

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Deliberazione della richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292)	39
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Atto n. 292 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	39
ALLEGATO 1 (<i>Proposta del gruppo partito democratico</i>)	44
ALLEGATO 2 (<i>Relazione del relatore, senatore Barbolini</i>)	63
AVVERTENZA	43

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 16 dicembre 2010. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Interviene il ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli.

La seduta comincia alle 14.35.

Deliberazione della richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292).

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che, tenuto conto della complessità del provvedimento e delle diverse problematiche emerse nel corso delle audizioni, nonché della difficoltà di procedere nei lavori parlamentari per le festività natalizie, non risulta possibile concludere l'esame dello schema di decreto entro il termine previsto dell'8 gennaio prossimo.

Ritiene pertanto necessario chiedere ai Presidenti delle Camere, sulla base di quanto prevede l'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, di disporre la proroga di venti giorni per l'espressione del parere. Chiede pertanto alla Commissione di deliberare in tal senso.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Atto n. 292.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 30 novembre 2010.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, evidenzia come il significativo rilievo

che lo schema di decreto all'esame riveste nell'ambito del processo attuativo del federalismo fiscale trovi conferma nella complessità e nello spessore delle norme da esso recate e, in conseguenza, nella elevata qualità dei contenuti emersi nel corso dell'attività istruttoria finora condotta dalla Commissione. Attività dalla quale sono emersi i numerosi aspetti positivi del provvedimento, alcuni punti sui quali il dettato normativo lascia qualche margine di incertezza applicativa e che potranno chiarirsi nel corso del dibattito, e, da ultimo, alcuni profili critici sui quali potrebbe risultare utile qualche approfondimento volto al loro superamento. È pertanto necessario continuare il lavoro finora positivamente condotto, utilizzando i tempi ancora disponibili per la presentazione da parte dei membri della Commissione di proprie proposte e osservazioni da far confluire poi, in base agli esiti del dibattito, nel parere, per il quale auspica possa pervenirsi, come già avvenuto per alcuni dei precedenti schemi di decreto, ad una valutazione la più possibile condivisa.

Il senatore Walter VITALI (PD) segnala come il gruppo del Partito Democratico intenda contribuire ai lavori relativi allo schema in esame mediante la presentazione di un documento recante una complessiva proposta di modifica dello schema predisposto dal Governo (*vedi allegato 1*), che si basa sulla definizione di un'imposta comunale sui servizi non tariffabili che graverebbe su tutti i residenti, in sostituzione dell'attuale TARSU/TIA e dell'addizionale comunale IRPEF.

La proposta risulta imperniata sull'ICS (imposta comunale sui servizi) e, per quanto riguarda la cedolare secca, su un'imposta erariale compartecipata al 100 per cento dai comuni, oltre alla compartecipazione IRPEF, nel rispetto del limite massimo di pressione fiscale prevista a livello complessivo.

Ritiene inoltre utile presentare alla Commissione due ulteriori documenti che chiede vengano posti in distribuzione: il primo riguardante ciò che il Governo non

ha attuato della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, ed il secondo relativo allo schema di decreto legislativo sul federalismo regionale che dovrà essere posto in discussione dopo quello ora all'esame.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, precisa che, alla luce dei chiarimenti forniti dall'onorevole Vitali, sarà allegato al resoconto esclusivamente il documento elaborato dal Partito Democratico riferito allo schema in esame, mentre gli altri due documenti saranno depositati in Commissione, a disposizione dei colleghi interessati.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD), *relatore*, annuncia la predisposizione di una relazione a propria firma (*vedi allegato 2*) diretta da un lato a inquadrare nel complesso le criticità del provvedimento in esame e dall'altro ad analizzare puntualmente alcune questioni problematiche, come emerse nel corso dell'attività istruttoria della Commissione, sulle quali appaiono necessari chiarimenti, integrazioni e riflessioni più approfondite.

Rinviando al testo della relazione per una più completa, ma non esaustiva, analisi, richiama alcuni punti critici del provvedimento, sottolineando in linea generale che lo schema di decreto non appare coerente con i criteri e i principi fissati nella legge delega, perché non assicura ai comuni risorse certe e presenta elementi di ambiguità rispetto alle modalità di perequazione delle stesse. Sotto il profilo della conformità dello schema di decreto alla legge delega, tra le carenze del provvedimento rileva, a titolo esemplificativo, la mancata previsione di una compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale per il finanziamento delle funzioni fondamentali, nonché la mancata introduzione di imposte di scopo e di sistemi premiali per favorire unioni e fusioni di comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, come previsto dall'articolo 12 della legge n. 42 del 2009.

Nel merito del provvedimento, evidenzia in primo luogo le implicazioni con-

nesse all'entrata a regime della cedolare secca sugli affitti prevista dall'articolo 2, 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. Ciò rappresenta, a suo avviso, un chiaro limite dello schema di decreto, ossia quello di non essere collegato a un disegno complessivo e coerente di riforma fiscale.

