

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

**Resoconto di giovedì 20 gennaio 2011**

*Giovedì 20 gennaio 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Interviene il ministro per la semplificazione, Roberto Calderoli.*

**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 18 gennaio 2011.

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente e relatore*, comunica che il sindaco Chiamparino, presidente dell'ANCI, ha chiesto un incontro urgente in ordine allo schema di decreto in esame, incontro che viene purtroppo a coincidere con i lavori della Commissione. Chiede pertanto una breve sospensione della seduta.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) nel comunicare di aver ricevuto un documento contenente le osservazioni e le richieste dell'ANCI in ordine al provvedimento all'esame, ritiene opportuno preannunciare alla Commissione la presentazione da parte del proprio gruppo di un emendamento al decreto-legge n. 225 del 2010, in corso d'esame presso il Senato, con cui si dispone una proroga di sei mesi del termine per l'esercizio della delega prevista dalla legge n. 42 del 2009 considerato che la complessità dei temi in materia di fiscalità municipale e regionale rende necessario che alla nuova disciplina si proceda con un'ampia condivisione tra le forze politiche.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, illustra i contenuti principali della proposta di parere da lui predisposta (*vedi allegato*), ad iniziare dalla modifica in ordine ai tributi devoluti: rispetto al testo dello schema, che attribuisce ai comuni l'intero gettito dei tributi derivanti dal comparto immobiliare (comma 1, lettere da a) e g) - salvo riservare allo Stato una compartecipazione a tale gettito complessivo, determinata in modo da attribuire ai comuni risorse tributarie non eccedenti l'importo dei trasferimenti soppressi - la proposta contenuta nel parere prevede che ai comuni sia attribuito il gettito integrale di soli due tributi, quelli di cui alle lettere c) e d). Con riferimento ai restanti tributi citati al comma 1 è invece attribuita ai comuni solo una compartecipazione, alla quale se ne aggiunge una ulteriore riferita al gettito dell'IRPEF.

Un'altra modifica è quella recata all'articolo 1, comma 2, in cui si prevede la riduzione da 5 a 3 anni della durata del fondo sperimentale di riequilibrio, non più articolato in due sezioni, in modo che nel 2014 si possa partire a regime con il vero e proprio fondo perequativo contestualmente all'entrata in vigore dell'imposta municipale propria. In relazione ai criteri di riparto delle risorse del predetto fondo, la cui dotazione per il 2011 non può essere inferiore all'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali, nella fase transitoria fino al 2013 si prospetta che debba anche tenersi conto del numero dei residenti.

Con riferimento al funzionamento del meccanismo di partecipazione degli enti locali al contrasto all'evasione fiscale, per far fronte al problema del ritardo con cui i comuni ricevono le risorse derivanti dall'attività di accertamento, si propone, al fine di incentivare maggiormente i comuni nella lotta all'evasione, di attribuire in via provvisoria una quota pari al 50 per cento delle somme riscosse a titolo non definitivo, salvo conguaglio all'esito dell'eventuale procedimento tributario. Inoltre, per contrastare le pratiche elusive, come ad esempio l'intestazione fittizia della proprietà

dell'immobile in favore di membri della famiglia, si prevede il rafforzamento degli strumenti di controllo assicurando l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, con particolare riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ai contratti di locazione e ai contratti di somministrazione. Sul fronte della partecipazione degli enti locali alla lotta all'emersione delle «case fantasma», si dispone un aumento degli importi delle relative sanzioni del 400 per cento, prevedendo contestualmente che gli enti locali che si impegnano nell'attività di emersione possano ricevere il 75 per cento delle sanzioni stesse.

In merito alla cedolare secca sugli affitti, disciplinata dall'articolo 2, oltre ad alcune modifiche di carattere formale, si stabilisce di conservarne la natura di tributo statale e di devolvere ai comuni una quota del relativo gettito. Tale quota, che può essere periodicamente incrementata, sarà fissata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città sulla base dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione, che saranno corrispondentemente ridotti. Si prevede inoltre l'introduzione di una doppia aliquota, rispettivamente al 20 per cento per i contratti a canone concordato ed al 23 per cento per i contratti a canone libero, prevedendo altresì che il gettito derivante dalla maggiorazione del 3 per cento confluisca, fino ad un massimo di 400 milioni di euro annui, in un fondo destinato a finanziare le detrazioni per gli inquilini con figli a carico, al fine di incoraggiare anche gli inquilini per l'emersione dei contratti non dichiarati al fisco.

