

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

17.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Antonini Luca, <i>Presidente della COPAFF</i> .	3, 17
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3	Causi Marco (PD)	8, 19
Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, nell'am- bito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del regola- mento della Commissione):		D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	7, 18
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3, 7	Pinto Marco, <i>Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	4, 18
Franco Paolo, <i>Presidente</i>	17, 18, 19	Puglisi Paolo, <i>Direttore centrale della Di- rezione legislazione tributaria del Diparti- mento delle finanze del Ministero dell'eco- nomia e delle finanze</i>	7
		Stradiotto Marco (PD)	16
		Vitali Walter (PD)	14, 17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,45.

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 presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, 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, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292), l'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini.

Il presidente Antonini è accompagnato dal dottor Marco Pinto, vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze, e dal dottor Paolo Puglisi, Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

Do la parola al professor Antonini per lo svolgimento della relazione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Quello all'ordine del giorno oggi è uno dei decreti più importanti del federalismo fiscale, ossia quello che interviene sul comparto della fiscalità locale.

Nella relazione presentata il 30 giugno al Parlamento veniva messo in evidenza l'elevato grado di stratificazione del sistema esistente, in cui ci sono 18 fonti di entrata, che vanno dall'ICI alla tassa sull'ombra, più una rilevante massa di trasferimenti da parte dello Stato ai comuni. Si tratta, quindi, di un sistema di finanza autonoma poco chiaro e stratificato e insieme di un sistema di finanza derivata ancora molto consistente.

L'operazione è mirata a cercare di trasformare la finanza derivata in finanza autonoma e questa massa di tributi in un quadro estremamente più semplificato. Da questo punto di vista, mi sembra che il decreto permetta un notevole passo in avanti rispetto alla situazione attuale.

Se lo scopo del federalismo è avvicinare governanti e governati in modo che chi è governato possa controllare meglio chi governa, questo obiettivo è raggiunto dal decreto. Questo infatti prevede due fasi: una prima fase transitoria e una seconda fase, a regime, nella quale avremo due imposte fondamentali, l'imposta municipale primaria e quella secondaria. Questo permette un maggiore controllo dell'elettore su ciò che avviene all'interno della spesa comunale.

Il quadro disegnato si completa anche con i fabbisogni standard, determinando sul lato della spesa la standardizzazione. Grazie anche al parere espresso da questa Commissione abbiamo compiuto un notevole salto in avanti nel superare il criterio micidiale della spesa storica. Avremo finalmente un'idea di quali sono i fabbisog-

gni standard dei comuni. Il lato della spesa diventa, quindi, oggettivo, ossia rapportato a parametri oggettivi di fabbisogno standard, e trasparente, perché il contribuente può vedere qual è il fabbisogno standard di un comune.

Sul lato dell'entrata era necessaria una radicale semplificazione del quadro dei 18 tributi.

Mi sembra che il decreto sul federalismo municipale raggiunga questo obiettivo. È un decreto che dal punto di vista anche accademico ha ottenuto un buon riconoscimento, quasi unanime, all'interno dell'Accademia, un apprezzamento importante, in quanto è diretto a garantire il superamento della spesa storica e della finanza derivata attraverso un meccanismo di finanza autonoma che viene progressivamente realizzato.

La finanza derivata costituisce il problema che sta a fondamento della logica dello scaricamento della responsabilità. In un sistema di trasferimenti è difficile imputare la responsabilità, mentre in un sistema che si basa su tributi prima ceduti e poi su una propria imposizione, considerando che vi sono circa 15 miliardi di trasferimenti statali che diventano finanza autonoma, si determina un sistema che permette al contribuente di attribuire le responsabilità.

Non esiste più, quindi, la logica dello scaricabarile delle responsabilità, per la quale il sindaco che manda in dissesto un comune attribuisce la colpa allo Stato che non ha erogato i trasferimenti. Da questo punto di vista la modernizzazione del sistema che avviene è estremamente importante.

Un altro elemento importante rappresenta il coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione —, considerando che ci sono 8 mila comuni in Italia — riconoscendo loro in maniera adeguata i gettiti che deriveranno da questo sforzo di lotta all'evasione. Un sindaco potrà affermare che ha combattuto l'evasione e con i soldi recuperati ha costruito gli asili ed erogato

i servizi. Si tratta di un meccanismo che porta a regime alcuni sforzi che si sta tentando di attuare.

Mi fermerei qui perché la mia intenzione era di svolgere solo una piccola premessa per poi lasciare la parola per una più puntuale descrizione delle dinamiche del provvedimento al dottor Pinto e al dottor Puglisi, che hanno collaborato dal punto di vista tecnico nella redazione specifica dei decreti. Trattandosi di decreti ad alta complessità — si discute di un quadro di 18 tributi locali che deve essere semplificato — il lavoro comporta uno sforzo considerevole.

MARCO PINTO, *Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze*. Per comprendere l'impianto di questo decreto legislativo e dell'assetto dei tributi devoluti ai comuni anche nella seconda fase, dopo la mera devoluzione del gettito, dobbiamo partire dall'esistente. Tracciamo, quindi, uno schema molto semplice, che aiuti a capire l'assetto che viene delineato a regime.

Oggi sulla casa insistono svariati tributi. Come tutti sanno, c'è l'ICI, un'imposta sulla proprietà che ha una connotazione tipicamente patrimoniale, e l'IRPEF, che è invece un'imposta sul reddito e che si distingue a seconda che l'immobile sia locato o meno.

Ci sono poi i tributi indiretti, che si applicano in caso di trasferimento della proprietà degli immobili. Si tratta dell'imposta di registro, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta catastale, a seconda dei casi di successioni e donazioni per trasferimenti a causa di morte, di tributi speciali catastali e via scorrendo.

La logica dell'imposta municipale è quella di essere costruita in due modi diversi. In un caso, essa è applicata annualmente. L'imposta municipale sul possesso è, per comprendere l'impianto, quella che sostituisce idealmente, ma anche per norma, sia l'ICI, sia l'IRPEF, ovviamente l'IRPEF sui beni non locali. Sui locati torneremo dopo.

L'imposta municipale sul trasferimento è, invece, l'unico tributo che viene appli-

cato nell'ipotesi di trasferimento della proprietà degli immobili. Dove oggi lo stesso bene diventa oggetto di trattamento tributario per diversi tributi, a seconda del momento, abbiamo un'enorme semplificazione e schematizzazione.

Affermavo prima che, in realtà, l'imposta municipale sul possesso prende il posto dell'ICI e dell'IRPEF sul non locato, mentre si è deciso di tenere separata l'IRPEF sui beni locati. Anche in questo caso si è prevista una significativa innovazione, come loro sanno, costituita dall'introduzione di quella che viene definita la cedolare secca sugli affitti, un'imposta non più progressiva e legata al reddito della persona, ma che prevede un'aliquota standardizzata, che, in questo modo, dovrebbe favorire l'emersione di basi imponibili a redditi non locati.

Per quanto riguarda l'ICI, dobbiamo ricordare che da diverse parti della dottrina emergeva la segnalazione che questo tributo, nato ormai diciassette anni fa, avesse bisogno di un aggiornamento. Esso aveva subito, infatti, molti rimaneggiamenti progressivi e il quadro normativo si era piuttosto stratificato. Probabilmente ciò richiedeva una drastica opera di semplificazione nella gestione del tributo e di schematizzazione delle ipotesi applicative.

L'imposta municipale è costruita in termini di grande semplificazione. Ovviamente conserva l'esenzione della prima casa, così come prevede la delega, e prevede fundamentalmente l'applicazione, al di fuori dell'esenzione della prima casa e delle esenzioni specificamente richiamate, di due aliquote fondamentali, una cosiddetta ordinaria e una cosiddetta dimezzata.

