COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

29.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GIUGNO 2011

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO FRANCO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Franco Paolo, *Presidente* 3

Audizione di rappresentanti della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative), della Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e dell'Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI), in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione)*:

Franco Paolo, *Presidente* 3, 6, 7

PAG.

Belli Ermanno, *Capo Servizio legislativo e legale della Confcooperative nazionale* 3

Di Odoardo Elio, *Responsabile Ufficio fiscale della Legacoop nazionale* 7

Vitali Walter (PD) 6

ALLEGATO: Osservazioni sullo stato di attuazione del cd. federalismo fiscale. Documento depositato dai rappresentanti della Confcooperative, della Legacoop e dell'AGCI 9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO

La seduta comincia alle 14,10.

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 di rappresentanti della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative), della Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e dell'Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI), in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti della Confederazione cooperative italiane (Confcooperative), della Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e dell'Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI), in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Sono presenti l'avvocato Belli e il dottor Di Odoardo.

Do la parola all'avvocato Ermanno Belli, capo del Servizio legislativo e legale della Confcooperative nazionale, per lo svolgimento della relazione.

ERMANNO BELLI, *Capo Servizio legislativo e legale della Confcooperative nazionale*. Vorrei, anzitutto, presentare l'Alleanza delle cooperative italiane, costituita dalla AGCI, dalla Confcooperative e dalla Legacoop. Essa rappresenta a oggi oltre 43.000 imprese, quindi oltre il 50 per cento delle cooperative esistenti, ha più di 12 milioni di soci, produce circa 127 miliardi di euro di fatturato e ha 1.100.000 dipendenti occupati.

In questi anni di crisi le cooperative sono quelle che hanno resistito meglio perché nei periodi di vacche grasse hanno accumulato di più, quindi non hanno distribuito dividendi, non si sono sottratte il patrimonio, e negli anni di vacche magre stanno sfruttando un po' quello che hanno accumulato, con con effetti positivi sull'occupazione.

Nell'ambito della revisione in senso federalista, riteniamo che tutte le politiche fiscali debbano essere orientate al sostegno, all'investimento e allo sviluppo incentivando l'occupazione, la rioccupazione e alleggerendo la pressione sui redditi più bassi e sulla famiglie. Occorre proseguire il contrasto all'evasione, che mi pare in questi ultimi tempi stia dando ottimi frutti e, nell'ambito di questa attività, crediamo sia molto importante il coinvolgimento dei comuni con l'attribuzione di specifiche funzioni nell'accertamento dei tributi erariali. Per quelli comunali, ovviamente, questa competenza esiste già.

Bisognerebbe, inoltre, cercare di rafforzare le politiche di contrasto; in qualche modo alleviare la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese; infine, prevedere norme tributarie più chiare perché lo stato di incertezza sulle regole tributarie costa molto alle amministrazioni e ai cittadini.

Sull'attuazione del federalismo fiscale esprimiamo complessivamente un giudizio positivo, con qualche riserva sull'IMU così come è stata concepita. Giudichiamo molto positivamente, ad esempio, il sistema sanzionatorio che si è ipotizzato, dell'inventario di fine mandato con il simmetrico fallimento politico per i governatori regionali, sindaci e presidenti di provincia.

Non si vede perché, infatti, in una società gli amministratori che amministrano male possono essere rimossi, mentre, se durante il mandato avvengono fatti gravi nel sistema amministrativo degli enti locali, chi amministra male non risponde politicamente al suo elettorato se non in modo molto generico. La previsione di sanzioni come la decadenza automatica, quindi, l'interdizione da qualsiasi carica, l'ineleggibilità temporanea, la decurtazione di una quota del contributo elettorale per le liste che li hanno sostenuti crediamo siano sanzioni che possono avere un certo effetto, come deve essere, altrimenti si rischia di svuotare di significato l'espressione del « chi sbaglia paga ».

Giudichiamo, inoltre, molto positivamente il superamento del criterio della spesa storica, che privilegia le inefficienze con l'effetto che chi più spende più riceve dallo Stato; l'introduzione dei fabbisogni standard per alcune funzioni degli enti locali e dei costi standard soprattutto nel settore sanitario per evitare che lo stesso abbia prezzi così diversi a distanza di qualche centinaio di chilometri. Crediamo che questo sia un punto importantissimo perché fa subito emergere le inefficienze dell'amministrazione.

