

Federalismo fiscale e tassazione degli immobili ()*

Di Livia Salvini

(in "Rassegna tributaria" n. 6 di novembre-dicembre 2010, pag. 1607)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le previsioni della legge delega - 3. Il sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali - 4. Potestà normativa in materia di tributi propri degli enti locali in generale e con riferimento al tributo immobiliare in particolare - 5. La delega ad istituire un tributo immobiliare: considerazioni critiche - 6. Ipotesi di presupposto del tributo immobiliare - 7. Prove di federalismo fiscale nel D.L. [n. 78/2010](#).

1. Premessa - L'abolizione dell'ICI "prima casa" non solo ha privato i Comuni di un'essenziale entrata propria, ma ha posto l'Italia in una situazione assolutamente singolare: in tutti i principali Paesi, europei e non, esiste infatti un tributo immobiliare devoluto agli enti territoriali, in quanto direttamente correlato al beneficio ricevuto dal proprietario in relazione alla fruizione dei servizi locali [\(1\)](#). La situazione italiana appare tanto più paradossale in quanto la "prima casa" - la quale tra tutti gli immobili, come abitazione principale, è senz'altro quella che esprime il più intenso collegamento tra la persona del contribuente e il territorio - ha ora addirittura un complessivo prelievo fiscale, nell'imposizione diretta, di segno "negativo", considerata l'esclusione da ICI ed IRPEF e la detrazione da quest'ultima accordata per gli interessi passivi sul mutuo contratto per l'acquisto.

I trasferimenti finanziari reintegrativi del gettito da parte dello Stato ai Comuni, ancora non completamente erogati, evidentemente non compensano né la perdita di autonomia di entrata di questi ultimi, né tantomeno il *vulnus* che è stato inferto ai principi su cui tale autonomia si fonda, proprio alla fine del lungo e travagliato iter di emanazione della legge delega sul federalismo fiscale. Ciò tanto più che l'abolizione dell'ICI "prima casa" ha depotenziato più in generale il gettito ICI sulle abitazioni, per le facili manovre elusive che consentono di far figurare le seconde case come prime e che ora risultano sempre più "convenienti".

Ed invero, un tributo il cui presupposto si collega agli immobili e, attraverso di essi, al territorio, è quello su cui per definizione - si può dire - si dovrebbe fondare l'autonomia impositiva degli enti locali, assicurata dal titolo V della Costituzione, perché tale presupposto esprime un collegamento oggettivo di carattere stabile e duraturo con il territorio. D'altra parte, esso manifesta il collegamento tra i soggetti passivi e la fruizione dei servizi forniti dalle amministrazioni locali, il cui operato può essere giudicato mediante il voto, secondo il criterio della controllabilità sociale [\(2\)](#).

Per quanto attiene la tassazione degli immobili, quindi, l'attuazione del federalismo fiscale parte da una posizione più sbilanciata, a sfavore delle autonomie locali, rispetto al recente passato.

2. Le previsioni della legge delega - Il riconoscimento della centralità del tributo immobiliare per la fiscalità dei Comuni viene dall'[art. 12](#), comma I, lett. b), L. n. 42/2009 - legge che, come noto, reca i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del

sistema tributario ex [art. 117](#), III comma, Cost. - il quale prevede, come criterio direttivo per i decreti di attuazione del federalismo fiscale, la "definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali ... sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti; dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'IRPEF, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo", secondo quanto previsto ai fini ICI.

Si tratta, come si avrà modo di notare più avanti, di una delega oltremodo scarna. Ma prima di commentarla sembra opportuno inquadrare questa disposizione nel sistema dei principi fondamentali e di delega recati dalla L. [n. 42/2009](#).