Rispondo a una domanda che ci è stata posta ripetutamente sul perché il dimezzamento sia un'agevolazione, dal momento che è stata prevista la via ordinaria con un'imposta municipale piena sul possesso e che, in altri casi, essa è stata dimezzata. Perché si prevede, per esempio, che gli immobili di una persona giuridica scontino la municipale sul possesso?

In realtà non si tratta di un'agevolazione. I soggetti interessati oggi pagano l'ICI e l'IRES. Continueranno a pagare l'IRES, ragion per cui non potevamo prevedere la municipale piena, perché per tali soggetti non c'è alcun effetto sostitutivo su un IRPEF che non pagano.

Questo punto sarà poi naturalmente oggetto di approfondimenti che si rendessero necessari, ma è un correttivo tecnico indispensabile per evitare l'aggravio dell'imposizione municipale a carico dei soggetti che esercitano attività di impresa.

Sulla parte del trasferimento segnalo che ovviamente, come avranno avuto modo di notare, l'imposta sul trasferimento è costruita a sua volta in termini estremamente semplificati.

Si compie una scelta di campo anche in questo caso. L'imposta è, infatti, imperniata su due aliquote e, quindi, la casistica è ristretta e semplificata al massimo. Vi sono un'aliquota ordinaria e una ridotta. La prima si applica sempre, la seconda si applica per la prima casa e per i trasferimenti a causa di morte.

L'aliquota viene applicata — questa è una grande innovazione per l'imposta sul trasferimento, perché oggi non è non sempre così — sulla base imponibile costituita dal valore catastale, uniformato a quello dell'ICI.

Oggi abbiamo due basi imponibili, perché il valore catastale ai fini dell'ICI non è lo stesso ai fini dell'imposta di registro. Nel decreto, invece, avviene un'unificazione. La base imponibile sarà sempre la stessa.

Rispondo a una preoccupazione sollevata nei mesi scorsi. Si è detto che tassando il trasferimento *mortis causa*, un tema molto sensibile, seppure con un'aliquota ridotta al 2 per cento, il decreto legislativo cancellerebbe le franchigie attualmente prevista per l'imposta sulle successioni.

Non è esatto, perché oggi, quando c'è una successione *mortis causa*, non si applica solo l'imposta sulle successioni, ma anche l'imposta ipotecaria e catastale del 3 per cento sul valore catastale. In realtà,

quindi, con questo decreto legislativo sulle successioni, un tema sensibilissimo, mentre prima si pagava il 3 per cento sul valore catastale, oggi si pagherà il 2 per cento.

L'imposta sulle successioni non si paga proprio sugli immobili, perché essi escono dall'imposta sulle successioni e donazioni. Il presunto aggravio sulle successioni *mortis causa* che è stato segnalato non esiste, perché prima insistevano sugli immobili diversi tributi.

Oltre a questa grossa semplificazione, che ha portato anche a estendere il meccanismo del prezzo-valore, cioè il meccanismo che consente di pagare l'imposta in caso di trasferimenti in base al valore catastale dell'immobile e non al prezzo, che viene generalizzato, dobbiamo rilevare che, come ricordavo prima, c'è un effetto sostitutivo di tutti gli altri tributi che gravano.

Per semplificare, oggi quando si acquista un bene il conto dei tributi copre diverse imposte che vengono applicate, come l'imposta di registro, quella ipotecaria, i bolli, i diritti speciali catastali, le tasse ipotecarie.

In questo caso non si dovrà far altro che prendere — si tratta di una grande semplificazione per i traffici commerciali — il valore catastale dell'immobile, applicare l'aliquota dell'8 o del 2 per cento a seconda che sia una prima casa ovvero una seconda casa o un immobile in uso non abitativo, e il discorso è finito. Si tratta di un'iniziativa molto semplice, peraltro conforme a ciò che avviene in altri Paesi europei.

Quando raccontiamo come abbiamo congegnato il nostro sistema tributario sui trasferimenti con una giungla di tributi, ma anche di esenzioni, agevolazioni e casistiche esasperate frutto anche di norme settoriali, ci guardano un po' sorridenti, perché non colgono la ragionevolezza della nostra estrema parcellizzazione del sistema tributario.

Dobbiamo ricordare che si tratta di un cambio significativo, che dovrebbe agevolare anche la presa in carico del tributo da

parte del comune. Su questo, allo stato, nel decreto legislativo non cogliamo alcuna innovazione: il trasferimento immobiliare continuerà a essere registrato presso l'ex Ufficio del registro, quindi presso l'ufficio dell'Agenzia delle entrate, per essere chiari.

In realtà, per come è congegnata e per la sua semplicità applicativa, oggi non si esclude che in un futuro neanche troppo remoto l'applicazione di questa imposta municipale in caso di trasferimento sia effettuata dall'Ufficio tributi del comune, perché la casistica sarà molto semplificata.

Al di là di tutte le domande che poi eventualmente loro dovessero porre, volevo spendere due parole sulla cedolare secca, se il presidente lo consente. Si tratta di un tema delicato. Avevamo già avuto un'esperienza di cedolare secca, come loro sanno, per l'Abruzzo in particolare, introdotta per un anno in via sperimentale. La cedolare secca che loro vedono nel testo prende le mosse da quella che era stata già sperimentata, seppure solo per un anno.

La prima considerazione da svolgere è che la cedolare secca non si può applicare, né potrebbe essere diversamente, ogni volta che la locazione è effettuata nell'esercizio delle attività di impresa.

La seconda è che la cedolare secca ha applicazione facoltativa, cioè è il contribuente a decidere se vuole pagare la cedolare secca ovvero se preferisce che il reddito dell'immobile sia tassato con i normali sistemi IRPEF. Questo consente la scelta della convenienza.

La terza considerazione è che la cedolare secca si applica sul canone indicato nel contratto. Oggi, come loro sanno, esiste un meccanismo di abbattimento del canone ai fini IRPEF. Si prende il canone, lo si riduce del 15 per cento e su quello si applica l'IRPEF.

Se, invece, l'immobile gode delle agevolazioni connesse ai canoni cosiddetti concordati, c'è un doppio abbattimento, prima del 15 per cento e poi di un altro 30 per cento. Su questo si calcola l'IRPEF.

In questo caso, invece, si prende il canone indicato sul contratto e si applica il 20 per cento.

Questa cedolare sostituisce non solo l'IRPEF, ma anche gli altri tributi che gravano sull'incasso di locazione, ossia il bollo, che si paga soltanto al momento della registrazione, e l'imposta di registro, che, come sapete, si paga annualmente.

Invero, per i contratti a canone concordato l'effetto sostitutivo è immediato e, quindi, si pagherà solo la cedolare secca, mentre per gli altri contratti tale effetto è rinviato al 2014 per problemi di copertura finanziaria del provvedimento.

Anche in questo caso si è compiuta la scelta di calcolare la cedolare: si paga quella ed essa assorbe tutti gli altri tributi.

Se il presidente è d'accordo, mi fermerei per dare spazio a eventuali richieste di chiarimento.

PAOLO PUGLISI, *Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Sempre per non togliere spazio a eventuali domande mi pare che l'illustrazione sia stata più che esauriente. Spendo solo una parola sull'imposta municipale secondaria, che non dimenticherei, anche questa introdotta in un solco di grande semplificazione, che pervade tutto il provvedimento. Essa prevede la possibilità per i comuni di sostituire diversi tributi o prelievi di natura patrimoniale attualmente esistenti con un solo tributo in via facoltativa sulla base di una consultazione, di un consenso popolare.

