Quest'ultima disposizione, quando si tratti di proventi spettanti alle amministrazioni comunali, deve intendersi riferibile anche al personale del Corpo di polizia municipale, secondo quanto ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 426 del 9 ottobre 2000, come ricordato dalla Corte dei Conti, sez. reg. Piemonte, 19 maggio 2010 n.39, che ha precisato che dette somme devono comunque considerarsi spese di personale. E' altresì mantenuta la possibilità di destinare quota dei proventi ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni, già prevista dal comma 5-bis dello stesso articolo 208, introdotto dalla Finanziaria 2007. Si ritiene utile ricordare che il Ministero dell'interno, nella circolare n. 5 del 2007, con questa disposizione, ha precisato che le risorse utilizzate non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa complessiva per il

personale. La già citata sezione regionale per il Piemonte, ha evidenziato che "questa interpretazione, conforme allo scopo dell'intervento normativo, è stata fatta propria anche dalla Corte dei conti. Si rileva infatti che, nelle citate linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 30 marzo 2010, le spese in parola sono state considerate fra le componenti da escludersi dalla spesa del personale ai sensi dei commi 557 e 561 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007."

Resta agli enti determinare annualmente, con delibera di giunta, le quote da destinare alle sopra indicate finalità, potendo gli stessi destinare anche più del 50 per cento dei proventi alle medesime finalità. Si evidenzia che la novella legislativa (art.40, c.4) ha stabilito che la destinazione dei proventi è determinata dalle amministrazioni a consuntivo, e non in via preventiva, attribuendo carattere di priorità ai programmi di spesa già avviati o pianificati.

Cordiali saluti.

Agosto-Settembre 2010