

COMMISSIONI RIUNITE
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE
- BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE
INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 NOVEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2	D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	6, 12
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):		Errani Vasco, <i>Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome</i> ...	4, 12
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> ...	2, 4, 5, 8, 10, 13	Marchi Maino (PD)	9
Causi Marco (PD)	5	Stradiotto Marco (PD)	10
Cosimi Alessandro, <i>Sindaco di Livorno e presidente regionale dell'ANCI Toscana</i> .	2, 11, 12	Tosi Flavio, <i>Sindaco di Verona</i>	3, 10
		Vitali Walter (PD)	7
		ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI</i>	14
		<i>Allegato 2: Documentazione inviata dall'UPI</i>	23

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia, I Popolari di Italia Domani: Misto-Noi Sud-PID; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling; Misto-Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro: Misto-RAAdC.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FI-
SCALE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,50.

(La Commissione V approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Diamo il benvenuto al presidente Er-rani e al sindaco Tosi, componenti del Comitato dei dodici in rappresentanza dei comuni e delle regioni, che sono accompagnati dal sindaco di Livorno, Cosimi. Dall'UPI, che si è scusata molto, abbiamo già ricevuto un documento sull'argomento, che penso sia stato distribuito ai componenti della Commissione.

Do subito la parola ai nostri ospiti.

ALESSANDRO COSIMI, *Sindaco di Livorno e presidente regionale dell'ANCI Toscana.* Vorrei ringraziare il presidente per averci consentito questa interlocuzione. Vorrei segnalare che da parte nostra, in maniera molto sintetica, si pongono alcuni punti estremamente chiari rispetto al problema che proponiamo come principio.

Innanzitutto, noi riteniamo che ci siano un problema di risorse e un problema di autonomia e che le questioni si leghino l'una all'altra rispetto alla materia che oggi stiamo trattando.

Da parte nostra ci sono condizioni, all'interno del percorso tra la fase transitoria e la fase definitiva, che possono e debbono essere chiaramente garantite, come il fatto che i trasferimenti erariali non siano al di sotto di quelli attuali.

Si tratta di un principio sul quale noi riteniamo che si possa garantire una modalità all'interno della quale i comuni possano mantenere una dinamica di solidità. Altrimenti tutte queste questioni, che anche oggi stiamo evidenziando, determinano l'impossibilità da parte degli enti locali ad attuare forme di investimento capaci di guardare alla pluriennalità voluta dalla legge, nonché al principio di essere interpreti dei propri territori.

La seconda questione è un problema di autonomia. Stiamo discutendo del riordino e della possibilità di utilizzare cespiti che

abbiano la capacità, attraverso l'articolazione delle aliquote, di determinare condizioni per le quali ci sia un'autonomia fiscale reale, per le quali, cioè, questa autonomia sarebbe capace, tra aliquote e Regolamento, di determinare la possibilità per l'ente locale di essere capace di articolare proprie proposte.

Porto anche alcuni esempi, se volete, rispetto all'articolazione, alle seconde case e a questioni che sono oggettivamente un punto sul quale noi vorremmo poter avere, all'interno del dettato della legge, la possibilità di poter essere interpreti di questo percorso. Altrimenti si lede un principio generale: legando la questione dei trasferimenti e delle risorse alla questione delle aliquote, si determina il principio per il quale raggiungiamo una carenza di autonomia dell'ente locale.

La terza e ultima questione è quella della compartecipazione. Se la compartecipazione diventa, in questo momento, nella fase transitoria, un elemento per il quale vigono le norme espresse nel dettato, possiamo anche essere d'accordo. La finalità della norma, però, deve essere tale per cui alla fine tale questione torni ai comuni e che si determini un innalzamento reale del percorso di risorse che vengono fiscalizzate verso i comuni. Se così non fosse, si tratterebbe di un elemento che lede ulteriormente l'autonomia dei comuni.

Non vorremmo approfondire ulteriormente e affaticare la discussione. In fase tecnica, da parte degli organi dell'ANCI, abbiamo elaborato alcune osservazioni e proposte. Credo, però, che questi tre punti rappresentino lo spirito sostanziale delle questioni che riguardano, per parte nostra, la possibilità di essere protagonisti all'interno di questo elemento di riforma.

FLAVIO TOSI, *Sindaco di Verona*. Signor presidente, la ringrazio per questa opportunità. Anche noi ribadiamo la preoccupazione sulla fase transitoria, che assume una valenza di assoluto rilievo, perché, come comuni, ci troviamo a dover impostare il bilancio 2011 con molte in-

certezze - anzi purtroppo con certezze negative - e con la prospettiva che il 2012 potrebbe essere ancor più difficile,.

Al di là del fatto che poi ci sarà l'applicazione concreta e continuativa di questa parte del federalismo fiscale, vale a dire quella municipale, la fase transitoria deve essere comunque affrontata da parte degli enti locali. Noi vorremmo affrontarla con certezza e con risorse commisurate allo sforzo che compiono i comuni, e quindi i loro cittadini, nel produrre ricchezza e nel trasferirne una parte allo Stato centrale, avendo la possibilità di partire da una base ragionevole.

Il rischio che gli enti locali correranno nel 2011 (e ancor più nel 2012) è quello di ritrovarsi a ragionare sul passaggio definitivo al federalismo fiscale municipale in una situazione di grave carenza finanziaria, non tanto per incapacità dell'ente locale di produrre un gettito, ma in quanto la parte trasferita e restituita parzialmente dallo Stato centrale rischia di essere decisamente esigua rispetto alla ricchezza prodotta dagli enti locali stessi.

Faccio presente, andando a guardare nelle diverse categorie di spesa pubblica, che gli enti locali nel loro complesso presentano alcune differenziazioni. Esistono, infatti, differenziazioni non solo di natura geografica, in quanto esistono sicuramente alcune realtà al Sud che si giovano di un maggior trasferimento storico da parte dello Stato, ma parimenti, soprattutto nelle regioni a Statuto speciale, alcune realtà nel Nord Italia che forse in misura ancora maggiore godono di trasferimenti sproporzionati rispetto al resto del Paese. Già oggi esistono, dunque, enti locali che, in termini calcistici, possono essere considerati di serie A e di serie B.

Di fronte a questo tipo di situazione vorremmo che la fase prospettica tenesse conto di questo fenomeno. I tagli attuati con la manovra finanziaria assomigliano a tagli lineari e, quindi, non vanno a perequare parzialmente questo tipo di situazione: alcuni comuni, pur essendo virtuosi, si sono, infatti, visti ridurre i trasferimenti da parte dello Stato nella stessa misura proporzionale rispetto agli altri comuni.

Il comparto degli enti locali, pur avendo nel suo complesso ampie differenziazioni interne - ci sono infatti comuni che ricevono proporzionalmente il doppio o anche di più rispetto a quanto riceve il mio, tanto per capire quali sono oggi le iniquità - nel corso degli ultimi anni ha comunque risposto positivamente alla richiesta, pur legittima, dello Stato centrale di ridurre la spesa: tuttavia rischia di essere l'unico comparto a rispondere a tale richiesta.

Le regioni hanno sicuramente compiuto uno sforzo e, in fase prospettica, ne dovranno ancora compiere uno, mentre agli altri corpi della spesa pubblica, in particolare quelli che afferiscono allo Stato centrale, non è stato chiesto un uguale sforzo, benché forse siano quelli sui quali si potrebbe incidere maggiormente.

Credo, quindi, che il Governo debba tenere conto di queste differenze, che sono assolutamente vistose e che vanno a creare difficoltà. Il Ministro Tremonti parla spesso di finanza creativa. Gli enti locali, soprattutto quelli virtuosi, ne hanno attuata molta, ma siamo veramente al limite. Poi non saremo più in grado di gestire i comuni.

PRESIDENTE. Le parole del sindaco Tosi mi confermano che non avevamo visto male - parlo per me stesso, ma penso che molti membri della Commissione fossero d'accordo con me - sul fatto che, al di là di un problema tra Nord e Sud, se ne pone uno tra comuni e comuni.

Nell'ultimo decreto che abbiamo esitato la settimana scorsa abbiamo fatto inserire specificamente l'articolo 1-bis sui costi standard proprio per consentire ai quasi 4.000 comuni che non hanno determinati servizi e che non possono scendere dal costo storico al costo standard, ma al limite devono salire dal costo zero al costo standard, realizzando quello che non hanno, di poterli avere quanto meno nel corso di un tempo ragionevolmente breve.