Anche in questo avviene una grande semplificazione, perché si sostituisce un gran numero di prelievi con uno solo, un'unificazione anche dei criteri con un rinvio a un regolamento di delegificazione sulla base di criteri direttivi, nonché un'unificazione per quanto riguarda adempimenti dei contribuenti con riferimento ai versamenti e alla possibilità di effettuare compensazioni e versamenti unitari, venendo incontro alle esigenze dei contribuenti stessi, sempre nell'ottica della semplificazione.

Non mi dilungherei oltre per non togliere spazio alle domande che loro intendano porre.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Antonini e gli altri due relatori. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Svolgerò due osservazioni e non di più.

La prima è la seguente: fermi restando l'istinto e la volontà di semplificazione, ricorrenti nell'attività legislativa, dobbiamo anche sapere che, se il quadro è un po' complicato, non è perché il legislatore è cattivo, ma in genere è una spinta verso la « giustizia » a creare fattispecie che si sommano.

Adesso andiamo a semplificare, ma bisogna vedere se in questo sforzo di semplificazione — lo vedremo poi meglio nel dettaglio — non rischiamo di compiere operazioni che apparentemente vanno incontro a un'esigenza diffusa, ma viceversa vanno a coartare o a limitare interessi specifici.

Come ripeto, lo vedremo dopo, ma mi preoccupa in questa prima fase lanciare un segnale di allarme, altrimenti siamo tutti presi da questo impeto di esultare perché semplifichiamo.

Vengo alla seconda questione. Oggi abbiamo un'imposta che il Governo Berlusconi ha destrutturato significativamente fino a renderla ridicola, per cui stiamo cercando di utilizzare il treno veloce, il direttissimo del federalismo per mettere riparo a un provvedimento che ha fatto crollare il pilastro dell'autonomia impositiva dei comuni. Se non partiamo da questo punto, facciamo un calderone di buoni proponimenti.

L'imposta come oggi l'osserviamo grava ampiamente sulle aziende, sulle imprese e sulle persone giuridiche, perché, avendo tolto tutta l'imposta riguardante il titolare dell'abitazione principale, se si vanno a vedere i dati, a dispetto di tutte le intenzioni del partito di Berlusconi e della

Lega, è stata creata un'imposta che grava sulle imprese, il che nel Nord è una delle dimostrazioni più efficaci di coerenza politica.

Al di là di questa, che è una linea del Governo o della maggioranza e che registriamo, rimane una questione. Immaginiamo che io sia titolare di un'abitazione, l'unica mia abitazione. In virtù di questo principio, sia che io sia ricco, sia che sia povero, si è deciso che non pago nulla. Invece chi è titolare di seconda casa, chi possiede un magazzino e le banche pagano.

I servizi del comune riguardano sia il cittadino titolare di prima casa, dell'unica abitazione, sia le imprese, le persone giuridiche e i titolari di seconda o terza abitazione. Dov'è il principio di giustizia?

Se partiamo dal presupposto che l'imposta deve finanziare i servizi — mi sono studiato tutti i documenti che in questi mesi o anni hanno prodotto i miei colleghi della Lega, che si riducono a quattro parole: *no taxation without representation* — abbiamo un sistema che oggi è sghebo e che domani sarà « sghebbissimo », perché lo sacramentiamo. Significa che chi non è proprietario di altro che la propria casa, benché goda di tutti i servizi del comune, non paga nulla.

Penso che oggi questo sia un dato politico fortemente gracile, che rende implausibile questa imposizione. Domani lo sarà ancor di più, perché sarà evidente che stiamo costruendo un sistema di finanziamento posticcio.

Quanti soldi si devono dare, dopo che avremo compiuto tutto questo girotondo sui fabbisogni? Ci accorgeremo che non modificheremo nulla e stabiliremo, con disdoro della Commissione presieduta dal professor Antonini, che quanto diamo daremo e, quando avremo finito questo girotondo, in sostanza quel finanziamento attraverso l'autonomia impositiva risulterà posticcio.

Dobbiamo dare 100, non sappiamo come farlo e lo facciamo in questa maniera, cioè costruendo un sistema che non risponde al principio sacrosanto, secondo

il quale chi gode di un servizio deve pagare. Se sono proprietario di un'abitazione, pagherò poco, se sono povero pagherò ancora meno, anzi posso essere pure esentato dal pagamento, ma il principio deve rimanere in piedi. Se cancellate il principio, a che serve questo trasferimento?

Supponiamo che si torni al trasferimento, decisione sacrosanta, perché semplifica tutti questi discorsi e impedisce la crescita di costi indiretti generati da una miriade di confronti interminabili, che da oggi in poi saranno ancora più interminabili. Se torniamo ai trasferimenti, forse riusciamo a identificare e a salvaguardare un criterio orientativo in termini di equità.

Scusate se ho mosso alcune piccole osservazioni, peraltro anche molto garbate e periferiche rispetto all'asse dei problemi.

MARCO CAUSI. Permettetemi innanzitutto di affermare che dobbiamo distinguere quattro questioni. Oggi cominciamo l'analisi di questo decreto complicato, quindi cerchiamo di chiarire quattro questioni.

Una prima è quella che io chiamo *marketing* e propaganda governativa. Esistono alcune questioni che ricadono in questo campo. Cerchiamo di separarle dalle altre.

Vi è poi una questione di *tax design*, di disegno del sistema fiscale.

Poi c'è una questione di sostenibilità del sistema che viene proposto per la finanza comunale, sia nella fase transitoria, sia nella fase definitiva, soprattutto alla luce della valutazione che dobbiamo svolgere, ossia se questo schema di decreto sia pienamente corrispondente ai principi e ai criteri della legge delega.

Sono due questioni diverse. Come affermerò, apprezzo alcuni elementi di tentativo di una riforma del *tax design* presenti in questo decreto. Non è detto, però, che ci siamo dal punto di vista della sostenibilità della finanza comunale e del rispetto pieno dei principi della legge delega. Potremmo avere un ottimo *tax design* — non lo abbiamo, comunque, secondo me,

e poi spiegherò perché – senza avere, però, ancora corrisposto ai principi della legge delega.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO FRANCO

MARCO CAUSI. Infine, in una quarta area rientrano sicuramente alcuni particolari. Ha ragione sicuramente il dottor Pinto quando ci raccomanda di guardare molto attentamente anche i particolari. Chiederemo sicuramente molto ausilio da parte degli uffici e dei tecnici, perché in questo decreto i particolari sono importanti, sono questioni in cui il diavolo nasconde la coda. Dovremo occuparci molto anche dei particolari.

Sulla prima delle quattro questioni, cioè *marketing* e propaganda governativa, permettetemi di dichiarare direttamente al professor Antonini che non ho apprezzato la sua esposizione, che mi è sembrato troppo da *marketing* e propaganda, e poco di merito.

Il professor Antonini ci ha ripetuto frasi-fatte che leggiamo sui giornali e sentiamo negli interventi politici. Mi è sembrato che abbia un po' abbandonato negli ultimi tempi il profilo tecnico che dovrebbe tenere in base al suo ruolo istituzionale.

Che cosa significa 18 imposte? Un conto sono le imposte sugli immobili, un altro quelle sulle aree fabbricabili, un altro ancora quelle sulle attività commerciali.

Si è parlato di circuito di responsabilità e autonomia. Nella fase definitiva, la base imponibile principale che ci proponete è composta dalle seconde case. Questo è un circuito di responsabilità e autonomia? È propaganda.

L'apprezzamento del mondo accademico non mi risulta. Ho ricevuto molti documenti che non apprezzano il decreto, ma anzi ci invitano a essere molto attenti.

