CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Resoconto di giovedì 3 febbraio 2011

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 3 febbraio 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo, Umberto Bossi, il ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, 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 conclusione).*

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore,* propone che la pubblicità dei lavori, limitatamente alle dichiarazioni di voto, sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.
La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 febbraio 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore,* comunica che, ai fini di mero coordinamento formale del testo nelle premesse del parere a propria firma, terzo capoverso, le parole «imposta sul reddito delle persone fisiche» devono intendersi sostituite con le seguenti: «imposta sul valore aggiunto».

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) rammenta che il suo gruppo ha sostenuto sin dall'inizio la riforma federalista introdotta dalla legge delega ritenendola un'importante opportunità di sviluppo per l'intero Paese e l'occasione di realizzare negli enti locali modelli organizzativi finalmente improntati ai principi di responsabilità, economicità ed efficienza, pur nella salvaguardia dei diritti e dei servizi alla cittadinanza. Pur apprezzando gli sforzi profusi dal Ministro nel tentativo di ampliare il consenso parlamentare sul provvedimento in esame, sostiene tuttavia che l'attesa riforma federale, nei termini in cui il Governo intende attuarla, disattende inopinatamente i principi ed i dettami della delega. Nel rilevare che uno dei profili nevralgici della riforma attiene alle modalità volte a separare il potere di spesa rispetto alla responsabilità del prelievo, osserva che tale profilo non viene assolutamente regolato nel testo, ai sensi del quale il margine della discrezionalità degli enti locali in ordine alla funzione impositiva è del tutto esiguo e marginale. Rileva che anche l'accordo raggiunto tra il Governo e l'Associazione nazionale dei comuni italiani è di modesta portata in quanto si limita esclusivamente a consentire agli enti locali di aumentare il prelievo fiscale attraverso la modifica delle aliquote delle imposte, ovvero introducendo le ipotesi di tassa di soggiorno e tassa di scopo. Ribadisce pertanto il giudizio fortemente negativo del suo gruppo sulla proposta di parere predisposta dal relatore La Loggia. Ritiene inoltre che, qualora la suddetta proposta di parere non dovesse essere approvata dalla Commissione, nell'ambito della maggioranza si dovrebbe riflettere sul dato che riforme di tale portata come quella federalista esigono larghe maggioranze parlamentari e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo riformatore.

La senatrice Helga THALER AUSSERHOFER (UDC-SVP-IS-AUT) dando atto dell'impegno del Ministro e della Commissione nello svolgere i lavori sul presente decreto, anche sforzandosi di trovare un accordo con i comuni, sottolinea come a suo avviso il Governo abbia dimostrato di tenere fede all'impostazione di fondo della legge delega sul federalismo fiscale in relazione al rispetto degli statuti delle autonomie speciali. Nel condividere in particolare la nuova misura di

