CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Resoconto di giovedì 27 gennaio 2011

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 27 gennaio 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 26 gennaio 2011.

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente e relatore*, comunica che alla luce del lavoro istruttorio svolto, d'intesa con il Ministro, dopo la presentazione della sua proposta di parere, ha presentato alcune modifiche alla stessa.
Ritiene necessario precisare che si tratta di un intervento che interessa soltanto alcuni dei temi già considerati, per cui le nuove proposte di modifica integrano e modificano solo talune delle condizioni recate dalla proposta di parere.
Ha ritenuto tuttavia opportuno, al fine di agevolare l'eventuale intervento emendativo da parte della Commissione, considerati anche i tempi disponibili, evitare di procedere alla distinta e puntuale presentazione di ciascuna proposta, predisponendo invece le stesse nella forma di un parere favorevole *(vedi allegato 1)* recante un'unica condizione interamente sostitutiva del testo dello schema di decreto. Pertanto i commissari potranno procedere alla eventuale presentazione di proposte emendative facendo riferimento all'articolato oggetto della presente condizione. Precisa che per una più agevole esposizione delle modifiche è stato altresì predisposto un documento in cui esse sono appositamente evidenziate nel testo.

Il ministro Roberto CALDEROLI nell'illustrare le proposte di modifica allo schema di decreto, precisa che queste rappresentano anche il frutto delle riunioni svoltesi nei giorni scorsi sia nell'ambito della Commissione sia con i rappresentanti dell'ANCI, finalizzate in particolare al superamento di talune criticità nonché ad accogliere alcune soluzioni prospettate nelle proposte emendative presentate dai componenti della Commissione stessa.
Un primo gruppo di modifiche riguardano il Fondo sperimentale di riequilibrio, stabilendo che il nuovo criterio di riparto delle risorse del Fondo in base al numero dei residenti, del quale si dovrà tener conto in sede di definizione delle modalità di riparto con l'accordo sancito in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali fino al 2013, sia limitato ad una quota pari al 30 per cento della dotazione complessiva del Fondo stesso. In ottemperanza alle prescrizioni della legge n. 42 del 2009 che prevedono la realizzazione di un sistema premiale, si dispone inoltre che una parte delle risorse del Fondo, pari al 20 per cento, sia riservata ai piccoli comuni - al di sotto dei 5.000 abitanti e di 3.000 se comuni montani - che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14, comma 28 e seguenti, del decreto-legge n. 78 del 2010, al fine di incentivarne l'attuazione. Si propone altresì di specificare nel testo che il gettito della compartecipazione comunale all'IRPEF, la cui quota resta fissata al 2 per cento, non affluisce al citato Fondo ma viene devoluto direttamente ai comuni sulla base del domicilio fiscale dei

contribuenti.
Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica si dispone, limitatamente alle regioni a statuto ordinario, la soppressione a decorrere dal 2012 dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, stabilendo contestualmente il corrispondente incremento dell'accisa erariale a compensazione dei tributi devoluti ai comuni; a tale proposito, accogliendo alcune osservazioni in ordine alla destinazione della dinamica del gettito dei tributi devoluti, si prevede poi che ai comuni sia garantito che le variazioni annuali del gettito loro attribuito non determinino una modifica delle aliquote o delle quote.
In merito alla cedolare secca, si stabilisce al 21,7 per cento per il 2011 e al 21,6 per cento a decorrere dal 2012 la quota di gettito del tributo da devolvere ai comuni, quota che, per gli anni 2011 e 2012 potrà essere rideterminata sulla base dei dati definitivi e del monitoraggio periodico, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, ferma restando la possibilità che sia incrementata in misura rispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione; tale quota potrà inoltre giungere fino al 100 per cento del gettito a decorrere dal 2014, con la contestuale riduzione della quota della compartecipazione all'IRPEF e della compartecipazione al gettito dei tributi relativi alle transazioni immobiliari. Sulla base delle perplessità sollevate da più parti circa il ridotto il vantaggio fiscale conseguente alla rimodulazione al 23 ed al 20 per cento delle aliquote della cedolare secca, se ne dispone l'abbassamento, rispettivamente, al 21 per cento per i contratti a canone libero ed al 19 per cento per quelli a canone concordato; nel contempo, al fine di preservare l'appetibilità del regime opzionale di tassazione sostitutiva, si prevede che essa comporti la sospensione dell'aggiornamento del canone, che resta bloccato per tutto il periodo corrispondente alla durata del contratto.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene che tale ultima misura se da un lato è suscettibile di favorire l'affittuario rende però meno conveniente per il locatore l'opzione per il regime della cedolare secca rispetto all'IRPEF, neutralizzando in tal modo l'effetto incentivante dovuto all'abbassamento delle aliquote.