3. Il sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali - In generale, i tributi propri dei Comuni sono destinati a finanziare tanto le funzioni fondamentali, quanto quelle non fondamentali (art. 11 comma I). Per le Regioni le funzioni fondamentali sono finanziate, tra l'altro, da tributi propri derivati (cioè istituiti con legge statale) e quelle non fondamentali, tra l'altro, sia da tributi propri derivati che da tributi propri in senso stretto (cioè istituiti con legge regionale). Per i Comuni non esiste una distinzione tra le due tipologie di tributi propri, in quanto essi sono privi di potestà normativa (nel senso della delega, i tributi propri comunali sono sempre derivati). È dunque previsto che i tributi propri siano destinati a finanziare tanto le funzioni fondamentali che quelle non fondamentali. In particolare, il tributo immobiliare va a finanziare in via prioritaria le funzioni fondamentali di cui all'[art. 117](#), secondo comma, lett. p), Cost. individuate ai fini del regime transitorio dall'art. 21 [\(3\)](#).

Il fatto che il tributo immobiliare finanzia, insieme alle compartecipazioni IVA e IRPEF, le funzioni fondamentali, richiede evidentemente la individuazione di un presupposto che, seppure di carattere non patrimoniale, possa dar luogo ad una base imponibile quantomeno tendenzialmente stabile nel tempo, nonché uniforme, o meglio che possa, almeno in parte, riflettere la composizione e l'andamento della spesa. Queste caratteristiche consentirebbero anche di minimizzare la necessità di misure di perequazione.

4. Potestà normativa in materia di tributi propri degli enti locali in generale e con riferimento al tributo immobiliare in particolare - In termini generali, tributi propri degli enti locali possono essere "individuati" dallo Stato, anche in sostituzione o trasformazione di tributi esistenti (art. 12, comma I, lett. a). Questa "individuazione" sembra comunque consistere - con una terminologia più corretta - nella "istituzione" del tributo, visto che, ai sensi della stessa norma, la legge statale deve individuare presupposti, soggetti passivi e basi imponibili nonché le aliquote, garantendo ai comuni una "adeguata flessibilità" diretta a salvaguardare una seppur ridotta autonomia [\(4\)](#).

Sempre in termini generali, anche le Regioni possono "istituire" nuovi tributi dei Comuni, "specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali". Tale istituzione deve però rispettare la "riserva di presupposto" posta dagli artt. 2 e 7, per cui non possono essere istituiti tributi locali aventi presupposti già assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. Ai Comuni è comunque riconosciuto, quale che sia la fonte normativa, il potere di modificare le aliquote e introdurre agevolazioni

(art. 12, comma I, lett. b); evidentemente, tale potere dovrà essere attribuito loro dalla legge istitutiva del tributo.

Questo schema normativo disegna un sistema che è sempre bilivello e non trilivello: in altri termini, non è previsto che nella delineazione normativa di un singolo tributo comunale possano intervenire, in via di successiva specificazione, sia lo Stato che la Regione.

Per quanto attiene il nuovo tributo immobiliare, il potere di istituirlo spetta allo Stato, come indica, da un punto di vista formale, il fatto che la relativa fonte normativa dovrebbero essere i decreti legislativi di attuazione (salvo quanto si dirà oltre sulla dubbia portata della delega) e, dal punto di vista sostanziale, il fatto che - come si è visto - questo tributo è destinato a finanziare in via prioritaria le funzioni fondamentali.

A questa istituzione corrisponderà anche l'attivazione del tributo, nel senso che l'efficacia delle relative disposizioni sarà determinata direttamente dalla legge statale istitutiva. Per i tributi destinati a finanziare le funzioni fondamentali, come quello qui in esame, il fatto che i destinatari del gettito non possono decidere se attivare o meno il tributo è del tutto giustificato dalle finalità della istituzione. In ogni caso, la delega non riconosce ai Comuni una facoltà di attivazione neanche per i tributi destinati a finanziare le funzioni non fondamentali, ma solo per i tributi di scopo [\(5\)](#).