La distinzione tra comuni di serie A e di serie B purtroppo esiste. Il problema dei trasferimenti da parte dello Stato ai comuni, quando è buono e quando è

cattivo, ossia quando è bene amministrato e quando non lo è, interessa la gran parte, se non l'intero Paese. Ciò rende, da un canto, più facile l'approccio per cercare una soluzione, visto che non interferisce nel rapporto tra Nord e Sud, ma, dall'altro, richiede un'attenzione molto particolare nel trovare rimedi adeguati.

Consideriamo - svolgo un'ultima osservazione - che l'autonomia impositiva ha un senso per comuni da un dato numero di abitanti in su e con una base impositiva adeguata, mentre da un dato numero di abitanti in giù bisogna ragionare di percentuale di compartecipazione, che può andare da 0 a 10 o a 100, ma che sicuramente non può essere lasciata alla capacità impositiva dei comuni, che è quasi inesistente. Questo era l'approccio sul quale ci muovevamo in Commissione e sul quale eventualmente potremmo preparare opportune modifiche.

VASCO ERRANI, Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Considerato che siamo in una sede pienamente consapevole e condividendo le considerazioni svolte dai comuni, mi permetto di sollevare tre questioni rapidissime.

Esiste, secondo me, un problema molto importante, su cui anche la Commissione ha certamente già riflettuto e rifletterà ulteriormente. Siamo di fronte a continui decreti attuativi che rinviano ad altri provvedimenti, in particolare a DPCM.

È un bel problema, che alla fine potremmo sintetizzare in questi termini: non sappiamo che cosa sarà il federalismo fiscale. Siamo al massimo grado del generico. Esiste un problema di impianto, che ormai si sta disperdendo.

Oggi, peraltro, si tiene una riunione con il Governo, dove finalmente, per la prima volta dopo tantissimo tempo, comuni, regioni e province si siedono insieme per vedere se esiste ancora un filo di applicabilità delle norme.

Chiedo scusa se mi esprimo in questo modo, ma lo faccio senza alcuna intenzione polemica. Mi pongo questa domanda, perché io, per esempio, non lo

vedo. Sono convintissimo della legge n. 42 e del federalismo fiscale e vorrei l'applicazione della legge nella sua interezza, perché, se essa fosse applicata bene, risolverebbe moltissimi problemi in relazione alla perequazione e al rapporto tra Nord e Sud. Non trovo, però, questo filo di applicabilità nei diversi decreti che sono stati presentati.

Vengo alla seconda questione. Quando i comuni, come del resto le regioni, pongono il problema delle risorse e dell'autonomia, sollevano un problema sacrosanto e giustissimo. Stiamo attuando il federalismo fiscale, ma in realtà siamo in un processo nel quale siamo vicini allo zero di autonomia, sia per i comuni, sia per le regioni, per un motivo molto semplice e fondante.

I costi standard sono una questione, ma il fabbisogno è un'altra. Non so se mi spiego. Questo punto dovrebbe essere chiaro a tutti noi. Se il fabbisogno viene determinato solo dal Governo, qualsiasi esso sia, di centrodestra o di centrosinistra - per me è uguale - non stiamo parlando di federalismo, ma di una forma diversa di trasferimenti.

Il problema che poneva il presidente rispetto ai comuni che non presentano determinati standard di servizi diventa, pertanto, abnorme. Parliamo di standard di servizi che non esistono in una parte del Paese e corriamo il rischio che i comuni che li hanno se li vedano, di fatto, decurtati, mentre quelli che non li hanno non abbiano la possibilità di realizzarli.

Forse è il momento per sviluppare una riflessione tra tutti coloro che vogliono il federalismo e lo ritengono una riforma seria e importante.

Il terzo problema riguarda le risorse. I primi due problemi sono di impianto, mentre il terzo, in sintonia piena con le tematiche sollevate dai comuni, è economico.

In verità, nella manovra di 25 miliardi di euro, lo Stato centrale si è ridotto la spesa di 200 milioni di euro. Questa è la verità. Tutto il resto è a carico delle regioni e delle autonomie locali.

Dopodiché, i decreti attuativi inglobano la manovra. Di che cosa stiamo parlando? La lettera *m*) è perequata al 100 per cento con i costi standard in tutto il territorio - sanità, istruzione, capitale, trasporto pubblico locale e assistenza - mentre la parte dove si dovrebbe attuare il federalismo fiscale, rispetto anche alla contribuzione dei diversi territori, per le regioni è azzerata.

Dove applichiamo il federalismo fiscale? Forse in televisione.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Errani. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARCO CAUSI. Grazie molte al presidente Errani e ai sindaci Cosimi e Tosi, cui pongo alcune domande secche.

Nel decreto-legge n. 78 è stato scritto che i tagli ivi apportati sarebbero stati sterilizzati nel momento in cui si sarebbe attuato il federalismo fiscale. Quando sarà questo momento, secondo voi, nel vostro parere? È già in questi decreti, obbligando quindi il ministro dell'economia e delle finanze a trovare fin da subito le necessarie coperture finanziarie, o in successivi decreti, in un secondo tempo? In tal caso, anche la definizione della delega non può essere affrettata e veloce come qualcuno vorrebbe, perché occorre trovare il momento in cui reperire le coperture.

Passo alla seconda domanda. Siete preoccupati, come comuni, per la disomogeneità territoriale delle basi imponibili che teoricamente vi verrebbero trasferite sulla base del decreto?

Ieri, in Commissione, il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze ha reso noto un pregevolissimo lavoro compiuto calcolando tutte le basi imponibili, comune per comune, per tutta Italia. Ciascun sindaco può vedere anche la sua. Ha ricevuto i nostri complimenti per questo lavoro, anche se ancora va completato, perché andrebbero esaminati almeno i dati *pro capite*.

Si vede già da questo lavoro, comunque, che c'è, per quanto riguarda sia le

seconde case, quindi la base imponibile dell'IMU, sia i trasferimenti immobiliari, quindi le attuali imposte di registro e ipocatastali, ci sono basi imponibili molto difforni. Che tipo di preoccupazione nutrite rispetto a questo punto?

La terza domanda - mi pare che nel documento siate molto chiari - è se non preferiate, come comuni, anche un pezzo di compartecipazione.

L'impressione che abbiamo avuto come commissari è che il Governo abbia cercato in questo decreto di chiudere il finanziamento dei comuni usando soltanto autonomia tributaria e perequazione, senza la compartecipazione. Secondo voi ciò è possibile, oppure occorre anche la compartecipazione, anche alla luce delle basi disomogeneamente distribuite per quanto riguarda l'autonomia tributaria, con una disomogeneità che non è soltanto tra Nord e Sud, ma anche tra grandi e piccoli comuni e tra comuni turistici e non turistici.

Passo al quarto punto. Nel vostro documento chiedete, almeno nella fase transitoria, lo sblocco delle addizionali IRPEF per i comuni che non erano arrivati al massimo legalmente consentito prima che intervenisse il blocco.

Nella fase a regime vedete ancora l'addizionale IRPEF comunale o ritenete, invece, come sembra di capire dallo schema di decreto sulle regioni, che i comuni potrebbero rinunciarvi per avere in cambio una compartecipazione all'addizionale IRPEF regionale? Qual è il vostro punto su questo tema?

In merito ai fondi perequativi, in questo decreto non sono disegnati. Come l'ANCI giustamente afferma nel suo documento, questo non è il decreto finale sul fisco comunale, ma ce ne vorrebbero almeno altri due, uno sulla compartecipazione e uno sulla perequazione. Qual è la vostra idea in merito?

Infine, l'ultima domanda riguarda la cedolare secca. Avrete certamente visto che l'introduzione della cedolare secca, secondo la relazione tecnica che il Governo ha fornito, comporta una perdita di gettito di circa un miliardo.

Contemporaneamente il Governo sostiene, però, che già dal 2011, quindi dall'anno prossimo, grazie anche all'aiuto e alla compartecipazione dei comuni alla lotta all'evasione, si potrebbe essere in grado di recuperare 440 milioni di imposta evasa. Ergo, conclude il Governo, la perdita prevista per il 2011 non sarebbe di un miliardo, ma soltanto di 550 milioni.

Dato che questa attività di accertamento, che dovrebbe far emergere in un solo anno 440 milioni di euro, è un'attività su cui il Governo, come molto spesso ha ripetuto, si aspetta un grande aiuto da parte dei comuni, la mia domanda è se ve la sentite di accettare questa scommessa.

È una scommessa per i comuni, perché, nel momento in cui vi danno la cedolare secca, avrete un miliardo in meno. Ve la sentite di affrontare la scommessa di recuperare 440 milioni di euro in un anno su questo miliardo?

