



PROPOSTA DEL GRUPPO PD

nella

Commissione parlamentare per il federalismo fiscale

SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

recante

**"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SISTEMA
FISCALE DEI COMUNI"**

16 dicembre 2010

RELAZIONE

Lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, in attuazione della legge n. 42 del 2009, è il primo fra quelli finora approvati in via preliminare dal Governo che affronta importanti questioni di assetto del sistema fiscale.

Pur essendo, infatti, relativo al solo sistema fiscale dei comuni, si intreccia in modo rilevante, e talvolta problematico, con il tema della fiscalità immobiliare, e con quello ancora più generale della tassazione dei redditi generati da investimenti.

Sotto questo aspetto, un chiaro limite dello schema di decreto è quello di non essere collegato a un disegno complessivo e coerente di riforma fiscale.

In particolare, la cosiddetta “cedolare secca” sugli affitti, e cioè l’introduzione di un’imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche derivanti da canoni di locazione ad una aliquota del 20%, è una proposta il cui impatto in termini di sistema fiscale complessivo, al di là della devoluzione o meno del relativo gettito ai comuni, può essere valutato solo conoscendo quali interventi si intende realizzare sulla tassazione delle altre forme di rendita.

Il Partito democratico ha già presentato proposte compiute in materia di riforma della fiscalità, a partire dalla Legge Finanziaria per il 2010, in seguito al decreto legge n. 78 del 2010 e da ultimo alla Legge di Stabilità 2011. All’Assemblea Nazionale di Varese del PD dell’8 e 9 ottobre scorso è stato approvato un documento che contiene una proposta complessiva di riforma fiscale. Nulla è ancora emerso, al di là degli annunci, sulla “riforma fiscale” del Governo, e la “cedolare secca” sugli affitti è destinata a restare, pertanto, una proposta solitaria.

In questo contesto, si tratta quindi di una proposta discutibile, con impatto redistributivo di tipo regressivo e con scarsa probabilità di fare emergere il sommerso esistente nel settore delle locazioni immobiliari.

Diversa sarebbe la valutazione se, in linea con le proposte già avanzate dal PD, la “sostitutiva” sugli affitti venisse applicata solo ai contratti sottoscritti successivamente all’entrata in vigore del nuovo sistema, in modo da favorire la traslazione a vantaggio degli inquilini di almeno una parte del beneficio fiscale accordato.

Tali criticità vengono poi ampliate da ulteriori rilievi. In primo luogo, la stima della perdita di gettito (circa un miliardo il primo anno) è inferiore, significativamente, al confronto con analoghe stime fatte in passato dalla Ragioneria Generale dello Stato, sia nella presente che nella precedente legislatura. Non è chiaro cosa abbia determinato una così consistente

modificazione delle precedenti previsioni. In secondo luogo, la stima del recupero di tale perdita grazie all'emersione del sommerso (440 milioni fin dal primo anno e poi un miliardo entro tre anni) appare palesemente non prudenziale e non suffragata da elementi fattuali: a sostegno di ipotesi più prudenziali possono essere portati i modesti dati relativi all'emersione di gettito ottenuta grazie alle recenti norme di partecipazione dei comuni all'accertamento. Infine, il testo del decreto comporta che il rischio di andamenti difformi da quelli contenuti nelle stime di previsione portate in copertura dalla relazione tecnica sia interamente a carico dei comuni, e ciò sembra davvero aggiungere al danno dei tagli già apportati alla finanza comunale insostenibili ulteriori decurtazioni.

A completare il giudizio di un intervento confuso e incompleto nel complesso settore della fiscalità immobiliare concorre la previsione che la nuova IMU, sostitutiva a regime dell'ICI, venga abbattuta del 50 per cento per tutte le locazioni, senza distinguere quelle a canone concordato.

Di fatto, le proposte del decreto tolgonono ogni spazio alla convenienza del canale del canone concordato, e ciò è stato rilevato in modo critico in sede di audizione da tutte le categorie, sia dai proprietari che dagli inquilini.

Lo schema di decreto non dà avvio al “federalismo”, ma si limita ad introdurre una lunga fase provvisoria, ricca di elementi di discrezionalità, potenziale instabilità, incoerenza con i principi e i criteri direttivi della legge delega.

Ciò vale non solo per la fase transitoria, ma anche per quella che nello schema di decreto è considerata la fase “a regime”. L’aleatorietà dell’intera costruzione è testimoniata dallo stesso estensore delle norme. L’articolo 8, comma 4, con riferimento all’intero decreto legislativo, e quindi sia alla fase transitoria che a quella “a regime”, afferma che: “il presente decreto legislativo concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in via transitoria, l’autonomia di entrata ai comuni”.