Infine anche la lotta all'evasione è *marketing* e propaganda. L'accetto quando ne parla il Ministro, ma al professor

Antonini lo devo sottolineare: ci siamo incamminati su questa strada impervia di coinvolgere i comuni nella lotta all'evasione dei tributi erariali. Sapete meglio di me che la possibilità dei comuni di incidere sulla lotta all'evasione dei tributi erariali è molto limitata, avendo essi altri tipi di competenze. Infatti i risultati del primo anno dell'innovazione legislativa introdotta fin dal 2008 sono molto modesti: mi pare di ricordare che ammontino ad alcuni milioni di euro, forse a 6 milioni di euro.

Non abbiamo, invece, mi pare, sufficiente attenzione nella capacità dei comuni di fare lotta all'evasione sui loro tributi. L'Agenzia del territorio sta ricominciando ormai da mesi a ricentralizzare tutte le procedure di valutazione catastale, ossia tutta la questione della cartografia, mentre dovremmo aiutare i comuni sempre di più a gestire il catasto, perlomeno a cogestirlo con l'Agenzia del territorio. Stiamo centralizzando la gestione della base imponibile tipica dei comuni, come il catasto, ma diamo poi ai comuni la possibilità di agire sugli scontrini IVA, il che non è il loro mestiere.

Mi dispiace, professore, ma, secondo me, l'intera sua relazione introduttiva fa parte della questione *marketing* e propaganda governativa. A questo punto passo e non le rivolgo alcuna domanda.

Tutte le mie domande sono, invece, rivolte agli interventi successivi, che mi sembra aiutino meglio la Commissione a entrare nell'ambito di un lavoro complicato.

Per quanto riguarda il *tax design*, dovendo giocare a carte scoperte, è inutile che ci nascondiamo il fatto che l'ipotesi di devolvere le imposte di registro e le ipocatastali era un'ipotesi che da tanto tempo circolava, sia in letteratura, sia nella discussione pubblica.

Chi vi parla è stato il promotore di un rapporto presentato nel 2004 dal comune di Roma e dall'ANCI, proprio su questo argomento. Non c'è alcun problema dal

punto di vista del *tax design*. L'ipotesi di devolvere quel tipo di tributi ai comuni rientra in un percorso condivisibile.

Dobbiamo, però, capire meglio alcune questioni illustrate dal dottor Pinto e dobbiamo lavorare meglio su almeno tre.

La prima è che si tratta di gettiti distribuiti in modo fortemente disomogeneo e asistemático, in funzione soprattutto della dimensione del comune. Fin da quando svolgemmo quel lavoro nel 2004 in sede ANCI, forse il dottor Pinto se lo ricorda, proponemmo che la devoluzione del registro ipocatastale fosse rivolta ai grandi comuni.

L'avevamo pensato in sede ANCI per i grandi comuni, perché i tecnici ci avevano riferito che la numerosità e la sistematicità nel tempo dei trasferimenti per effetto della legge dei grandi numeri poteva costituire una base imponibile sufficientemente stabile soltanto per i grandi comuni. Bisogna capire un po' meglio come gira questo meccanismo, sia nella fase transitoria, sia in quella definitiva.

In secondo luogo, va capito meglio il rapporto fra fase transitoria e fase definitiva, cioè la nuova imposta della fase definitiva rispetto a tutte quelle che aboliamo nella fase provvisoria. Potremmo magari accogliere da parte degli uffici ulteriori elementi di delucidazione, anche per iscritto.

Infine, il punto forse più importante è che, quando sommiamo tutti questi tributi anche alla cedolare secca, otteniamo il risultato di un volume di risorse superiore agli attuali trasferimenti. L'insieme dei tributi devoluti insieme alla stima del gettito della cedolare secca implica, quindi, un volume di risorse superiore agli attuali trasferimenti. Quello della cedolare secca è un altro dei temi di discussione, di analisi e di approfondimento.

Prendendo per buone tali cifre, ciò significa, in sostanza, che il Governo ci propone — è una riflessione che dobbiamo svolgere — un sistema in cui, rispetto ai criteri e ai principi della legge delega, non si usano le partecipazioni. Il Governo ci sta indicando, cioè, che abbiamo trovato

un fascio di tributi che devolviamo ai comuni più che compensativo degli attuali trasferimenti.

A questo punto delle tre gambe previste dalla legge delega per il finanziamento dei comuni, ossia tributi propri, partecipazioni e fondo perequativo, ne bastano due, perché stiamo dando ai comuni una quantità di tributi propri più che sufficiente e, quindi, non occorre la compartecipazione.

Dal punto di vista del *tax design* ne faccio un punto di riflessione, nonché di elemento critico, soprattutto per il fatto che non sono per nulla definiti i fondi perequativi.

Per l'imposta municipale il tema cruciale è quello appena citato. Anche nel caso dell'imposta municipale come qui disegnata, vi è una base imponibile distribuita in modo fortemente disomogeneo sul territorio.

Sicuramente mi permetterei di chiedere agli uffici del Governo di fornire a questa Commissione, sulla base dei dati dell'Agenzia del territorio, l'effettiva distribuzione di questa base imponibile per comune. È un dato essenziale per capire il punto che sto ora illustrando. Non pretendo che mi rispondiate subito, ma una risposta va data.

Se l'effettiva base imponibile è, alla fine, come sembra di capire, quella delle seconde case, siano esse date in affitto o in locazione ovvero restino nella disponibilità del proprietario, si tratta con tutta probabilità — dobbiamo vedere i dati — di una base imponibile distribuita in modo fortemente disomogeneo sul territorio, che credo non possa essere adeguata a un finanziamento unicamente basato sull'autonomia tributaria, senza partecipazioni e con una possibilità di forti sperequazioni.

Tali sperequazioni, badate bene, non sono tra Nord e Sud in questo caso, ma fra comuni e comuni. A Rimini andrà benissimo, ma mi domando a Busto Arsizio o in qualsiasi comune dell'*hinterland* milanese come faranno a finanziarsi. A

Taormina andrà benissimo, ma mi domando come farà a finanziarsi qualsiasi comune dell'interno della Sicilia.

Per quanto riguarda l'imposta di registro, vi è dunque un tema di sperequazione della base fra grandi e piccoli comuni e per l'IMU di sperequazione della base imponibile fra comuni che hanno molte seconde case e comuni che non ne hanno.

Mentre domando non solo chiarimenti verbali, ma carte e dati in merito a quanto sto affermando, concludo le mie richieste di chiarificazione rilevando che è proprio questo il punto che lascia perplessi sull'idea di usare solo due delle tre gambe, ossia sul fatto di avere basi imponibili fortemente sperequate. Se ci avessero proposto come base un pezzetto di IRPEF, esso sarebbe stato più omogeneamente distribuito rispetto sia ai trasferimenti immobiliari, sia alle seconde case. Su questo tema abbiamo bisogno di molti dati e di una riflessione sul *tax design*.

Sull'ultimo punto del *tax design* sarò breve. Avremo modo di discuterne. È quello della cedolare secca. Non sono gli uffici tecnici a poter rispondere e, quindi, non pongo la domanda a loro, ma tengo a lasciarla agli atti, perché la rivolgo al Governo. È presente il Ministro Calderoli e, quindi, il Governo risponderà, quando potrà.

Che relazione c'è fra questa proposta e la riforma fiscale complessiva? Prendere solo questa proposta di abbattimento al 20 per cento delle imposte che pagano i proprietari immobiliari persone fisiche sugli affitti, indipendentemente da un *tax design* complessivo per quanto riguarda la complessiva riforma dei redditi di natura finanziaria e da capitale, è un po' un regalino a questa categoria di contribuenti.