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Innanzitutto volevo utilizzare questa audizione, perché non solo noi apprendiamo alcuni elementi, ma anche i nostri auditi hanno la possibilità di acquisire formalmente le novità che emergono.

Ci siamo dilettrati, nel corso di questi sei mesi, a toccare un dibattito che riguarda la dottrina e la politica: se il federalismo sia competitivo o solidale. È in corso una discussione che attraversa tutti gli schieramenti politici.

Ieri il Ministro Calderoli ha affermato che il Governo, la maggioranza, vuole un federalismo solidale e competitivo. Credo, dunque, che abbiamo inquadrato correttamente la questione e che siamo arrivati a un punto sintetico di tutto il dibattito finora sviluppato.

Le mie domande sono molto semplici. Chiedo al Presidente Errani, che, come tutti i presidenti di regione, gestisce un bilancio per il 70 per cento afferente al comparto sanità, se può aiutarci a sciogliere un nodo. Abbiamo sempre considerato il dibattito sul fabbisogno e sui costi standard come un tema necessario da trasferire nel comparto regioni ed enti locali, soprattutto enti locali, perché con-

testualmente nella sanità eravamo già molto avanti in questo dibattito. Noto, ma credo che lo facciano anche i colleghi, che nell'ultimo decreto, quello riguardante la sanità, su questo versante ci si è bloccati.

La domanda è la seguente: ci si è bloccati per una ragione teorica, ossia perché è difficile compiere questa operazione ulteriore, oppure perché non è vero che la sanità è più avanti rispetto agli enti locali, ovvero perché ci sono difficoltà politiche?

Ai sindaci di Livorno e di Verona, Cosimi e Tosi, chiederei, invece, se, a loro giudizio, il decreto che stiamo discutendo sulla nuova imposta si possa configurare come un decreto che aumenta l'autonomia impositiva. Per farla breve, io penso non che la riduca, ma che la annulli. Volevo conoscere, però, proprio per comodità del nostro dibattito, almeno il loro giudizio.

Vorrei, poi, sapere se, rispetto a una tradizione consolidata nella nostra amministrazione, secondo la quale i dati riguardanti i comuni sono stati sempre identificati come dati fisici, bruti ma reali, andando verso un questionario che deve ora elaborare la SOSE insieme a IFEL, in cui si chiederanno ai comuni elementi non più precisamente fisici, ma sfuggenti, non inneschiamo un meccanismo per il quale un Governo della Repubblica che voglia ridurre i trasferimenti o comunque lo spazio di autonomia al comune di Verona non possa farlo. Personalmente penso che lo possa fare in futuro con questo tipo di meccanismo, ragion per cui auguro al sindaco di Verona di avere sempre un Governo amico, che lo potrà sicuramente tranquillizzare.

Passo all'ultima questione. Ammettiamo, signor presidente, che D'Ubaldo abbia per una volta ragione in merito alla domanda che ho posto ieri e che insisto a proporre ai nostri amici dirigenti qui presenti. Otteniamo una fotografia rispetto a ciò che è avvenuto in vent'anni di imposta comunale sugli immobili, dal momento che tra il 1992 e il 2010 sono passati ormai diciotto anni.

Perché nella figurazione ritengo di avere ragione e, quindi, compio un gesto

arbitrario? Sicuramente è avvenuto quanto segue. Le basi imponibili fissate dai valori catastali sono strutturalmente diverse. Chi ha dimestichezza con questi problemi potrebbe ricostruire in filigrana, attraverso il catasto, la storia politica della nazione italiana dal 1861 ai giorni nostri. È evidente che nel Mezzogiorno ci sono valori catastali ridotti.

Ciò significa che in diciotto anni noi abbiamo consentito al sistema delle autonomie locali di avere un drenaggio diverso. Esprimendosi in termini semplici, che possa capire anche chi non è interessato a questi problemi, se vado al bar e prendo una bibita di un litro con la cannuccia, dove la cannuccia rappresenta l'autonomia impositiva, attingo a un litro di quella bibita. Se accanto a me c'è un signore, sempre con la cannuccia, ma con una bibita di 25 centilitri, il suo drenaggio è molto diverso. Si arriva a una situazione per cui lui, a un dato punto, ha finito di drenare, mentre io posso ancora tranquillamente continuare.

Se questa è una rivoluzione, come sostengono gli amici e colleghi della Lega, nostri avversari politici, non dovremmo mettere le mani prima e innanzitutto, non in modo esoterico ma strutturale e politicamente chiaro, alla parificazione e all'eguaglianza dei comuni?

Come si fa? Aumentiamo le basi catastali e quindi chiediamo più imposizione ai cittadini che abitano da Roma in giù, oppure manteniamo l'equivoco e, quindi, la disparità nella costruzione dell'autonomia impositiva e nella sua gestione concreta?

WALTER VITALI. Svolgo una piccola premessa e formulo due brevi domande.

Il nostro Gruppo, quello del Partito Democratico, condivide l'esigenza posta dal Presidente Errani di fare il punto della situazione e capire se il filo della legge n. 42 venga attuato o meno. Anche noi nutriamo il dubbio che non siamo di fronte a un'attuazione della legge n. 42, ma a un suo tradimento.

Il Gruppo condivide anche le osservazioni dell'ANCI circa il fatto che questo

decreto manchi degli elementi necessari di sostenibilità finanziaria e di definizione dell'aliquota base dell'IMU a regime e che anche nella fase transitoria rischi di produrre molti più problemi di quelli che non si propone di risolvere.

Le due domande riguardano le regioni e i comuni. La prima, rivolta al Presidente Errani in modo particolare, riguarda il fondo di riequilibrio previsto all'articolo 1 di questo decreto.

Come lei sa, presidente, in base alla legge n. 42 la perequazione è effettuata dalle regioni attraverso linee di indirizzo stabilite dalla legge nazionale e le regioni possono anche, nel caso di intesa con il sistema delle autonomie regionali, modificare i criteri di riparto.

Siamo di fronte, dunque, a cinque anni di fondo sperimentale di riequilibrio, dopo i quali può iniziare ad avere applicazione quanto previsto dalla legge n. 42. Poiché essa prevedeva un periodo transitorio di cinque anni a decorrere dall'anno immediatamente successivo alla scadenza della delega, quindi a partire dal 2012, non le pare che siamo di fronte, anche in questo caso, a un venir meno dei principi previsti dalla legge? In questo modo non solo c'è un rinvio, ma tutto il meccanismo fondato sui costi e sui fabbisogni standard dei comuni viene eluso.

Pongo una domanda all'ANCI, chiedendo scusa al presidente La Loggia perché, tutte le volte in cui abbiamo occasione di tenere queste audizioni, oltre a chiedere il parere sul decreto legislativo del Governo, propongo ciò che come Partito Democratico abbiamo intenzione di fare anche formalmente, a partire dalla prossima settimana.

Sindaci Cosimi e Tosi, noi ci stiamo orientando su un impianto un po' diverso da quello che il Governo ha presentato, il quale, secondo noi, consentirebbe di risolvere il problema citato dal collega D'Ubaldo in precedenza, un problema non irrilevante, che riguarda il grado di autonomia effettivamente consentito ai comuni. Si tratta di una delle osservazioni principali che muove l'ANCI, tanto che si chiede di intervenire sul meccanismo della

cedolare secca, il che è concettualmente un po' contraddittorio. Ne capisco, però, la ragione.

Noi ci stiamo orientando su un'imposta comunale sui servizi, che avrebbe il vantaggio di recuperare a tassazione l'insieme dei residenti del comune. La dottoressa Scozzese lunedì svolgeva un'osservazione molto interessante sul fatto che i residenti, sulla base di questo sistema, vengono esclusi dal meccanismo di tassazione. Di fatto, siamo di fronte a una superpatrimoniale sulle seconde e sulle terze case, che, partendo sicuramente da un'aliquota base molto alta, non consente neanche un effettivo margine di manovra da parte dei comuni.

Occorre, dunque, recuperare a tassazione l'insieme dei residenti e naturalmente cercare di agire in sostituzione, quindi con TARSU, tariffa di igiene ambientale (TIA) e addizionali IRPEF sostituite dall'imposta comunale sui servizi, con un meccanismo anche di riordino per quanto riguarda l'imposizione immobiliare.

Ho presente ciò che è stato asserito lunedì dal dottor Ferri dell'IFEL: tutto ciò era stato originariamente proposto anche dal Governo, ma poi, da un dato punto in avanti, se ne è persa traccia. Mi piacerebbe conoscere l'opinione dell'ANCI in relazione a una proposta di questo genere.

PRESIDENTE. Avrei anch'io una domanda, di cui stavo parlando a margine con il Presidente Errani.