Un secondo aspetto da approfondire riguarda il circuito autonomia finanziaria e responsabilità dei comuni, che può essere pienamente garantito solo da un sistema di imposizione che introduca, a fianco delle tariffe da corrispondere per i servizi a domanda individuale, il principio di beneficio, e cioè che i cittadini contribuiscano al finanziamento dei servizi di prossimità erogati dal comune, quando essi hanno la caratteristica di essere indivisibili e quindi non tariffabili. Sottolinea a tale proposito che questo principio viene snaturato, in quanto nel nuovo assetto disegnato dal provvedimento in esame la fiscalità comunale si basa sostanzialmente sulla tassazione del possesso delle unità immobiliari diverse da quelle di residenza principale e sul trasferimento degli immobili.

La scelta di basare l'assetto della nuova fiscalità comunale sulla tassazione degli immobili presenta inoltre, come emerso nel corso delle audizioni, notevoli distorsioni e forti sperequazioni territoriali, che richiederanno importanti interventi di riequilibrio delle risorse.

Alla luce delle osservazioni formulate, ritiene opportuno avviare una stringente fase di valutazione utile a chiarire il complesso dei problemi evidenziati, sia sotto il profilo tecnico che politico. In particolare, occorre a suo avviso riportare al centro della riflessione, e conseguentemente del testo, il tema dell'effettiva autonomia finanziaria dei comuni, fondata sui principi della legge n. 42 del 2009.

A tale proposito, in un'ottica di convergenza con le valutazioni dell'altro relatore, auspica che da tutti i Gruppi e dal

Governo pervengano alla Commissione proposte modificative del testo orientate alla soluzione delle problematiche evidenziate.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) apprezza l'intervento del senatore Barbolini, in qualità di relatore, rispetto al documento presentato dal gruppo del Partito Democratico, che riveste un carattere alternativo rispetto al testo in esame. Ritiene peraltro che la proposta del Partito Democratico, che presenta tuttavia taluni elementi meritevoli di considerazione, risulti al di fuori dei principi contenuti nella legge delega: la base imponibile della *service tax* proposta viene individuata nella superficie delle unità immobiliari, il che risulterebbe una forma mascherata di reintroduzione dell'ICI sulla prima casa. Conviene con il senatore Barbolini sull'esistenza di diversi problemi, relativi alla formulazione del testo, emersi nel corso delle audizioni e degli incontri svolti, quale ad esempio la sperequazione territoriale tra comuni nell'ambito dello stesso territorio, a seconda della presenza o meno di seconde case. Il testo è comunque suscettibile di essere affinato e migliorato, attraverso il contributo delle proposte dei relatori. A tal fine riterrebbe utile sin dalla prossima settimana, ma anche alla ripresa dell'attività parlamentare, di procedere all'approfondimento ed alla soluzione delle questioni poste.

Il senatore Walter VITALI (PD) in relazione a quanto affermato dal senatore Franco, sottolinea come l'ICI sia un'imposta comunale sugli immobili, mentre l'imposta municipale cui fa riferimento la proposta del proprio gruppo, rappresenta un'imposta sostitutiva della TARSU/TIA e dell'addizionale comunale che grava sulle persone fisiche residenti in quanto fruitori dei servizi dei comuni, e specialmente su quelli non tariffabili. Con riferimento al criterio dei metri quadri, sottolinea che esso è corretto mediante due parametri: quello relativo al numero dei componenti del gruppo familiare e quello, fissato dai comuni, relativo alla quantità/qualità dei servizi erogati.

Il senatore Mario BALDASSARRI (FLI) entrando nel merito del provvedimento, rammenta che l'obiettivo del federalismo municipale è quello di fornire autonomia impositiva e responsabilità ai comuni in modo tale che il cittadino possa misurare esattamente i servizi che riceve e quanto paga per essi. Occorre pertanto definire quali soggetti pagheranno effettivamente, e in particolare se gli stessi siano residenti o non residenti e, inoltre, quale sarà l'oggetto dell'imposta, vale a dire la base imponibile, in quanto se si tratta di un'imposta basata sui metri quadrati si ritornerebbe ad un'imposta immobiliare legata al possesso o alla proprietà del cespite.

Con riferimento alla cedolare secca, sottolinea che il mancato gettito derivante dalla sua introduzione era in precedenza stato stimato in 2,8 miliardi di euro, mentre tale stima scende ora ad un 1 miliardo di euro. La differenza si spiegherebbe in quanto nella stima del mancato gettito dei 2,8 miliardi veniva probabilmente inclusa la possibilità, da parte degli affittuari, di dedurre dall'Irpef i canoni di affitto. Nella stima attuale ciò non è previsto, non attuandosi, in tal modo, un contrasto di interessi tra le parti contraenti, con inevitabili effetti di un minore recupero di gettito.

Riterrebbe preferibile espungere dal provvedimento la parte della cedolare secca che andrebbe disciplinata con una specifica norma generale in cui la copertura dovrebbe essere assicurata secondo le ordinarie regole dettate dall'articolo 81 della Costituzione, nel cui ambito, rammenta, si fa riferimento alla finanza pubblica nel suo complesso e non all'invarianza dei saldi tra i diversi livelli di governo, come potrebbe avvenire invece nell'ambito della fiscalità di ciascun comune.

