CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Resoconto di martedì 1° febbraio 2011

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 1° febbraio 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Francesco Belsito.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Atto n. 292 *(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, da ultimo, nella seduta del 27 gennaio 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, prima di procedere all'espressione del proprio parere sulle proposte emendative presentate, ritiene utile precisare, in risposta ad alcune richieste avanzate dai componenti la Commissione, che alla luce delle norme regolamentari della Camera la parità tra voti favorevoli e voti contrari su una proposta di parere comporta che la proposta stessa è respinta e che quindi, sotto il profilo sostanziale, il parere, qualora non vengano approvate ulteriori proposte di parere, risulta come non espresso. Per quanto concerne le conseguenze di tale mancata espressione del parere, osserva che si tratta di una questione che esula dalle competenze della Commissione. Avverte inoltre che è stata presentata una nuova proposta di parere da parte dell'altro relatore Barbolini *(vedi allegato 1)* e che la proposta di parere a firma Belisario è stata predisposta in una nuova formulazione (*vedi allegato* 2) che è in distribuzione.
Per quanto concerne le proposte emendative presentate *(vedi allegato 3)*, osserva quanto segue. Esprime parere contrario sulle proposte 24 Vitali, 62 Stradiotto, 26 Vitali, 28 Boccia, 31 Soro, 34 D'Ubaldo, 15 Belisario, 3 Baldassarri, 35 Misiani, 4 Baldassarri, 22 Boccia, 23 Boccia, 36 Nannicini, 37 Boccia, 39 e 40 Vitali, 41 Causi, 5 Baldassarri, 19 Belisario, 9 Baldassarri, che viene ritirato dal proponente, 43 Causi, 51 Vitali, 6 Baldassarri, 45 Misiani, 7 Baldassarri, 63 Stradiotto, 8 Baldassarri, 46 Misiani, 49 Stradiotto, 64 Stradiotto e 54 Causi.
Invita quindi al ritiro le seguenti proposte emendative: 2 Baldassarri, 32 Causi, 38 Stradiotto, 42 Causi, 44 Boccia, 52 Soro e 53 Causi, in quanto tali proposte sono riprese, in tutto o in parte, nelle osservazioni contenute nella propria proposta di parere, nonché le proposte 14 Belisario, 48 D'Ubaldo, 66 Corsaro, 60 Vitali, alla luce della riformulazione che verrà proposta di seguito per la proposta emendativa 59 Vitali, 16 Belisario, con richiesta di trasformarla in una osservazione, 18 Belisario, 11 Compagna, in quanto ritiene preferibile che sia espressa in forma di osservazione, come nella proposta 12 dello stesso presentatore, 55 Vitali, 57 Boccia, 58 Causi, 56 Vitali, sui cui contenuti è in corso di predisposizione una integrazione alla proposta di parere, nonché 50 Vitali, al cui oggetto fa riferimento in una apposita osservazione.
Esprime parere favorevole sulle proposte emendative 27 Enzo Bianco, 20 e 21 Belisario, sulla base di una riformulazione in ordine alla tutela dei contribuenti rispetto ad aumenti del prelievo fiscale, 13 Belisario, se riformulata precisando che si fa riferimento ad un quarto della compartecipazione prevista dalla norma, 29 Vitali, se la data del 31 ottobre viene sostituita con quella del 15 ottobre, nonché 30 Misiani, se il termine del sessantesimo giorno viene sostituito con quello del quarantacinquesimo giorno, 59 Vitali se riformulato come lettera aggiuntiva *c-bis* al comma 7 dell'articolo 1, 17 Belisario qualora il proponente ne illustri più dettagliatamente il contenuto, 1 Corsaro se invece della parola «sostituisce» riporti le parole «può sostituire in tutto o in parte», 47

Nannicini se riformulato sotto il profilo formale, 25 Vitali se riformulato includendovi il riferimento all'attribuzione ai comuni, oltre che del gettito degli immobili, anche di quote dello stesso e 65 Vitali. Le riformulazioni in questione sono riportate nel resoconto della seduta *(vedi allegato 4)*.