L'imposta che dovremmo applicare non alle prime, ma alle seconde case dove andrà pagata, nel comune dove esiste la seconda casa o nel comune di residenza fiscale? È di tutta evidenza - non devo spiegarlo - che si ottengono risultati totalmente diversi anche sul piano dell'omogeneità del Paese. Non tutti i comuni sono sede di seconde o terze case. Ci sono comuni che hanno normalmente 1.000 residenti e che in alcuni periodi dell'anno arrivano a 20-30.000 proprio a causa di questo fenomeno.

Non so sino a che punto per la legislazione vigente sia possibile attuare un

provvedimento o l'altro o se addirittura occorra una modificazione, anche parziale, della legislazione vigente. È uno dei temi che ancora mi riservo di approfondire. Il problema, però, esiste.

MAINO MARCHI. Anch'io mi volevo inserire rispetto ad alcune valutazioni, innanzitutto sulle risorse. Credo che sia evidente che quanto scritto nel decreto-legge n. 78 fosse molto difficile da attuare, perché, se lo si fosse attuato come era scritto, si sarebbe creato un buco nel bilancio. Si sarebbe, quindi, dovuta trovare un'altra copertura rispetto a quelle reperate con la manovra estiva e la dimensione era tale che l'operazione non sarebbe stata certamente facile.

Si è scritta, pertanto, una disposizione in quel decreto, pur sapendo di non potervi e di non volervi corrispondere. Subito dopo, infatti, con questo decreto legislativo il ministro dell'economia e delle finanze, attraverso lo strumento della compartecipazione al fondo e decidendo autonomamente con una propria aliquota, ha stabilito le modalità con cui si rispettano i saldi così come sono stati determinati dopo la manovra estiva.

Vedo che la proposta avanzata nel documento è che ci sia l'intesa e non una decisione unilaterale. Credo che questo possa essere un elemento importante, però il problema è simile a quello che riguarda la legge di stabilità: se si vuole mantenere l'effetto della manovra estiva e non c'è un cambiamento netto di politiche su questo versante, sarà molto difficile che ci troviamo con strumenti per l'attuazione del federalismo fiscale che non partano da una base simile a quella che si è determinata con la manovra estiva.

Mi pare che questo sia il problema fondamentale che abbiamo di fronte rispetto all'attuazione della legge n. 42. Ce ne sono poi molti altri, come quelli emersi sui fabbisogni standard, ma questo è il principale.

Il secondo aspetto è che i comuni in tutti questi anni hanno avuto come leva fiscale fondamentale quella legata all'urbanistica e all'edilizia, con ICI e oneri di

urbanizzazione. Ciò ha determinato anche alcune distorsioni, perché finanziare i servizi col mattone ha causato alcuni problemi.

Poi si è verificata l'abolizione dell'ICI prima casa, mentre adesso viene proposto un sistema che ha una base fondamentale ancora sugli immobili, ma con alcune differenze rispetto al sistema precedente, in quanto si basa sugli immobili diversi dall'abitazione principale e sul trasferimento di immobili.

Inoltre, come altra fonte - credo che proprio per questo motivo debba essere svolta una valutazione anche rispetto al decreto legislativo sulla fiscalità regionale - è prevista la compartecipazione all'addizionale regionale, all'IRPEF.

Risulta, quindi, importante avere una valutazione da parte dell'ANCI e degli enti locali sul fatto che questo sistema corrisponda all'esigenza di finanziamento sostanziale dei servizi. Sotto questo aspetto incontriamo problemi, a mio avviso, perché non esiste un collegamento diretto tra residenza, quindi tra chi usufruisce dei servizi, e il tributo principale. Certamente ci sarebbe da riprendere quanto meno una discussione sulla possibilità, invece che di adottare questo sistema, di introdurre un'imposta comunale sui servizi che possa essere meglio collegata alle attività e alle risposte ai problemi dei cittadini che danno i comuni.

Mi sembra, inoltre, che quella che avrebbe dovuto essere un'entrata importante sul versante del reddito dei cittadini venga molto limitata con la previsione dell'esclusiva compartecipazione all'addizionale regionale.

Sulla cedolare secca volevo porre una domanda. Esiste un problema di gettito, che è stato già sottolineato, ma anche di politiche per la casa. Il sistema che abbiamo avuto fino a oggi ha collegato, infatti, le agevolazioni fiscali anche alla possibilità di contrattazione collettiva che tendevano a calmierare, in un certo senso, gli affitti, con un vantaggio che andava anche verso gli inquilini e che poteva favorire le politiche per la casa.

La domanda che rivolgo in modo particolare all'ANCI, ma anche al Presidente Errani, è la seguente: questo provvedimento, che porterebbe immediatamente tutti i contratti di locazione, non solo i nuovi, all'applicazione della cedolare secca al 20 per cento, oltre che essere ovviamente più vantaggioso per chi ha redditi più alti, non può determinare anche un problema nel senso che il doppio canale che esisteva soprattutto nelle situazioni in cui vi è una maggiore tensione abitativa venga meno? I comuni non avrebbero più in mano un'altra leva che hanno avuto fino a oggi per lavorare in riferimento alle politiche per la casa e soprattutto per porsi certamente nell'ottica dei proprietari, ma anche per favorire e per cercare di agevolare gli inquilini.

MARCO STRADIOTTO. Mi pare che sia i sindaci, sia il Presidente Errani abbiano evidenziato alcune questioni. Poiché chi mi ha preceduto ha già osservato i temi che ci interessano, mi limito solo a uno sollevato dall'ANCI, quello relativo ai comuni delle regioni a Statuto speciale.

Credo che sia un problema aperto. La legge n. 42 in pratica ha già definito che sono esclusi, però il problema esiste. Occorre, quindi, svolgere un ragionamento di equità e di giustizia, soprattutto nei territori di confine, dove ci sono tensioni non indifferenti, dal punto di vista di *referendum* ma non solo, e su cui credo che dobbiamo dare risposte.

Per la seconda questione chiedo ai rappresentanti dell'ANCI di utilizzare i dati che siamo riusciti ad avere ieri dalla COPAFF, ossia i dati forniti dal Dipartimento delle finanze. Credo che la soluzione migliore sarebbe quella di eseguire alcune proiezioni rispetto a taluni enti di riferimento, in termini di situazioni diversificate per l'imposta sui trasferimenti immobiliari, l'imposta catastale e le altre, in maniera da riuscire a capire la situazione.

La verità, come affermava giustamente il sindaco Tosi, è che ci sono comuni di serie A, serie B, ma anche C o D. Credo che troveremmo tutto l'alfabeto. I dati che sono stati forniti ieri alla Commissione, sia

i dati imponibili, sia quelli di gettito delle relative imposte di tutti i comuni italiani, possono far compiere a ognuno di noi, per le proprie competenze e per ciò che conosce, alcune proiezioni rispetto al futuro.

La mia impressione è che, se il meccanismo del federalismo municipale è come impostato dal decreto, rischiamo il pericolo che in alcune situazioni e per alcuni enti le entrate dovranno derivare solo dai servizi o dal fondo perequativo. Ciò significa che non siamo riusciti ad attuare bene il federalismo, perché, se abbiamo ancora bisogno di fondi perequativi molto alti, non abbiamo centrato l'obiettivo nei cespiti da affidare agli enti territoriali e, in questo caso, agli enti comunali.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri auditi per la replica.

FLAVIO TOSI, *Sindaco di Verona*. Fornisco un dato, ma ripeto che la situazione va considerata in maniera più completa rispetto anche alle regioni a Statuto speciale.

Il trasferimento complessivo dello Stato al comune di Verona, nel 2010, quindi recentemente, è stato di 226 euro per abitante, mentre il comune di Napoli ne ha ricevuti 557. Noi avremmo, pertanto, 90 milioni in più, una cifra enorme, se fossimo trattati nello stesso modo. Non è, però, una questione di Napoli; il fenomeno riguarda tutte le regioni a Statuto speciale, chi più, chi meno.

Napoli è un esempio di un comune ordinario, ma, se andiamo a prendere tutte le realtà a Statuto speciale e, in misura maggiore, Trentino-Alto Adige e Val d'Aosta, vediamo che esse ricevono fondi in maniera assolutamente sperequata. Non si tratta di avercela con loro. Beate loro che hanno questo tipo di possibilità, però ciò è iniquo rispetto a i nostri concittadini.

Ci sono diversi aspetti che possono essere toccati in merito alle domande poste. Cercherò di essere sintetico.