5. La delega ad istituire un tributo immobiliare: considerazioni critiche - La norma della legge delega riguardante il tributo immobiliare si segnala per la totale carenza di ogni criterio direttivo, mancando persino la individuazione del presupposto, cosa di cui è diretta testimonianza il dibattito che si è già aperto sulle possibili configurazioni del tributo immobiliare, di cui si dirà. E se è vero che, con riferimento alle norme di delega, la riserva ex [art. 23](#) Cost. che impone la individuazione da parte della legge degli elementi fondamentali del tributo va in questo caso mediata con l'elasticità garantita dall'[art. 76](#) Cost., sembra che non possa in alcun modo ritenersi che la norma in esame contenga una delega sufficiente alla istituzione del nuovo tributo.

Né sembra che la carenza della delega possa essere mitigata dal fatto che il tributo immobiliare possa essere semplicemente creato mediante un accorpamento di tributi già esistenti, posto che anche una semplice operazione di *maquillage* comporterebbe l'individuazione dei tributi da devolvere e, per attuarla, la soppressione di tributi (o parte di tributo) erariali e la contestuale creazione, anche "sintetica", di nuovi tributi comunali, con identificazione del relativo presupposto e degli altri elementi fondamentali. Probabilmente solo una - francamente riduttiva rispetto alle aspettative - pura e semplice devoluzione ai comuni di tributi già esistenti senza alcuna forma di accorpamento e razionalizzazione del prelievo potrebbe ritenersi consentita, allo stato attuale, dalla delega.

Si può infine rilevare che la legge delega prevede in generale, nell'[art. 2](#), lett. p), una tendenziale correlazione del prelievo con il beneficio ritraibile dalle funzioni svolte sul territorio. Tuttavia questa caratteristica sembra recessiva per i tributi propri che, come quello in esame, sono destinati a finanziare le funzioni fondamentali e che quindi ben potrebbero sottrarsi alla tendenziale correlazione tra beneficio ritratto dallo svolgimento della funzione e prelievo.

6. Ipotesi di presupposto del tributo immobiliare - È ora venuto il momento di tentare di mettere questi principi "alla prova" della loro

attuazione, in primo luogo con il "tributo immobiliare" comunale che, secondo quanto previsto dal legislatore delegante, costituisce il tributo proprio che consentirebbe di finanziare, insieme alla compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF, le funzioni fondamentali dei comuni.

Se si considera che uno dei criteri di delega (art. 2, lett. 1) prevede che non si debba alterare la progressività del sistema fiscale ed un altro che, per una sostanziale invarianza della pressione fiscale, l'imposizione statale debba ridursi in relazione alla più ampia autonomia di regioni ed ee.ll. (art. 2, lett. ee), appare probabile che il "nuovo" tributo - se di nuovo tributo si trattasse, e non di mera devoluzione di (parti di) tributi già esistenti - immobiliare consista più in un semplice accorpamento delle attuali forme di tassazione immobiliare (e si è visto che la delega contempla espressamente questa possibilità) che in un tributo avente un presupposto del tutto originale.

Data la totale indeterminatezza, in termini positivi, della delega per quanto attiene gli elementi fondamentali del tributo, l'unica cosa certa desumibile dalla norma è di tipo negativo, e cioè che il nuovo tributo non potrà avere come presupposto il patrimonio costituito dalla "prima casa" e di recente sottratto al pagamento dell'ICI, perpetuandosi dunque le incongruenze di questa scelta con i fondamenti del federalismo fiscale.

L'imposta immobiliare di cui si tratta, giornalmisticamente denominata "service tax", è naturalmente ancora allo stadio di semplice proposta. Si ipotizza, in particolare, che essa possa essere costituita dall'accorpamento di tributi già esistenti, di diversa natura; pertanto una diffusa critica già mossa a questa ipotesi è che effettivamente si possa creare un tributo unico da una eterogenea congerie di imposte esistenti, o parti di esse, sia sul patrimonio, che sul reddito e (forse) sui trasferimenti, nonché da (almeno) una parte della TIA e della TARSU.