Il ministro Roberto CALDEROLI ritiene utile fornire due ulteriori precisazioni a quanto ora esposto dal relatore: la prima concerne le parti della proposta di parere in cui alcune questioni vengono rinviate alla futura legislazione attuativa della delega, e per le quali si è ritenuto preferibile, tenuto presente il sistema delle fonti, intervenire esclusivamente nella forma dell'osservazione, senza prefigurare espressamente ulteriori interventi normativi; la seconda precisazione attiene al tema del classamento degli immobili, per il quale, considerato che esiste già una normativa tuttora non applicata in materia, non appare idoneo intervenire mediante una nuova disciplina, ritenendosi pertanto anche in tal caso preferibile una osservazione.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) ritiene opportuno conoscere l'orientamento del Governo in ordine alla possibilità di applicare l'IMU sulla prima casa con la previsione di specifiche detrazioni IRPEF. Avanza pertanto al Ministro una richiesta di delucidazioni in tal senso.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD), *relatore*, nel sottolineare che dalla iniziale e sommaria valutazione delle osservazioni e proposte emendative presentate al parere del relatore La Loggia emergono chiaramente i termini di un approfondito e meditato lavoro svolto dalla Commissione e si delineano altresì una serie di ulteriori ed innovativi elementi rispetto ai contenuti iniziali dello schema di decreto legislativo, ritiene tuttavia ancora non soddisfacente lo sforzo teso a migliorare l'articolato.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) nell'esprimere il proprio apprezzamento per lo sforzo compiuto dalla Commissione e dal Governo nel tentativo di perfezionare il provvedimento, ne dichiara tuttavia inaccettabile il risultato, facendo presente di voler ripresentare tutti gli emendamenti a sua prima firma, ad esclusione di quello sull'imposta di soggiorno, di fatto accolto in termini di principio.
Chiedendo altresì di mettere ai voti la propria osservazione sull'introduzione dell'IMU prima casa detraibile dell'IRPEF volta a garantire maggiore potestà impositiva ai comuni, osserva che le premesse del parere appaiono in contrasto con la necessità - postulata dal decreto - di un maggior coordinamento dei livelli di governo e con l'impossibilità di un effettivo controllo dei servizi offerti da comuni a fronte del trasferimento di autonomia tributaria.
Valutata infine positivamente l'intenzione di effettuare una riforma organica e complessiva del sistema tributario, invita tuttavia il Governo a trasferire più opportunamente le corrispondenti proposte emendative nell'ambito dei provvedimenti in discussione presso le aule parlamentari e non in sede di approvazione del presente decreto, considerata peraltro l'eliminazione dallo stesso della proposta di introdurre le deduzioni fiscali in favore dei conduttori degli immobili.

Il senatore Lucio D'UBALDO (PD) nell'illustrare la propria proposta emendativa 33 ribadisce la necessità, cui è finalizzata la proposta medesima di garantire ai comuni risorse certe fino a quando non saranno definiti i costi *standard*.