Anche la questione del recupero sull'evasione, all'articolo 1, è un tema di cui

si è già discusso. Una parte del gettito attualmente evaso viene riconosciuta ai comuni. Non si sa quale sarà l'effetto definitivo, però, perché non si sa a quanto ammonterà il recupero. Esso potrebbe portare, comunque, a sua volta a una sperequazione, perché, per esempio nelle nostre realtà, dove sicuramente vi è meno evasione, bisognerà vedere, alla fine della fiera, chi avrà recuperato di più, chi di meno e quanto varrà la cifra.

Posso anche capire la *ratio*, perché spesso i comuni che godono di un maggior trasferimento da parte dello Stato sono quelli dove magari c'è più evasione, però la questione andrebbe vista con una fotografia sul dato finale.

Esiste un'incertezza sostanziale già in fase transitoria. Parlo per il mio comune, ma credo che molti siano nelle stesse condizioni: si chiedono alle fondazioni bancarie risorse straordinarie, ma non dovrebbe essere quella la soluzione; si vendono immobili, patrimoni dell'amministrazione, quote. Sono misure di finanza più o meno creativa, che però non dovrebbero rappresentare lo strumento per riuscire a far quadrare i bilanci.

Anche in fase definitiva, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 1, non c'è certezza sulle risorse che saranno a disposizione dei singoli enti locali. In realtà, mentre nel passato i comuni bene o male sapevano quale potesse essere la loro disponibilità per poter costruire i bilanci, guardando oggi il provvedimento - parlo come ente locale - vedo che non esiste una certezza, né nella fase transitoria fino al 2014, né nella fase definitiva, su quelle che potranno essere le risorse a disposizione dell'ente locale a seguito di questa modifica normativa.

Per quanto riguarda l'autonomia consentita agli enti locali, sull'addizionale IRPEF sarebbe opportuno - è una proposta che mi viene in mente e credo che questa sia la sede dove la si può proporre - che lo Stato possa indicare un limite minimo e massimo, come è stato in passato, entro il quale l'ente locale si può muovere. L'ente locale, però, dovrebbe poter avere

almeno questa forma di autonomia per cercare di regolare le proprie attività.

Si sostiene, invece, che ci sia un'eccessiva ingerenza dello Stato centrale per quanto riguarda sia il montante complessivo, sia le singole voci e capitoli di spesa, mentre un comune dovrebbe avere l'autonomia di poter valutare come gestire in maniera autonoma il proprio bilancio.

Un'altra questione che dovrebbe essere maggiormente esplicitata è quella del potere di intervento dello Stato nei confronti degli enti locali che non si comportino correttamente. Si rischia che, per evitare che un comune, qualsiasi esso sia, non si comporti in maniera corretta, lo Stato fissi alcune griglie all'interno delle quali non ci si può muovere.

Sarebbe, invece, molto più corretto che lo Stato fissasse limiti di spesa minimi e massimi all'interno dei quali esiste l'autonomia dei comuni. Dopodiché, se qualcuno si comporta in maniera non corretta, lo Stato interviene, con un intervento che invece fino adesso non si vede.

Parlando del comune di Napoli o di Palermo, per portare alcuni macroesempi, forse sarebbe il caso che, al di là del dibattito politico in corso su chi abbia o meno la responsabilità, su chi debba nominare il commissario e se debba nominarlo d'intesa con gli enti locali o con le province, lo Stato intervenisse, quando è opportuno che lo faccia, ossia laddove ci sono evidenti casi di mala gestione.

Lo Stato dovrebbe, quindi, lasciare autonomia agli enti locali di potersi organizzare e di gestire il proprio bilancio se non in maniera più libera, comunque con un grado di autonomia consono a un'amministrazione. Altrimenti tanto varrebbe nominare un amministratore condominiale, perché il comune non ha più alcuna libertà, né responsabilità. Lo Stato dovrebbe incidere in maniera pesante nei confronti degli enti locali che non si comportano correttamente, un atteggiamento che fino a oggi non si è visto.

ALESSANDRO COSIMI, *Sindaco di Livorno e presidente regionale dell'ANCI Toscana*. Chiedo scusa se faccio perdere un

po' di tempo, ma vorrei entrare nel merito delle questioni sollevate.

Nella breve introduzione avevamo posto tre punti, tra cui la questione delle risorse e quella dell'autonomia, che mi sembra siano state anche alla base delle domande formulate. Ovviamente noi tendiamo a valorizzare tutte le questioni che pongono l'autonomia come elemento di fondo.

Poniamo, però, un problema di cui discutevamo tra di noi: o una strada trova una propria dimensione - l'armonizzazione che abbiamo pensato anche rispetto alle aliquote proiettate nel futuro è un elemento anche di ricerca di un punto di incontro - oppure ci ritroviamo un problema contingente, ovvero l'incertezza dei bilanci.

Vorrei sottolineare che stiamo discutendo di una questione che in questo momento ha una prospettiva. Si può discutere la sua applicazione, ma esiste un dato oggettivo: siamo dentro una fase nella quale non chiudiamo i bilanci, se non si applicano alcune soluzioni.

Forse è questo il messaggio più immediato rispetto alle tre questioni che abbiamo cercato di esporre. Sull'IRPEF, da un punto di vista dell'addizionale, si può discutere. L'ANCI, però, è un'associazione *bipartisan* e il suo problema è che cerca di costruire una modalità per dare un'autonomia e risorse certe che consentano di partire verso un'ipotesi attuale.

Se non si attueranno alcune questioni, come, per esempio, quelle che indicava il sindaco Tosi sull'addizionale IRPEF, a parte il fatto della sperequazione oggettiva, con cui puniamo tutti coloro che hanno tenuto l'imposta bassa e tutti coloro che hanno cercato di non aumentare la pressione fiscale, il problema di fondo è che questo ragionamento non parte dall'idea dell'autonomia. Bisogna, invece, mettere i due aspetti insieme.

Mi permetto di svolgere una considerazione. Stiamo provando a chiudere i bilanci compiendo simulazioni, peraltro senza gli oneri di urbanizzazione. Eticamente condividiamo che non debbano entrare nella spesa corrente.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Visto che lei fa parte dell'ANCI, chiedo al suo presidente perché a lui l'hanno consentito.

ALESSANDRO COSIMI, *Sindaco di Livorno e presidente regionale dell'ANCI Toscana*. Io credo che sia giusto consentirlo a tutti.

Sto notando che, mentre discutiamo di una questione che noi consideriamo come un elemento certo di necessità, siamo di fronte a una situazione nella quale complessivamente queste parole non trovano risposta nel concreto. Alla fine, noi difendiamo la realtà dei comuni.

Per esempio, a proposito della domanda se accettiamo che l'innalzamento dell'addizionale entri nella questione del rapporto con l'IRPEF regionale, sinceramente non pensiamo che sia un elemento particolarmente grave. Riteniamo, però, che autonomia e risorse siano il punto sul quale in questo momento siamo in un mondo piuttosto fantasioso, se devo essere sincero.

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Premetto che sono d'accordo con il collega D'Ubaldo. A parte le battute, devo dare due risposte.

Sui costi standard è vero che siamo più avanti, nel senso che ci sono moltissimi dati sulla sanità e non sugli altri comparti. Bisogna chiarire, però, che un conto sono i costi standard e un altro il modo in cui si determina il fabbisogno attraverso i LEA e i LEP, altrimenti non arriviamo mai al punto. Questo problema è decisivo.

Tutta questa discussione è appesa al nulla, anche per i comuni. Non stiamo discutendo del federalismo fiscale, ma di come gestire i trasferimenti in un altro modo. È di questo che state parlando voi. Bisogna che qualcuno lo affermi. Questo Paese, invece, immagina che stiamo parlando di federalismo fiscale. Ci vorrà pur qualcuno che lo smentisca: stiamo parlando, invece, di come gestiamo in maniera diversa i trasferimenti, con tutti i problemi connessi.

Non mi permetto di intervenire nel merito rispetto alla questione dei comuni, ma, secondo me, ci saranno circa 5.000 comuni che, stante così la situazione, andranno perequati al 100 per cento. Confermo che la legge n. 42 dispone che la perequazione debba essere effettuata attraverso le regioni. Non si può cambiare una delega; la lettera della legge è chiara.

In verità, però, non si capisce più nemmeno quali siano i tempi. Forse il 2019?. Il decreto-legge n. 78 ha introdotto una norma programmatica di bandiera, che dispone che non si parte dalla manovra. I decreti partono dalla manovra per tutti, comuni, province e regioni, quindi la questione è già risolta.