Per quanto attiene queste ultime, si ipotizza di poter superare l'*impasse* verificatosi dopo la [sent. n. 238/2009 \(6\)](#) della Corte Costituzionale separando dal resto la parte relativa ai servizi indivisibili, che ha certamente natura tributaria, mediante accorpamento nella *service tax* e lasciando fuori la parte genuinamente tariffaria, relativa ai servizi individuali di raccolta e smaltimento.

Per quanto attiene le imposte sui trasferimenti, si potrebbe ipotizzare un assorbimento di quella di registro (proporzionale) e ipocatastali, il che peraltro lascerebbe inevitabilmente fuori l'IVA, che potrebbe invece essere ripartita sotto forma di compartecipazione. Ciò però non eliminerebbe le distorsioni che si verificherebbero per gli acquirenti, che pagherebbero l'IVA se la cessione è fatta da un soggetto passivo, e nulla se la cessione è fatta da un privato. Oppure dovrebbe riproporsi l'esenzione IVA di tutte le cessioni immobiliari, che alla prova dei fatti si è rivelata improponibile quando nel 2006 si è profondamente riformato il regime IVA degli immobili.

Quale potrebbe essere il presupposto di questa nuova imposta, nel rispetto di principi e dei vincoli posti dalla delega?

In primo luogo, si può rilevare che sia per i principi generali della delega, sia per la funzione assegnata a questo specifico tributo, deve esservi una correlazione con le funzioni (fondamentali) svolte dal Comune. Inoltre, esso deve rispettare i principi di contenenza e correlazione, dai quali potrebbe trarsi il corollario (peraltro non da tutti condiviso) che il tributo in questione sia connotato dal principio del beneficio. Ed in effetti, il richiamo quest'ultimo principio emerge spesso con riferimento alle ipotesi di *service tax*. Tuttavia, per la richiesta ampiezza del gettito, questo tributo non sembra poter essere una semplice tassa, e quindi

il richiamo al beneficio resterebbe meramente esterno alla fattispecie impositiva.

Questo punto pare essenziale, perché non può bastare la correlazione generica con i servizi o con le funzioni comunali per escludere che possa trattarsi di un'imposta patrimoniale. D'altra parte, non sembra che possa assolutamente prescindersi, per le finalità stesse del nuovo tributo prima ancora che per la misura di gettito necessaria, dall'assoggettare direttamente o indirettamente ad imposizione la prima casa.

Ecco dunque che si prospetta concretamente il rischio che il nuovo tributo si ponga in diretto contrasto con la delega.

Le questioni di cui si discute sono tutt'altro che nuove: sono infatti le stesse di cui si è lungamente discusso con riferimento all'ICI (e ancora prima alla SOCOF) e all'ipotizzata ISCOM. L'esperienza fatta con questi tributi deve però far riflettere. Ed infatti, a tale proposito non si è mancato di rilevare, già quale giustificazione costituzionale della SOCOF (C. Cost. [n. 159/1985](#); con riferimento all'ICI, [n. 111](#) del 1997), che "*i fabbricati ricevono, più di ogni altra fonte di reddito, particolari benefici dai servizi e dalle attività gestionali dell'ente*" territoriale, così iscrivendosi in una diffusa opinione dottrina, fondata su una innegabile evidenza empirica.

Tuttavia, è anche opinione largamente condivisa che il principio del beneficio, seppure può connotare i tributi, ed in particolare quelli locali come previsto dalla delega, non è idoneo di per sé a determinare la struttura giuridica del tributo, il cui presupposto va comunque *aliunde* individuato in base alla capacità contributiva tassata. Ed il caso dell'ICI è appunto paradigmatico, perché la innegabile componente del beneficio (peraltro, ora difficilmente conciliabile con l'esenzione della prima casa: ed infatti, è vero che si tratta di una esenzione, ma rappresenta un'eccezione di talmente vasta portata che ci si potrebbe chiedere se essa non influisca sulla individuazione del presupposto, o perlomeno sul beneficio) si riflette in un'imposta di carattere certamente patrimoniale.