Riguardo al sistema tributario regionale e provinciale, condividiamo la centralità assegnata ai tributi propri derivati, alle addizionali e alle compartecipazioni al gettito di imposte erariali, pur nella convinzione che il sistema tributario debba conservare una sua organicità e omogeneità a livello nazionale delineando una cornice, nell'ambito della quale può muoversi l'autonomia degli enti territoriali.

In tema di IRAP, al di là delle manovre future, credo che si debba tendere a perseguire ciò che è stato iniziato nel 2006, la deduzione generalizzata di quote del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e dell'IRAP dal reddito di impresa.

Il decreto per la finanza regionale prevede la facoltà delle regioni di sopprimere l'IRAP, ma sappiamo benissimo che, non potendola sostituire con altre imposte, questo va più nel senso di un'affermazione di principio. Alcune regioni soprattutto, ovviamente, non potranno mai privarsi dell'IRAP, quindi si tratta di una possibilità più teorica che pratica, ma togliere dalla base imponibile una parte del costo del lavoro e per lo meno renderla deducibile dall'IRAP potrebbe essere un passo avanti che sarebbe sicuramente molto apprezzato.

Veniamo alle note dolenti, che sono quelle che riguardano l'imposta municipale, ossia il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Qui troviamo, innanzitutto, una carenza di definizione dell'immobile presupposto dell'imposta. Non c'è il rinvio all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, dell'ICI, che invece in circa vent'anni di manutenzione e integrazione era arrivato a una definizione di presupposto dell'imposta quasi perfetto.

A distanza di vent'anni circa torniamo daccapo, cosa che giudichiamo molto negativamente perché, ad esempio, sui fabbricati rurali strumentali agli imprenditori agricoli, quindi imprenditori agricoli individuali, cooperativi o anche società di capitali, si era raggiunta faticosamente una certa definizione con interpretazioni autentiche – la prima del Governo Prodi nel 2007, perfezionata dal Governo Berlusconi nel 2009 – ma se dal 2014 rimettiamo in discussione cosa è immobile presupposto dall'imposta, facciamo un passo molto lungo indietro, che ci porta a ripercorrere una strada sicuramente faticosa.

Ricordo che avevamo già segnalato, nel corso dell'iter parlamentare, la questione alla Commissione VI finanze della Camera, la quale nell'approvazione dei rilievi ha espressamente evidenziato l'opportunità di precisare meglio le nozioni di immobili, di terreni e di aree fabbricabili, eventualmente riprendendo la definizione di cui all'articolo 2 prima citato del decreto 504, cosa che il Governo non ha fatto. È

rimasto, così, in sospeso. Il tempo c'è perché entra in vigore del 2014 e credo che un piccolo aggiustamento a beneficio di tutti, sia delle amministrazioni sia dei contribuenti, si dovrebbe fare.

In relazione più specificamente alle cooperative e all'IMU, mi preme evidenziare che per una svista – credo che non possa esserci stata in questo una espressa volontà – le cooperative edilizie a proprietà indivisa, ossia quelle che mantengono la proprietà delle case costruite per darle in uso ai soci non in possesso di altra abitazione, se il testo rimane così come è, saranno le uniche a pagare l'IMU sull'abitazione principale.

Si tratta di un disguido, ma anche questo va eliminato perché altrimenti nel 2014, quando le migliaia di soci si presenteranno a fare la dichiarazione, la cooperativa pagherà l'IMU sulla prima case e chiederà il rimborso ai soci, cosa che oggi non avviene perché l'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 assimila le prime case delle cooperative a proprietà indivisa a quelle prime case delle cooperative edilizie a proprietà divisa che trasferiscono la proprietà degli alloggi ai soci.

Un ragionamento, invece, un po' più complesso, ma sotto certi aspetti anche molto chiaro, è quello che riguarda l'imposta unica di registro sui trasferimenti immobiliari. L'unificazione del regime impositivo con un'applicazione della sola imposta di registro al 9 per cento o quanto sarà, quindi assorbendo l'imposta di bollo, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale e tributi speciali catastali e tasse ipotecarie, è sicuramente positiva. Si sa che c'è quell'aliquota, quindi in pochissimo si fa il calcolo di quello che va pagato senza pensare a tante distinzioni. È positiva, dunque, la semplificazione, ma è negativo che il decreto legislativo n. 23, con un riferimento generico, sopprima tutte le aliquote differenziate e le cosiddette esenzioni e agevolazioni.