Presentata in una forma in cui si effettua una complessiva riforma dei redditi da capitale e di natura finanziaria in cui tutto si porta al 20 per cento per motivi di non distorsione allocativa delle scelte di investimento — il che significherebbe aumentare dal 12,5 al 20 per cento la tassazione dei redditi finanziari da

titolo e da obbligazione e diminuire dal 27 al 20 per cento quella sui depositi bancari, eliminando così la distorsione che oggi esiste nel sistema italiano, che tassa con sostitutive diverse i differenti redditi finanziari — la proposta cambia notevolmente.

La sola cedolare secca si presta inevitabilmente a questo tipo di critica, che le assicuro, professor Antonini, in letteratura e nel mondo accademico è stato già mosso spesso in questi mesi.

Passo alla terza area di questioni, cioè alla sostenibilità per la finanza comunale. Questo a me sembra il punto più delicato del decreto. Quelle che ho trattato finora sono quasi questioni accademiche e, infatti, le ho rubricate come *tax design*.

Il punto della sostenibilità mi sembra il più complicato per due motivi. Il primo è per via di quanto è scritto all'articolo 1, comma 5, per la fase transitoria. È vero che esiste anche una fase successiva, al 2014, però, come diceva Keynes, nel lungo periodo saremo tutti morti, come anche nel medio periodo. Ci dobbiamo preoccupare, quindi, se fra il 2011 e il 2014 i comuni resteranno vivi oppure se li facciamo morire in questo Paese. Quello che succede in fase transitoria è altrettanto importante del *tax design* definitivo.

La lettura dell'articolo 1, comma 5, del decreto mi crea grandi perplessità. Innanzitutto c'è un nuovo rimando di tutto l'assetto della distribuzione dei tributi devoluti a un decreto del Ministro dell'interno, un'altra fonte secondaria.

In pratica il lavoro di questa bicamerale e di questo Parlamento è un'attività da passacarte, perché gli schemi di decreto che il Governo ci porta sono tutti pieni di rinvii a nuovi decreti e a nuovi atti amministrativi. Presidente, in tal caso possiamo anche chiudere questa bicamerale, chiudere il Parlamento e lasciare che il Governo faccia da sé, con decreti primari, secondari, fonti amministrative e non ci faccia perdere tempo. C'è di nuovo un rimando di questo tipo.

Si parla poi di due fondi sperimentali. Domando in questo caso agli uffici se il

modo in cui sono definiti in questo decreto delegato i fondi sperimentali sia coerente con i criteri e con i principi che abbiamo scritto nella legge n. 42. A occhio a me non sembra, ma sono un'economista e, quindi, mi rimetto a un parere degli uffici.

Per il riparto non è indicato alcun criterio. In pratica questo articolo 1, comma 5, dispone che per tre anni, mentre ancora i fabbisogni standard non saranno definiti — perché sappiamo che li definiremo, nella migliore delle ipotesi, un po' l'anno prossimo per l'anno successivo e così via — ci sarà una procedura di divisione di questi fondi sperimentali di riequilibrio totalmente discrezionale nelle mani di un rapporto bilaterale Stato-comuni.

Stato e Comuni, tramite la Conferenza Stato-città, decideranno come attribuirsi e distribuire fra loro 12-13-14 miliardi di euro — l'altro problema è ovviamente quello delle asticelle finanziarie — senza alcun rispetto dei criteri di principio della delega legislativa, senza alcun elemento di trasparenza, senza alcun controllo parlamentare.

Non mi pare che avessimo scritto questo nella legge n. 42. Anche se questa è una fase transitoria, è una fase di tre anni, peraltro in momento anche difficile, e non credo che questi fondi sperimentali possano funzionare in questo modo. Dobbiamo sicuramente trovare un modo — non so quale sia e mi appello agli uffici del Governo e del Parlamento per trovarlo — affinché i fondi perequativi ovvero i fondi di riequilibrio, che non sono i fondi perequativi, funzionino in modo coerente con i principi della delega fin da subito e non solo da chissà quando.

Dal punto di vista della sostenibilità — mi sto avviando alle conclusioni delle mie richieste di chiarimento — contano anche le quantificazioni di questo decreto, che sono molto complesse. Mi dispiace che né il professor Antonini, né i dirigenti del Governo che ci hanno illustrato il decreto si siano soffermati sulla questione delle quantificazioni finanziarie. Qualcuno ce ne verrà a parlare, presidente, convoche-

remo la Ragioneria generale dello Stato, ma gli aspetti di quantificazione sono molto rilevanti.

Un primo aspetto di quantificazione è quello relativo alla cedolare secca, in cui dovremo capire perché sembra, a primissima vista, che il Governo ci fornisca nella sua relazione tecnica una quantificazione diversa da quella fornita in precedenti discussioni parlamentari degli ultimi anni, a fronte di proposte parlamentari che andavano in quella direzione.

Mi faccio latore di una domanda che sicuramente vi porrà il senatore Baldassarri. Me l'ha già anticipata, ma la faccio mia. Negli ultimi anni in Parlamento era stata proposta numerose volte la cedolare secca e sembra — altrimenti chiaritecelo — che la quantificazione che il Governo propone della perdita di gettito connessa all'introduzione di tale strumento sia diversa da quella effettuata anche soltanto pochi mesi fa.

Bisogna capire perché, se è per via del fatto che la norma proposta è diversa dagli emendamenti presentati nelle passate finanziarie o perché ci sono nuove basi informative. Su questo punto bisogna capire. Naturalmente non vi sfugge il fatto che il mancato accordo con cui questo decreto arriva in Parlamento dipenda essenzialmente da questo elemento.

Ricostruendo le fasi della trattativa politica e istituzionale che il Governo ha svolto con i comuni e, quindi, ripercorrendo una fase in cui c'era stata un'apertura rilevante dei comuni, fra luglio e agosto, e una fase successiva in cui essi non hanno dato l'intesa su questo decreto, credo di capire che questo sia un punto centrale.

Se stiamo trasferendo ai comuni il gettito di un'imposta che in queste relazioni tecniche è sovrastimata e se indichiamo che in tal modo riportiamo in alto l'asticella rispetto al taglio di 2 miliardi e mezzo considerando che con l'apposita norma del decreto legge n. 78 non se ne sarebbe tenuto conto quando si sarebbe

fatto il federalismo, per i comuni è molto importante capire se queste quantificazioni siano o non siano credibili.

Mi pare di capire che finora gli elementi che il Governo ha fornito abbiano indotto i comuni a ritenere che non fossero credibili. Naturalmente questa bicamerale, questo Parlamento, non è il difensore corporativo di nessuno e, quindi, se gli uffici ci porteranno elementi credibili, siamo pienamente disponibili ad approvare questo elemento di copertura finanziaria. Occorre, però, disporre di tutti i dati.

Sui particolari non mi dilungo, perché sono tantissimi. Ha ragione il dottor Pinto.

L'ultima domanda che porrei — non so se potete e volete rispondere — è rivolta anche in questo caso al Ministro Calderoli, ma presenta anche un rilievo tecnico.

Il circuito autonomia e responsabilità è un circuito in cui il fornitore di servizi di prossimità, nel nostro caso i comuni, viene finanziato dai cittadini elettori, che poi valutano ed eleggono chi fornisce tale servizio e se ne assume la responsabilità politica. Il circuito è fra cittadini residenti in un'area che ha un dato profilo amministrativo e istituzione che eroga servizi di prossimità all'interno di tale area.

A me non pare che abbiamo risolto il problema affermando che la principale imposta con cui i comuni si finanziano è basata sulle seconde case e sui trasferimenti di proprietà immobiliare.