tassazione dei canoni di locazione introdotta con la cedolare secca, annuncia il voto favorevole al provvedimento da parte del proprio gruppo.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) ringraziando sinceramente il ministro Calderoli per l'attività svolta e per la disponibilità nelle relazioni interpersonali, nonché il presidente La Loggia per l'equilibrio dimostrato nella conduzione dei lavori, ricorda che il proprio gruppo ha da sempre ritenuto che attraverso il federalismo si possa operare una riforma del sistema, cercando di portare un contributo positivo, anche nell'evidenziare le criticità di ordine costituzionale e sulla struttura finanziaria del provvedimento. Le problematiche della finanza locale sono ovviamente condizionate dai tagli ai bilanci degli enti locali disposti dalle recenti manovre finanziarie. Ritiene che lo spirito della legge n. 42 del 2009 sia stato tradito relativamente a tre profili: la maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, in quanto chi pagherà le tasse locali (in gran parte contribuenti non residenti) non potrà valutare democraticamente i propri amministratori; il fatto che il decreto si intreccia fortemente con la definizione dei fabbisogni *standard*, che rimangono tuttora nell'incertezza; il rischio, infine, che il testo potrebbe determinare un aumento assai significativo del prelievo fiscale a carico dei cittadini. A tal fine ricorda la presentazione di un emendamento che puntava all'invarianza tributaria del provvedimento in esame, che tuttavia non è stato accolto, preferendo il relatore d'intesa con il Governo - nella riformulazione - fare riferimento all'invarianza complessiva del federalismo fiscale. Anche l'introduzione di una imposta di soggiorno si presta a valutazioni negative, in quanto determinerà effetti depressivi sul comparto del turismo e creerà sperequazioni tra i comuni.
Ricordando che il gruppo dell'Italia dei Valori si è sempre dichiarato favorevole ad approfondire alcune criticità evidenziate, ritiene che si sarebbe potuto addivenire ad una migliore formulazione del testo, ma per la valenza politica che il provvedimento ha assunto, deve, con rammarico, dichiarare il proprio voto contrario.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) nell'esprimere il proprio apprezzamento per il serio impegno mostrato dal Governo e dal relatore La Loggia e valutando positivamente il lavoro svolto dalla Commissione, sottolinea come il provvedimento all'esame rappresenti un importante tassello per una riforma strutturale del futuro assetto del sistema fiscale del Paese.
Rammentato il giudizio negativo del proprio gruppo sulla versione originaria dello schema di decreto, che in un ottica antifederalista finiva per delineare un sistema di finanza locale basato sui trasferimenti e un forte ruolo della funzione perequativa, segnala in particolare, tra le questioni problematiche emerse nel corso del dibattito, le perplessità connesse all'introduzione della compartecipazione comunale all'IRPEF, la quale, essendo caratterizzata da una forte variabilità della base imponibile sul territorio è suscettibile di determinare un effetto sperequativo, tale da richiedere un importante intervento di riequilibrio delle risorse, confermando la vocazione centralista del provvedimento.
Nel ricordare che i sistemi federali per realizzare il principio di beneficio sono basati sulla tassazione degli immobili dei cittadini residenti e dei consumi, sottolinea che le proposte emendative del proprio gruppo, hanno trovato in taluni casi un positivo riscontro da parte della Commissione. Fa riferimento in particolare all'approvazione all'unanimità della proposta emendativa 2 a propria firma con la quale si è introdotta la compartecipazione comunale all'imposta sul valore aggiunto in luogo dell'IRPEF, attenuando i complessivi effetti sperequativi dovuti ad una imposta municipale fondata essenzialmente sulla tassazione delle unità immobiliari diverse dall'abitazione principale. In proposito ricorda che la proposta emendativa del proprio gruppo, diretta ad estendere l'imposta municipale anche alle case adibite ad abitazione principale rendendola contestualmente detraibile dall'IRPEF, avrebbe consentito di superare le riserve sopra richiamate. Paventa inoltre che la sottostima dell'aliquota IMU possa tradursi in una eccessiva pressione sui bilanci dei comuni, i quali si vedranno costretti, anche per recuperare le risorse soppresse con il decreto legge n. 78 del 2010, ad utilizzare lo strumento della manovrabilità delle aliquote, con un

effetto complessivo di incremento della pressione fiscale.
Permangono, a suo avviso, nel provvedimento talune questioni problematiche connesse all'introduzione della cedolare secca, ad iniziare dalla copertura finanziaria affidata principalmente all'effetto emersione, stimata costante a fronte della variazione delle aliquote prospettata nelle diverse versioni del regime sostitutivo. Ritiene, inoltre, non accettabile che la copertura di un onere certo sia garantita attraverso le maggiori entrate derivanti da un ipotizzato comportamento dei contribuenti non suffragato da oggettivi parametri di riscontro, considerando anche che la soppressione della detraibilità dei canoni di locazione, facendo venir meno il contrasto di interessi tra affittuario e proprietario, dovrebbe attenuare la convenienza fiscale per l'opzione del regime sostitutivo e di conseguenza contenere il fenomeno emersione.
Pur apprezzando il lavoro svolto dalla Commissione in ordine al miglioramento del testo, conferma la propria valutazione non pienamente positiva del provvedimento, annunciando il voto contrario del proprio gruppo.