Un'altra questione che si agita ora ha il sapore del *déjà vu*: i servizi locali a fronte dei quali la nuova imposta sarebbe dovuta sono quelli resi all'immobile, o alla persona che vi abita? In quest'ultimo caso, il collegamento con l'immobile sarebbe puramente estrinseco, essendo l'abitazione solo un indice di collegamento territoriale e dovendo la *service tax* colpire la persona in quanto fruitore di servizi approntati dall'ente locale. Assai minore, se non nullo, il rischio che si tratti di una imposta patrimoniale, ma si avvicinerrebbe pericolosamente ad un'imposta capitolaria, *naturaliter* (fortemente) regressiva. Nel primo caso, si tratterebbe di un tributo il cui presupposto mantiene un collegamento con l'immobile e quindi i servizi dovrebbero essere quelli direttamente o indirettamente resi all'immobile in quanto tale, e non all'abitante. Ed in effetti tra le funzioni fondamentali (transitoriamente) assegnate ai comuni dalla legge delega, sono compresi anche quelli di viabilità, trasporti, gestione del territorio, polizia locale, il cui espletamento ben può concretizzarsi in servizi rivolti alla collettività che ridondano anche in un maggior valore immobiliare. In questa configurazione, però, la *service tax* sarebbe senz'altro un tributo di tipo patrimoniale.

Che si tratti di servizi resi all'immobile, ovvero a chi lo occupa, dovrebbe poi prevedersi che tutti gli immobili, compresi quelli strumentali delle imprese, siano soggetti al nuovo tributo. Ed infatti, mantenere (solo) per questi ultimi l'ICI e non assoggettarli alla *service tax* si risolverebbe nella conferma che la nuova imposta ha natura patrimoniale analogamente all'ICI.

Per fare sì che la *service tax* soddisfi il maggior numero di obiettivi, si ipotizza anche di dividerla in due componenti, una di natura patrimoniale il cui soggetto passivo è il proprietario o titolare di diritto reale (non applicabile ovviamente alle "prime case") - e si tratterebbe quindi solo una veste nuova per l'attuale ICI - e l'altra che colpisce l'abitante, dunque sia i proprietari in quanto abitino nell'immobile ovvero lo utilizzino per attività produttive, sia i locatari o affittuari. Per questa seconda componente, il collegamento con l'immobile appare tuttavia problematico, perché se il fatto di abitare in un determinato comune è sicuro indice della fruizione dei servizi da esso approntati per la collettività, tale funzione appare collegata alla persona, e quindi la *service tax* presenta forti rischi di regressività.

Anche sotto questo profilo, comunque, niente di nuovo perché degli stessi temi si discuteva quando fu introdotta l'ICI, con riferimento sia all'ipotesi di accompagnarla ad un'imposta sugli affittuari a fronte della fruizione dei servizi comunali (ISCOM), sia all'ipotesi di prevedere la rivalsa dell'ICI da parte dei proprietari sugli affittuari.

Non sembrano, in proposito, assumibili *sic et simpliciter* gli attuali criteri per il calcolo della TARSU e della TIA (metratura dell'immobile, numero degli abitanti, agevolazioni collegate al reddito, ecc.) perché mentre una ragionevole presunzione lega questi elementi alla potenziale produzione di rifiuti e quindi al servizio di smaltimento, certo non è lo stesso con riferimento agli altri servizi comunali. Quindi la patrimonialità del tributo non sembra poter essere negata rilevando che TIA e TARSU non sono imposte patrimoniali sulla casa.