In tale prospettiva potrebbe procedersi ad azzerare l'ICI sulla prima casa rendendola detraibile dall'IRPEF, ipotizzando che il cittadino versi l'ICI e contestualmente chieda la detrazione ai fini IRPEF. Rimarrebbe il problema degli incapienti, che tuttavia a suo avviso non sarebbe di difficile soluzione, anche in considerazione

del ridotto numero degli stessi: l'ICI versata potrebbe ad esempio essere restituita dagli istituti previdenziali ovvero, in taluni casi, direttamente mediante assegno.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD) illustra uno studio da lui predisposto sugli effetti in termini numerici sui comuni degli articoli 1 e 2 dello schema in esame relativamente alla devoluzione della fiscalità immobiliare e della cedolare secca, al netto del fondo perequativo, evidenziando come alcune località turistiche e alcuni capoluoghi di provincia avrebbero un gettito molto superiore: conseguentemente si renderebbe necessario un fondo perequativo assai capiente per compensare le differenze. Ciò verrebbe a compromettere il meccanismo dell'autonomia impositiva, peraltro impedita dall'esclusione della tassazione sulla prima casa, producendo un effetto distorsivo e non ottenendo così l'obiettivo prefigurato con la legge n. 42 e con i decreti attuativi. Ritiene necessario, a tal fine, considerare anche altri cespiti al fine di garantire ai comuni una reale autonomia, senza creare un grande fondo di redistribuzione che nella sostanza non innova nulla rispetto all'attuale regime di trasferimenti, la cui differenziazione storica si è sedimentata nel tempo, generando squilibri. Tale problema va affrontato, evitando di delegarne la soluzione ad un altro strumento.

Il deputato Marco CAUSI (PD) ritiene opportuno segnalare alla Commissione come le numerose perplessità sinora emerse, anche nel corso delle audizioni, in ordine alla decisione di basare il nuovo sistema di finanziamento sulle seconde case trovino conferma in uno dei lavori di documentazione predisposti dagli uffici, nel quale sono rinvenibili alcune elaborazioni dati dalle quali emerge come per la gran parte dei comuni le nuove entrate divergano sensibilmente dalle entrate attuali, con situazioni in taluni casi particolarmente critiche. La suddetta decisione viene in tal modo a sovraccaricare il meccanismo di perequazione, generando forti problemi sia sul fondo di riequilibrio,

nella fase transitoria, sia poi a regime sui meccanismi perequativi, che verranno ad assumere necessariamente carattere orizzontale, in contrasto con la delega. Si tratta di una scelta che è stata forse compiuta con lo scopo di evitare di peggiorare l'autonomia finanziaria dei comuni sulla compartecipazione all'Irpef, dal momento che le necessità di gettito potevano essere parimenti soddisfatte facendole gravare sulle imposte di registro ed ipocastali, con l'aggiunta della cedolare secca. Sicuramente ha però pesato anche la decisione di non assoggettare a tassazione l'abitazione principale, nonostante che – ritiene opportuno sottolineare – la legge di delega all'articolo 12 escluda solamente la « tassazione patrimoniale » sulla prima casa, e non le altre forme di imposizione diverse da quella patrimoniale: cita l'esempio della TARSU, che colpisce anche l'abitazione principale ma non ha natura patrimoniale, in quanto è legata all'uso di un servizio pubblico. In tal senso si muove la proposta del proprio gruppo, che fa riferimento ad una imposizione legata ai servizi resi e che viene costruita sulla base di alcuni indicatori di utilizzo degli stessi. Fa altresì rilevare come tale proposta muova da una visione complessiva del processo federalista, evitando di considerare il fisco municipale separatamente da quello regionale: a tal fine nella medesima proposta si propone la soppressione dell'addizionale comunale Irpef, dal momento che lo schema di decreto sul fisco regionale è incentrato su un gettito derivante da un consistente incremento dell'addizionale regionale. Questa visione complessiva sembra mancare agli schemi di decreto predisposti dal Governo, in cui alcuni istituti sembrano avulsi dal quadro generale, come ad esempio nel caso della cedolare secca, su cui sono già state svolte alcune considerazioni dal collega Baldassarri.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) richiamando il ragionamento del collega Stradiotto, ribadisce che lo squilibrio attuale dei trasferimenti è frutto dell'autonomia impositiva. Pertanto, nel nuovo assetto che si vuole realizzare con questo

provvedimento di una maggiore autonomia impositiva e di una riduzione dei trasferimenti, tali squilibri saranno ancora più accentuati e richiederanno forti interventi di riequilibrio, se l'intenzione del Governo è quella di creare un sistema più perequato.

Sottolinea, inoltre, che il federalismo a livello comunale viene valutato confrontando i dati delle nuove entrate devolute con quelli relativi ai trasferimenti da sopprimere: in tal modo se in un comune si ha un segno positivo allora il federalismo verrà ritenuto una cosa auspicabile, se invece c'è il segno meno sarà valutato negativamente.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, osserva come nel corso dell'esame odierno siano emerse numerose questioni meritevoli di approfondimento, una delle quali a proprio parere è costituita dalla forte differenziazione territoriale del gettito rinveniente dalle seconde case, che renderebbero utile, oltre ad un proseguimento della discussione, lo svolgimento di un lavoro anche informale e di natura tecnica nell'ambito della Commissione. Sulla base dei tempi disponibili a seguito della richiesta di proroga del termine, tale lavoro potrebbe svolgersi, qualora la Commissione ne convenga, nei primi giorni della prossima settimana nonché in quella di inizio delle attività dopo la pausa per le festività, per poi procedere, nel corso della settimana successiva a quest'ultima, alla prosecuzione della discussione in Commissione, onde pervenire il prima possibile all'espressione del parere.