Il ministro Roberto CALDEROLI rinviando alla relazione tecnica, in corso di predisposizione, precisa che la convenienza alla scelta del regime sostitutivo rimarrebbe comunque a partire da un'aliquota di imposta del 27 per cento.
Relativamente all'imposta municipale propria, per l'introduzione della quale non è più prevista la deliberazione consiliare, se ne determina l'aliquota di equilibrio, suscettibile di revisione con DPCM, nello 0,76 per cento, che può essere ridotta discrezionalmente dai comuni fino alla metà in modo da consentire loro la possibilità di graduare il regime agevolativo sulla base di considerazioni inerenti fattispecie diverse.
In ordine all'imposta di soggiorno, accogliendo alcune delle proposte emendative presentate, si prevede l'estensione della facoltà di istituire tale tributo, oltre ai comuni capoluoghi di provincia, anche alle unioni di comuni, ai comuni turistici e alle città d'arte, prospettandone la trasformazione da imposta in misura fissa a imposta proporzionale al prezzo del soggiorno con un tetto massimo di 5 euro per notte.
Con riferimento all'addizionale comunale all'IRPEF, prevedendo che con un successivo DPCM, d'intesa con la Conferenza Stato-città, sia disciplinata la graduale cessazione anche parziale della sospensione del potere dei comuni di istituire il tributo o di variarne le aliquote, si stabilisce in ogni caso che i comuni possano istituire il citato tributo o incrementarne le aliquote fino ad un massimo dello 0,4 per cento, con il limite che l'addizionale non possa essere aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Analogamente, con un successivo DPCM si prospetta il riordino dell'imposta di scopo di cui alla legge n. 296 del 2006, prevedendo l'individuazione di ulteriori opere pubbliche da sovvenzionare con il tributo e la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per la realizzazione dell'intervento e non solamente il 30 per cento

come previsto dalla vigente normativa.
Infine all'articolo 8, al fine di preservare la pressione fiscale complessiva del sistema tributario nonché il criterio di progressività, da un lato si prevede che si faccia riferimento anche alla componente tariffaria delle entrate locali e dall'altro si inserisce una clausola di salvaguardia operante per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i quali la manovrabilità delle aliquote, entro un limite massimo fissato con DPCM, dovrà risultare parametrata agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti con legge statale.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD) chiede approfondimenti di carattere tecnico in ordine alla quantificazione delle risorse affluenti al Fondo sperimentale di riequilibrio, stante la evidente rimodulazione della dotazione dello stesso operata con le modifiche proposte.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, sospende la seduta per consentire agli uffici lo svolgimento di approfondimenti tecnici sugli emendamenti presentati in ordine alle modifiche ora illustrate dal Ministro.

Il ministro Roberto CALDEROLI in riferimento alla proposta di parere presentata dal relatore Barbolini, segnala che molte delle questioni e condizioni poste sono state riprese o comunque assorbite nel testo dell'articolato come riportato nella proposta di parere del relatore La Loggia. Ciò vale per le condizioni di cui ai numeri 1), qualora si faccia riferimento alla devoluzione di gettito e non all'attribuzione di quote dello stesso, 3), 4), 6), 7), 8), qualora la parola «sessantesimo» sia sostituita con «trentesimo», 11), 14), 15), 17), 20), 23), 24), 26), 27), 28), 30), 31), 32), 33), 34), limitatamente ai commi 7-*bis* e 7-*ter*. Vale altresì per la condizione numero 25), qualora sia riformulata come segue: «A far data dal completamento dell'attuazione dei decreti legislativi in materia di adeguamento dei sistemi contabili adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 5 maggio 2009 n. 42, e dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n.196, e comunque a partire dal 1° gennaio 2015, l'imposta è corrisposta con le modalità stabilite dal comune». Valuta favorevolmente anche la condizione n. 35), qualora gli articoli 7-*bis* e 7-*ter* siano riformulati come nel testo ora riportato nella proposta di parere del relatore La Loggia, e qualora l'articolo 7-*quater* sia espresso come osservazione, ad eccezione del comma 3, ora previsto in tale proposta. Esprime orientamento favorevole altresì per le condizioni numero 5) e 9), qualora trasformate in osservazioni, mentre l'avviso è contrario sulle condizioni numero 2), 10), 12, 13), 16), 21), limitatamente all'ultimo periodo, 22), 29), 36) 37) e 38), nonché ad entrambe le osservazioni riportate nelle lettere *a)* ed in quelle riportate alla lettera *c)*, mentre valuta favorevolmente quella di cui alla lettera *b)*.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, per quanto concerne le proposte emendative *(vedi seduta del 25 gennaio 2011)* presentate alla propria proposta di parere del 20 gennaio, esprime parere contrario sulle proposte emendative 21 Vitali, 25 Stradiotto, 31, 63 e 64 Boccia, 36 Causi, 40 D'Ubaldo, 12 e 14 Baldassarri, 41 Misiani, 43 Stradiotto, 44 Vitali, 48 Boccia, 9 Galletti e 15 Baldassarri, 26 Stradiotto, 52 Nannicini, 53 Stradiotto, 27 Stradiotto, 60 Causi, 61 D'Ubaldo e 62 Boccia.
Esprime invece un invito al ritiro, tenendo conto del fatto che numerose modifiche contenute nella nuova proposta di parere fanno riferimento, e in taluni casi prospettano situazioni analoghe, alle materie oggetto delle proposte emendative, per le proposte 28 e 29 Vitali, 30 Enzo Bianco, 10 Baldassarri, 22 Paolo Franco, 2 Corsaro, 37 Misiani, 11 Baldassarri, 38 Soro, 39 Enzo Bianco, 13 Baldassarri, 42 Nannicini, 3, 4 e 5 Corsaro, proponendone, per queste ultime tre, la riformulazione in termini di osservazione al parere, 45 Vitali, 46 Causi, 47 Enzo Bianco, 49 Boccia e 50 Misiani, 16 e 17 Baldassarri, 51 Misiani, 54 Vitali, 18 Baldassarri, 6 Stancanelli, 1 Bernini e 8 D'Ubaldo, 55 Causi, 56 Misiani, 57 Vitali, 58 Soro, 59 Causi, 19 Baldassarri, 23 e 24 Paolo Franco e 20 Baldassarri. Precisa inoltre che in taluni casi l'invito al ritiro può essere messo in relazione al fatto