Il deputato Gian Luca GALLETTI (UdC) esprime preliminarmente il proprio ringraziamento nei confronti del Ministro e del Presidente, relatore del provvedimento, per il lavoro svolto, nonché del senatore Barbolini, che in qualità di relatore ha assunto il compito di coordinare le diverse istanze e sollecitazioni avanzate dai gruppi di opposizione. Dichiara tuttavia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere La Loggia per ragioni di merito e per la contrarietà ai contenuti tecnici del testo, in parte dovuti anche alla mancata coesione politica tra maggioranza e opposizione in seno alla Commissione, che ha di fatto precluso il perseguimento di soluzioni idonee a superare le criticità emerse nel corso dei lavori. Il primo rilievo su cui manifesta riserve attiene alla mancata approvazione di un sistematico ed organico codice delle autonomie territoriali, che definisca razionalmente le funzioni e i compiti spettanti agli enti locali. La mancata definizione delle esatte competenze assegnate ai distinti livelli di governo rende inefficace una regolamentazione federalista dei flussi di entrata e di spesa. Ulteriore profilo di difficoltà, rileva, afferisce all'impossibilità di adottare coefficienti di misura univoci rispetto ad una realtà variegata e complessa quale quella rappresentata dal sistema degli enti locali del Paese. Sottolinea che la proposta di parere del relatore La Loggia non delinea un assetto fiscale organico, bensì si limita a fornire risposte a condizioni di emergenza contingenti in cui versano gli enti locali, e ciò mediante la mera introduzione di nuove imposte ovvero rendendo più flessibili talune forme di prelievo locale. Rileva che le imposte di scopo e di soggiorno non hanno di per sé carattere federalista in quanto risultano prive del principio di responsabilità. In relazione al sistema della cedolare secca, fa notare che tale imposta tende a favorire i redditi più elevati e la prospettiva di fronteggiare l'evasione ricorrendo a tale strumento fiscale appare del tutto velleitaria se non si accede ad una diversa ipotesi normativa tesa a potenziare il conflitto tra proprietari e inquilini, mediante ad esempio la detrazione degli oneri in funzione della consistenza del nucleo familiare. Conclude sostenendo che il sistema fiscale municipale che si configura nel testo in esame appare del tutto inefficace e controproducente rispetto alle attese delle amministrazioni locali.

Il deputato Roberto SIMONETTI (LNP) dopo aver sottolineato la fattiva partecipazione di tutte le forze parlamentari, ricorda come il testo approvato ad agosto dal Consiglio dei ministri sia stato innovato per effetto sia del dibattito parlamentare che del confronto territoriale, pur sempre restando nel contenuto della legge delega e dell'impostazione di politica fiscale che la maggioranza di Governo ha definito in questi anni; a tal fine ribadisce la contrarietà alla *service tax*, che nei fatti, avendo come base imponibile la superficie dell'abitazione, avrebbe determinato una reintroduzione dell'ICI sulla prima casa, sottolineando che, a suo avviso, una *service tax* è già contenuta nel provvedimento nella forma della compartecipazione all'IVA. Ricordando che il decreto basa, tra l'altro, la sua struttura nel collegare il prelievo territoriale agli immobili presenti sul territorio con l'esclusione della prima casa, nell'emersione dell'evasione nel settore delle locazioni attraverso la cedolare secca, esprime il suo rammarico per la mancata approvazione della norma relativa al fondo

per il finanziamento di agevolazioni in favore delle famiglie dei conduttori. Alla luce delle significative modifiche al testo introdotte nel corso del dibattito, dichiara il voto favorevole del gruppo della Lega Nord.