Qui non ci riferiamo esclusivamente alle cooperative, ma ad esempio alle ONLUS, che se oggi ricevono in donazione un immobile con destinazione obbligata per una casa di riposo per anziani, per dare assistenza ai portatori di *handicap* e così via, e l'immobile ha valore catastale di un milione di euro, pagano un imposta fissa pari a 168 euro. Diversamente, senza correzioni, quindi prendendo il decreto legislativo 23 così come è, dovrebbero pagare 90.000 euro.

Sappiamo tutti che tipo di soggetti sono le ONLUS, si tratta di volontari, che ovviamente non hanno nessuna disponibilità finanziaria e già per pagare l'imposta di registro sul trasferimento dovrebbero accendere un mutuo e ipotecare. Questo significa non metterle più in condizione di svolgere il loro lavoro, che mi sembra sia anche apprezzato un po' da tutti.

Per l'aspetto che riguarda le imprese agricole, il legislatore sin dagli anni Sessanta ha favorito l'accorpamento della proprietà perché è stato sempre detto che le aziende agricole italiane, come anche altre aziende, sono molto piccole. È stato, quindi, sempre favorito l'acquisto per aumentare le superfici aziendali. La legge è quella più nota sotto la denominazione « piccola proprietà contadina », che ha avuto queste agevolazioni dal 1963 fino al 2009 con proroghe annuali. Ogni anno le organizzazioni professionali ricordavano al legislatore che stava per scadere l'agevolazione e che andava prorogata di un altro anno, per quasi cinquant'anni.

Con la legge 13 dicembre 2010, n. 220, quest'agevolazione è stata messa a regime in modo che, anche se il legislatore dimenticava di prorogarla, l'agevolazione rimaneva in vigore; tuttavia in assenza di un espresso richiamo nel decreto legislativo sull'IMU la citata agevolazione si perde.

L'agevolazione consiste in questo: se un terreno agricolo è acquistato da un imprenditore agricolo a titolo principale, quindi uno che effettivamente lavora la terra e svolge quell'attività, anziché l'imposta proporzionale di registro, che oggi è pari al 15 per cento, pagava e ancora paga l'imposta fissa. Con questa nuova disposizione pagherebbe il 9 per cento, come se l'acquistasse un avvocato, un commercialista, un imprenditore, un non agricolo.

Altro discorso riguarda le cooperative edilizie per l'acquisto di terreni e dei fabbricati da ristrutturare, da cedere poi

ai soci. Anche questi hanno l'imposta di registro fissa e passerebbero alla proporzionale. Con questi aggiustamenti credo che si darebbe continuità anche alla politica che il Governo ha fatto da oltre vent'anni. Tra l'altro, nella relazione illustrativa al decreto legislativo 23 si parla di massima semplificazione per assicurare la facilità di applicazione del calcolo del tributo, ma con queste norme ovviamente non si semplifica, si varia il carico fiscale da un soggetto all'altro.

Lo spirito del federalismo fiscale dovrebbe essere quello della ripartizione del potere tributario tra gli enti impositori: se queste norme non saranno corrette, integrate e chiarite, invece, non si assisterà semplicemente alla ripartizione del potere tributario, ma anche a quella del carico fiscale tra i vari contribuenti. Non credo che questo fosse nello spirito della delega.

Peraltro, il termine « agevolazioni » è sempre stato equivoco perché molto spesso si includono nella definizione anche le esclusioni: le agevolazioni sono un trattamento di favore; l'esclusione, invece, è esclusione da imposizione perché magari sono soggetti diversi che non meritano lo stesso trattamento di altri. Le esclusioni dall'imposizione ci sono state per gli enti mutualistici, quindi non lucrativi, i trattamenti di favore per gli enti lucrativi. Trattandosi, quindi, di due soggetti diversi, le esclusioni dovrebbero poter rimanere.

Da ultimo, per non tediare la Commissione, vorrei porre una riflessione importantissima riguardante il carico dei cittadini e delle imprese: nel sistema attuale c'è uno squilibrio tra il carico tributario a favore dei residenti e a sfavore dei non residenti e delle imprese. Questo squilibrio può essere, a nostro avviso, temperato con la tassazione sui servizi urbani. Esclusa l'IMU per la prima casa, il soggetto con una seconda casa paga l'IMU per questa, pagherà la tassa sui servizi per la prima sul luogo dove risiede perché usufruisce dei servizi, ma paga anche i servizi sul comune dove è ubicata la seconda. La prima è utilizzata al 95 per cento, la seconda al 5 per cento. Se ha una terza o una quarta casa, il problema si aggrava ancora di più.