In pratica è tutto transitorio e di “prima applicazione”, e non si affronta la reale sostenibilità complessiva delle proposte. La norma di “salvaguardia” appena citata appare uno scudo prudenziale rispetto alle proposte contenute nel decreto, le quali non definiscono l’esatta entità delle risorse da assicurare ai governi comunali, non introducono una reale autonomia impositiva, non introducono una compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale, come previsto dalla legge delega, non definiscono le modalità di approvvigionamento e di funzionamento dei fondi perequativi previsti dalla legge delega, anche in relazione al graduale processo di introduzione dei fabbisogni standard.

Il federalismo, soprattutto a livello comunale, e quindi dell’istituzione principe del governo di prossimità nel nostro ordinamento, non può che essere un assetto in cui possa essere esercitato in modo trasparente il circuito autonomia-responsabilità.

Un assetto che, come stabilito nel decreto legge n. 78 del 2010, non dovrà tenere conto dei tagli apportati alla finanza comunale nell’ultima manovra triennale di finanza pubblica, che ha ridotto i trasferimenti statali ai comuni (quelli che con il decreto in esame devono essere in qualche modo “fiscalizzati”) da 14,5 a 13 miliardi nel 2011 e poi a 12 miliardi a partire dal 2012. Visto che non c’è alcuna possibilità di dare copertura finanziaria, in questa fase, ai tagli già operati, è chiaro che questo decreto non sta attuando il federalismo, che resta quello scritto nella legge n. 42 del 2009.

Uno dei punti innovativi dello schema di decreto è la devoluzione ai comuni del gettito delle imposte di registro e di bollo legate agli immobili e delle imposte ipotecarie e catastali. Si tratta di un gettito stimato al 2011 in 6,6 miliardi, cui si aggiunge il gettito dell’IRPEF sui redditi fondiari il quale, compresa la cedolare secca, varrebbe circa 9 miliardi. In una prima fase questi gettiti confluiscono in un “fondo di riequilibrio” per essere riattribuiti ai comuni, previa “scrematura” dell’eccesso di approvvigionamento rispetto ai trasferimenti da fiscalizzare, attraverso una ben strana compartecipazione statale al fondo stesso. Nella fase “a regime” le imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali vengono assorbite dalla componente “trasferimento” della nuova IMU. L’IRPEF sui redditi fondiari, esclusa quella sugli immobili residenziali locati, viene assorbita dalla componente “possesso” della nuova IMU, insieme con l’ICI. Mentre la “cedolare secca”, devoluta ma presumibilmente non gestita dai comuni, vive di vita propria.

L’attribuzione ai comuni di fonti di approvvigionamento finanziario che, nel complesso, superano l’entità dei trasferimenti da fiscalizzare sembra autorizzare il legislatore delegato a dimenticarsi della precisa previsione, in legge delega, per una compartecipazione (all’IVA e/o all’IRPEF). La questione non è semplice e necessita di ulteriori approfondimenti di merito sul piano sia finanziario che giuridico. C’è bisogno, in altri termini, di un’accurata valutazione, perché molti sono i punti ancora oscuri, anche dopo le audizioni tecniche in sede parlamentare. E fra questi, si segnalano, in modo del tutto non esaustivo:

- a) la devoluzione ai Comuni delle imposte di registro e di bollo legate agli immobili e delle imposte ipotecarie e catastali è una proposta più volte avanzata in passato e può ritenersi interessante. Tuttavia, si tratta di gettiti che si evolvono nel tempo in modo non sistematico. Occorrerebbe verificare, ad esempio, gli impatti che la crisi economica, e dei valori

immobiliari, dovrebbe avere esercitato sul gettito effettivo, posto che le stime esistenti partono da un ultimo dato certo relativo al 2008. E occorrerebbe verificare l'evoluzione nel tempo di tale gettito, che soprattutto nei comuni di piccola dimensione dovrebbe avere un'elevata componente di aleatorietà. Non a caso, quando dal mondo dei comuni venne avanzata in passato una proposta simile, la si limitava ai comuni di dimensione media e grande. I dati necessari a questa valutazione non sono ancora disponibili, e in ogni caso è difficile pensare all'IMU-trasferimento come elemento di autentica autonomia impositiva per tutti i Comuni;