Si prevede inoltre di modificare il campo di esclusione dall'applicazione della cedolare secca, prevedendo che essa possa utilizzarsi anche per le locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate da enti non commerciali, che ora risulterebbero invece esclusi dal nuovo istituto in base al testo dello schema di decreto.

Per attenuare gli effetti sperequativi tra piccoli e grandi comuni dovuti alla devoluzione delle imposte sulle transazioni immobiliari, si prospetta che l'imposta municipale sui trasferimenti, disciplinata dagli articoli 3 e 6, non sia più configurata come un tributo locale, ma resti un tributo erariale con una compartecipazione del 30 per cento a favore dei comuni. Quanto alle aliquote si prevede l'incremento al 9 per cento dell'aliquota ordinaria, originariamente fissata all'8 per cento, mantenendo al 2 per cento l'aliquota agevolata.

Quanto all'imposta municipale propria sul possesso degli immobili si è previsto che l'aliquota non sia stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ma con la legge di stabilità, lasciando ai comuni, con delibera consiliare, la possibilità di modificare in aumento o in diminuzione la predetta aliquota sino a 0,3 o 0,2 punti percentuali a seconda dei casi.

Si propone inoltre l'introduzione dell'articolo 7-bis, che prevede la possibilità per i capoluoghi di provincia di istituire un'imposta di soggiorno di importo compreso tra 0,5 e 5 euro per notte di soggiorno da applicare in proporzione alla classificazione delle strutture ricettive.

Infine, con due distinti decreti legislativi correttivi si provvederà al riordino rispettivamente, da un lato, dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani (TIA-TARSU), per la quale, oltre al parametro della superficie dell'immobile, vengono introdotti anche altri parametri quali la rendita catastale e la composizione del nucleo familiare, tenendo conto dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e, dall'altro, dell'addizionale comunale all'IRPEF, che sostituirà la compartecipazione comunale al medesimo tributo.

Per i numerosi ulteriori aspetti contenuti nella proposta rinvia al testo depositato che, precisa, non costituisce un testo «chiuso», ma suscettibile di integrazioni alla luce di quegli elementi che emergeranno nel corso del dibattito in Commissione utili a migliorare il testo medesimo.

Il senatore Walter VITALI (PD) ritiene necessaria un'approfondita istruttoria tecnica, in quanto la Commissione si trova ora di fronte ad un nuovo decreto sulla fiscalità municipale, che accoglie alcune proposte avanzate da diversi interlocutori. A suo avviso la relazione tecnica della Ragioneria generale, pur se indispensabile, non sarà comunque sufficiente, poiché è necessario valutare l'impatto finanziario che il nuovo sistema proposto avrà sul complesso della finanza locale e sulle diverse classi di comuni. Chiede pertanto al Governo di adottare formalmente il nuovo testo, che dovrebbe essere esaminato in sede di Conferenza unificata straordinaria, dando alle Commissioni

parlamentari il tempo necessario per svolgere l'istruttoria tecnica e per esprimersi in modo motivato, sottolineando che l'impianto attuale del decreto è tale che, senza sostanziali modifiche, il voto del gruppo del Partito Democratico sarebbe contrario. Ciò per tre fondamentali ragioni, la prima delle quali riguarda la cedolare secca sugli affitti, misura senz'altro utile per incentivare l'immissione sul mercato dell'affitto di immobili ora tenuti disponibili e per far emergere il sommerso, ma la cui aliquota per risultare incentivante deve essere del 20 per cento e deve essere accompagnata da una detrazione fiscale per gli inquilini nella misura del 19 per cento fino a un tetto massimo annuo di 3.000 euro di affitto. Sottolinea che nella proposta di parere ciò non viene previsto, determinando una scarsa efficacia della cedolare stessa ed effetti negativi sui saldi di finanza pubblica a partire dal 2011.