La Commissione concorda.

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

La seduta termina alle 15.50.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).**PROPOSTA DEL GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO****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 tolgono 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 esautora 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 idiosincratca 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 “sovr FINANZIARE” 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-possessione 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 poichè 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 compartecipazione, 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 compartecipazione 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 A COMUNI A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE

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

$$\mathbf{Gg(N,M)= 1 + (N)^{2/3} + M^{1/3}}$$

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

$$\mathbf{T= t(EA)/g(N,M)}$$

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

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materiali di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).**RELAZIONE DEL RELATORE, SENATORE BARBOLINI**

Lo schema di decreto legislativo al nostro esame affronta tematiche di primaria rilevanza nell'ambito del federalismo fiscale, che hanno una ricaduta diretta non solo sull'ordinamento e sulla futura funzionalità dei comuni, ovvero delle istituzioni più prossime alla cittadinanza, ma sulla qualità della vita e sul carico fiscale complessivo di milioni di cittadini. Proprio per tali ragioni, il giudizio che si esprime, in prima battuta, sui contenuti del provvedimento è, per molti aspetti, di seria preoccupazione. Le audizioni finora svolte, il giudizio degli esperti incaricati di esaminare il testo, il mancato parere rilasciato dall'Anci, ed i pareri che stanno giungendo dalle varie Commissioni parlamentari e segnatamente quelli delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, concordano nell'affermare che così come è, il provvedimento è suscettibile di produrre più problemi che soluzioni e benefici nello spirito della legge n. 42 del 2009.

Il testo, desta preoccupazioni non solo per ciò che contiene, ma anche per quello che non dice compiutamente. Mancano, infatti, una serie di elementi fondamentali, rimandati a successivi interventi normativi che non consentono una valutazione esauriente sulle ricadute della riforma proposta.

In linea generale, dal provvedimento emerge un'operazione che, con l'obiettivo di attribuire tutta l'imposizione immobiliare ai comuni e di «semplificare» a tutti i costi, perde l'occasione per procedere a una revisione e a un aggiornamento del sistema tributario locale come delineato dai decreti legislativi n. 504 del 1992 e

n. 507 del 1993, che definivano in dettaglio e nel complesso il sistema tributario e rispetto ai quali il provvedimento appare molto più confuso e di difficile applicazione.

Inoltre, l'impianto è poco coerente con la legge delega perché non fornisce risorse certe ai comuni – e anzi mette in dubbio il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali – e presenta elementi di ambiguità rispetto alle modalità della perequazione.

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 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.

L'aleatorietà dell'intera costruzione è testimoniata dallo stesso estensore delle norme. Nell'articolo 8, comma 4, è infatti scritto, con riferimento all'intero decreto, e quindi sia alla fase transitoria che a quella «a regime» 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». La realizzazione del nuovo assetto del federalismo municipale è prevista, infatti, in due fasi temporali. Nella prima fase, della durata di tre anni, dal 2011 al 2013, gli enti locali riceveranno il gettito dei tributi immobiliari, che manterranno per questo periodo l'assetto attuale; nella fase successiva, che

prenderà avvio dall'anno 2014, saranno introdotte nell'ordinamento fiscale due nuovi tributi comunali, l'imposta municipale propria (IMU) e l'imposta municipale secondaria facoltativa, che prefigurano un sistema impositivo a regime con profili disarmonici e con più che probabili effetti distorsivi.

In via generale, il provvedimento:

non definisce l'esatta entità delle risorse da assicurare ai governi comunali;

non introduce una reale autonomia impositiva;

non introduce una compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale, come previsto dalla legge delega;

non definisce 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 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 dell'interno. In assenza di criteri di riparto è probabile che prevalga l'unico criterio possibile, quello di allinearsi alla spesa storica.

Del tutto assente la questione del finanziamento degli investimenti effettuati da parte dei comuni, i quali rappresentano il 60 per cento della spesa complessiva in conto capitale.

Tali osservazioni inducono ad affermare da subito che, l'autonomia e la responsabilità dei comuni nella gestione delle loro risorse non è affatto garantita dal provvedimento al nostro esame, con ciò contravvenendo allo spirito originario della delega.

L'autonomia e la responsabilità dei comuni, infatti, può essere pienamente garantita solo da un sistema di imposizione che introduca, a fianco delle tariffe da corrispondere per i servizi a domanda individuale, il principio di beneficio, e cioè che i cittadini contribuiscano al finanzia-

mento dei servizi di prossimità erogati dal Comune quando essi hanno la caratteristica di essere indivisibili e quindi non tariffabili. Questo principio è del tutto assente nella proposta, poiché in essa la fiscalità comunale si basa sostanzialmente sul possesso delle unità immobiliari diverse da quelle di residenza principale e sul trasferimento degli immobili. Il raggiungimento delle predette finalità, dovrebbe essere garantito da ben altre proposte, come più volte evidenziato nel corso delle audizioni, ed in particolare in quella della Corte di conti.