Siamo d'accordo, quindi, al mantenimento dell'esclusione dell'IMU sulla prima casa, però andrebbe riequilibrata la tassa sui servizi sulle seconde e terze case perché, se si fruisce dei servizi a Roma e si hanno case a Frascati, a Grottaferrata e così via, ovviamente dei servizi a Grottaferrata non si usufruirà, oppure se ne usufruirà in minima parte. Sarebbe, dunque, necessario riequilibrare questo esborso con una tassazione dei servizi minima, altrimenti è come se ci fossero due imposte che incidono sul possesso indipendentemente dal servizio che si riceve e questo non crediamo che possa e che dovrebbe essere corretto.

Ovviamente, nella tassa dei servizi va presa in considerazione la superficie dell'immobile, elemento imprescindibile, ma anche l'uso che se ne fa in base alle persone che lo occupano, tenendo conto del numero dei componenti familiari conviventi e così via.

Credo che questi siano i punti più importanti dell'IMU che ci premeva sottolineare. Vi preghiamo di tenerne conto e vi ringraziamo per averci ascoltato.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o fare osservazioni.

WALTER VITALI. Do atto all'Alleanza delle cooperative, che tra l'altro è una nuova realtà che si sta presentando anche qui in Parlamento, di aver fatto considerazioni molto puntuali. Abbiamo audito anche le organizzazioni sindacali e martedì audiremo le altre organizzazioni imprenditoriali.

Già da queste prime due audizioni, quelle dei sindacati e la vostra, emergono molte delle critiche, delle considerazioni che come Partito Democratico avevamo fatto proprio al decreto sul fisco municipale, in modo particolare circa l'opportunità di introdurre qualche forma di tassazione. Sicuramente anche la Confindustria sosterrà la stessa posizione. Ne sono sicuro perché l'ha dichiarato anche il professor Antonini, quindi mi pare che sia molto ampio l'arco dei sostenitori secondo

i quali l'introduzione di una fiscalità locale tutta fondata su chi non abita nel territorio di riferimento introduce delle distorsioni. Sono parole del professor Antonini dell'intervista di lunedì a *Il Sole 24 Ore*.

La mia domanda riguarda l'IRAP. Vorrei conoscere con precisione la vostra proposta visto che la delega fiscale riguarderà anche questo aspetto. Si parla addirittura di una soppressione di quell'imposta nel 2014. Francamente, non capisco come potrà avvenire dal momento che si tratta di 37 miliardi di euro. Il PD, nel suo pacchetto di proposte sul fisco, ha avanzato l'idea di scorporare, se non sbaglio, la componente lavoro da quell'imposta. Vorrei da voi una precisazione su questo punto.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

ELIO DI ODOARDO, *Responsabile Ufficio fiscale della Legacoop nazionale*. Avendo realizzato questo processo di aggregazione, che oseremmo dire storico, delle centrali cooperative divise da circa ottant'anni, ovviamente diamo seguito a questa scelta politica predisponendo documenti unitari, e quindi il documento illustrato dall'avvocato Belli rispecchia il lavoro unitario delle tre centrali cooperative. Non ho, quindi, niente da aggiungere su quel tema.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Vitali, vorrei partire dalla considerazione che l'IRAP è stata introdotta nel 1996 o 1997, se non ricordo male, e purtroppo quasi nessuno ricorda che con quell'introduzione sono stati aboliti ben 9 tributi, tra cui quello assistenziale che valeva il 10 per cento, il 9 per cento a carico delle imprese, l'1 per cento a carico dei lavoratori.

Come sistema di imprese, senatore Vitali, chiaramente saremmo ben felici che l'IRAP fosse totalmente cancellata; il problema però non è questo, ma quello di vedere quei 38 miliardi, grosso modo il gettito dell'IRAP in questo momento, recuperati.

Data, infatti, la situazione che conoscete meglio di noi della finanza pubblica e una manovra che sarà circa dello stesso importo o qualche cosa in più, chiaramente verificheremo quali sono le misure compensative che saranno prese per evitare un aggravio del debito pubblico e così via. Sono argomenti che conoscete.