Secondo me qualcuno dovrebbe fare chiarezza. Capisco la dialettica politica nella Commissione, ma davvero stiamo pensando di attuare il federalismo in questo modo? Secondo me non andiamo avanti, non ci sono le condizioni per farlo. La Commissione bicamerale dovrebbe

porre il problema in modo concreto, altrimenti emaneremo questi decreti, li voteremo e poi ci troveremo in una condizione ancora peggiore.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Errani e i sindaci Tosi e Cosimi. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI e di quella trasmessa dall'UPI (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,45.

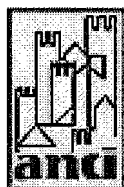
*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 4 aprile 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



AUDIZIONE

COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
federalismo fiscale municipale.**

Roma, 24 novembre 2010.

Premessa.

Il superamento del sistema di finanziamento delle funzioni e delle competenze comunali basato sulla finanza derivata, sia statale che regionale, è il principale obiettivo del processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

La definizione di un nuovo assetto delle entrate comunali costituisce un importante passaggio per l'attuazione della legge n. 42 del 2009. Tale assetto, come previsto dalla Costituzione prima e dalla legge di delega poi, deve basarsi su tre forme di entrata principale: compartecipazioni a grandi tributi erariali, tributi propri e stanziamenti a carattere perequativo (oltre agli interventi straordinari di cui al comma 5).

Tale composito e articolato paniere di entrate deve garantire il finanziamento delle funzioni comunali in un quadro di regole che assicuri autonomia gestionale e di spesa, capacità di programmazione, riqualificazione dell'azione pubblica, responsabilità, trasparenza ed efficienza nella gestione delle risorse, superamento del criterio della spesa storica a favore della standardizzazione dei fabbisogni.

L'attuazione coerente, complessiva ed esauriente dei principi e dei criteri contenuti nella legge n. 42 potrebbe consentire di realizzare nel tempo tali obiettivi, anche e soprattutto grazie al pieno svolgimento della circolarità del confronto fra Autonomie territoriali e loro rappresentanze istituzionali, Governo e Parlamento.

Fuor di dubbio in questo contesto, **lo schema di decreto legislativo in esame costituisce un passaggio fondamentale per il sistema dei Comuni, perché attraverso di esso si compie un passo importante dal sistema dei trasferimenti erariali determinati secondo criteri storici a quello della autonomia fiscale.**

In considerazione dell'estrema rilevanza dei contenuti del provvedimento, e valutato il quadro generale di finanza comunale ulteriormente e fortemente compromesso dell'intervento di riduzione dell'entrate operato dalla manovra finanziaria di giugno, **l'ANCI non ha espresso l'Intesa in sede di Conferenza Unificata con l'auspicio che, nel proseguo dell'iter del provvedimento, si possano apportare correzioni e miglioramenti su punti importanti e si possano trovare soluzioni volte a limitare gli effetti dei tagli ai trasferimenti erariali.**

Lo schema di decreto legislativo, come detto, si pone l'obiettivo di trasformare in gettiti devoluti (prima) ed in tributi propri (poi), i trasferimenti erariali « fiscalizzabili », in relazione ai criteri stabiliti in sede Copaff¹, quantificabili in circa 14,41 mld. di euro, di cui 12,51 mld. relativi ai territori delle Regioni a statuto ordinario.

¹ *Prima relazione sui trasferimenti*, Roma 8 giugno 2010, allegata alla *Relazione sul Federalismo fiscale* presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010. I trasferimenti presi in considerazione ai fini della fiscalizzazione si riferiscono a fondi erogati dal solo Ministero dell'Interno e caratterizzati da criteri di generalità e continuità (tipo « A ») anche se non tutti destinati alla totalità degli enti (tipo « B »), escludendo quindi i fondi erogati ai Comuni da ministeri diversi e dalle Regioni, nonché quelli inequivocabilmente riconducibili alla nozione di « contributo speciale ».

Lo schema di provvedimento disegna un sistema di fiscalità comunale fortemente basato sui **cespiti immobiliari**, recependo così una delle istanze più diffuse circa l'opportunità di ancorare l'autonomia fiscale dei Comuni a cespiti legati al territorio, connessi con le funzioni istituzionali in materia urbanistico-edilizia e soggetti a valorizzazione per effetto degli interventi sul tessuto socioeconomico locale nel cui ambito la spesa comunale gioca un ruolo non secondario.

Tale riconoscimento consente di allineare l'ordinamento finanziario e fiscale dei Comuni ai modelli prevalenti presenti negli altri Paesi europei, ma porta con se anche una certa disomogeneità della base imponibile sul territorio, che dovrà essere valutata e compensata con il fondo di riequilibrio.

Riteniamo che questo provvedimento non esaurisca l'attuazione della legge n. 42/09 e che almeno altri due provvedimenti per quanto riguarda il sistema dei Comuni debbano essere adottati.

Il primo volto a «fiscalizzare» l'insieme dei trasferimenti comunali oggi individuati nei bilanci dello Stato e delle regioni con forme di compartecipazione al gettito dei tributi nazionali e regionali. **Il secondo volto a costruire un completo ed efficace sistema di perequazione** che definisca in modo chiaro quali risorse destinare a questo fine e con quali modalità. Non riteniamo infatti sufficiente in questo senso il richiamo fatto nello schema di decreto delegato in materia di federalismo regionale, sia per l'errata sede della materia trattata, sia per i contenuti troppo superficiali e in contrasto con la Costituzione e la legge n. 42.

Infine, in considerazione dell'avvio di una nuova fase, basata sui principi di autonomia e responsabilità dei territori e per una piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, i Comuni ritengono non più differibile **lo sblocco selettivo dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota ordinaria ICI a partire dall'anno 2011**. Lo schema di decreto prevede la possibilità di modificare le aliquote solo dopo la fase transitoria, cristallizzando in questo modo una situazione iniqua per i Comuni a livello di pressione fiscale.

Si propone di adottare un percorso di crescita programmato della pressione fiscale per i Comuni che non hanno ancora utilizzato tale potenzialità o che sono sotto una soglia massima che potrebbe essere definita congiuntamente in conferenza Stato città ed autonomie locali. I dati relativi all'addizionale Irpef dimostrano che il 75% dei Comuni ha applicato il tributo e di questi solo l'8% ha applicato l'aliquota massima consentita dalla legge. Analoga analisi è possibile effettuarla sui dati relativi all'imposta comunale sugli immobili diversi dall'abitazione principale.

Criticità e proposte

Con riferimento all'assetto proposto dallo schema di decreto in esame, rimandando ai paragrafi successivi per una più puntuale analisi, le principali problematiche aperte risultano essere le seguenti.

a) Va valutata la possibilità di **anticipare l'entrata a regime** del provvedimento oggi prevista all'anno 2014.

b) Nella fase transitoria deve essere garantito per ciascun anno e per ciascun comune un **principio di salvaguardia del livello**

delle entrate, tenendo conto della determinazione dei fabbisogni standard, che consenta ai Comuni di non subire perdite rispetto alla base attuale di trasferimenti erariali come indicati dalla relazione della Copaff. In questo senso è determinante stabilire quale base di riferimento debba essere considerata utile ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali (al netto o al lordo dei tagli effettuati con il DL 78/2010).

c) È necessario che il **maggior gettito dei tributi erariali sugli immobili** che saranno devoluti ai Comuni, **sia destinato ai Comuni stessi**.

d) Permangono differenze relative alla valutazione della **base imponibile e conseguentemente all'aliquota di riferimento** dell'Imposta Municipale Propria che, qualora non dovessero essere risolte in queste settimane di lavoro consigliano un rinvio ad un atto successivo di carattere normativo per la definizione dell'aliquota base, salvaguardando il coinvolgimento dell'Anci e garantendo un ampio confronto parlamentare.

e) Dovrebbe inoltre essere **fortemente aumentato il grado di autonomia dei Comuni** sia con riferimento alla manovrabilità delle aliquote, sia alla definizione della base imponibile. In particolare è necessario prevedere:

una facoltà di **manovra dell'aliquota della cedolare secca** sugli affitti (3-5 punti percentuali) ed una verifica delle previsioni di gettito della stessa che metta comunque i Comuni al riparo da eventuali valutazioni eccessive del nuovo prelievo;

una facoltà di **manovra più ampia dell'aliquota** relativa all'Imposta Municipale Propria sul possesso ed una manovrabilità anche per la parte relativa ai trasferimenti immobiliari che riguardano la prima casa (oggi esclusa);

un forte **ampliamento dell'autonomia regolamentare** in merito alle modalità di pagamento ed all'articolazione del tributo. Va esplicitata la conferma del regime di autonomia regolamentare di cui all'articolo 52 del d.lgs. 446/97. In questo senso andrebbero evitati tutti gli irrigidimenti contenuti nel decreto che operano una forte riduzione della base imponibile ed un dimezzamento dell'aliquota base che di fatto restringono il potere di intervento delle amministrazioni locali.

f) L'imposta municipale secondaria, sostitutiva di tributi comunali minori deve essere introdotta obbligatoriamente per motivi di semplificazione ed uniformazione del prelievo.

g) È necessaria, per ragioni di equità fiscale nei confronti dei cittadini e dei territori, la previsione espressa dell'estensione della disciplina in oggetto anche ai **Comuni delle regioni a statuto speciale**, come già previsto dalla riforma della finanza locale che introdusse l'imposta comunale sugli immobili.