Su tali aspetti ci si riserva di produrre e di mettere a disposizione della Commissione e degli esperti incaricati dalla stessa, proposte modificative e migliorative del testo, avendo riguardo anche allo sviluppo della discussione e ad un aperto e approfondito confronto con il Governo. A tale proposito si sottolinea la necessità di ampliare i tempi di discussione del provvedimento, anche prevedendo una proroga degli stessi, naturalmente nel rispetto di quanto previsto dalla legge delega.

Entrando nel merito delle singole parti del provvedimento, anche al fine di rendere comunque un servizio migliore ai cittadini e ai comuni, appare opportuno sottolineare una serie di questioni critiche e sollecitare chiarimenti ed approfondimenti su talune tematiche sulle quali da più parti sono state sollevati puntuali rilievi.

In relazione all'articolo 1 del provvedimento, sulla devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare, si osserva che:

uno dei punti innovativi 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. 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, di 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, pertanto, di un'accurata valutazione in merito;

i gettiti delle imposte immobiliari si evolvono nel tempo in modo non sistematico. Occorrerebbe verificare, pertanto, 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. Occorrerebbe anche verificare l'evoluzione nel tempo di tale gettito, che soprattutto nei comuni di piccola dimensione dovrebbe avere un'elevata componente di aleatorietà (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 disponibili;

in merito al comma 4, anziché attribuire il gettito dell'addizionale allo Stato si osserva se non sia il caso di riassorbire l'addizionale nell'accisa;

il meccanismo che regola il funzionamento del Fondo di riequilibrio (comma 5) sembra in contrasto con la legge delega in quanto:

a) lega le risorse del fondo perequativo al gettito di determinate imposte, mentre per la legge n. 42 lo Stato deve garantire al fondo perequativo (a regime) tutte le risorse necessarie per portare ciascun Comune al pieno finanziamento dei fabbisogni standard, senza vincolare la dimensione del fondo al gettito di uno specifico tributo o insieme di tributi. Nella previsione dello schema di decreto, la tassazione immobiliare è utilizzata per raccogliere (e implicitamente determinare nel loro ammontare aggregato) le risorse da assegnare via trasferimenti perequativi ai comuni stessi, con il rischio reale di indebolire il principio del pieno finanziamento dei comuni nelle loro funzioni fondamentali;

b) il Fondo di riequilibrio prevede una perequazione che prende a riferimento il solo gettito delle imposte connesse ai cespiti immobiliari – non manovrabili – e non la capacità fiscale complessiva dei comuni, ai quali lo schema di decreto non attribuisce, almeno sino al 2014, tributi propri;

c) prefigura a livello municipale un meccanismo di trasferimenti perequativi di tipo orizzontale;

d) la legge delega stabilisce che nella fase transitoria il finanziamento delle spese degli enti locali debba essere effettuato assumendo l'ipotesi che l'80 per cento delle spese sia considerato come riconducibile alle funzioni fondamentali e che il residuo 20 per cento si riferisca alle funzioni non fondamentali. Va chiarito, in conformità all'articolo 21 della legge 42, che soltanto il 20 per cento dell'importo del Fondo di riequilibrio può essere ripartito tenendo conto della transizione verso i principi della capacità fiscale e della territorialità del gettito, mentre il restante 80 per cento del Fondo deve essere ripartito tra gli enti ai fini del finanziamento delle spese fondamentali senza alcuna correlazione con la territorialità del gettito dei tributi affluiti al Fondo. In ogni caso, va chiarito se la devoluzione delle « quote del gettito dei tributi » al Comune ove sono ubicati gli immobili significa che ogni anno viene stabilita una quota di gettito che non affluisce al Fondo oppure costituisce un criterio di riparto. La norma demanda ad una fonte di rango secondario sia la definizione delle modalità di alimentazione e di riparto delle due sezioni del Fondo, sia la determinazione delle quote di gettito da devolvere ai singoli comuni sulla base del criterio territoriale (1). Non viene specificata la natura e la valenza, eventualmente

(1) I criteri di ripartizione tra i comuni delle somme derivanti dal gettito delle imposte devolute sono individuati solo con riferimento all'esigenza di tenere conto della determinazione, « ove effettuata », dei fabbisogni standard e dei risultati della partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario.

vincolante, dell'accordo preventivo da realizzare in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Andrebbe chiarito se in assenza di accordo il Ministro dell'interno possa comunque procedere all'adozione del decreto di riparto del Fondo. È necessario in ogni caso introdurre un parere parlamentare;

e) non si comprende il senso delle due sezioni del Fondo di riequilibrio se non per le diverse fonti di finanziamento, anche alla luce del fatto che tali sezioni permangono anche dopo la fase transitoria. Su tale aspetto appare opportuno un chiarimento, soprattutto in relazione al dubbio se le due sezioni abbiano finalità perequative diverse;

f) non emerge un chiaro quadro sulle modalità e sulla tempistica dell'acquisizione delle risorse da parte dei comuni. In tale ambito, andrebbero chiariti i principi in base ai quali dovranno essere adottati criteri differenziati per il riparto delle risorse del fondo a favore dei comuni con meno 5.000 abitanti.