Da questo punto di vista, avevamo redatto un documento all'epoca dei vari tavoli organizzati dalla Confindustria, a cui hanno partecipato tutte le parti sociali: in quel documento di tipo fiscale prendevamo posizione su questo terreno dichiarandoci favorevoli a una graduale rivisitazione del carico fiscale dell'IRAP, partendo appunto dal lavoro, come diceva lei. Se esisteranno spazi per un'abolizione totale, che personalmente credo non ci siano – questo apre un discorso che non spetta a noi determinare – evidentemente si può passare anche al problema degli ammortamenti e ad altri problemi presenti nella declinazione della base imponibile dell'IRAP.

La risposta, quindi, è articolata: dal punto di vista di una nostra convenienza come sistema di imprese, ovviamente qualsiasi alleggerimento del carico fiscale per le imprese è un fatto positivo in questo momento, ma siccome pensiamo di essere un'associazione responsabile, ci rendiamo perfettamente conto che ci sono dei vincoli di bilancio che devono essere considerati, altrimenti faremmo delle proposte velleitarie, che non vogliamo fare.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione che ci hanno fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

OSSERVAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL CD. FEDERALISMO FISCALE

1. L'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE NEL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FEDERALISMO FISCALE

Il movimento cooperativo, nella sua complessità intersettoriale, si confronta con i problemi tributari generali e tipici di alcuni settori, legati sia ai profili istituzionali, sia agli orientamenti della politica tributaria.
La sua missione sociale, che nel concreto si traduce nella preoccupazione per le sorti della cooperativa come dei destini dei soci cooperatori (oggi la maggioranza degli occupati in cooperativa), implica un riguardo particolare ai principi che orientano l'imposizione sulle persone.
La funzione sociale e l'ispirazione solidaristica sollecitano altresì l'attenzione verso le esigenze di equità, di sostegno alle famiglie, alla ricerca e all'istruzione.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane – che rappresenta buona parte del movimento cooperativo nazionale, dando voce e rappresentanza ad oltre 43.000 imprese con più di 12 milioni di soci, 127 miliardi di fatturato e 1.100.000 occupati – è convinta che per uscire dalla crisi l'Italia debba puntare su politiche che incentivino una crescita sostenibile e di lunga durata, che accorcino le distanze sociali, creino e stabilizzino l'occupazione, diano prospettive alle giovani generazioni e rafforzino la coesione nazionale e sociale.
Questo impegno deve coinvolgere tutti i soggetti istituzionali e tutti gli attori dell'economia e della società civile, a partire dal Governo nazionale e dalle Autonomie.
Nell'ambito della revisione in senso federalista dell'intero sistema tributario, tutte le politiche fiscali devono essere orientate al perseguimento di questi obiettivi dando concreto sostegno agli investimenti per lo sviluppo, puntando al riequilibrio territoriale, incentivando l'occupazione e la rioccupazione e alleggerendo la pressione sui redditi più bassi e sulle famiglie.
Il tutto, peraltro, contrastando con forza il fenomeno ingiusto dell'*evasione* che, per la sua estensione, rappresenta l'elemento di

gran lunga più preoccupante del sistema fiscale italiano. Sotto tale profilo, il coinvolgimento dei Comuni, con l'attribuzione di prerogative specifiche nell'accertamento dei tributi erariali, rappresenta una soluzione più che condivisibile. L'Alleanza delle Cooperative Italiane è fermamente convinta che qualsiasi ipotesi di riforma debba orientarsi al rafforzamento delle politiche di contrasto, nella consapevolezza che la lotta all'evasione rappresenti un nodo cruciale della vita democratica nazionale.
In ultimo, è bene ribadire l'auspicio che anche l'attuazione del federalismo fiscale si ispiri al superamento dei due ulteriori difetti del sistema fiscale nostrano, rappresentati dall'*elevata pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese*, segno di grande sperequazione ed iniquità nella distribuzione complessiva del carico, e dallo *stato di incertezza endemica delle regole tributarie* che abbandona il contribuente a disciplinari e procedure sovente arbitrarie o inutili.