Come sapete, circa l'80 per cento delle famiglie italiane è proprietario della casa che abita e, quindi, l'80 per cento delle famiglie italiane non sarà chiamato a contribuire al finanziamento dei servizi di prossimità dell'area in cui risiede: al pagamento di quei servizi saranno chiamati, invece, i proprietari di seconde case, gli inquilini, se l'IMU pagata dai proprietari che locano viene trasmessa sull'affitto, ovvero i trasferimenti di proprietà, che sono un fatto asistematico. A me non sembra, quindi, che abbiamo risolto il tema di una vera autonomia impositiva dei comuni all'interno del circuito federalista di autonomia e responsabilità.

Su questo tema ho una domanda sia politica, sia tecnica. Mi sentirei di rivolgerla anche ai tecnici, se vogliono rispondere.

Visto che per mesi e mesi abbiamo letto sui giornali che avete lavorato su un'ipotesi di *service tax*, con ampie dichiarazioni, ma anche con valutazioni tecniche, studi e progetti, e visto che alla fine il Governo ha deciso, forse con una decisione politica, di toglierla da questo decreto, mi sentirei di domandarvi perché la *service tax* sia stata tolta da questo decreto dopo che era stata trattata. I giornali riferivano che era quasi pronta.

In secondo luogo, vorrei sapere quali sono dal punto di vista tecnico gli elementi di costo e di beneficio che tecnicamente si potrebbero considerare in un'ipotesi di *service tax*, ossia di sostituzione della vecchia ICI con una *service tax*.

Voglio ricordare che, dato che dei 12-13-14 miliardi di trasferimenti che dobbiamo fiscalizzare, 3,8, quasi 4 miliardi, derivano dalla vecchia ICI prima casa, che è stata eliminata — una vecchia ICI prima casa che aveva una determinata distribuzione territoriale perché era pagata dall'80 per cento delle famiglie proprietarie delle loro case in tutto il territorio — a maggior ragione, fiscalizzare i trasferimenti con basi tributarie tanto disomogeneamente distribuite, sembra un'operazione molto complicata e difficile, che soprattutto non garantisce la sostenibilità dei singoli comuni.

Non vorremmo che, visto che dei fondi perequativi previsti dalla legge n. 42, non se ne parla — perché in questo decreto esistono solo questi fondi di riequilibrio temporanei — non vorremmo che si andasse a una situazione in cui pensiate che, con la devoluzione di questi tributi e con un'IMU disegnata in questo modo alla fine siano gli stessi comuni a doversi perequare fra di loro, attribuendo quelli che hanno molta base imponibile una parte del loro gettito a tutti gli altri, con una perequazione fra comuni ricchi in seconde case o in trasferimenti immobiliari che danno ai comuni poveri tali basi imponibili.

Vi avverto che, a mio avviso, questa ipotesi di perequazione è assolutamente contraria ai criteri della legge delega, che parlano chiaramente di fondi perequativi di tipo verticale.

D'altra parte, però, con basi imponibili così disomogeneamente distribuite rischiamo di avere alcuni comuni paradossalmente sovrafinanziati e altri sottofinanziati.

Voi ve ne siete accorti, tanto che nella fase transitoria, quindi nei fondi perequativi provvisori dall'anno prossimo, vi tenete in mano la più totale discrezionalità di riparto dei fondi, in una sorta di compromesso neocorporativo tra lo Stato e i comuni, che da soli decidono come ripartirsi questi soldi.

Non mi pare che siamo di fronte a un'operazione di riforma strutturale, ma a un lavoro che forse, per alcune decisioni politiche che sono state prese, è molto sghebro e storto. Se il Governo ha ragione quando afferma che la finanza comunale oggi è un albero storto, con questo decreto essa diventa un albero ancora più storto e più zoppo.

Vediamo adesso nei lavori di questa bicamerale come sia possibile raddrizzarlo, ma fornitemi anche gli elementi che vi hanno portato, per esempio, a non varare la *service tax* o a disegnare i fondi sperimentali di riequilibrio come li avete disegnati nell'articolo 1, comma 5.

WALTER VITALI. Riprenderò alcune domande poste dal collega Causi. Vorrei prima, però, svolgere una premessa, visto che cominciamo adesso l'esame di questo importante decreto.

Per iniziare ho un'osservazione circa la composizione dell'Aula. Vedo che sono presenti molti colleghi di opposizione, tranne lei, presidente, che, in quanto tale, non è la rondine che fa primavera, perché siamo in autunno molto inoltrato. Il fatto che manchino i colleghi della maggioranza — lo voglio stigmatizzare — è sconcertante, perché credo che questo sia un tema che debba interessare tutti, indipendentemente dalla particolare contingenza politica che stiamo vivendo.

D'altra parte, è noto anche che, in momenti di crisi o qualora si dovesse andare malauguratamente a elezioni anticipate, fino a quel giorno vive un Governo, che ha il potere di emanare decreti legislativi, in base alla legge delega del 2009, e vive la Commissione parlamentare, che ha il compito di esprimere il parere. Per noi non cambia nulla, dunque, anche se sappiamo bene che il clima politico generale ovviamente influisce.

Con la seconda premessa vorrei utilizzare quest'intervento per rilevare che, come è sempre accaduto, il nostro Gruppo intende portare un contributo costruttivo a questa discussione. Già attraverso le domande del collega Causi ci siamo resi conto che abbiamo molte critiche al decreto così come è stato proposto dal Governo. Indipendentemente da ciò, però, è nostra intenzione ricercare in questa sede, naturalmente se possibile, un punto d'intesa, secondo noi, più avanzato.

Noi avizzeremo una proposta piuttosto definitiva, che credo possa aiutare i lavori della Commissione. Tale proposta partirà da un presupposto piuttosto diverso da quello dal quale è partito il Governo.

Il professor Antonini ha giustamente ricordato il principio di beneficio, cioè il fatto che chi è al Governo debba essere controllato dai cittadini. Questo principio è quello che deve, secondo noi, ispirare tuttora qualunque proposta in materia di autonomia e di responsabilità fiscale degli enti locali. Fu anche quello che ispirò il legislatore quando, nel lontano 1992, si introdusse l'ICI e, successivamente, nel corso degli anni Novanta, il riordino della fiscalità locale, che portò a un accrescimento notevole dell'autonomia impositiva dei comuni rispetto al periodo precedente.

Non v'è dubbio che, con l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, che comunque resta un punto da cui occorre partire e che non può essere messo in discussione, questo principio di beneficio viene meno.

Noi ci saremmo orientati sicuramente a proporre un riordino del complesso delle imposizioni immobiliari, riconoscendo che

su questo tema c'è una elaborazione che il Governo conosce, che è stata ricordata prima anche dal collega Causi e che è stata particolarmente sviluppata anche in sede di Associazione delle autonomie locali, la quale vede nei comuni un punto di riferimento fondamentale.

Dall'altro lato, però, poiché ci rendiamo conto che, con un'imposta come quella proposta dal Governo sugli immobili, non si può reintrodurre questo principio di beneficio, avanziamo anche la proposta dell'imposta comunale sui servizi, in sostanza il modello francese, quello cui ci ispiriamo. Si tratta di un'imposta per noi non aggiuntiva, ma sostitutiva di imposte esistenti, come, per esempio, la TARSU e l'addizionale IRPEF sul reddito delle persone fisiche per quanto riguarda i possessori di una sola casa e, quindi, dell'abitazione principale.

Per quanto riguarda il resto, ho parlato di una profonda riorganizzazione di tutto il sistema delle imposizioni immobiliari.

A tal fine, passo a quattro domande molto secche, proprio in ragione di questa premessa.