In secondo luogo evidenzia come il decreto determini un sistema fondato su un eccesso di compartecipazioni (all'IRPEF, alla cedolare secca, all'IMU sul trasferimento degli immobili) facendo dipendere ancor più di adesso la finanza comunale dalle risorse derivate dalla finanza statale, oltre ad accentuare le incertezze per la finanza locale, in quanto numerose variabili, quali le quote di gettito della cedolare secca devoluta ai comuni, dell'aliquota base dell'IMU sul possesso e dell'imposta di soggiorno, vengono decise o dal Governo o dalle leggi di stabilità annuali; in tal modo si diminuiscono i margini di autonomia impositiva per i comuni, in contrasto con una logica federalista. Ricorda in proposito che il Partito Democratico ha proposto un sistema molto più federalista, non accolto nella proposta di parere, basato sull'imposta comunale sui servizi, sostitutiva della TARSU/TIA e dell'addizionale comunale sugli immobili, e tale che, senza reintrodurre l'ICI sull'abitazione principale, i contribuenti verrebbero a coincidere con i beneficiari dei servizi resi dai comuni, permettendo così l'attivazione del circuito virtuoso autonomia-responsabilità sia sulle entrate che sulle spese degli enti.

In terzo luogo, osserva come il testo non indichi i criteri in base ai quali verrà distribuito il fondo sperimentale di riequilibrio triennale, e non disciplini il fondo perequativo che dovrà entrare in funzione dal 2014. Conclude annunciando la presentazione di emendamenti che interesseranno le tre tematiche esposte e che l'atteggiamento del gruppo in sede di voto finale dipenderà esclusivamente dalla disponibilità del Governo e del relatore di maggioranza ad accoglierli.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) sottolinea la necessità di una più approfondita riflessione circa i tempi complessivi da dedicare al provvedimento in esame al fine di ottenere la più ampia condivisione possibile, richiamando l'emendamento sul decreto-legge di proroga termini già illustrato.

Nel merito delle proposte di modifica presentate dal relatore, rileva come persista lo squilibrio derivante dall'azzeramento dell'ICI sulla prima casa, squilibrio che potrebbe a suo avviso evitarsi mediante la detraibilità della medesima dall'IRPEF, in quanto tale imposta costituisce un tributo distribuito in modo non sperequato, e che consentirebbe di realizzare il legame tra prelievo fiscale e beneficio. Al contrario, una imposizione basata sulle seconde case, cui soggiacciono soprattutto i non residenti, non consente al cittadino di effettuare un controllo sulle tasse che paga a fronte dei servizi che riceve.

Sottolinea, inoltre, sulla scorta di analoghe misure fiscali rientranti nell'esperienza federale statunitense, che la compartecipazione all'IVA costituirebbe una misura migliore rispetto a quella della compartecipazione all'IRPEF prevista nel provvedimento.

In merito alle disposizioni sulla cedolare secca, nel prendere atto della nuova stima della perdita di gettito pari a 1 miliardo di euro invece dei 2,8 miliardi stimati lo scorso luglio, richiama l'importante novità introdotta nell'ultima manovra estiva approvata con il decreto-legge n. 78 del 2010, laddove si prevede una riduzione della spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pari al 5 per cento. Poiché per la prima volta tale quantificazione è stata operata non rispetto al tendenziale calcolato per gli anni successivi, che è frutto di stime soggette a rettifica, bensì rispetto a un dato di spesa storica e consolidata, il risparmio di spesa costituisce pertanto un dato certo, quantificato in circa 2,8 miliardi di euro che, se usato a compensazione della perdita di gettito per il

2011 derivante dalla cedolare secca, pari a circa 1 miliardo, consentirebbe di avere a disposizione 1,8 miliardi per le detrazioni degli affitti dal reddito, rafforzando quindi il contrasto di interessi tra inquilini e proprietari, oltre a garantire una maggiore emersione di gettito, anche ai fini della copertura della misura.

Tali problematiche richiedono adeguati tempi di approfondimento, sia al fine di rendere coerente il quadro finanziario ed evitare di dare garanzie di risorse ai comuni che potrebbero traslare la perdita di gettito sul bilancio dello Stato, sia per evitare che si affermi un principio opposto a quello di una maggiore autonomia impositiva dei comuni, realizzando in tal modo una logica di sussidiarietà verticale, in contrasto con i principi federalisti.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) osserva che il testo all'esame, di fatto proposto dal Governo, pur se da ricondurre formalmente alla proposta di parere di uno dei relatori, costituisce un nuovo testo dello schema di decreto, che tuttavia non è accompagnato dagli elementi documentali previsti dalla legge n. 42 del 2009, ed in particolare dalla relazione tecnica, con il conseguente rischio, per il quale invita il Presidente ad effettuare gli opportuni approfondimenti, di un possibile contrasto con i parametri di costituzionalità del procedimento.