2. L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Date le suddette premesse, il giudizio che l'Alleanza delle Cooperative Italiane fornisce dello stato di attuazione del cd. **federalismo fiscale** – ferma la convinta adesione all'opzione federalista di fondo **–** è complesso ed articolato.
In prima battuta, si ritiene indispensabile che la riforma prevenga l'arbitrio e l'incertezza nell'individuazione delle ricchezze tassabili: le imprese rischiano di essere messe in balìa di sistemi fiscali regionali incerti quanto ai presupposti di imposizione, alle esenzioni, alle aliquote ed alle garanzie. Sotto questo profilo, è apprezzabile la scelta operata dalla legge delega e confermata dai decreti attuativi, con la precisa individuazione dei presupposti e la centralità assegnata ai tributi propri derivati, alle addizionali e alle compartecipazioni al gettito di imposte statali.

2.1 Il nuovo ordinamento tributario comunale

Quanto all'**ordinamento tributario comunale**, si ritiene condivisibile – beninteso, con le precisazioni che seguono – l'intento semplificante *di massima* perseguito dal Governo (con l'introduzione di un unico tributo comunale sugli immobili che sostituisca tutte le forme di imposizione sul possesso, raccogliendo anche la quota reddituale di pertinenza delle imposte dirette erariali).

Appaiono tuttavia discutibili taluni profili di disciplina.

In primo luogo, quanto all'**IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA** (artt. 8 e 9, D.L.vo 14 marzo 2011, n. 23), si evidenzia che il decreto non fornisce alcuna definizione di *immobile-presupposto dell'imposta*, né alcun rinvio all'art. 2 del decreto istitutivo dell'ICI (D.L.vo 504/1992). Ciò rappresenta una grave lacuna, suscettibile di generare serie perplessità interpretative, soprattutto in riferimento alla riferibilità, alla nozione di *immobile soggetto ad IMU*, dei fabbricati rurali.
La VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati, lo scorso 20 gennaio, in sede di *approvazione di rilievi* (precisamente al punto 37), ha rilevato "*l'opportunità di precisare meglio le nozioni di immobile, di terreni e di aree fabbricabili, eventualmente riprendendo le definizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 504 del 1992 (...)*". Ciò malgrado, il legislatore delegato non ha raccolto tali perplessità. Pertanto, le critiche già avanzate si reiterano in vista dell'esame dei futuri interventi correttivi previsti dalla legge delega.

Sempre in riferimento alla definizione del presupposto d'imposta, il decreto non contiene alcun rinvio all'art. 8, comma 4, del decreto ICI (D.L.vo 504/92), norma che estende l'esclusione dell'imposta in ipotesi di abitazione principale agli immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa. Tale lacuna – già segnalata da Confcooperative-Federabitazione nell'audizione innanzi a codesta On.le Commissione Bicamerale del 1° dicembre 2010 – potrebbe indurre i Comuni a ritenere dovuta l'IMU dalla cooperativa, benché i soci assegnatari adibiscano l'alloggio ad abitazione principale.
Orbene, in vista dei decreti correttivi, l'Alleanza delle Cooperative Italiane sollecita sia una modifica relativa alla definizione dell'immobile presupposto dell'imposta, sia un chiarimento per le cooperative edilizie a proprietà indivisa.

Quanto all'altro perno della fiscalità comunale, rappresentato dalla compartecipazione al gettito della neoistituita **IMPOSTA UNICA DI REGISTRO SUI TRASFERIMENTI IMMOBILIARI** (ART. 10, D. L.vo 14 marzo 2011, n. 23), si rileva quanto segue.
La riforma prevede l'unificazione del regime impositivo sui trasferimenti immobiliari con l'applicazione della sola imposta di registro per tali atti che, conseguentemente, saranno esenti da imposto di bollo, imposta ipotecaria, catastale, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie. In altri termini, l'imposta di registro costituirà l'*imposta unica sui trasferimenti immobiliari* (salva la

mancata applicazione dell'imposta proporzionale, in ossequio al principio di alternatività con l'Iva, quando i trasferimenti debbano essere assoggettati ad IVA).

Malgrado l'apprezzabile intento semplificante, tuttavia, l'intervento prevede la soppressione delle aliquote differenziate previste dal Testo Unico sull'imposta di Registro e, più in generale, di "*tutte le esenzioni e le agevolazioni, anche se previste in leggi speciali*" in relazione ai menzionati atti di trasferimento (art. 10, comma 4).

Si tratta degli effetti più discutibili della riforma, in particolare per il carattere eccessivamente generico e totalizzante della clausola di soppressione delle agevolazioni, tale da involgere qualsiasi regime alternativo all'ordinario.