Il ministro Roberto CALDEROLI sottolinea che la formulazione dell'emendamento, prevedendo per ciascun comune la differenza non superiore al 3 per cento tra nuove risorse attribuite e i trasferimenti erariali fiscalizzati, continuerebbe in sostanza a far riferimento alla spesa storica, mentre lo scopo del Fondo sperimentale di riequilibrio è quello di avviare una diversa redistribuzione di risorse tra gli enti.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) pur apprezzando il serio impegno del Ministro e del Presidente nel tentativo di comporre le divergenze in seno alla Commissione su talune fondamentali questioni, rileva tuttavia come si concretizzi nel sostanziale mantenimento dell'impianto del precedente parere, il quale, pur accogliendo molte delle richieste provenienti dai comuni, conserva il vizio di fondo di inserire nel citato parere osservazioni relative a ciò che dovrà essere fatto dal Governo per l'attuazione della legge n. 42 del 2009 in tema di federalismo municipale, mentre, poiché ci si trova attualmente nella fase di esercizio della delega, tali adempimenti dovrebbero essere contenuti nel decreto all'esame.
Osservando come la mediazione appaia essenzialmente basata sull'inserimento di ulteriori osservazioni al Governo, talune anche di notevole importanza, solleva la questione sulla natura e la portata di queste ultime anche per una loro valutazione in termini di impatto finanziario, ritenendo superflue alcune delle considerazioni proposte, quale ad esempio quella relativa al raccordo del provvedimento in esame con lo schema di decreto legislativo sul federalismo regionale o quella riguardante il rinvio alla commissione di studio per la riforma organica del sistema tributario già istituita dal Governo.
Nel confermare il proprio giudizio negativo sull'impianto generale del decreto come risultante dalle modifiche proposte, in quanto conserva il criterio della spesa storica quale parametro di riferimento per la finanza comunale, evidenzia la mancanza nel provvedimento di misure dirette a proteggere le categorie più deboli, le quali, non essendo prevista l'introduzione di strumenti di tutela in termini di sgravi fiscali, come previsto in altre proposte emendative in tema di *service tax*, potrebbero subire un incremento della pressione fiscale. A tale proposito segnala, con riferimento all'imposta municipale sul possesso, che nell'attuale versione del provvedimento si realizza di fatto il raddoppio della tassazione sugli immobili delle imprese, contraddicendo all'esigenza, di introdurre misure agevolative per le piccole e medie imprese in un momento di crisi economica.
Nel segnalare le proprie perplessità circa l'effettiva applicabilità di una clausola di invarianza della pressione fiscale che sia riferita ai soli contribuenti e non al sistema nel suo complesso, contenuta in alcune proposte emendative su cui è stato dato un avviso favorevole, fa presente che in base alla nuova formulazione della tassa di scopo e a quella di soggiorno si realizzerà nel concreto una traslazione sui privati delle sofferenze finanziarie sperimentate a livello locale. Ricorda, a tale proposito, ciò che accadde nel 2004 quando contestualmente al blocco delle addizionali all'IRPEF degli enti locali fu autorizzato il ricorso ai prodotti derivati per bilanciare la perdita di risorse derivanti dalla flessibilità delle aliquote, creando un sistema in cui l'equilibrio finanziario dei comuni non era affidato alle entrate proprie.
Ravvisa infine alcuni possibili profili di incostituzionalità nel provvedimento, laddove si prevede un rafforzamento del ruolo della Conferenza Stato-città in materia tributaria e il conseguente svuotamento della sede parlamentare.

Il deputato Francesco BOCCIA (PD) dando atto al Governo degli sforzi compiuti, richiama l'attenzione sulla questione della copertura della cedolare secca fondata sui dati relativi alle dichiarazioni dei redditi del 2009 relativi all'anno d'imposta precedente, che potrebbero avere un *trend* decrescente negli anni successivi, nonché sulla possibile sovrastima dell'emersione degli affitti, considerato che la nuova relazione tecnica conferma le ipotesi di calcolo riferite al testo precedente, pur in presenza delle modifiche introdotte nel nuovo parere del relatore e che potrebbero comportare una minore convenienza a dichiarare i redditi derivanti dai canoni di locazione.
Nell'evidenziare che il testo, come modificato dai lavori della Commissione, appare migliorare l'autonomia impositiva dei comuni, sottolinea come, a suo avviso, il Governo non abbia adeguatamente considerato l'impatto del provvedimento sulla pressione fiscale generale. In proposito, ricordando l'approvazione - grazie anche all'astensione della maggioranza - della mozione sul fisco proposta dal proprio gruppo con la quale si impegnava il Governo ad assicurare