Vorrei, in primo luogo, riprendere la domanda già posta dal collega Causi. Poiché anche a noi risultava che il Governo stesse lavorando sull'imposta comunale sui servizi, o *service tax*, vorrei sapere perché questa via è stata abbandonata e quali sono le ragioni che hanno portato alla proposta del decreto legislativo tutto fondato sull'imposta municipale unica.

La seconda domanda riguarda la quantificazione e, quindi, è stata già posta dal collega Causi, e riguarda l'introduzione a partire dal 2011 della cedolare secca sugli affitti. Quanto fa perdere in gettito?

Anche noi la consideriamo un fatto positivo e l'abbiamo sempre proposta in occasione di tutte le finanziarie che sono state varate, in quanto è augurabile che attraverso questo meccanismo possa emergere un sommerso che esiste, ma nel primo anno tutti abbiamo sempre sostenuto che si verifica una perdita di gettito piuttosto significativa. È stata calcolata?

Poiché nella prima fase si costituisce questo fondo, dal quale poi vengono tratte le risorse per trasferirle ai comuni, è evidente che, se c'è una perdita di gettito, ciò va a discapito dell'entità complessiva del fondo e rende plausibili le preoccupazioni, espresse anche in sede istituzionale da parte dell'ANCI, circa un'ulteriore riduzione di risorse oltre a quelle ridotte attraverso la manovra economica di luglio e non neutralizzate come tale manovra prevedeva. Questa è la seconda domanda.

Mi pare che la terza domanda non sia stata ancora posta ed è a sua volta molto importante per noi, perché rappresenta un altro presupposto della nostra critica.

Essa riguarda l'aliquota base dell'imposta municipale unica nel caso del possesso, per la quale si rinvia a un ulteriore decreto che dovrebbe emanare il Governo. Non dubito che in sede tecnica si sia calcolato a quanto debba ammontare questa aliquota base.

Noi siamo preoccupati e sospettiamo che il dato non sia stato scritto perché si tratta probabilmente di un'aliquota base piuttosto elevata, anche perché, comprensibilmente, il decreto, per esempio, compie detrazioni o sgravi fiscali per quanto riguarda gli immobili non a uso residenziale e quelli in locazione.

Alla fine, se si tratta, come noi riteniamo, di un'aliquota base piuttosto elevata, il problema dell'autonomia dei comuni si pone. Come si fa a fondare tutta l'autonomia impositiva comunale su un tributo la cui reale applicazione è innanzitutto molto squilibrata sul territorio e ha poi una base di partenza talmente alta che ulteriori aumenti di aliquote risultano insostenibili?

Il dubbio è duplice e riguarda, da un lato, il fatto che viene meno il principio di beneficio e, dall'altro, che solo a parole si concede ai comuni maggiore autonomia, perché nei fatti poi sarà difficilissimo poterla utilizzare.

Da qui scaturisce l'idea di un'imposta comunale sui servizi che riguardi tutti i residenti e che per i possessori di prima casa non sia altro che una sostituzione dei

contributi esistenti. Sarebbe importante perché li si recupera tutti al principio di beneficio.

La quarta e ultima domanda, anch'essa già formulata, si riferisce al funzionamento del meccanismo dei fondi perequativi. Non c'è dubbio che la perequazione sia una questione essenziale.

Leggo da uno scritto del professor Burratti che « il decreto rinvia al 2014 l'effettivo potenziamento dell'autonomia tributaria dei comuni e al 2016 l'attivazione dei meccanismi perequativi previsti dalla legge n. 42, ovvero tempi piuttosto lontani rispetto al maggio 2011, che è la data limite per l'emanazione dei decreti delegati ».

Se si introducono due fasi così distinte, di cui la prima sostanzialmente non muta rispetto alla situazione attuale, ma ha bisogno del riequilibrio, è ovvio che la seconda, cioè quella dell'effettiva perequazione, scatta solo al termine della prima.

Ci saranno, quindi, cinque anni nei quali funzionerà il meccanismo di riequilibrio e solo al termine del quinto anno, cioè all'inizio del sesto, si metterà in funzione il fondo perequativo previsto dalla legge. Si tratta effettivamente di un rinvio piuttosto lontano nel tempo, che non era assolutamente previsto dalla legge n. 42 e che la contraddice.

MARCO STRADIOTTO. I colleghi D'Ubaldo, Causi e Vitali hanno già espresso la nostra posizione, le nostre obiezioni e ovviamente le nostre proposte.

Voglio chiedere se avete provato a fare una prova rispetto alle situazioni di alcuni enti locali e di alcuni comuni rispetto alla formula che ne esce.

La mia impressione è che effettivamente in alcune aree e in alcuni comuni, sicuramente non nelle grandi città, ma nei piccoli comuni della periferia, può essere che alla fine ci sia sempre e assolutamente bisogno del fondo perequativo.

Poiché immagino che, in prospettiva, in futuro, i fondi perequativi, se il federalismo funziona, dovrebbero andare a zero, perché ciò significa che nel frattempo

l'autonomia finanziaria vera funziona, quel meccanismo, che si basa solo ed esclusivamente su alcuni cespiti, rischia forse di escludere alcune realtà.

In merito chiedo se ci sia l'idea di eseguire tali prove. Noi avanzaeremo una proposta che si pone questo tipo di obiettivo.

Per la questione ICI prima casa sono tra coloro che da sempre hanno sostenuto di toglierla, perché era una tassa ingiusta — ho già avuto modo di affermarlo in Commissione — in quanto, purtroppo, le rendite catastali non erano equilibrate ed eque.

Le abitazioni costruite nell'ultimo ventennio avevano, infatti, una rendita catastale che si avvicinava a quello che poteva essere il valore di mercato, mentre quelle accatastate prima avevano valori assolutamente minimi, tanto che capitava nelle nostre città che chi abitava in centro e godeva, peraltro, dei migliori servizi, tolta la detrazione sulla prima casa, pagava ICI solo sui *garage*, perché non si applicava la detrazione, e per la prima casa non pagava assolutamente nulla, mentre chi viveva in periferia con case costruite nel corso degli ultimi vent'anni, spesso famiglie con figli in maggiori difficoltà, di fatto sosteneva il peso maggiore rispetto a questo tipo di tassa locale e di questa cosiddetta autonomia finanziaria.

Asserito che togliendo l'ICI si è compiuta un'opera di giustizia rispetto al fatto che tale cespite pesava solo su alcune famiglie rispetto ad altre, il problema esiste e credo che la questione di pensare di affrontare l'autonomia impositiva senza immaginare che anche quella parte di cespiti possa dare un gettito all'ente territoriale rappresenti un errore, un errore che probabilmente si sta commettendo in virtù di promesse elettorali fatte in periodi in cui l'economia era in una situazione completamente diversa — ricordiamocelo — e quindi rispetto a questo punto vi invito a stare attenti: la riforma che stiamo varando non è per domani mattina, ma per i prossimi anni.

Rispetto a questo punto, poiché immagino che il federalismo funziona, come ha affermato il professor Antonini prima, sul fatto che alla maggiore autonomia debba corrispondere maggiore responsabilità, bisogna che prima o poi i fondi perequativi non esistano più. Bisogna, però, anche che facciamo in modo che ciò possa effettivamente accadere.

Su questa questione penso che serva assolutamente che il pezzo che noi proporremo venga integrato. Non rivogliamo l'ICI prima casa — abbiamo già avuto modo di ribadire perché fosse giusto toglierla — ma rileviamo che esiste questo tipo di problema e che, quindi, su questa questione pensiamo sia necessario innanzitutto che voi proviate la vostra proposta in alcune entità territoriali, in alcuni piccoli comuni dove non ci sono seconde case, attività e neanche case in affitto.