Allo stato, sono prevedibili le seguenti conseguenze negative:

- per le *Onlus*, la modifica dell'art. 1 della Tariffa determina il venir meno della possibilità di assolvere l'imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale sui trasferimenti *in misura fissa*;
- per le *imprese agricole* risultano abrogate tutte le agevolazioni che assistono il trasferimento di immobili (inclusa quella prevista dal comma 4-bis, primo periodo, dell'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, a favore della *piccola proprietà contadina*, che la legge 220/2010, cd. *Legge di Stabilità 2011*, ha recentemente messo a regime);
- per le *cooperative edilizie di abitazione*, il comma 4 dell'art.10 determina la soppressione dell'agevolazione prevista dall'art. 66, c.6bis, D.L.331/1993, che prevede l'applicazione dell'imposta di registro *in misura fissa* all'acquisto di fabbricati ed aree, nel caso in cui l'alienante non sia un soggetto IVA (altrimenti il trasferimento sarebbe soggetto ad IVA e non all'imposta di registro).

Le ragioni che hanno indotto il legislatore delegato a proporre una norma di tale portata sono esposte nella *Relazione illustrativa alllo schema di decreto legislativo*, *sub* art. 6: "*nell'ottica della massima semplificazione, nonché della esigenza di assicurare la facilità di applicazione e di calcolo del tributo (…) si sopprimono tutte le agevolazioni (ai fini delle imposte di registro, delle imposte ipotecaria e catastale, dell'imposta di bollo, dell'imposta di successione e donazioni), stratificate nel corso dei decenni che hanno contribuito a creare un sistema caratterizzato da evidenti profili di incoerenza e di irrazionalità*".

Ebbene, siffatto intendimento, a dir poco dirompente nel sistema di tassazione dei trasferimenti, è discutibile sotto più profili.
In primis, l'utilizzo del termine "agevolazioni" è notoriamente equivoco, essendone ardua la definizione ed incerto se in tale categoria debbano rientrare ipotesi (quali, ad esempio, le esclusioni da imposizione) che mirano alla precisazione del presupposto e non alla deliberata prefigurazione di un trattamento di favore.
In secondo luogo, l'iniziativa è discutibile nella *ratio legis*. Un così netto taglio a regimi tradizionali (quali, ad es. il trattamento differenziato rispetto ai soggetti capitalistici di cui godono le cooperative di abitazione e gli enti *non profit*) distribuisce il costo della semplificazione in maniera *casuale* ed *arbitraria*, disconoscendo le specificità di enti ed intraprese che hanno sempre trovato posto nell'ordinamento tributario.
In ultimo, non è dato comprendere come una sì clamorosa e generale "decapitazione" possa essere legittimata dai principi del *federalismo fiscale* che, come ricordato, mira alla *ripartizione del potere tributario fra gli enti impositori*, e non alla *ripartizione del carico fiscale individuale fra i contribuenti*.
In conclusione, si auspica che il regime speciale che assiste gli acquisti delle Onlus e delle imprese agricole, nonché l'acquisto da privati realizzato da cooperative edilizie di abitazione, siano espressamente esclusi dalla generale abrogazione prevista dall'art. 10 del decreto sul federalismo fiscale municipale.

In ultimo, e su un piano più generale, appare altresì discutibile l'esito finale cui tende la riscrittura della fiscalità municipale, rappresentata dallo **squilibrio del carico tributario a favore dei residenti ed a sfavore dei non residenti e delle imprese**. Squilibrio che meriterebbe di essere rimosso o, in ogni caso, temperato dalla riforma della **tassazione sui servizi urbani** (solo parzialmente "toccata" dal decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale) e che potrebbe ristabilire maggiore equità fra residenti e non e fra persone ed imprese.
La nuova tassazione sui servizi potrà inoltre valorizzare compiutamente l'uso effettivo dei beni e la presenza fisica nel territorio comunale, anche rivalutando gli aspetti di carattere personale che incidono sul godimento dei servizi (ad es. il *numero di componenti dei familiari conviventi*).
In tal modo – e salva l'invarianza di gettito complessivo – la fiscalità locale sarà in grado di recuperare la centralità contributiva del cittadino residente (allo stato escluso dall'IMU), sì da meglio

perseguire l'obiettivo cui dichiaratamente si ispira la riforma federalista, di una più autentica relazione di governo e di controllo fra amministratori ed amministrati (i "residenti", per l'appunto).