I CONTENUTI PRINCIPALI DEL PROVVEDIMENTO

Lo schema di decreto legislativo prevede due distinte fasi per l'entrata a regime in via definitiva dell'assetto delle entrate comunali, le cui caratteristiche vengono di seguito passate in rassegna unitamente alle problematiche che specificamente pongono sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria per il comparto dei Comuni.

Sia nella fase transitoria, che nell'assetto a regime, il dispositivo proposto dal Governo prevede rilevanti interventi sul regime di prelievo relativo agli immobili con possibili effetti sugli equilibri della finanza comunale che - ove possibile sulla base delle informazioni rese disponibili dal MEF e dalle Agenzie fiscali - vengono valutati nel seguito di questo documento.

1. Il periodo transitorio - 2011-2013

Tra le principali problematiche aperte con riferimento al periodo transitorio, si riportano i punti seguenti segnalati dall'Anci nelle diverse sedi istituzionali.

1) La quantità delle risorse devolute ai Comuni dal 2011 in base al provvedimento è già decurtata del taglio ai trasferimenti disposto dal dl 78, malgrado l'articolo 14 dello stesso provvedimento stabilisca che ai fini della quantificazione dei trasferimenti da sopprimere per l'attuazione del federalismo fiscale non si tenga conto di questa riduzione. A nostro avviso la quantità di risorse trasferite dovrebbe riferirsi solo alla quantificazione contenuta nella relazione Copaff 8 giugno 2010.

È necessario quindi inserire una più efficace clausola di salvaguardia che, almeno nella fase transitoria e preferibilmente anche a regime, garantisca ai Comuni risorse non inferiori ai trasferimenti erariali al 31 dicembre 2010. Lo schema di decreto non comprende alcuna clausola di questo tipo.

Appare inoltre necessario chiarire che la dinamica dei gettiti devoluti e dei tributi assegnati è mantenuta all'interno del comparto comunale, così da rendere più agevole la progressiva assegnazione di crescenti quote di gettito ai territori nei quali i gettiti hanno origine;

è altresì necessario che ogni recupero di evasione venga attribuito al Comune dove si verifica, al fine di rafforzare l'impegno di ciascuna singola amministrazione al contrasto all'evasione dei tributi immobiliari.

Tali esigenze, peraltro, risultano rafforzate dalle incerte tendenze del mercato immobiliare, e dai rischi di andamento alterno delle compravendite immobiliari (calate nel 2009 per circa il 10% in termini di numero di atti), che potranno influire sulla dimensione dell'effettiva devoluzione dei gettiti da trasferimenti immobiliari prevista dal 2011; quindi è necessario un maggiore consolidamento dei dati di previsione.

2) La gestione del Fondo sperimentale di riequilibrio assegna all'Anci nell'ambito della Conferenza Stato-Città importanti responsabilità ai fini della ripartizione dei gettiti devoluti, che non potranno essere assegnati ai territori dove i gettiti si formano se non nella misura consentita dal raggiungimento di equilibri sostenibili per tutti gli enti e dall'applicazione di criteri dettati dalla norma e adeguatamente condivisi.

Al fine di garantire la neutralità finanziaria dell'operazione, lo schema di decreto prevede una compartecipazione statale agli stessi gettiti devoluti ai Comuni, qualora l'ammontare sia superiore alle risorse oggetto di fiscalizzazione.

La previsione di una sorta di « compartecipazione inversa » non consente di evidenziare con chiarezza l'entità della devoluzione di gettito ai Comuni ed appare opportuno modificarla con la determinazione di un cespite specifico, individuabile ad esempio tra i redditi immobiliari, al quale i Comuni possano compartecipare nella misura necessaria ad assicurare il raggiungimento delle risorse da trasferimento oggetto di fiscalizzazione.

Inoltre la compartecipazione statale, finalizzata al rispetto dei saldi di finanza pubblica, non può essere una misura variabile per tutta la durata della devoluzione, altrimenti non saremmo in presenza del riconoscimento di autonomia ma di mera devoluzione di un gettito fisso, in sostanza di risorse trasferite in contraddizione con i principio del federalismo fiscale.

Si propone quindi che la compartecipazione statale sia fissata al momento di avvio della riforma attraverso accordo in conferenza Stato città.

La quota di compartecipazione può essere rivista in relazione all'individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione (quindi in aumento), nonché per effetto delle eventuali « economie » derivanti dalla determinazione dei fabbisogni standard, ovvero da esigenze di « rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica ». Tali ultimi riferimenti appaiono, invero, non coerenti con le recenti disposizioni contenute nel decreto sull'introduzione dei fabbisogni standard e — più in generale — da abolire in quanto riguardanti aspetti di generale compatibilità dell'attuazione del federalismo fiscale che trovano precisa trattazione nelle clausole di salvaguardia e nei relativi istituti di verifica e vigilanza della legge 42.

In particolare, il rispetto dei saldi di finanza pubblica è garantito dalla compartecipazione statale e dagli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, i fabbisogni standard non possono essere ora collegati alle entrate future, il finanziamento della spesa in base ai fabbisogni standard concerne invece il fondo perequativo di cui alla legge 42.

Il gettito derivante dall'accatastamento degli immobili mai censiti è riservato interamente ai Comuni, la quota di gettito da destinare ai Comuni per effetto della partecipazione all'accertamento dei tributi erariali sale al 50% e viene rafforzata la possibilità di accesso alle banche dati dell'anagrafe tributaria in relazione ai cespiti devoluti. Tale previsione riprende parte delle proposte a suo tempo formulate da Anci per rafforzare gli strumenti disponibili in sede locale per il contrasto all'evasione.

Appare opportuno integrare queste previsioni con un apposito dispositivo di impulso all'esercizio decentrato delle funzioni catastali ed all'immediata attivazione contestuale, anche in riferimento ai primi risultati delle elaborazioni svolte dall'agenzia del territorio ai fini della costituenda anagrafe immobiliare integrata.

Cedolare Secca

Fin dal 2011, il decreto introduce una rilevante riforma della tassazione sui redditi da locazione immobiliare con l'introduzione di una cedolare secca.

Per il triennio 2011-2013, la stima del MEF (Relazione tecnica) mostra il seguente andamento in termini di competenza (in mld. -):

Gettito Cedolare secca 2011-2013

	2011	2012	2013
Gettito cedolare secca (dovuto annuo)	3,11	3,46	3,81
<i>di cui, per emersione affitti non dichiarati</i>	<i>0,44</i>	<i>0,73</i>	<i>1,03</i>
Emersione in % del gettito annuo	14%	21%	27%
Gettito effettivo (anticipo + saldo anno precedente)	2,64	3,75	3,79

Fonte: elaborazione IFEL su dati Relazione tecnica al decreto sul Federalismo municipale

L'eventuale eccesso di ottimismo di queste previsioni porterebbe ad una diminuzione di risorse effettive, per i Comuni e per lo Stato, nella misura che deriva dalle diverse alternative di compartecipazione.

La riforma a regime - dal 2014

L'imposta municipale, per la parte possesso, opera sostanzialmente sulla stessa base imponibile ICI, il provvedimento in esame, però non ripropone alcune delle principali voci di esclusioni ed esenzioni, aumentando di fatto la base imponibile, senza che tale circostanza sia quantificata in relazione tecnica.

viene eliminato il concetto di assimilabilità all'abitazione principale delle abitazioni date in uso gratuito a parenti del possessore;

vengono abolite alcune importanti casistiche di esenzione ICI, tra cui gli immobili utilizzati dalle Onlus e dagli enti religiosi per determinati scopi « meritori ».

L'aliquota dell'imposta sul possesso si riduce al 50% nel caso di immobili dati in locazione. La stessa riduzione si applica anche agli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni ed agli immobili degli enti non commerciali, in pratica i soggetti IRES,

che diversamente dalle persone fisiche non godono di alcuna modificazione del regime delle imposte dirette applicate sugli immobili.