b) il punto precedente vale per la fase “a regime”, in merito alla quale ulteriori chiarimenti vanno raccolti in sede di lavoro parlamentare, almeno sotto il profilo della relazione fra IMU-trasferimento e singoli adempimenti da cui nasce il presupposto per il pagamento dell'imposta. La proposta viene infatti motivata anche sotto il segno della semplificazione, ma in realtà non sembra che semplificazione ci possa essere, se vengono mantenuti inalterati i presupposti. In caso contrario, e cioè se semplificazione c’è, occorre che venga eliminata o modificata la vigente legislazione che obbliga al pagamento di registro e bollo una serie di atti. Lo schema di decreto legislativo è abbastanza oscuro in materia, ad esempio con riguardo alla questione del trattamento degli atti di successione e di donazione;

c) nella fase transitoria il “fondo di riequilibrio” viene ripartito fra i comuni, al netto della compartecipazione statale. E’ chiaro che non è questo il fondo perequativo stabilito dalla legge n. 42 del 2009, soprattutto perché si tratta di una perequazione orizzontale (dai comuni che hanno molto gettito ai comuni che ne hanno poco) e non verticale (dallo Stato a tutti i comuni, sulla base della differenza fra fabbisogno *standard* ed entrate proprie *standard*). I criteri del riparto durante la fase transitoria non sono stabiliti dal decreto legislativo e rimandano a una concertazione “neo-corporativa” in sede di Conferenza Stato-città. E’ grave, soprattutto, che nessun legame sia previsto fra la definizione del “quantum” da ripartire anno dopo anno, i criteri con cui effettuare il riparto e il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica stabilito dalla legge n. 42 del 2009 e dalla legge n. 196 del 2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica (fabbisogni *standard*, patto di convergenza, obiettivi di servizio, ecc.). Questa mancanza di connessione esautorava totalmente il Parlamento dalle decisioni in merito alla finanza comunale (fatta esclusione per il solo Patto di stabilità), e ciò non sembra affatto sostenibile sul piano giuridico e non solo su quello politico;

d) il rilievo critico di cui al punto precedente si estende anche alla fase “a regime”, anzi soprattutto a quella. Se infatti tutti i tributi di cui si discute venissero attribuiti alla titolarità

dei singoli comuni, visto che si tratta di tributi che, espressi in termini pro-capite, sono distribuiti in modo molto poco uniforme (ad esempio, favorendo i comuni nel cui territorio ci siano molte case in affitto e molte seconde case nella disponibilità del proprietario ovvero molte transazioni immobiliari), si tratta a questo punto di capire come si intende “chiudere” l’intero sistema. Se un fondo perequativo statale dovesse intervenire a finanziare solo i comuni che hanno poco imponibile, si avrebbe nel complesso una crescita delle risorse destinate alla spesa comunale, in funzione però della distribuzione idiosincratica delle basi imponibili e non del processo di convergenza ai fabbisogni standard. Se invece i comuni a base imponibile più ricca venissero chiamati a finanziare il fondo perequativo, si avrebbe un fondo a carattere orizzontale e non verticale. In entrambe i casi si sarebbe nettamente fuori dai principi della legge delega, con un reale rischio di opponibilità al processo nelle sedi giurisdizionali.

L’ultimo punto sollevato assume grande rilievo, in quanto si amplifica ulteriormente quando si consideri che anche l’IMU-possesso è distribuita in modo fortemente disomogeneo sul territorio. Si tratta, si badi bene, di una disomogeneità molto rilevante fra centronord e sud. Ma rilevante anche all’interno delle diverse circoscrizioni territoriali, in relazione alla effettiva distribuzione sul territorio degli immobili residenziali non abitati dal proprietario, siano esse affittate o meno. E che

quindi avvantaggia le città di dimensione maggiore e i comuni turistici al confronto con le città di

minore dimensione e con quelle che non hanno attrattività per le seconde case.

Si capisce bene, allora, che il tentativo di “sovrafinanziare” i comuni con la devoluzione di gettiti “in eccesso”, in modo da evitare ogni forma di compartecipazione, genera un effettivo rischio di instabilità per l’intero sistema. Ogni anno, Stato e comuni dovranno contrattare il livello della compartecipazione statale al gettito dei tributi devoluti, piuttosto che quello della compartecipazione dei comuni all’IVA o all’IRPEF. E ogni anno dovranno poi ripartirsi il fondo di riequilibrio senza precisi criteri. E questo processo rischia di protrarsi anche nella fase “a regime”.