Nel merito, conviene comunque sulla necessità di un esame più compiuto del testo proposto, rammentando che la legge delega richiede che il quadro complessivo in essa delineato venga valutato alla luce della complessa normativa attuativa dalla stessa prevista, con riferimento, tra l'altro, alla tendenziale corrispondenza tra autonomia di spesa e responsabilità del prelievo: corrispondenza che appare del tutto assente nel provvedimento all'esame, sia per una forte persistenza di fonti di gettito di provenienza erariale, sia per il suo gravare sul prelievo a carico principalmente dei non residenti, vale a dire, secondo un criterio decisamente antifederalista, su soggetti non elettori nei confronti dell'ente che beneficia del prelievo fiscale. Aggrava tale valutazione la circostanza che l'aliquota d'imposta sia rinviata alla legge di stabilità, che presumibilmente la stabilirà esclusivamente in ragione delle esigenze di ripiano dei bilanci del comparto della finanza locale. Del tutto assente è inoltre una disciplina sulla perequazione, nonostante che nel sistema della delega questa costituisca l'indispensabile elemento di raccordo tra fabbisogno e diversità di capacità fiscali.

Rilevata poi la scarsa significatività della norma tesa ad agevolare le famiglie affittuarie, esprime il proprio disaccordo sulla perdurante mancanza di regole finanziarie relative alle regioni a statuto speciale, che continueranno pertanto, come avviene attualmente, a restare sovrafinanziate, ed in tal modo indenni dal requisito di coerenza tra flussi finanziari e fabbisogni che in un assetto federalista dovrebbe valere su tutto il territorio nazionale. Considerato quindi che il provvedimento viene ad introdurre espressamente nuove imposte, tra cui in particolare quella di soggiorno, esprime forti perplessità, sotto il profilo istituzionale, per quanto concerne la previsione di affidare ad un decreto correttivo l'ampliamento della delega, estendendola anche alla materia della tassazione dei rifiuti, ritenendo che la normativa attuativa debba svolgersi solo all'interno delle materie già previste dalla delega stessa.

Alla luce di tali considerazioni ritiene indispensabile, e con tutta evidenza non dilatorio, un prolungamento dei tempi stabiliti per la conclusione dei lavori da parte della Commissione sul provvedimento.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) ritiene positivo il lavoro svolto dal Governo e dal relatore di maggioranza nell'aver recepito nella proposta di parere numerose osservazioni emerse nel corso dell'esame del provvedimento, giungendo ad un testo del decreto assai diverso rispetto a quello originario. Ricorda come la Commissione avesse sollevato perplessità sulle sperequazioni delle risorse attribuite ai comuni e che, a tal riguardo, risulta ora introdotta la compartecipazione all'IRPEF, oltre a prevedersi, in riferimento ad ulteriori questioni emerse nel dibattito, il quoziente familiare - intervenendo in tal caso su un tema di fiscalità generale - e ad eliminarsi la facoltatività dell'IMU secondaria. Conferma la validità dell'impianto del testo del decreto, che si rifà pienamente

ai principi indicati dalla legge n. 42 del 2009, e ritiene che mediante i decreti correttivi si miglioreranno nel tempo materie che appaiono al momento assai complesse, pur reputando che alcuni problemi recentemente emersi potranno essere risolti nei prossimi giorni, sulla base di proposte di approfondimento che debbono però essere finalizzate ad un miglioramento del testo e non allo stravolgimento dell'impianto normativo. Segnala in proposito la necessità di precisare meglio alcuni aspetti, come nel caso dei fondi perequativi per i comuni montani e per le isole minori, previsti nella delega ma non contenuti nel provvedimento, nonché nel caso delle competenze di regioni e province relativamente alla disciplina dell'imposta di soggiorno nei comuni non capoluogo di provincia che abbiano una vocazione turistica.

Il deputato Gian Luca GALLETTI (UdC) nel richiamare l'intervento di alcuni colleghi, concorda con la proposta di prorogare di sei mesi il termine di esercizio della delega previsto dalla legge n. 42 del 2009, pur ricordando che il proprio gruppo, a suo tempo, votò contro la citata legge delega. Ciò che potrebbe apparire una contraddizione rappresenta invece un riconoscimento dell'importante lavoro svolto in questi mesi dalla Commissione, che ha consentito di approfondire tematiche, fornito dati e fatto emergere una serie di criticità che richiedono un ulteriore lasso di tempo per essere affrontate in modo serio e compiuto. Il lavoro finora svolto sarebbe vanificato se si desse priorità all'esigenza di approvare in fretta il decreto a scapito di un maggiore approfondimento e analisi complessiva dei problemi evidenziati.

