

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	99
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Atto n. 140 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	99
ALLEGATO (<i>Proposta di parere presentata dai relatori</i>)	102

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 18 febbraio 2015.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 18 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Enrico Zanetti.

La seduta comincia alle 14.35.

Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario.

Atto n. 140.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta dell'11 febbraio 2015.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) ringrazia i relatori per il lavoro svolto e sottolinea che lo schema di decreto in esame, sulle capacità fiscali dei comuni, richiede essenzialmente per i comuni, a partire da quelli più piccoli, di compiere un atto di fiducia rispetto a contenuti così complessi. Si tratta evidentemente di un provvedimento che presuppone una serie di scelte che hanno un carattere non esclusivamente tecnico, ad esempio per quanto riguarda l'incidenza del *tax gap* nella misura del 5 per cento. Potrebbe sussistere il rischio che, a fronte di una serie di misure tecniche così complesse, si giunga a produrre un risultato minimale.

Ritiene poi che sia necessario che il provvedimento contenga ulteriori informazioni, utili per favorirne una più agevole lettura, ad esempio per quanto riguarda l'indicazione delle capacità fiscali *pro capite* di ciascun comune.

Nell'intervento introduttivo dei relatori è stato fatto poi riferimento al parere favorevole già espresso dalla Commissione

con riguardo all'ultima nota metodologica concernente i fabbisogni standard. Quel provvedimento era infatti utile affinché possa essere attribuito il fondo di solidarietà comunale. Ritiene che tale aspetto possa essere colto anche nel parere della Commissione sullo schema di decreto in esame.

Ritiene poi che debba essere dato conto nel parere dei tre aspetti evidenziati dall'ANCI nell'intesa conclusa in Conferenza Stato città e autonomie locali.

Ritiene poi che debbano essere valutati alcuni dati, da cui parrebbero emergere risultati analoghi per i comuni più piccoli come per quelli più grandi; sarebbe utile considerare se sussista un rapporto di proporzionalità rispetto alla popolazione di ciascun comune.

È dunque necessario valutare e verificare con attenzione i dati e le conseguenti elaborazioni concernenti i comuni.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, ritiene che sia necessario che lo schema di decreto indichi per ciascun comune anche la capacità fiscale *pro capite*, che come tale prescinde dalla popolazione e dipende in misura preponderante dalla distribuzione della base imponibile.

Nello schema di decreto, inoltre, le tariffe non incidono sulle capacità fiscali in relazione alla loro effettiva utilizzazione ma sono considerate con riguardo alla potenzialità che, a sua volta, dipende ancora dalla ricchezza di riferimento, mentre altri dati risultano sterilizzati.

Circa i rilievi contenuti nell'intesa conclusa in seno alla Conferenza Stato città e autonomie locali ricorda che, nella bozza di parere che ha predisposto insieme al relatore Mandelli, è sottolineata l'esigenza che venga fornito il massimo di informazioni e di leggibilità del decreto. Ritiene peraltro che il percorso seguito sia complessivamente verificabile.

Quanto al *tax gap*, si tratta di una stima che viene effettuata per la prima volta e che quindi, specialmente in questa prima fase, dovrebbe essere considerata con una certa cautela. Tuttavia, nello schema di

parere viene suggerito che la quota di incidenza del *tax gap* rispetto alla determinazione delle capacità fiscali venga aumentata.

Per quanto riguarda l'utilizzazione delle capacità fiscali nella distribuzione del fondo di solidarietà comunale, ricorda che già il parere espresso dalla Commissione sull'ultima nota metodologica relativa ai fabbisogni standard precisava che i dati non costituiscono indicatori di efficienza. Inoltre, per le capacità fiscali i problemi dovrebbero risultare inferiori rispetto ai fabbisogni standard in quanto l'utilizzazione delle capacità fiscali medesime ai fini del fondo di solidarietà comunale è definita dalla stessa norma di legge; pertanto, nell'espressione del parere, non è probabilmente necessario evocare le medesime cautele già indicate con riguardo alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

È poi fondamentale che la capacità fiscale venga utilizzata attraverso un continuo monitoraggio sulla metodologia e un continuo aggiornamento dei dati di riferimento anno per anno. Gli elementi di variabilità come pure la volatilità dei dati sono infatti rilevanti.

Il senatore Andrea MANDELLI (FI-PdL), *relatore*, concorda con i rilievi svolti dalla relatrice Guerra.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, constata che il rappresentante del Governo non intende intervenire in questa fase.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) concorda con i rilievi svolti dalla relatrice Guerra e ribadisce che dai documenti trasmessi dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze emerge che i risultati della capacità fiscale presentano forti similitudini per i comuni più piccoli come per quelli più grandi. Occorre valutare se si debba fare riferimento a un valore medio o al valore proprio di ciascun comune.

Per quanto riguarda l'aggiornamento dei dati di riferimento, l'intesa conclusa in

sede di Conferenza Stato città e autonomie locali richiama il carattere sperimentale del percorso intrapreso.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, constata che non vi sono altre richieste di intervento. Avverte quindi che i relatori hanno presentato una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato*). Secondo quanto convenuto dall'ufficio di presidenza della Commis-

sione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il termine per la presentazione di eventuali proposte modificative o alternative alla proposta di parere dei relatori è fissato per martedì 24 febbraio 2015, alle ore 16.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.

ALLEGATO

Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario (Atto n. 140).