2.2. Il nuovo ordinamento tributario regionale e l'adozione del principio dei costi sanitari standard

Quanto alla nuovo ordinamento tributario regionale e provinciale, si ribadisce l'apprezzamento e la condivisione dell'opzione di fondo recata dalla legge delega tesa ad evitare l'arbitrio e l'incertezza nell'individuazione delle ricchezze tassabili, con la centralità assegnata ai tributi propri derivati, alle addizionali e alle compartecipazioni al gettito di imposte statali.

In tema di IRAP, e senza entrare nel dibattito sulla *coerenza* dell'imposta, ci sia tuttavia consentito ribadire quanto rilevato in varie sedi: non si può negare che tale imposta costituisca un carico difficilmente comprensibile per gli operatori e da questi percepito come ingiusto (pur avendo rappresentato, al momento della sua istituzione, un apprezzabile tentativo di semplificazione del sistema attraverso la sostituzione di una pluralità di tributi con un'unica imposta). Il decreto legislativo avente ad oggetto la fiscalità regionale e provinciale accoglie implicitamente le perplessità sull'IRAP, attribuendo alle Regioni la potestà di ridurre l'imposta sino all'azzeramento. Tuttavia, essendo a totale carico del bilancio regionale e non potendo essere finanziata con altri tributi, è probabile che la riduzione (e, quindi, l'azzeramento) rimanga per la maggior parte delle Regioni (in particolare per quelle del Centrosud) una possibilità puramente teorica.
Pertanto, la riforma fiscale prossima ventura non potrà rinunciare ad un intervento in tema di IRAP nel solco dell'obiettivo perseguito dal legislatore sin dal 2006, di deduzione generalizzata di quote del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e nel segno dell'ammissione della deducibilità dell'IRAP dal reddito d'impresa.

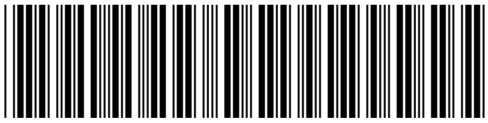
In ultimo, l'Alleanza delle Cooperative tiene ad esprimere la propria convinta adesione all'introduzione del principio dei fabbisogni e dei costi standard in materia sanitaria, strumenti tecnici attraverso i quali attuare uno degli obiettivi più innovativi della legge sul federalismo fiscale, quello del *superamento del criterio della spesa storica*. Il sistema di finanziamento basato sull'ammontare dei costi

sostenuti negli anni precedenti (criterio della *spesa storica*) ha infatti determinato effetti negativi, costituendo un incentivo surrettizio ad un uso inefficiente delle risorse (*chi più spende più riceve dallo Stato*). È dunque per ovviare ai detti inconvenienti che la legge 42/2009 ha introdotto il criterio del finanziamento *integrale* delle spese per diritti civili e sociali e per l'esercizio di funzioni fondamentali, in ragione del *fabbisogno standard* e del *costo prefissato secondo definiti livelli di efficienza* (costo standard).
L'Alleanza delle Cooperative Italiane è convinta che tale "rivoluzione" possa rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa, rimuovere gli sprechi ed assicurare una più autentica relazione di controllo fra amministratori ed amministrati, perno di qualsiasi sistema di democrazia locale.

2.3. Gli altri decreti: in particolare "premi e sanzioni agli amministratori".

In ultimo, l'Alleanza delle Cooperative Italiane ribadisce la propria adesione all'intento perseguito dal legislatore delegato di introdurre un convincente sistema sanzionatorio a tutela del meccanismo complessivo di funzionamento delle finanze locali.
Si condivide, in particolare, la proposta incentrata sugli istituti dell'*inventario di fine mandato* e del simmetrico *fallimento politico* per i governatori regionali, i sindaci ed i presidenti di provincia, con decadenza automatica, interdizione da qualsiasi carica, ineleggibilità temporanea e decurtazione di una quota del contributo elettorale per le liste che li hanno sostenuti.
Senza un apparato sanzionatorio credibile che esiti nella sanzione esemplare degli amministratori, la presunta autenticità del rapporto fra cittadini ed eletti – obiettivo dichiarato della riforma federale dello Stato – rischia di decadere ad "inutile feticcio".

€ 1,00



16STC0014800