Con un vero rischio: quello che nulla cambi nei fatti.

Il fondo di riequilibrio null’altro è se non un fondo analogo a quello oggi esistente per i trasferimenti, con l’unica differenza di un ruolo più forte per il Ministero dell’economia al confronto con il Ministero degli interni. E in assenza di criteri di riparto è probabile che prevalga l’unico criterio possibile, quello di allinearsi alla spesa storica.

In sintesi, se guardiamo alle proposte per la fase “a regime” (la “patrimonializzazione dell’IRPEF e delle relative addizionali sui redditi immobiliari relativi agli immobili non locati, l’attenuazione della tassazione sui trasferimenti immobiliari, la tassazione dei canoni di locazione mediante un’imposta sostitutiva proporzionale) si tratta di interventi che hanno portata limitata e marginale al confronto con l’attuale sistema, e hanno potenziali effetti destabilizzanti per la finanza comunale. Viene, infine, mantenuta, nelle proposte del Governo, l’addizionale comunale all’IRPEF, che si andrà a sommare all’addizionale regionale, a sua volta potenziata e amplificata, secondo le proposte contenute nel parallelo schema di decreto relativo al fisco regionale.

L’autonomia impositiva dei comuni verrebbe garantita dalla “nuova” IMU. Non si tratta però di vera autonomia impositiva. Dell’IMU-trasferimento si è già detto, anche se la proposta prevede la possibilità di una flessibilità delle aliquote manovrabile localmente, ma analoghe considerazioni valgono per l’IMU-possesso, che dovrebbe riassorbire ciò che resta della vecchia ICI e l’attuale prelievo IRPEF sui redditi fondiari. Un’autonomia basata sulle sole seconde case non è vera autonomia: lascia scoperti i comuni nei cui territori ci sono poche seconde case (e magari tantissime case di abitazione principale: si pensi a qualsiasi comune giacente nell’intorno metropolitano di una grande città) e non assoggetta gli amministratori al controllo da parte dei residenti. Se i residenti non pagano nulla per il finanziamento dei servizi comunali di prossimità, a meno che non siano proprietari di case locate, e se il fisco comunale dipende solo dai non residenti, che non votano in quel comune, non si comprende come possa realizzarsi il circuito “autonomia-responsabilità”.

Se si guarda anche all’IMU-possesso, è chiaro perché finora non si è affrontato il tema fondi perequativi, né di stabilire l’aliquota base per la nuova imposta. Sarebbe facile verificare che si realizzerebbero sul territorio situazioni di gravissima sperequazione, e quindi di difficoltà nel disegno dei fondi perequativi.

Il rinvio della determinazione dell’aliquota base dell’IMU-possesso ad un DPCM, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 novembre scorso, ha suscitato le legittime preoccupazioni delle associazioni dei proprietari di immobili che si sono manifestate nel corso delle audizioni nella Commissione parlamentare. Tenendo conto della riduzione del 50 per cento dell’imposta per gli immobili locati e per immobili relativi all’esercizio di attività di impresa, arti e professioni, ovvero posseduti da enti non commerciali, è ragionevole pensare che per garantire il gettito l’aliquota base debba essere determinata attorno al 12-14 per mille,

con un forte aggravio rispetto alla situazione attuale. L'IMU-possesso si rivela così per quello che è, una super-patrimoniale sulle seconde case.

L'abolizione dell'ICI prima casa sulla metà delle famiglie italiane in possesso degli immobili medi e medio-alti su cui si pagava un'ICI superiore a 300 euro, in quanto gli altri proprietari erano già stati esentati dalla norma contenuta nella Legge Finanziaria per il 2008, ha creato la necessità di sostituire 3,4 miliardi di gettito che erano distribuiti sul territorio in modo sicuramente più omogeneo di quello delle nuove basi imponibili che si vogliono assegnare ai comuni (rendita su immobili diversi dalle prime case e imposte sui trasferimenti immobiliari). Chiamare queste nuove basi imponibili a sostituire quel gettito, oltre agli altri trasferimenti storici, è impresa quasi impossibile. Lo è, comunque, dentro l'impianto della legge delega che il Parlamento ha approvato in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tutto quanto ciò premesso, appare del tutto necessario formulare una proposta alternativa finalizzata a rimuovere le criticità che rischiano di snaturare il disegno predisposto con la legge n. 42 del 2009 e di creare ulteriori difficoltà per i comuni.

La proposta complessiva di riforma fiscale del PD prevede una revisione profonda degli attuali meccanismi di fiscalità comunale e immobiliare.