Il senatore Walter VITALI (PD) nel dare atto al Governo di aver preso in considerazione le proposte dell'opposizione e ringraziando i relatori per aver dato una chiara rappresentazione delle alternative in campo, fa presente che il risultato del testo non risponde alle aspettative di autonomia e responsabilità dei comuni, in proposito richiamando una serie di criticità del provvedimento quali la necessità di un valido sistema perequativo, l'effettiva copertura della cedolare secca e la possibile sovrastima dell'emersione nel mercato degli affitti. Nel rammentare la proposta del proprio gruppo di introduzione di una imposta comunale sui servizi, sostitutiva di TARSU/TIA e dell'addizionale comunale IRPEF pagata da tutti i residenti, evidenzia che l'esclusione di ogni forma di imposizione diretta locale dei possessori di abitazione principale - che verranno a suo avviso gravati in altre forme di una maggiore tassazione - compromette il principio federalista in base al quale i contribuenti devono coincidere con i beneficiari dei servizi.
Nel sottolineare come anche l'ANCI abbia espresso numerose perplessità sul testo, fa presente come l'aliquota base dell'IMU sia chiaramente sottostimata, determinando una grave perdita di risorse dei comuni che saranno obbligati pertanto, anche per effetto dei tagli dei trasferimenti, ad aumentare il carico fiscale anche grazie allo sblocco delle addizionali. La stessa IMU, inoltre, graverà in misura maggiore su imprese e lavoratori autonomi, attesa la facoltatività della riduzione della stessa fino al cinquanta per cento se riferita a immobili da essi posseduti a fronte dell'automaticità di tale riduzione per gli immobili locati.
Conclude dichiarando per tali ragioni il voto contrario del proprio gruppo ed auspicando che il Governo e la maggioranza sappiano valutare adeguatamente l'esito della votazione finale del provvedimento.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (PdL) nel rilevare come, e grazie all'impegno profuso dal Presidente e dal relatore, la Commissione abbia confermato anche in questa occasione, il proprio ruolo propositivo sui contenuti degli schemi di decreto finora esaminati, osserva come la necessità di porre sotto controllo la dinamica della spesa pubblica e l'evoluzione del debito, debba essere perseguita non attraverso l'aumento del carico fiscale ma migliorando la gestione delle spese. Il federalismo consente di perseguire tale risultato, rivestendo in tal modo una valenza di sistema sulla quale le forze politiche non si dovrebbero esprimere in base a convenienze di parte. Va del resto riconosciuto che il provvedimento all'esame, che, rammenta, è stato modificato in larga parte in risposta ad esigenze espresse dalle rappresentanze dei soggetti destinatari dallo stesso, vale a dire le autonomie territoriali, avvia il non più procrastinabile processo di responsabilizzazione degli amministratori locali, e con l'introduzione della compartecipazione all'IVA fornisce una base fiscale idonea alla perequazione delle risorse nei confronti dei comuni. Nel rilevare che coloro che valutano negativamente il lavoro finora svolto dalla Commissione mostrano il venir meno della terzietà finora osservata nel corso dell'esame dei precedenti schemi di decreto, precisa, in risposta ad una questione posta nei precedenti interventi, che il proprio gruppo ha sempre coerentemente ribadito la piena indisponibilità ad intervenire con forme di prelievo fiscale nei confronti della prima casa. Quanto al procedimento che dovrà seguire il Governo dopo la votazione del parere, ritiene opportuno ribadire che il testo posto in votazione raccoglie numerose parti condivise dalla gran parte dei componenti la Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, nel ringraziare tutti i colleghi per il contributo offerto ai lavori della Commissione, ritiene che, concluse le dichiarazioni di voto, si possa passare alla fase della votazione della propria proposta di parere *(vedi allegato)*.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) alla luce di numerose parti comuni tra i pareri dei relatori, chiede al Presidente, al fine di far meglio emergere le parti condivise, la votazione per parti separate della proposta di parere.

Il senatore Walter VITALI (PD) sottolinea come una votazione per parti separate, pur operata sulla base delle parti condivise tra i pareri dei due relatori, determinerebbe una mancanza di chiarezza sul contenuto complessivo del testo eventualmente approvato.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) intervenendo in merito alla proposta del senatore Franco, osserva come a suo avviso non sia in alcun modo possibile estrapolare dai pareri specifiche parti separate in quanto le stesse risultano inserite in un quadro complessivo e unitario, il cui spezzettamento condurrebbe a un testo finale di scarsa chiarezza.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (PdL) nel premettere che la richiesta del collega Franco è finalizzata a formalizzare alcune delle considerazioni svolte in precedenza, ritiene che la votazione per parti separate rientri negli ordinari strumenti dei lavori parlamentari. La contrarietà espressa da parte di alcuni gruppi conferma l'utilizzo strumentale della votazione sul parere, che assumerebbe una valenza politica più che contenutistica.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) concordando con quanto espresso dalla collega Lanzillotta ritiene non perseguibile la votazione per parti separate.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) nel dichiararsi sorpreso dalla richiesta avanzata dall'onorevole Corsaro, ritiene che nei precedenti parlamentari relativi a proposte di analogo tipo non siano riscontrabili casi in cui i pareri siano stati votati per parti separate. Per non creare incertezze, pertanto, invita a procedere ad una rapida votazione del testo del parere del relatore La Loggia nel suo complesso.