La conclusione, purtroppo, non sembra confortante, perché ci si scontra sempre con il solito problema: l'ICI, "l'imposta più odiata dagli italiani", è un buon tributo, non facilmente sostituibile. L'opera del legislatore non si presenta quindi facile, dovendo confezionare un tributo che non deve colpire il patrimonio e con un gettito uniforme e talmente rilevante da costituire una significativa quota del finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni.

7. Prove di federalismo fiscale nel D.L. n. 78/2010 - Può essere interessante infine rilevare che un primo concreto "assaggio" di federalismo fiscale *post* delega è stato già fatto dal legislatore con le disposizioni della "Manovra anticrisi" (D.L. n. 78/2010). Ed infatti, l'art. 14 dispone alcune misure dirette a consentire al comune di Roma di sanare la sua eccezionale situazione di squilibrio finanziario (comma 14) e di finanziarsi fino a concorrenza degli originari stanziamenti per "Roma capitale" (comma 16). È possibile che queste disposizioni vengano modificate nel corso dell'*iter* di approvazione parlamentare (il Capo del Governo ha affermato che l'imposta di soggiorno vi è stata introdotta "a sua insaputa" (7), ma esse sembrano interessanti proprio perché costituiscono un *test* di operatività dei principi della delega. E ciò anche se sono inserite in un contesto che non è quello della sua attuazione, ma in via transitoria (ex art. 24, L. n. 42/2009) in attesa dell'istituzione delle Città metropolitane, le quali peraltro, in base all'art. 119 Cost. e all'art. 11 delega hanno la stessa autonomia dei Comuni.

Il ripianamento del *deficit* del comune di Roma è fatto in buona parte a carico dei residenti, vista la genesi del disavanzo, mediante l'aumento dell'addizionale IRPEF, ma è prevista anche una "addizionale commissariale" sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti di Roma. Addizionale che, come quella comunale già prevista dall'art. 2, L. n. 350/2003, sembra ragionevolmente avere natura tributaria,

anche se il legislatore ([art. 39 bis](#), D.L. n. 159/2007), seguito dalla Cassazione (sent. [n. 379/2008](#)), lo ha escluso in via interpretativa.

Di interesse è il meccanismo di applicazione di queste entrate (tributarie): si prevede infatti che esse siano "istituite" a richiesta del Commissario e del Sindaco di Roma. Istituite, si dovrebbe ritenere, da parte dello Stato: quindi non si prevede un meccanismo di "attivazione" da parte degli organi comunali (infatti non è assegnato tale potere ai regolamenti del Comune, come è per le ordinarie addizionali IRPEF; né vi è una diretta attivazione da parte dello Stato, come è per l'addizionale comunale ai diritti di imbarco), ma una diretta responsabilizzazione politico-istituzionale dei soggetti designati. Ciò, probabilmente, a causa del fatto che si vuole individuare in modo chiaro tale responsabilità, stante la peculiare situazione da sanare.

Per il finanziamento di "Roma capitale", invece, viene previsto un vero e proprio meccanismo di attivazione da parte del Comune di un tributo neo-istituito dalla legge statale, cioè un "contributo di soggiorno".

La struttura di questo tributo appare delineata in modo del tutto rendimentale dalla legge, che si limita ad individuare "coloro che alloggiano nelle strutture ricettive della città" come soggetti "a carico" dei quali esso deve essere posto. Inoltre vengono previste ulteriori misure fiscali, come l'incremento dell'ICI sulle case tenute a disposizione, nonché l'istituzione o l'incremento di oneri e contributi urbanistici.

L'istituzione del "contributo di soggiorno", che nonostante il nome ambiguo è certamente un'imposta, pone alcuni interessanti questioni.

La prima è senz'altro costituita dalla assoluta insufficienza della struttura delineata dalla norma.

Si veda, per un confronto, la legge regionale Sardegna n. 2/2007 che reca una precisa individuazione delle "strutture ricettive" e di altro tipo che debbono applicarla, nonché - soprattutto - la individuazione del titolare delle strutture o del proprietario degli immobili come sostituto di imposta e gli obblighi conseguenti.