che la tassazione del lavoro e dell'impresa non fosse più elevata di quella sulle rendite finanziarie, osserva come ciò risulti disatteso nel testo ora proposto.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nel rilevare che la composizione della Commissione riflette senza dubbio l'esigenza che si formino ampie maggioranze in sede di approvazione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge delega, si sofferma sugli aspetti di merito, che ritiene necessitino di ulteriori approfondimenti e di un più ampio esame in Commissione rispetto agli esigui limiti temporali imposti dalla Presidenza e dal Governo con la prevista scadenza di giovedì 3 febbraio per l'espressione del voto sul parere. Evidenzia che un particolare profilo critico attiene al fondo di riequilibrio provvisorio, che non appare ancorato a parametri di definizione prestabiliti. Fa notare che le variabili costituite dai dati statistici forniti dalle amministrazioni comunali sulla compartecipazione IRPEF nonché gli ulteriori vincoli previsti dalla vigente normativa non consentono una precisa conoscenza di quale potrà essere l'impatto di tali indici sulla consistenza del menzionato fondo. Afferma quindi che l'emendamento 33 D'Ubaldo intende, al riguardo, salvaguardare la posizione dei comuni con bassa capacità fiscale nella fase che precede l'attivazione del Fondo perequativo. Paventa, peraltro, per quanto sembra si evinca dalla documentazione fornita dagli uffici, il rischio che si profili una sovrastima del 18 per cento del gettito presuntivo dalla emersione degli affitti in nero in relazione all'applicazione del sistema della cedolare secca. Nel manifestare l'opportunità che siano resi espliciti i criteri alla base dell'aliquota IMU, al fine di perseguire una maggiore trasparenza dell'imposta, richiama l'attenzione della Commissione sui dati statistici che pare evidenzino valori eccessivamente bassi dell'aliquota medesima, avanzando al Presidente la richiesta che si proceda ad una tempestiva audizione della Ragioneria generale dello Stato con specifico riferimento ai profili inerenti alla quantificazione degli elementi della aliquota IMU. Solleva quindi riserve sulla congruità di talune osservazioni formulate dal relatore e dal Governo, con particolare riguardo alla previsione di osservazioni volte a sollecitare il Governo a porre in essere quanto prima una complessiva riforma del sistema fiscale e tributario, rammentando, sul punto, che le risoluzioni parlamentari recentemente approvate dalla Camera assumono un rilievo maggiore e sono maggiormente vincolanti per il Governo rispetto alle predette osservazioni. Reputando necessario che la Commissione riservi una ulteriore riflessione sull'emendamento 55 Vitali, finalizzato a tutelare i comuni a bassa capacità fiscale che rischiano di non ricevere alcun beneficio dal nuovo assetto della compartecipazione all'IRPEF dinamica, raccomanda l'approvazione dell'emendamento 56 a sua firma, relativo al fondo perequativo, evidenziandone l'elemento innovativo secondo cui i territori *benchmark* potrebbero autofinanziarsi sulla base di specifici livelli di compartecipazione. Sottolinea, pertanto, l'opportunità di assegnare il ruolo di *benchmark* non a singoli comuni ma all'insieme dei comuni di una determinata regione, consentendo in tal modo alle regioni di attivare un secondo grado di perequazione a livello locale. Conclude rilevando che il decreto legislativo in esame appare prospettare contenuti meramente congiunturali, non contribuendo ad una riforma di tipo strutturale della fiscalità locale.

Il ministro Roberto CALDEROLI fa presente che l'inserimento di ulteriori osservazioni al parere risponde all'esigenza di considerare alcune questioni emerse nella fase di esame parlamentare, per le quali non sono al momento individuabili soluzioni definitive, ad iniziare dal tema della compartecipazione all'IRPEF che risulterebbe sperequata sul territorio. In proposito, dichiarandosi non contrario da un punto di vista teorico all'introduzione della compartecipazione all'IVA in luogo dell'IRPEF, precisa che permangono dubbi, in base ai dati ancora non disponibili ad un livello soddisfacente, in merito alla minore sperequazione garantita dalla stessa in termini dell'effettiva distribuzione del relativo gettito ai comuni.
In merito alle altre questioni sollevate, precisa che l'aliquota di equilibrio dell'IMU a regime, una volta che la COPAFF ne definirà la base imponibile, sarà calcolata mediante un algoritmo matematico, rendendola pertanto non suscettibile di contrattazione; quanto alla proposta della

reintroduzione dell'imposta sulla prima casa, detraibile dall'IRPEF, paventa la non sostenibilità politica e il contrasto con i principi della legge delega.