L'autonomia e la responsabilità dei Comuni nella gestione delle loro risorse può essere pienamente garantita solo da un sistema di imposizione che reintroduca il principio di beneficio, e cioè che tutti i cittadini contribuiscano al finanziamento dei servizi di prossimità erogati dal comune quando essi hanno la caratteristica di essere indivisibili e quindi non tariffabili.

Questo fondamentale principio, assicurato dal sistema in vigore prima dell'abolizione completa dell'ICI sull'abitazione principale, è del tutto assente nella proposta del Governo, poiché in essa la fiscalità comunale si basa sostanzialmente sul possesso delle seconde case e sul trasferimento degli immobili.

Con il presente schema di decreto legislativo, il gruppo del Partito democratico nella Commissione parlamentare per il federalismo fiscale propone che la fiscalità comunale si fondi, per una parte consistente, sull'introduzione di una Imposta comunale sui servizi (ICS), accanto alle altre entrate proprie attualmente vigenti e ad ulteriori tributi propri e di scopo, e per la restante parte sulla compartecipazione al cento per cento del gettito dell'imposta sostitutiva sui canoni da locazione relativamente agli immobili ubicati sul territorio comunale, al gettito della compartecipazione comunale all'IRPEF, nonché sui trasferimenti di risorse del Fondo perequativo per il finanziamento dei comuni.

Al fine di poter esercitare l'autonomia tributaria dei comuni senza produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, la Decisione annuale di finanza pubblica dovrà contenere, in attuazione dell'articolo 28, comma 2, lettera *b*) della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 10, comma 2, lettera *b*) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il limite massimo della pressione fiscale e il suo riparto tra i diversi livelli di governo su base triennale (art. 1).

Con riguardo all'autonomia impositiva dei comuni, si propone di introdurre una Imposta comunale sui servizi (Ics) quale principale tributo manovrabile per i comuni, in sostituzione dell'attuale TARSU/TIA sugli immobili ad uso residenziale e dell'addizionale comunale all'IRPEF. L'Imposta comunale sui servizi ha come presupposto la residenza, il soggiorno o il domicilio del contribuente nel territorio comunale e si configura come un prelievo sul consumo dei servizi non strettamente tariffabili forniti dal comune (come ad esempio le strade, l'illuminazione pubblica, il ciclo dei rifiuti, l'anagrafe, ecc.).

La base imponibile dell'imposta è determinata dalla superficie dell'unità immobiliare di residenza o di domicilio, corretta per l'indice di cui all'allegato A del decreto legislativo formulato sul numero di coloro che vi risiedono o soggiornano stabilmente, e per l'indice della dotazione dei servizi del comune di cui all'allegato B. Tale indice può essere differenziato a seconda della zona di residenza e della disponibilità di servizi, compresa la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti poiché la TARSU/TIA viene abolita per gli immobili ad uso residenziale. L'indice di dotazione dei servizi di ciascun comune è definito sulla base di parametri uniformi concordati in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Nel caso di abitazioni locate a locatari stabilmente domiciliati nell'immobile, al contribuente locatario è riconosciuta la possibilità di detrarre dal canone di locazione un ammontare pari al 40 per cento dell'imposta dovuta (art. 2).

Ad integrazione dell'imposta comunale sui servizi, e delle altre entrate proprie attualmente vigenti, sono estese a tutti i comuni le ulteriori facoltà impositive previste per il comune di Roma dai commi 14 e 16 dell'articolo 14 della legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del decreto legge 30 maggio 2010, n. 78.

Pertanto a tutti i comuni è riconosciuta la facoltà di introdurre, con apposita deliberazione della giunta comunale: a) un'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti, qualora presenti nel territorio comunale, fino ad un massimo di 1 euro per passeggero; b) un contributo di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio comunale, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione alla loro classificazione fino all'importo massimo di 10 euro per notte di

soggiorno; c) un contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente; d) una maggiorazione della tariffa di cui all'articolo 62, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in modo tale che il limite del 25 per cento ivi indicato possa essere elevato sino al 50 per cento; e) una maggiorazione, fino al 3 per mille, dell'ICI sulle abitazioni diverse dalla prima casa, tenute a disposizione. Nell'ambito della deliberazione Comunale o di deliberazione successiva adottata in seduta pubblica, deve essere indicata espressamente la durata e l'entità dell'imposta, nonché le modalità di pagamento e le eventuali esenzioni ed agevolazioni a carico di particolari categorie di contribuenti (art. 3).