in relazione alle tematiche sanzionatorie (comma 7), oltre a sottolinearne la particolare severità soprattutto in termini comparativi con altri profili sanzionatori, si osservano talune incongruenze. In particolare va chiarito se il maggior gettito da riconoscere al Comune interessato per l'accatastamento degli immobili non dichiarati in catasto si riferisca alle sole imposte catastali pagate dal contribuente al momento della iscrizione in catasto oppure anche alle altre imposte pagate successivamente con riferimento al medesimo immobile, necessario ai fini dell'applicazione del comma 3 sul finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio. Non è chiaro neanche a quali imposte ci si riferisca e pertanto quali siano le ricadute sanzionatorie sui contribuenti. Altresì, comprendere come sia possibile individuare l'iscrizione in catasto, e quindi il maggior gettito, derivante dall'attività di accertamento. Se si tratta di quelli non censiti ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge n. 78 del 2010, le maggiori entrate sono già scontate in bilancio ?;

Relativamente all'articolo 2 del provvedimento, riguardante la cosiddetta cedolare secca sugli affitti, si osserva innanzitutto l'inappropriatezza dei termini utilizzati per la definizione dell'imposta. Piuttosto che cedolare secca meglio definirla « imposta sostitutiva ». Nel merito:

in via generale, per ragioni di neutralità tra le differenti forme di investimento, sarebbe preferibile un intervento di riordino complessivo dell'imposizione sui redditi degli immobili, indipendentemente dalla locazione;

in relazione agli effetti finanziari della proposta si evidenziano tre rilevanti problematiche che emergono dalla relazione tecnica depositata dal Governo e che le audizioni hanno rafforzato. In particolare:

a) la stima della perdita di gettito (circa 1 miliardo il primo anno) è inferiore, significativamente, al confronto con analoghe stime fatte in passato, sia nella presente che nella precedente legislatura. Non è chiaro cosa abbia indotto la Ragioneria Generale dello Stato a modificare le sue stime;

b) 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 sovrastimata e non suffragata da elementi fattuali: a sostegno di ipotesi più prudentiali possono essere portati i modesti dati relativi all'emersione di gettito ottenuta grazie alle recenti norme di partecipazione dei comuni all'accertamento;

c) 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 ulteriori possibili decurtazioni;

d) oltre all'apparente sottostima della perdita di gettito calcolata dalla relazione tecnica, va sottolineato che essa non tiene conto del fatto che la fuoriuscita

dall'Irpef dei redditi da locazione comporta una diminuzione dell'imponibile ai fini della fruizione delle detrazioni di imposta e, quindi, il possibile aumento dell'ammontare delle detrazioni fruite dai contribuenti;

al fine di produrre effetti redistributivi meno regressivi sarebbe opportuno prevedere il regime della cedolare soltanto per i nuovi contratti: ciò incoraggerebbe la eventuale traslazione della minore imposizione sui canoni di locazione. In alternativa si potrebbe introdurre il cosiddetto « contrasto di interessi » prevedendo una detrazione per i canoni pagati dall'affittuario: si verificherebbe una ulteriore perdita di gettito ma contemporaneamente gli effetti di emersione sarebbero più certi;

occorre tenere presente la problematica dei contratti a canone concordato, già non pienamente diffusi sul territorio nazionale, che per effetto della proposta rischiano di essere vanificati a tutto svantaggio delle fasce più deboli della società. Le agevolazioni per i contratti a canone concordato di fatto rischiano di sparire nel sistema riformato a regime. Infatti, la base imponibile della cedolare secca è pari al 100 per cento del canone, mentre attualmente quella da utilizzare nel caso di tassazione ordinaria dei redditi da locazione è pari all'85 per cento del canone per i contratti liberi ma ridotto al 59,5 per cento per i contratti a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa. La cedolare secca assorbirà, tra le altre, l'imposta di registro per la quale la soppressione opererà già dal 2011 per i contratti a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa per i quali l'imposta si calcola ora sul 70 per cento del canone di locazione e dal 2014 per i contratti diversi per i quali la base dell'imposta è ora sul 100 per cento del canone pattuito;

per il triennio 2011-13 la cedolare andrà a finanziare il fondo sperimentale di riequilibrio, ma dal 2014 e fino all'entrata in vigore del Fondo perequativo a

regime, il fondo sperimentale di riequilibrio sarà finanziato dall'IMU sui trasferimenti, che assorbirà tutti i tributi devoluti che negli anni precedenti finanziavano il fondo ad eccezione della cedolare secca. Non si comprende quale sia il destino della cedolare dopo il periodo transitorio. Così come è scritta, la norma non prevede la perequazione del gettito della cedolare;

l'alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la determinazione del reddito fondiario rischia di introdurre elementi di particolare incertezza e complessità nella gestione dell'imposizione immobiliare: sarebbe preferibile l'obbligatorietà della norma, come peraltro suggerito dai soggetti auditi dalla Commissione;

infine, non è chiaro se l'opzione per la cedolare vada esercitata annualmente in fase di dichiarazione oppure nel momento della registrazione del contratto e, in tal caso, se sia revocabile o no. L'irrevocabilità della scelta potrebbe sfavorire il contribuente, l'alternativa determinare ulteriore perdita di gettito.