Chiedetevi dove questi enti riescono a trovare le risorse per garantirsi l'autonomia impositiva. Probabilmente avranno sempre bisogno di avere il fondo perequativo che li finanzia e credo che questo non sia un modo corretto per far sì che un amministratore locale sia responsabilizzato e, quindi, agisca correttamente, dal momento che comunque esiste sempre il fondo perequativo che lo finanzia.

Su questo tema credo che sia necessario che noi della Commissione, insieme al Ministro e alla Commissione tecnica, riusciamo a trovare la soluzione per dare risposta a questo quesito. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

LUCA ANTONINI, Presidente della CO-PAFF. Mi dispiace che l'onorevole Causi abbia frainteso le mie considerazioni, perché francamente le condivido profondamente dal punto di vista tecnico.

Credo che il coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione sia un'iniziativa assolutamente fattibile, che è stata sperimentata con successo in Emilia Romagna. Basti vedere i dati della direzione generale dell'Agenzia delle entrate di questa re-

gione. In alcuni casi, per esempio, sono emerse, grazie alla collaborazione dei comuni, situazioni in cui alcuni personaggi possedevano 32 unità immobiliari e non presentavano dichiarazioni dei redditi.

Esistono, dunque, casi di successo, che vanno studiati e possono diventare un paradigma e un modello anche da estendere. Non credo che il comune non sia in grado di verificare se un immobile è affittato o no. Ritengo, invece, che possa farlo meglio di un livello centrale.

Sono anche profondamente convinto che il sistema di 18 tributi esistenti — a diverso titolo, come ricordava il collega Causi — sia un problema per un cittadino. A un convegno accademico ho chiesto ai tributaristi quale fosse il numero dei tributi esistenti a livello locale e non mi hanno saputo rispondere.

Non mi sembra *marketing* politico, ma mi pare di mettere in evidenza un'esigenza reale. Sono d'accordo che i sistemi siano perfettibili, ma occorre stare attenti anche a sistemi troppo perfetti, che poi non si riescono mai ad attuare.

Mi sembra che il punto di fondo della questione, dal punto di vista del principio e del disegno fiscale, sia la questione della prima casa. Avevamo di fronte un Governo che non intendeva reintrodurre l'imposta sulla prima casa. Se la proposta è di un disegno in cui tale imposta sia inserita, ricordo che la legge n. 42 dispone che non ci debba essere. Questo è il problema. Ho finito. Passerei la parola al dottor Pinto.

WALTER VITALI. Noi non proponiamo un'imposta patrimoniale sulla prima casa. Abbiamo parlato di un'imposta comunale sui servizi, che paghino tutti in quanto residenti, compresi i possessori di prima casa, in quanto imposta sostitutiva di due tributi esistenti, la TARSU e l'addizionale IRPEF.

Questa è la nostra proposta e volevamo chiedere, poiché ci risultava che inizialmente il Governo avesse cominciato a ragionare di questa possibilità, perché poi non l'abbia proposta. Non è una nuova imposta sulla prima casa, ma un'imposta

che ha un presupposto diverso. Lo chiederemo al Ministro Calderoli.

MARCO PINTO, *Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze*. Provo rispondere telegraficamente, tralasciando le questioni che hanno valenza politica.

L'ICI avrebbe carattere di residualità, secondo alcune osservazioni. Oggi l'ICI diversa dalla prima casa vale 10 miliardi, quindi non è un'imposta marginale.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Da chi è pagata? Il senso del mio intervento era preciso.

MARCO PINTO, *Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze*. Lei ha svolto una prima osservazione, invitando a prestare attenzione perché nel semplificare si dimentica che la complicazione a volte non è fine a se stessa, ma risponde a un bisogno di equità. Esiste, quindi, il rischio che, semplificando troppo, si tagli con l'accetta e si tralascino casi che avrebbero meritato ben altra attenzione.

La situazione va vista caso per caso: valuteremo i costi e i benefici e vedremo quali sono le situazioni realmente penalizzate.

A proposito dell'ICI diversa dalla prima casa ha usato l'espressione di marginalità, ma ricordo che si tratta di 10 miliardi di euro. Riprendo il tema perché sono stati svolti discorsi di perequazione e di distribuzione, che sono altri discorsi.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Io pongo un problema semplice: vorrei sapere, ai fini del verbale, chi paga questa ICI, che è residuale filosoficamente, ma corpora materialmente. La pubblica opinione ha diritto di sapere oggi, prima che la cambiamo, come sia costruita e chi la paga.

Riferisco anticipatamente che la pagano sostanzialmente le imprese. Il Governo ora avanza una proposta e una modifica che consacra il fatto che la pagano le imprese e le figure giuridiche.

Politicamente posso affermarlo e rilevare che la Lega presenta questa proposta per il Nord produttivo?

PRESIDENTE. Lasciamo concludere per un minuto e poi alle 16 interrompiamo. Decideremo poi con l'ufficio di presidenza e con il presidente La Loggia se riprendere il discorso in un'altra occasione.

MARCO PINTO, *Vice capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze*. Procedo per piccoli flash.

Il fondo sperimentale è diverso dal fondo di riequilibrio. Il fondo sperimentale nasce da una precisa preoccupazione: esiste un problema di distribuzione geografica, ossia i trasferimenti viaggiano diversamente da come viaggia l'imposta, e proprio per questa ragione creiamo il fondo sperimentale, che diventa la sede del riequilibrio.

Originariamente non nascondo che avevamo immaginato di inserire nella norma un principio progressivo di rivoluzione del gettito: il primo anno si sarebbe partiti con il 20 per cento e l'80 al fondo perequativo, poi 40 e 60 e via scorrendo.

Si è deciso poi, proprio per tenere conto che, in realtà, alcuni tributi, ovvero quelli sui trasferimenti, potevano avere un andamento non particolarmente omogeneo ed essere ancor più sperequati dal punto di vista territoriale, d'intesa con i comuni, di trovare altre soluzioni.

Questo testo non è in sé tanto condiviso dai comuni, ma è frutto di un confronto che è continuato, anche in quest'ultimo periodo, e che porterebbe a ulteriori affinamenti del testo.

A proposito della compartecipazione, con i comuni si stava ragionando sulla possibilità che la compartecipazione che lo Stato avrebbe sui tributi devoluti venga spostata tutta sulla cedolare secca. Essa rimarrebbe una sorta di tributo statale, un'iniziativa ragionevole che risponderebbe in parte anche ad alcune osservazioni mosse.

Sulla quantificazione, in realtà, abbiamo lavorato moltissimo e abbiamo ela-

borato anche alcuni aggregati comune per comune, che abbiamo messo a disposizione dei comuni stessi. Il confronto è ancora in atto, ma non voglio banalizzare le osservazioni, ragion per cui mi devo fermare.

PRESIDENTE. Interrompo l'audizione per motivi di tempo: i colleghi devono recarsi al voto. Porterò naturalmente al presidente La Loggia e all'ufficio di presidenza l'esigenza di un possibile proseguimento.

MARCO CAUSI. Volevo chiedere una cortesia. Avendo avanzato alcune richieste di acquisizione di dati e considerato che qui si lavora in modo cordiale, nonostante le asperità della politica e dell'accademia, se gli uffici governativi ritengono di poter fornire su alcuni elementi emersi anche

documenti di chiarificazione scritta, li accetto molto volentieri, insieme alle carte che abbiamo chiesto.

PRESIDENTE. Se anche il senatore D'Ubaldo ricevesse una parte di risposte scritte sarebbe in parte soddisfatto sulle sue esigenze.

Ringraziando i nostri auditi, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 febbraio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



16STC0011410