Il quadro delle risorse finanziarie messe a disposizione dei comuni viene integrato dal trasferimento ad essi, a titolo di partecipazione, relativamente agli immobili ubicati sul loro territorio, del gettito di una imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche derivanti da canoni di locazione ad una aliquota al 20% (la cosiddetta “cedolare secca”) solo per i contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del nuovo sistema. In questo modo si favorisce il trasferimento a vantaggio degli inquilini di almeno una parte del beneficio fiscale accordato. Conseguentemente, si propone di mantenere l'ICI sugli immobili diversi dall'abitazione principale e di azzerarla sugli immobili locati a canone concordato (art. 4).

Al completamento del sistema di finanziamento dei comuni, si provvede, infine, con le quote del fondo perequativo e l'istituzione di una partecipazione all'IRPEF determinata in via residuale, in modo che sia garantito il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni come previsto dalla legge delega.

Circa l'attribuzione ai comuni delle imposte relative ai trasferimenti immobiliari, contenuta nello schema di decreto proposto dal Governo, il gruppo del Partito democratico si riserva di avanzare ulteriori specifiche proposte.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

recante

"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SISTEMA FISCALE DEI COMUNI"

VISTI gli articoli 76, 87, quinto comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e, in particolare, gli articoli 2, comma 2, 11, 12, 21 e 26;

VISTA l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,

VISTI il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

SU PROPOSTA del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

CAPO I

SISTEMA FISCALE DEI COMUNI

Art. 1

Sistema fiscale dei comuni a regime

1. In attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di entrate proprie dei comuni, per il loro finanziamento sono introdotte nell'ordinamento fiscale le seguenti ulteriori forme di imposizione:
 - a) una imposta comunale sui servizi;
 - b) altri tributi propri e di scopo.
2. Sono attribuite, altresì, ai comuni:
 - a) il gettito dell'imposta sostitutiva sui canoni da locazione;
 - b) il gettito della compartecipazione comunale all'IRPEF;
 - c) le risorse del Fondo perequativo per il finanziamento dei comuni.
3. Il sistema perequativo dei comuni, di cui all'articolo 13 della legge n. 42 del 2009, è definito con apposito decreto legislativo da emanarsi entro il 28 febbraio 2011.
4. In attuazione dell'articolo 28, comma 2, lettera b) della medesima legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 10, comma 2, lettera b) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la Decisione di finanza pubblica dovrà contenere, su base triennale, il limite massimo della pressione fiscale e il suo riparto tra i diversi livelli di governo.

CAPO II

AUTONOMIA IMPOSITIVA DEI COMUNI

Art. 2.

Imposta comunale sui servizi.

1. A decorrere dall'anno 2012 è istituita l'imposta comunale sui servizi.

2. Presupposto dell'imposta è la residenza, il soggiorno o il domicilio nel territorio comunale.
3. Ai fini dell'imposta di cui al comma 1, per servizi si intende il complesso dei servizi di natura collettiva non strettamente tariffabili forniti dal comune in favore dei soggetti residenti, soggiornanti o domiciliati nel territorio comunale.
4. Soggetti passivi dell'imposta sono:
 - a) le persone fisiche che risiedono o sono stabilmente domiciliate nel territorio del comune, con esclusione dei minori; si considerano stabilmente domiciliati i titolari di contratto ad uso abitativo con durata superiore ad un anno.
 - b) i proprietari di immobile adibito ad uso residenziale/abitativo nel caso in cui questo sia locato a soggetti che non vi sono domiciliati in modo stabile o sia tenuto a disposizione.
5. La base imponibile dell'imposta è determinata dalla superficie dell'unità immobiliare di residenza o di domicilio, corretta con l'indice di cui all'allegato A, formulato sul numero di coloro che vi risiedono o soggiornano stabilmente, e per l'indice della dotazione di servizi del comune di cui all'allegato B. Tale indice può essere differenziato a seconda della zona di residenza e della disponibilità di servizi. L'indice di dotazione dei servizi di ciascun comune è definito sulla base di parametri uniformi concordati in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.
6. Per la determinazione dell'imposta si applica la formula di cui all'allegato B al presente decreto legislativo. L'aliquota di cui all'allegato B è stabilita dal consiglio comunale, con deliberazione da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno, con effetto per l'anno successivo. L'aliquota può variare da un minimo di euro metro quadrato/contribuente ad un massimo di euro metro quadrato/contribuente. L'aliquota può essere diversificata ed agevolata in rapporto alle diverse tipologie di soggetti di cui al comma 4. Se la delibera non è adottata entro tale termine, si applica l'imposta base.
7. Nei casi previsti al comma 4, punto b), il numero di individui da utilizzare per il calcolo dell'imposta è determinato forfettariamente in funzione della superficie dell'immobile secondo criteri successivamente specificati.
8. Nel caso di abitazioni locate a locatari stabilmente domiciliati nell'immobile, al contribuente locatario è riconosciuta la possibilità di detrarre dal canone di locazione un ammontare pari al 40 per cento dell'imposta dovuta.
9. L'imposta è liquidata, accertata e riscossa da ciascun comune per i soggetti di cui al comma 4. L'imposta è dovuta dai soggetti indicati dal comma 4, entro il 30 giugno di ciascun anno,