La seconda è l'interazione tra l'istituzione della nuova imposta ed il principio generale della "riserva di presupposto". Ci si può chiedere, infatti, se tramite questa previsione, che ha un ben delimitato ambito territoriale di applicazione, lo Stato abbia ormai riservato all'esercizio esclusivo della sua potestà normativa il presupposto per tutto il territorio nazionale. La risposta a questa domanda passa evidentemente per la valutazione della "riserva" in sé considerata e non in combinazione con il divieto di doppia imposizione. In questa ottica, la "riserva":

- riguarda la "imposizione erariale", come si esprime l'art. 7, lett. b), della delega, peraltro con riferimento ai tributi propri provinciali, cioè - sembrerebbe - i presupposti già oggetto di tributi erariali,
- ovvero i "presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato", da intendersi probabilmente come "con legge dello Stato", come prevede per i tributi locali di fonte regionale l'art. 2, lett. q)?

Nel primo caso, le Regioni potrebbero comunque istituire per i Comuni un'imposta di soggiorno, nel secondo caso no.

In ogni caso, appare difficilmente spiegabile il motivo per cui al solo Comune di Roma sarebbe sottratta (finché la norma in esame è vigente) la possibilità di avere un'imposta di soggiorno destinata a finanziare le proprie funzioni (non fondamentali), dovendo invece destinarne il gettito alle diverse finalità di finanziamento delle specifiche funzioni di Roma Capitale.

- (*) *Atti del Convegno "L'attuazione del federalismo fiscale" svoltosi venerdì 11 giugno 2010, presso l'Università Sapienza di Roma Facoltà di Economia*
- (1) V. l'ampia analisi comparativa dei sistemi federali dei principali Paesi contenuta in *Federalismo, sistema fiscale, Autonomie*, a cura di FERRARI, Roma 2010 e, nello specifico, nel contributo di OSCULATI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze*, ivi, spec. pagg. 69 e seguenti.
- (2) Come rileva giustamente Muraro, *Il riordino dell'imposizione sugli immobili*, in *La finanza pubblica, Rapporto 2009*, Bologna 2009, 325 ss., con l'abolizione dell'ICI sulla "prima casa", molti elettori non sono più contribuenti. L'A. riferisce che dai primi risultati di uno studio in corso su una città del nord Italia con 212.000 abitanti e 169.000 elettori, solo 44.000 pagavano nel 2008 l'ICI (con buona probabilità che parte di essi non sia residente) e nel complesso un quarto degli elettori non paga né ICI né addizionale IRPEF (per effetto delle soglie di esenzione). Si tratta, evidentemente, di un fenomeno del tutto incompatibile con i principi di base del federalismo fiscale.
- (3) La legge delega non individua le funzioni fondamentali, nel che risiede uno dei suoi principali limiti politici e tecnici. Tale individuazione e la correlata questione della determinazione del fabbisogno *standard* sono rinviate alla fine di un periodo transitorio previsto come quinquennale. V. per un'analisi dell'art. 21 MUSSARI-PARLATO, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, in *Il federalismo fiscale* a cura di NICOTRA-PIZZETTI-SCOZZESE, Roma, 2009, pag. 193.
- (4) Sui profili trattati in questo paragrafo e nei seguenti, si consente il rinvio a SALVINI, *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari*, in *Il federalismo fiscale cit.*, pag. 213.
- (5) Per i quali la delega prevede, nell'art. 12, lett. d), la facoltà dei Comuni di "stabilirli e applicarli".
- (6) In "il fisco" n. 32/2009, fascicolo n. 1, pag. 5304, con commento di P. MURGIA.
- (7) La disposizione in esame è stata conservata in sede di conversione in legge ad opera della L. [n. 122/2010](#).