PROPOSTA DI PARERE PRESENTATA DAI RELATORI

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140);

considerato l'esito dell'audizione del rappresentante della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nella riunione del 12 febbraio 2015;

considerati altresì i contenuti della documentazione trasmessa dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze;

valutato positivamente l'avvio della determinazione delle capacità fiscali standard dei comuni, elemento essenziale – unitamente alla determinazione dei fabbisogni standard – per la conclusione della lunga fase transitoria dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;

evidenziato il rilievo della determinazione delle capacità fiscali standard tanto nell'impianto della legge 42 del 2009 quanto nei successivi interventi legislativi concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali;

premesso che, mentre la metodologia messa a punto è stata concepita per durare nel tempo, anche al fine di dare

stabilità alla determinazione della capacità fiscale standard, la determinazione puntuale della capacità fiscale per ogni singolo comune delle regioni a statuto ordinario necessita invece di periodiche revisioni, in modo da tenere conto sia dei cambiamenti che intervengono nel quadro normativo, sia della volatilità dei dati;

sottolineato che tale volatilità è espressamente richiamata nelle note metodologiche con particolare riferimento alla variabilità della base imponibile dell'addizionale comunale all'Irpef (ACI), laddove si afferma anche che «una elevata variabilità della base imponibile può esporre l'ente locale ad un rischio di squilibrio finanziario» e che quindi «sulla base di tali risultati e a tutela, in particolare, dei piccoli Comuni che manifestano un'elevata variabilità, risulta necessario operare con cadenza annuale revisioni della capacità fiscale dell'ACI»;

sottolineato poi che, anche nel caso della standardizzazione concernente IMU e TASI, la relazione, pur riconoscendo che l'aggiornamento non può essere su base annuale – sia per la variabilità dei versamenti, sia per non incentivare comportamenti opportunistici degli enti locali – riconosce esplicitamente che, anche con riferimento a queste imposte, «la capacità fiscale deve in ogni caso inglobare l'assetto normativo vigente»;

considerato che la rideterminazione dei valori catastali, in attuazione della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, potrà

modificare significativamente il prelievo relativo agli immobili;

evidenziato che anche nelle stime puntuali delle entrate extratributarie le variabili « R » ed « S » da utilizzarsi sono individuate in quelle dell'ultimo anno disponibile;

valutate positivamente la considerazione e valutazione del *tax gap*;

considerato poi che anche la stima del *tax gap* richiede un periodico aggiornamento;

sottolineato il rilievo dell'adozione di un criterio prudenziale per la prima applicazione del *tax gap*, come pure l'esigenza di una sua progressiva valorizzazione;

evidenziato che, per motivi ascrivibili alla solidità delle stime, la capacità fiscale residua tiene insieme due entrate di natura molto diversa: i tributi minori e le tariffe;

considerato che la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto, indica esclusivamente l'entità complessiva in euro della capacità fiscale di ogni comune; sarebbe utile invece, per favorire la leggibilità del provvedimento, che vengano indicate per ogni comune anche le capacità fiscali *pro capite* (complessive e per singolo tributo di riferimento);

considerato che, per favorire la comparazione tra classi omogenee di comuni, sarebbe auspicabile che le capacità fiscali *pro capite* di ogni comune siano raggruppate per fasce di popolazione all'interno di ogni Regione, a integrazione più analitica rispetto alla tabella 5 del provvedimento;

rilevato che il procedimento per la determinazione delle capacità fiscali dei comuni è distintamente disciplinato dal legislatore rispetto al procedimento previsto per la determinazione dei fabbisogni standard; in particolare, per le capacità fiscali non è previsto il coinvolgimento della COPAFF, che costituisce una sede tecnica in cui i dati di riferimento sono valutati e condivisi tra i diversi livelli di

governo; la COPAFF è invece sede primaria di valutazione dei fabbisogni *standard*;

constatato inoltre che i due procedimenti risultano strettamente connessi sia ai fini della determinazione del fondo di solidarietà comunale sia, in prospettiva, ai fini della determinazione del fondo perequativo;

condiviso il rilievo, espresso anche dall'ANCI in sede di intesa in Conferenza Stato, città e autonomie locali sullo schema di decreto, circa l'esigenza di incrementare la leggibilità e la pubblicità dei dati inseriti nella banca dati Opencivitas,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

siano introdotte nel decreto disposizioni che prevedano esplicitamente sia il monitoraggio della metodologia utilizzata sia l'aggiornamento annuale delle capacità fiscali puntualmente stimate per i singoli comuni;

sia integrata la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto, con l'indicazione per ogni comune anche delle capacità fiscali *pro capite*;

sia integrato il rapporto sulla stima delle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto, con l'introduzione di tabelle che, a integrazione più analitica rispetto alla tabella 5 del provvedimento, raggruppino le capacità fiscali *pro capite* di ogni comune per fasce di popolazione all'interno di ogni Regione e indichino per ogni comune anche le capacità fiscali per singolo tributo o tariffa di riferimento;

e con le seguenti osservazioni:

sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale;

valuti il Governo gli strumenti più idonei affinché nel processo di elaborazione delle capacità fiscali sia assicurato anche il coinvolgimento – in aggiunta agli organismi, parlamentari e non, già previsti – della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

individuì il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la

stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da: migliorare la qualità dei dati a disposizione, attraverso l'utilizzazione delle informazioni relative alle tariffe che, in quanto relative a servizi esternalizzati, non assumono rilievo nei bilanci dei comuni; distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori *standard*.