che alcune di tali proposte sono sostanzialmente assorbite nella nuova proposta di parere. Esprime infine parere favorevole sulle proposte emendative 33 D'Ubaldo e 34 Stradiotto, nonché 35 Vitali, a condizione che sia riformulata sostituendo il termine del 30 settembre con quello del 31 ottobre. Segnala infine che è in corso di riformulazione la proposta emendativa 7 Corsaro, che quindi verrà successivamente valutata.
Per quanto concerne i tempi di presentazione, dato il limitato numero di modifiche che reca la nuova proposta di parere, ritiene che possa essere confermato il termine già stabilito per la giornata di domani, venerdì 28 gennaio, il cui orario può fissarsi alle ore 17. Poiché inoltre molte delle proposte emendative finora presentate sono superate in base alla nuova proposta di parere, come ora emerso in relazione ai numerosi inviti al ritiro formulati, invita i Gruppi a ripresentare quelle proposte che ritengano comunque valide anche in presenza della nuova proposta medesima, intendendosi conseguentemente superate, e quindi non più oggetto di esame, quelle che non risulteranno presentate.

La Commissione concorda.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) nel convenire con quanto stabilito segnala fin d'ora che ad esclusione della propria proposta in tema di tassa di soggiorno, su cui sono intervenute modifiche nella nuova proposta di parere, le altre proposte a propria firma debbono intendersi tutte ripresentate.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nel segnalare la necessità, invitando la Presidenza in tal senso, che sia chiarito l'effetto procedurale nel caso in cui nelle votazioni della Commissioni si registrasse la parità di voti favorevoli e contrari, auspica che per il provvedimento in esame, che presenta aspetti finanziari di assoluta rilevanza, sia opportunamente curato il raccordo relativo alla tempistica delle votazioni dei pareri presso la Commissione e presso le Commissioni bilancio delle due Camere, paventando la possibilità che, a differenza dei precedenti pareri, possa questa volta determinarsi qualche difformità nei testi approvati.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore,* assicura che si adopererà in tal senso, fermo restando che, come è noto, e il parere delle Commissioni bilancio e quello della Commissione vengono resi direttamente al Governo.

Il ministro Roberto CALDEROLI in relazione alla questione posta dal collega Causi, assicura che il Governo si sta adoperando fattivamente per dar conto tempestivamente degli effetti finanziari delle modifiche, segnalando che è in corso di trasmissione la relazione tecnica sulle stesse, che consentirà anche alle Commissioni bilancio di disporre di tutti gli elementi necessari alla valutazione degli effetti finanziari del testo ai fini del parere.