Secondo le stime che è stato possibile effettuare, il regime di riduzione di aliquota si applicherebbe dunque a circa i due terzi della base imponibile dell'IMU, quota possesso.

Lo schema di decreto prevede di affidare la definizione dell'aliquota base dell'IMU, quota possesso, alla concertazione presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali (articolo 4, comma 5), mentre è già indicato il campo di variazione della manovrabilità dell'aliquota da parte dei Comuni (+ / - 0,3%) ed è stata anche introdotta una analoga facoltà di modifica della misura della riduzione.

Appare evidente che l'indicazione dell'aliquota di equilibrio costituisce un ineliminabile elemento di valutazione della robustezza del provvedimento. Per aliquota di equilibrio si deve intendere il livello che dovrebbe assicurare, insieme con gli altri cespiti assegnati ed ai gettiti devoluti, un ammontare di risorse equivalenti alla situazione precedente e comunque tali da non dover azionare in modo significativo la leva dell'autonomia se non per espresse esigenze locali che comportino un'alterazione in aumento o in diminuzione degli equilibri di bilancio.

D'altro canto, dal punto di vista della platea dei contribuenti l'aliquota di equilibrio è quel livello al quale risultano minimizzate le variazioni dell'intensità del prelievo, a meno di espresse indicazioni del legislatore in materia di modificazione del regime fiscale specifico.

L'assenza di una precisa indicazione dell'aliquota base e la contemporanea indicazione di un livello predeterminato (- 50%) per le agevolazioni strutturali sopra citate non consentono di valutare pienamente il dispositivo né sotto il profilo della sostenibilità finanziaria per i Comuni, né per ciò che riguarda l'equità del trattamento dei contribuenti-tipo.

Tuttavia, in riferimento ai dati disponibili non è possibile individuare ancora un livello dell'aliquota base che permetta di assicurare i gettiti indicati dalla relazione tecnica.

Se invece si ritiene di confermare l'abolizione delle ampie aree di esenzione attualmente vigenti, come attualmente indicato dallo schema di decreto, il livello dell'aliquota potrebbe scendere all'interno di un punto per mille, mentre resterebbe poco giustificata la predefinita al 50% dell'agevolazione per gli immobili locati o di soggetti IRES.

L'imposta municipale propria si applica anche ai *trasferimenti di proprietà di beni immobili* a titolo oneroso o gratuito, ed agli altri atti costitutivi o modificativi di diritti reali, in sostituzione delle imposte sui trasferimenti immobiliari attualmente vigenti (i cui gettiti sono devoluti ai Comuni già dal 2011).

La base imponibile adottata è la stessa della quota possesso, cioè la stessa attualmente vigente per l'ICI. I moltiplicatori applicabili alla rendita catastale oggi in vigore per l'imposta di registro e per le imposte ipotecarie-catastali risultano dunque ridotti (intorno a - 15%).

Secondo lo schema di decreto la facoltà dei Comuni di modificare l'aliquota è limitata ai soli trasferimenti immobiliari diversi dalla prima casa (fino a +/- 2 punti).

La gestione di questa parte dell'IMU resta in capo all'amministrazione finanziaria, secondo la disciplina prevista per l'Imposta di registro e tributi collegati.

La principale osservazione da formulare in materia di IMU, parte trasferimenti riguarda la verifica della robustezza delle previsioni di gettito.

La Relazione tecnica indica in circa 6,5 mld di euro il gettito prevedibile al 2014. Va però osservato che, anche tralasciando i possibili effetti depressivi determinati dalla crisi economica sviluppatasi dal 2008, l'applicazione di una sommaria riduzione del 20% conseguente ai punti sopra indicati (riduzioni di aliquota e riduzioni di calcolo della base imponibile) al valore dei gettiti previsti per le imposte sui trasferimenti immobiliari al 2011, si otterrebbe un gettito di 5,2 miliardi, ben inferiore alle stime sopra indicate.

In ogni caso le disposizioni in esame non sembrano assicurare adeguata autonomia ai Comuni, in quanto non prevedono una significativa manovrabilità delle aliquote, addirittura non è prevista alcuna possibilità di modificare l'aliquota dell'imposta relativa ai trasferimenti immobiliari prima casa e l'aliquota della cedolare secca.

Parimenti dovrebbe essere garantita la potestà regolamentare oggi vigente per i tributi attualmente di titolarità dei Comuni.

L'imposta municipale secondaria facoltativa

L'imposta facoltativa sostituisce i seguenti prelievi minori: imposta o canone sulla pubblicità, tassa o canone sull'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, diritti sulle pubbliche affissioni. Viene prevista inoltre l'abolizione dell'obbligatorietà del servizio pubbliche affissioni comunale.

Le disposizioni di concreta attuazione sono demandate ad un successivo apposito provvedimento, sulla base di criteri sufficientemente dettagliati e pertinenti.

Come indicato in precedenza, tuttavia, è necessario che il nuovo tributo sia introdotto in forma obbligatoria, in quanto la facoltatività indicata nello schema di decreto presentato dal Governo fa venir meno gli obiettivi di semplificazione ed abbattimento di oneri amministrativi e adempimenti richiesti ai contribuenti.

Unione Province d'Italia



UPI

NOTA SCHEMA DI DLGS
“FEDERALISMO MUNICIPALE”

Lo schema di decreto legislativo in esame pone le basi per l'avvio del federalismo fiscale dei comuni, ed in particolare struttura il paniere di tributi municipali che dovranno essere attivati in attuazione a quanto previsto dalla legge delega n.42/09.

Essendo dunque un decreto che prettamente inerisce i Comuni, l'UPI non intende entrare nel merito specifico del sistema fiscale individuato per questo livello di governo, sebbene l'avvio del federalismo fiscale si configuri come una « macchina » che dovrà partire in maniera simultanea ed organica per ogni livello istituzionale, essendo questi tutti connessi in un delicato sistema che tiene insieme autonomia tributaria, fiscale e perequazione, secondo una complessa architettura che via via si sta disegnando attraverso i decreti legislativi attuativi.

La sfida del federalismo fiscale, in un'ottica di razionalità, coerenza e semplificazione del sistema tributario, non può non trovarci tutti d'accordo poiché rappresenta il presupposto ideale per poter finalmente esprimere e sostanziare l'autonomia degli enti locali costituzionalmente oggi garantita, ma in realtà ancora di fatto gravata da un complesso di norme, vincoli e condizioni, che non consentono una effettiva responsabilizzazione dell'azione politica degli amministratori pubblici.

È per questo motivo che, sebbene non si ritenga di dover commentare ovvero emendare il testo qui proposto che è di diretta pertinenza dei Comuni, l'UPI desidera sottolineare alcuni aspetti che interessano trasversalmente anche le Province.

Innanzitutto l'adeguatezza dei trasferimenti erariali che, a decorrere dall'avvio dell'autonomia finanziaria, verranno soppressi per gli enti locali: è cosa nota che il taglio operato dal decreto legge n.78/10 avrà un impatto assai oneroso per gli enti locali, e sebbene questo non dovrebbe essere considerato in sede di attuazione della legge n.42/09, è evidente che sussistono ancora serie perplessità circa la portata effettiva della nuova disciplina dei tributi locali che andranno ad essere introdotti, anche in considerazione degli impatti che si determineranno con il patto di stabilità interno.

La questione è direttamente correlata alla consapevolezza dei flussi finanziari (e delle relative informazioni) che interessano il nuovo sistema tributario: è assolutamente necessario che nella fase di predisposizione ed approvazione dei decreti legislativi in materia di autonomia degli enti, si conoscano e si condividano perfettamente gli importi dei trasferimenti che verranno soppressi, nonché l'ammontare del gettito che verrà realizzato attraverso l'avvio dell'autonomia tributaria. La corretta valutazione degli schemi di decreto legislativo non può dunque prescindere da una preventiva acquisizione e comprensione dei dati a disposizione di ogni livello di governo.

Ciò implica anche un coinvolgimento del livello regionale che, soprattutto per le Province, riveste un ruolo di assoluta pregnanza; in questo senso la trasparenza e la lealtà istituzionale che dovranno contraddistinguere i rapporti con lo Stato centrale in sede di fiscalizzazione delle risorse erariali, dovranno caratterizzare anche i rapporti tra le Regioni e gli enti locali, sia per quanto riguarda la quantificazione delle risorse coinvolte, sia per quanto concerne gli strumenti informativi — anche e soprattutto in relazione al recupero dell'evasione — che sottostanno alla autonomia fiscale e finanziaria dei diversi livelli di governo.