Relativamente agli articoli 4, 5 e 6 del provvedimento, riguardanti l'imposta municipale propria, da più parti vengono sollevate critiche e perplessità. L'imposta, apparentemente semplificativa del quadro normativo, in realtà presenta degli effetti distorsivi di non poco rilievo. I dati forniti dalla Corte dei Conti prefigurano un sistema che avvantaggia i comuni nei quali sono presenti numerose seconde abitazioni, mentre penalizza quelle realtà dove le abitazioni sono prevalentemente occupate da residenti, con l'effetto che taluni grandi centri urbani saranno inevitabilmente perequati e comuni a vocazione turistica anche di minori dimensioni beneficeranno di un forte surplus di risorse. Il che contraddice palesemente i principi fondamentali della delega in termini di autonomia finanziaria, responsabilità e appropriatezza. A lungo termine, l'effetto dell'imposta indurrà inevitabilmente i comuni, in particolare quelli che più hanno preservato il proprio territorio, a favorire

uno sviluppo edilizio di natura non residenziale alla ricerca di fonti di entrata per il proprio bilancio. Fenomeni che si sono già verificati in questi anni a fronte delle difficoltà finanziarie dei comuni.

Nel merito:

al comma 1 dell'articolo 4, non è chiaro se la deliberazione del Consiglio comunale necessaria ad istituire l'IMU a decorrere dal 2014 implichi la possibilità di attivare la nuova imposta in momenti differenziati o di non attivarla nel caso di mancata deliberazione del Consiglio comunale. Su tale aspetto occorre un chiarimento;

al comma 2 dell'articolo 4, va chiarito che l'abitazione principale è esente solo se non appartenente alle categorie catastali A1, A8 e A9;

al comma 3 dell'articolo 4, per quanto riguarda la componente possesso, l'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa, oltre a violare il principio della coincidenza tra contribuenti e beneficiari della spesa comunale, rischia di incentivare forme di elusione attraverso la costituzione di nuclei familiari fittizi allo scopo di poter dichiarare come prima casa un'abitazione a disposizione. Andrebbe previsto un meccanismo preventivo dell'abuso del diritto;

al comma 4 dell'articolo 4, 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 in Commissione bicamerale. 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 per una percentuale superiore al 10 per mille, con un forte aggravio rispetto alla situazione at-

tuale, tanto da prefigurare una super-patrimoniale sulle seconde case. È comunque necessario prevedere la trasmissione dell'atto alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e l'obbligo di redazione della relazione tecnica sul DPCM che fissa l'aliquota di equilibrio;

all'articolo 5 emerge una preoccupante discriminazione a carico degli inquilini. Coloro che abitano in un immobile di proprietà non pagano né l'IMU sul possesso (ma solo, eventualmente quella sul trasferimento) né l'Irpef sul reddito, mentre coloro che abitano in affitto saranno parzialmente gravati da parte dell'IMUP (seppure ridotta del 50 per cento come stabilito dall'articolo 4, comma 5) e della cedolare secca, imposte che, pur ricadendo formalmente sul proprietario, saranno inevitabilmente traslate, almeno in parte, sul locatario, così violando, nella sostanza, il principio della capacità contributiva;

come già sottolineato in precedenza, il nuovo regime non prevede agevolazioni specifiche, relativamente alle imposte sui redditi, per i contratti a canone concordato *ex lege* n. 431 del 1998 relativi ad abitazioni situate nei centri ad alta tensione abitativa, a differenza della normativa attuale che prevede una sensibile agevolazione. Di fatto, le proposte del decreto tolgono ogni spazio alla convenienza del canale del canone concordato (come rilevato in modo critico in sede di audizione da tutte le categorie). Forse sarebbe meglio mantenere una agevolazione differenziata e maggiore per chi sceglie l'affitto a canone concordato;

il comma 3 dell'articolo 5, vanifica il potere regolamentare dei comuni stabilendo il numero e la scadenza delle rate dei versamenti, delle modalità di pagamento, dei poteri di accertamento e riscossione, delle esenzioni;

il comma 8 dell'articolo 5, rende necessario un supplemento di riflessione in merito alla tassazione di situazioni attualmente esenti dall'ICI e sulle ricadute

che tale misura determina, in particolare su: gli immobili posseduti dagli enti pubblici nel proprio territorio; i fabbricati con destinazione ad usi culturali; i fabbricati, già dichiarati inagibili o inabitabili, recuperati per attività assistenziali; gli immobili utilizzati dalle Onlus; gli immobili inagibili o inabitabili;

il comma 9 dell'articolo 5, evidenzia che l'Irpef sui redditi da locazione non assoggettati a cedolare secca seguirà il regime di quest'ultima ma risulterà piuttosto difficile stimare con esattezza il gettito attribuito ai comuni a causa: (a) della progressività dell'Irpef, per cui è necessario fare delle ipotesi in merito alle aliquote rilevanti; (b) della possibilità che un contribuente possieda più immobili in comuni diversi (problema analogo per la cedolare secca). In tal senso occorre chiarire le modalità di attribuzione del predetto gettito;

in relazione all'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento, di cui all'articolo 6, occorre chiarire le modalità applicative. In particolare:

a) vanno raccolti chiarimenti, 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;

b) del tutto ingiustificata è l'agevolazione per i trasferimenti *mortis causa*, ai quali si applica lo stesso trattamento applicato alla prima casa, ossia una aliquota agevolata del 2 per cento in luogo di quella ordinaria dell'8 per cento, anche in caso di immobili di lusso e non ad uso abitativo e indipendentemente dal grado di parentela. Di fatto, la componente immobiliare dell'asse ereditario sarà soggetta alla nuova