Il senatore Walter VITALI (PD) nell'apprezzare il fatto che siano stati presentati i dati relativi alla compartecipazione comunale all'IRPEF, ritiene opportuno che, ai fini di una migliore leggibilità, gli stessi siano rielaborati, come richiesto anche da altri colleghi, in modo da evidenziarne i valori pro-capite, fermo restando che alcuni specifici elementi informativi andranno forniti mediante l'aggiornamento della relazione tecnica che verrà presentata a corredo delle novità del testo recate nel parere. La relazione dovrà a suo avviso far riferimento, in particolare, alle basi di previsione della dinamica dell'andamento del gettito dell'IRPEF nel tempo, per verificare come esso incida sull'alimentazione del Fondo di riequilibrio, nonché ai criteri utilizzati per il calcolo del gettito della cedolare secca, sulla cui base è stata individuata la quota devoluta ai comuni; analoga valutazione andrebbe altresì condotta con riferimento all'aliquota base dell'IMU, fissata allo 0,76 per cento. Nel prendere favorevolmente atto che il nuovo testo recepisce alcuni rilievi dell'opposizione e dell'ANCI, afferma tuttavia che tali modifiche non appaiono sufficienti a superare le contrarietà

espresse da parte del proprio gruppo, che ritiene ancora aperte numerose questioni. Tra queste segnala innanzitutto la possibilità di manovrare l'addizionale comunale all'IRPEF, nonché l'introduzione dell'imposta di soggiorno fin dal 2011, che finiranno per aggravare la pressione fiscale, dovendo i comuni far fronte al taglio delle risorse disposto con il decreto legge n.78 del 2010. Osserva poi come costituisca un elemento distorsivo la scelta di differenziare i percorsi, che andrebbero invece attuati congiuntamente, della definizione dell'autonomia dei comuni e della perequazione. Anche la cedolare secca costituisce una ulteriore distorsione, in quanto costituisce una norma fiscale, che non può rilevare ai fini della realizzazione di una autonomia impositiva municipale.
Nel sottolineare inoltre che il nuovo testo conferma che il peso fiscale concerne prevalentemente i possessori di seconde case, contravvenendo in tal modo al fondamentale principio dell'identità tra contribuenti e beneficiari, fa presente che la proposta del proprio gruppo che introduceva la *service tax* aveva lo scopo di evitare tale distorsione.
Nel giudicare positivamente alcune novità nel testo derivante dalla nuova proposta di parere, come la scelta di meccanismi premiali per le unioni dei comuni, la fissazione espressa dei livelli della compartecipazione all'IRPEF, della compartecipazione sulla cedolare secca, nonché dell'aliquota base dell'IMU, illustra alcune ulteriori questioni sulle quali il proprio gruppo rimane in disaccordo. Si tratta degli incentivi per gli inquilini previsti nel nuovo testo, che appaiono esigui rispetto alle detrazioni contenute negli emendamenti proposti dal proprio gruppo e che potrebbero incidere negativamente sulla copertura finanziaria del provvedimento, nonché della possibile sottostima dell'aliquota base dell'IMU; tali questioni renderebbero opportuno che i pareri delle Commissioni bilancio siano antecedenti al voto conclusivo della Commissione.
Nel valutare positivamente, con riferimento al Fondo sperimentale di riequilibrio, la previsione di una clausola di salvaguardia finanziaria ritiene che questa vada ulteriormente precisata. Tuttavia, poiché non è ancora definito il meccanismo dei costi e dei fabbisogni *standard*, sottolinea la necessità di introdurre una norma in base alla quale il Fondo venga distribuito garantendo i comuni dall'eventualità di subire delle perdite se non nell'ambito di un *range* predefinito. Giudicando infine poco credibile che all'entrata a regime del Fondo perequativo dal 2014 lo Stato riesca a trovare nuove risorse per alimentarlo, dato che i trasferimenti saranno interamente fiscalizzati, sottolinea la necessità di individuare da subito una forma anche parziale di alimentazione di tale Fondo, garantendo altresì il rispetto del principio della territorialità dell'imposta, avanzando conseguentemente la proposta di utilizzare allo scopo il gettito della cedolare secca.

Il ministro Roberto CALDEROLI ritiene che la questione di dotare il Fondo perequativo mediante un tributo di natura erariale possa essere attentamente considerato.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD), alla luce dei pareri espressi, ritiene che molte questioni restino ancora da affrontare. Informa la Commissione di aver effettuato uno studio - che consegna - relativo al gettito pro-capite, classificato per regione, nelle ipotesi di compartecipazione al gettito IRPEF del 2 per cento a favore dei comuni, di destinazione ai comuni di una compartecipazione al gettito IVA al 3,1 per cento, nonché di devoluzione ai comuni dell'intero gettito dell'imposta di registro.

Il ministro Roberto CALDEROLI ribadisce la contrarietà all'estrapolazione dell'imposta di registro dalle altre imposte del settore immobiliare in quanto avrebbe effetti negativi in termini di semplificazione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.