Il senatore Sen. Gianpiero D'ALIA (UDC-SVP-Aut.) nel concordare con quanto affermato dai colleghi finora intervenuti, richiama la norma del regolamento della Commissione che prevede la possibilità per il Presidente di nominare due relatori, il cui lavoro potrebbe dar luogo alla stesura di un parere congiunto ovvero di due pareri distinti che, in tal caso, dovrebbero rimanere tali. Considerando inoltre, anche la presenza di un'ulteriore proposta di parere, a firma Belisario, sottolinea come la votazione per parti separate delle stesse, ognuna con una propria coerenza interna, non garantirebbe un risultato chiaro.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nel rammentare che l'articolo 5, comma 3 del regolamento della Commissione prevede che il Presidente incarichi due relatori ai fini dell'esame degli schemi, afferma che la richiesta del collega Franco non possa essere accolta in termini regolamentari, da una parte, in quanto essendo stato concordato in seno alla Commissione di esercitare l'attività emendativa su un unico parere - quello del presidente La Loggia -, lo stesso assume un carattere unitario; in termini politici, dall'altra, in quanto il relatore Barbolini, al fine di agevolare i lavori della Commissione, non si è avvalso di chiedere che la medesima attività emendativa fosse esercitata anche sulla sua proposta di parere. Conclude invitando pertanto il Presidente, il quale ritiene debba essere garante della correttezza dei lavori della Commissione, di non voler forzare la procedura di votazione.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD) dichiarando il proprio sconcerto rispetto alla proposta avanzata dal senatore Franco, osserva che, se attuata, essa di fatto snaturerebbe il lavoro finora svolto dalla Commissione. Osservando che, come previsto dalla procedura, egli abbia compiuto un lavoro triangolato tra il testo del decreto, il parere del presidente La Loggia ed il suo parere, fa

presente che l'estrapolazione delle singole parti in comune rappresenterebbe una forzatura, in quanto non si darebbe conto della sua impostazione alternativa considerata nel suo complesso. Rilevando la strumentalità della proposta avanzata, annuncia di ritirare il proprio parere, chiedendo che lo stesso rimanga agli atti come contributo di merito ai lavori svolti, ringraziando in proposito la Commissione e gli uffici.
Conclude sottolineando come dai lavori sia emerso comunque un patrimonio di conoscenze che sarà utile anche nel lavoro futuro della Commissione, in modo da portare il processo federalista su un percorso di maggiore certezza.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) nell'osservare che l'ostilità che si è manifestata sulla propria richiesta genera seri dubbi sull'autenticità delle valutazioni positive espresse da molti colleghi, ritira la proposta di votazione per parti separate, pur ritenendo che essa consentirebbe di valorizzare le posizioni comuni che si sono raggiunte su molte parti della proposta di parere.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore* segnalando di aver condiviso la richiesta avanzata dal senatore Franco, ritiene che la votazione per parti separate consentirebbe di meglio evidenziare il lavoro svolto nella Commissione per giungere alla condivisione di numerosi aspetti del provvedimento. Precisa inoltre, che, sulla base degli accertamenti nel frattempo svolti, tale richiesta risulta pienamente procedibile.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (PdL) nel ritenere che la richiesta del senatore Franco sia stata avanzata al fine di valorizzare i lavori svolti dalla Commissione, esprime il proprio apprezzamento per la sensibilità mostrata nel ritirare la proposta medesima; ritiene peraltro opportuno, in relazione a ciò, invitare il senatore Barbolini a non ritirare la propria proposta di parere, al fine di non vanificare i risultati fin qui raggiunti nell'attività della Commissione.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD) prendendo atto della decisione del collega Franco, ritiene opportuno confermare il ritiro della propria proposta di parere.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) nell'osservare che il Presidente non deve rappresentare una sola parte politica, ma l'intera Commissione e che pertanto dovrebbe evitare qualsiasi forzatura dei lavori della stessa, dichiara di voler ritirare anch'egli la propria proposta di parere alternativo.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, pone in votazione la proposta di parere da lui presentata, in qualità di relatore, sullo schema di decreto legislativo all'esame. La proposta è respinta.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) invita il Presidente a rappresentare ai competenti uffici delle Camere se la composizione rispetti i criteri stabiliti dalla legge istitutiva, con riferimento in particolare a quello della proporzionalità nella rappresentanza dei gruppi.

Enrico LA LOGGIA, *presidente* comunica che nel corso della prossima settimana si terrà una riunione dell'Ufficio di Presidenza.