imposta con un'unica aliquota (in luogo delle 3 vigenti) indipendentemente dal beneficiario, ma al contempo viene meno la franchigia. Si tratta di un sensibile peggioramento rispetto al regime vigente, perché si agevolano i grandi patrimoni ma si penalizzano le successioni in linea retta e fra coniugi, che finora hanno goduto di una franchigia elevata per l'imposta di successione e dell'applicazione in somma fissa delle imposte ipotecarie e catastali (2). La riforma correla il trattamento di favore non al grado di parentela ma alla destinazione dell'immobile, con una sensibile riduzione della capacità redistributiva dell'imposta di successione, anche nel caso di consistenti ricchezze immobiliari, e possibili effetti paradossali. Va chiarito il meccanismo, quantomeno va specificato che il nuovo sistema mantiene invariato il regime delle franchigie vigenti;

infine, si evidenzia la problematica dell'indeducibilità dell'IMUP dalle imposte sui redditi e dall'Irap, prevista dal comma 1 dell'articolo 8, mentre attualmente le imposte indirette sui trasferimenti sono deducibili dal reddito di impresa, configurandosi come costi per le imprese che costruiscono o commercializzano beni immobili, con significativi aggravii, che inevitabilmente finiranno per essere traslati sugli acquirenti degli immobili.

Relativamente all'articolo 7 del provvedimento, riguardante l'imposta municipale secondaria facoltativa, sono state espressi molti rilievi critici e dubbi sulla sua reale efficacia. In particolare:

l'obbligatorietà dell'imposta secondaria è un'ipotesi che va preferita alla fa-

(2) Attualmente, il coniuge e i parenti in linea retta hanno una franchigia di 1 milione di euro e un'aliquota del 4 per cento sull'eccedenza, i fratelli una franchigia di 10.000 euro e un'aliquota del 6 per cento sull'eccedenza, gli altri soggetti non hanno franchigia e un'aliquota dal 6 per cento all'8 per cento. Nel caso di trasferimento riguardante immobili vi è anche l'imposta ipotecaria e catastale rispettivamente del 2 e dell'1 per cento, da applicarsi in misura fissa (168 euro ciascuna) se il beneficiario possiede i requisiti « prima casa » e l'immobile non è di lusso.

coltatività. In caso contrario, vengono meno gli obiettivi di semplificazione e diminuzione degli oneri amministrativi a carico dei comuni e dei cittadini. In subordine, è auspicabile prevedere che, se istituita, l'imposta sostituisca effettivamente tutti i tributi elencati e non uno o più di essi, con il rischio di tassare due volte lo stesso presupposto (es. una volta con l'IMU e una volta con la Cosap);

non si capisce il senso della consultazione popolare, considerato che si tratta di una materia estremamente tecnica e, soprattutto, che i soggetti passivi della Tosap/Cosap sono prevalentemente società con attività di occupazione del suolo e non cittadini interessati dal prelievo. Ancora una volta, lo schema di decreto delinea un sistema slegato dal rapporto amministrazione/principali beneficiari dei servizi, tra l'altro con possibili profili di incostituzionalità. Non è neanche chiaro se il referendum sia vincolante o meno;

non è chiara neanche l'esplicita esclusione degli immobili ad uso abitativo, che non sono oggetto di nessuna delle imposte accorpate, salvo che essa vada intesa come esclusione, ad esempio, delle insegne pubblicitarie sugli edifici ad uso abitativo (con il possibile moltiplicarsi delle stesse) oppure come esenzione, inspiegabile per i possibili effetti distorsivi, per le attività commerciali o artigianali incluse negli immobili ad uso abitativo.

Infine, il testo manca di una serie di elementi fondamentali, che non consentono una compiuta realizzazione della riforma proposta. In particolare, emerge in tutta evidenza la mancata introduzione di imposte di scopo e di sistemi premiali per

favorire unioni e fusioni di comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, pure previste dall'articolo 12 della legge n. 42 del 2009.

A tal fine si auspica quantomeno che sia inserita nel provvedimento, della generalità dei comuni italiani, una previsione analoga a quella già prevista dall'articolo 14, comma 16, del decreto legge n. 78 del 2010, ossia l'introduzione di un contributo di soggiorno, di un contributo straordinario sulle valorizzazioni immobiliari generate da modifiche dello strumento urbanistico e, laddove possibile, di un'addizionale sui diritti di imbarco negli aeroporti.

Alla luce delle osservazioni formulate, si ritiene opportuno avviare una stringente fase di valutazione utile a chiarire il complesso dei problemi evidenziati, sia sotto il profilo tecnico che politico. In particolare, occorre riportare al centro della riflessione, e conseguentemente del testo, il tema di come assicurare un'effettiva autonomia finanziaria dei comuni, fondata sui principi già chiaramente esplicitati nella legge n. 42 del 2009.

A tale proposito, come relatore, ricercando la convergenza con le valutazioni del relatore Presidente La Loggia, auspico che da tutti i Gruppi e dal Governo vengano messe a disposizione della Commissione proposte modificative del testo orientate alla soluzione delle problematiche evidenziate.

È evidente che per fare un lavoro compiuto, come già sottolineato in premessa, occorrono, nel rispetto delle procedure previste, tempi adeguati e il coinvolgimento di tutte le tecnostrutture competenti a disposizione della Commissione.