anche mediante rateizzazione dell'importo secondo le modalità definite con apposita delibera comunale.

10. Il comune controlla i versamenti e le dichiarazioni presentate ai sensi del comma 9 e, sulla base dei dati ed elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni provvede anche a correggere gli errori materiali e di calcolo e liquida l'imposta. Il comune emette avviso di liquidazione, con l'indicazione dei criteri adottati, dell'imposta o maggiore imposta dovuta e delle sanzioni ed interessi dovuti.

11. Il comune provvede alla rettifica delle dichiarazioni e delle denunce nel caso di infedeltà, incompletezza od inesattezza ovvero provvede all'accertamento d'ufficio nel caso di omessa presentazione. A tal fine emette avviso di accertamento motivato con la liquidazione dell'imposta o maggiore imposta dovuta e delle relative sanzioni ed interessi; l'avviso deve essere notificato, anche a mezzo posta mediante raccomandata con avviso di ricevimento, al contribuente, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione o la denuncia ovvero, per gli anni in cui queste non dovevano essere presentate, a quello nel corso del quale è stato o doveva essere eseguito il versamento dell'imposta. Nel caso di omessa presentazione, l'avviso di accertamento deve essere notificato entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o la denuncia avrebbero dovuto essere presentate ovvero a quello nel corso del quale è stato o doveva essere eseguito il versamento dell'imposta.

12. Gli avvisi di liquidazione e di accertamento devono essere motivati in relazione ai presupposti di fatto ed alle ragioni giuridiche che li hanno determinati.

13. Ai fini dell'esercizio dell'attività di liquidazione ed accertamento i comuni possono invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a esibire o trasmettere atti e documenti; inviare ai contribuenti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico, con invito a restituirli compilati e firmati; richiedere dati, notizie ed elementi rilevanti nei confronti dei singoli contribuenti agli uffici pubblici competenti, con esenzione di spese e diritti.

14. Con delibera della giunta comunale è designato un funzionario cui sono conferiti le funzioni e i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale dell'imposta; il predetto funzionario sottoscrive anche le richieste, gli avvisi e i provvedimenti, appone il visto di esecutività sui ruoli e dispone i rimborsi.

15. Le somme liquidate dal Comune per imposta, sanzioni ed interessi, se non versate, con le modalità indicate da apposita delibera comunale, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'avviso di liquidazione o dell'avviso di accertamento, sono riscosse, salvo

che sia stato emesso provvedimento di sospensione, coattivamente mediante ruolo secondo le disposizioni di cui al D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, e successive modificazioni.

16. I soggetti di cui al comma 4 possono richiedere al comune al quale è stata versata l'imposta il rimborso delle somme versate e non dovute, entro il termine di tre anni dal giorno del pagamento ovvero da quello in cui è stato definitivamente accertato il diritto alla restituzione. Sulle somme dovute al contribuente spettano gli interessi.

17. Per l'omessa presentazione della dichiarazione o denuncia si applica una sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento del tributo dovuto, con un minimo di euro cento. Se la dichiarazione o la denuncia sono infedeli si applica una sanzione amministrativa dal cinquanta al cento per cento della maggiore imposta dovuta. Se l'omissione o l'errore attengono ad elementi non incidenti sull'ammontare dell'imposta, si applica la sanzione amministrativa da euro cento ad euro cinquecento. La stessa sanzione si applica per le violazioni concernenti la mancata esibizione o trasmissione di atti e documenti, ovvero per la mancata restituzione di questionari nei sessanta giorni dalla richiesta o per la loro mancata compilazione o compilazione incompleta o infedele. Le predette sanzioni sono ridotte ad un quarto se, entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie, interviene adesione del contribuente con il pagamento del tributo, se dovuto, e della sanzione. La contestazione della violazione non collegata all'ammontare del tributo deve avvenire, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è commessa la violazione.