Sottolineando, sulla base delle criticità emerse, la necessità di individuare soluzioni differenziate per realtà differenti, ritiene che anche la compartecipazione all'IRPEF costituisce un'imposta sperequata, data la differenziazione delle basi imponibili nel territorio, soprattutto per i piccoli comuni.

Con riferimento alle modifiche contenute nella proposta di parere del relatore La Loggia, ritiene come il nuovo testo del provvedimento appaia molto meno federalista di quello originario, in quanto contraddice un principio cardine del federalismo fiscale, ossia la maggiore responsabilizzazione degli amministratori attraverso la coincidenza tra i soggetti che pagano le tasse e coloro che usufruiscono dei servizi, rafforzando in tal modo il potere di controllo e sanzione dei cittadini elettori. Per quanto concerne la cedolare secca, nel valutarne favorevolmente l'introduzione, sottolinea tuttavia che si tratta per definizione di una imposta iniqua, considerato che privilegia i redditi medio-alti, ma viene introdotta esclusivamente per recuperare gettito. Diversamente, manifesta la propria contrarietà all'introduzione della tassa di soggiorno, dal momento che ritiene difficile il controllo della destinazione a finalità turistiche delle risorse derivanti dal tributo di scopo.

Richiama, infine, la necessità di prorogare il termine per la presentazione degli emendamenti per un'analisi più approfondita delle modifiche proposte allo schema in esame, ritenendo che in assenza della relazione tecnica e della documentazione di corredo prodotta dagli Uffici sia impossibile valutare compiutamente gli effetti delle disposizioni che si intende introdurre.

Il ministro Roberto CALDEROLI nel sottolineare che le modifiche proposte sono finalizzate a correggere alcune delle criticità emerse nel corso delle audizioni e che in parte provengono da settori istituzionali e dalla società civile, non ritiene ovviamente possibile ritornare al testo originario al fine di superare il presunto *vulnus* procedurale sollevato da alcuni componenti della Commissione per la mancanza dei dati e di altri elementi informativi. A tale proposito ricorda che entro la giornata di domani dovrebbe venir predisposta la relazione tecnica a corredo delle proposte di modifica presentate.

Con riferimento alla richiesta di proroga di sei mesi del termine - originariamente fissato a 36 mesi e poi ridotto a 24 -, ricorda che alla luce della recente prassi istituzionale potrebbe risultare problematico disporre con decreto-legge la proroga di un termine per l'esercizio della delega legislativa prevista in una legge delega.

Premettendo che comunque l'eventuale proroga del termine generale della delega nulla cambia con

riferimento agli schemi di decreto già trasmessi al Parlamento, reputa, con riferimento allo schema in esame - approvato dal Consiglio dei ministri fin dal 4 agosto 2010 -, di poter valutare nelle sedi opportune, dato anche l'alto contenuto tecnico del provvedimento e la complessità di molte delle disposizioni dallo stesso recate, la disponibilità del Governo di attendere la conclusione dei lavori della Commissione per l'adozione del decreto definitivo, nella misura in cui le proposte modificative abbiano lo scopo migliorativo del testo e fermo restando che non si potrebbe trattare che di un periodo temporalmente molto circoscritto.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) nel precisare, in relazione alle perplessità avanzate dal Ministro, che l'emendamento sulla proroga del termine di delega presentata dal proprio gruppo al decreto-legge n. 225 del 2010 potrebbe essere inserito nell'ambito del disegno di legge di conversione, osserva che comunque si potrebbe al medesimo fine intervenire con uno specifico provvedimento legislativo.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, sulla base delle considerazioni svolte dal Ministro ritiene necessario, pur in presenza delle richieste ora avanzate da alcuni colleghi, cui segnala che si aggiunge anche un'analoga richiesta inviata dal senatore Belisario, confermare i tempi stabiliti dall'Ufficio di Presidenza per il deposito delle proposte emendative sul parere già depositato e di eventuali ulteriori proposte di parere, atteso che in relazione al contenuto delle proposte medesime il Ministro, se lo riterrà opportuno, potrà operare ai fini di un breve allungamento dei tempi per la conclusione dei lavori.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.