Il senatore Walter VITALI (PD) nell'apprezzare l'impegno profuso dai relatori e dal Ministro, osserva che, sebbene il testo sia stato ampiamente migliorato, si rende tuttavia necessaria una ulteriore riflessione sulle problematiche affrontate ed occorrendo in particolare acquisire una più profonda consapevolezza in ordine alle entità ed ai valori di finanza pubblica su cui incidono le misure contemplate dal provvedimento. Ravvisa peraltro l'esigenza di conoscere, al riguardo, gli orientamenti della Commissione bilancio prima che si voti il parere. In ordine alle proposte emendative presentate dal suo gruppo, si sofferma principalmente sul delicato tema del riequilibrio della perequazione. Nel richiamare l'emendamento 33 D'Ubaldo, e pur sostenendo la necessità di accelerare il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni *standard*, ravvisa l'urgenza che nella fase transitoria siano scongiurati effetti nefasti e contraccolpi al sistema fiscale che potrebbero derivare dalla mancata conoscenza della effettiva entità e consistenza delle entrate dei comuni. Ritiene che i contenuti dell'emendamento 58 Causi debbano essere espressamente inseriti nel testo del provvedimento e non invece nella parte programmatica del parere come mere osservazioni al medesimo. Reputando necessario che possano quanto prima essere acquisite le necessarie informazioni sul tema dei fabbisogni *standard,* sottolinea l'esigenza che il finanziamento del Fondo perequativo possa realizzarsi, a regime, nel quadro delle risorse riconosciute ai comuni. Un elemento dirimente della riforma, osserva, attiene alla necessità di stabilire un congruo valore di base della aliquota IMU, affinché sia scongiurato il rischio che tale valore sia sottostimato. Invita quindi la Commissione ad affrontare le questioni degli immobili ad uso commerciale e di quelli in uso come case popolari. Segnala infine la necessità, evidenziata nell'emendamento 45 Misiani, che la modifica dei valori dell'aliquota non possa avvenire in via meramente amministrativa. Inoltre, nel richiamare l'intervento svolto dalla deputata Lanzillotta, sostiene che nella fase transitoria il prelievo fiscale non possa consistere in un ulteriore onere per i contribuenti, in quanto ciò contrasterebbe con le previsioni della delega e del decreto legislativo in esame. Pur reputando meritorio l'orientamento teso a delineare un collegamento tra il decreto medesimo, i successivi decreti legislativi e la futura riforma tributaria, fa notare che il mero coordinamento risponde ad un criterio di buonsenso mentre occorre poi verificare se i successivi provvedimenti saranno o meno abilitati ad apportare puntuali modifiche alle norme del testo in esame. Ritiene, in definitiva, che si renda opportuna una valutazione più approfondita e più completa delle singole questioni affrontate nel corso del dibattito ed auspica che i lavori della Commissione proseguano con spirito di collaborazione e di aperto confronto a prescindere dagli esiti del voto di giovedì 3 febbraio.

Il deputato Marco MARSILIO (PdL) nell'esprimere pieno apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione e dal Governo sul provvedimento, chiede di poter consegnare una proposta di osservazione da inserire nel parere riguardante l'imposta di soggiorno, che invita il Governo ad una valutazione del carico fiscale e della tenuta complessiva del sistema ricettivo, al fine di tutelare la competitività della impresa turistica nazionale.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore,* nel valutare con favore l'osservazione avanzata dal collega Marsilio, che pertanto recepirà nelle proposte integrative che ha predisposto in ordine alla propria proposta di parere (*Allegato 5*), rileva che alla luce dei molteplici chiarimenti emersi nella seduta odierna e delle numerose proposte emendative che sono state assorbite nella propria proposta di parere, i gruppi dovrebbero indicare prima della seduta di domani su quali delle proposte medesime ritengano tuttora necessario che la Commissione debba pronunciarsi ai fini del parere. Ravvisa inoltre l'opportunità, anche per un eventuale modifica degli orari previsti per la giornata di giovedì, far precedere la seduta di domani da una riunione dell'ufficio di presidenza.

La Commissione concorda.