Art. 3

Altri tributi propri e di scopo

1. I Comuni a decorrere dall'anno 2012, possono introdurre, con apposita deliberazione della giunta comunale:

- a) un'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti, qualora presenti nel territorio comunale, fino ad un massimo di 1 euro per passeggero;
- b) un contributo di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio comunale, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione alla loro classificazione fino all'importo massimo di 10 euro per notte di soggiorno;

- c) un contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente;
- d) una maggiorazione della tariffa di cui all'articolo 62, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in modo tale che il limite del 25 per cento ivi indicato possa essere elevato sino al 50 per cento;
- e) una maggiorazione, fino al 3 per mille, dell'ICI sulle abitazioni diverse dalla prima casa, tenute a disposizione.

2. Nell'ambito della deliberazione comunale o di deliberazione successiva adottata in seduta pubblica, deve essere indicata espressamente la durata e l'entità dell'imposta, nonché le modalità di pagamento e le eventuali esenzioni ed agevolazioni a carico di particolari categorie di contribuenti.

3. Ai fini dell'accertamento, della liquidazione, della riscossione coattiva, dei rimborsi, delle sanzioni, degli interessi e del contenzioso si applicano le disposizioni di cui ai commi da 9 a 17 dell'articolo 2.

CAPO III

RISORSE TRASFERITE AI COMUNI A TITOLO DI COMPARTECIPAZIONE

Art. 4

Imposta sostitutiva sui canoni da locazione

1. A decorrere dall'anno 2011, il canone di locazione relativo alla stipula di nuovi contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locate congiuntamente all'abitazione, è assoggettato ad un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali. Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti si applica un'aliquota del 20 per cento. L'imposta si applica anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione.
2. Lo Stato devolve ad ogni comune, relativamente agli immobili ubicati nel territorio comunale, una quota pari al 100 per cento del gettito dell'imposta di cui al comma 1 e sono ad essi versati entro il mese di giugno di ciascun anno.
3. I soggetti che stipulano o rinnovano contratti di locazione ad uso abitativo, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, e che provvedono alla registrazione del medesimo, sono esentati dal pagamento dell'ICI.
4. L'imposta di cui al comma 1 è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni vigenti previste per le imposte sui redditi.
5. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 26 della legge n. 42 del 2009, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale delle locazioni di immobili è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme recuperate all'erario a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Con apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate, emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Città, autonomie locali, sono stabilite le modalità tecniche di partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale.

Art. 5

Compartecipazione al gettito dell'IRPEF

1. In concomitanza con la determinazione dei fabbisogni *standard* sulle funzioni fondamentali dei comuni, viene istituita una compartecipazione al gettito dell'IRPEF a favore dei Comuni.

L'aliquota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF è determinata al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni *standard* sulle funzioni fondamentali in un solo comune. Le modalità di attribuzione del gettito dell'IRPEF ai singoli comuni sono stabilite in conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione.

2. Nei comuni dove il gettito dei tributi di cui agli artt. 2 e 4 è insufficiente al finanziamento dei fabbisogni standard sulle funzioni fondamentali concorrono le quote del fondo perequativo di cui al precedente art. 1, comma 3.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 6

Disposizioni finali

1. A decorrere dal 1 gennaio 2012:

- a) l'addizionale comunale sull'IRPEF di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è soppressa.
- b) le disposizioni di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152, non si applicano agli immobili ad uso residenziale;

ALLEGATO A

Indice formulato sulla base della dimensione e della composizione del nucleo familiare

$$Gg(N,M) = 1 + (N-1) \frac{2}{3} + M \frac{1}{3}$$

$g(N)$ = indice formulato sulla base della dimensione e della composizione del nucleo familiare

(N) = numero degli maggiorenni adulti conviventi

M = numero di minori conviventi

ALLEGATO B

Formula per il calcolo dell'imposta comunale sui servizi

$$T = t(EA)/g(N,M)$$

T = imposta dovuta da ciascun residente maggiorenne

t= aliquota espressa in termini di euro

E= dimensione dell'immobile in metri quadri

A= coefficiente determinato dal comune dipendente dalla zona di residenza e dalla disponibilità di servizi

N = numero degli maggiorenni conviventi

M = numero di minori conviventi