debito sotto il tappeto, questo famoso « debito commerciale » che è un debito nascosto ?

Mi rivolgo al senatore Paolo Franco: se vuoi realizzare il federalismo, se vuoi farlo come hai sempre detto di volerlo fare, evita di fare il gioco delle bandierine, perché chi ha approvato questo malefico patto di stabilità non può adesso dirmi che farà ricorso contro la questione della tesoreria. Il dramma nasce là, è là che abbiamo accumulato i ritardati pagamenti, è là che vi hanno tolto l'autonomia.

Questo è il dato e su questo è necessaria una trattativa forte usando anche la questione della tesoreria per dire che, se la liquidità serve per saldare i ritardati pagamenti, è necessario mettere insieme tutte le risorse disponibili, perché, nel momento in cui il corpo sta per morire, le sacche di sangue vanno accumulate tutte, non possiamo lasciarle disperse e qualcuno fa operazioni finanziarie poco utili al sistema. È inutile che lo Stato debba pagare un sacco di soldi di interessi e dopo, poiché paga troppi interessi, vi taglia i trasferimenti. Capite che è il cane che si morde la coda. Serve una trattativa vera affinché questa questione sia assolutamente affrontata e risolta.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Il senatore Stradiotto non ha sentito il mio intervento iniziale, che precisava i punti che lui ha evidenziato e che non rielencherò. Sono scritti nel documento consegnato: abbiamo esattamente chiesto le cose che ha riferito.

Abbiamo depositato ripetutamente documenti – oggi l'ha fatto l'UPI a nome di tutti – in cui è scritto che vogliamo la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, anzi forse se è stata prevista, è perché l'abbiamo chiesto ripetutamente altrimenti non l'avrebbero nemmeno istituita. Qui sembra che siamo in un gioco un po' strano, noi facciamo il nostro di mestiere, il Governo farà il suo.

WALTER VITALI. Cosa vi dice il Governo ?

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Il Governo dice di andare avanti, così come dice che modificherà il patto di stabilità.

Capisco che non ci sia una passione del senatore Franco sui documenti che ha precedentemente depositato l'ANCI, ma essi contengono ciò che abbiamo esposto anche oggi e nella stessa maniera in cui lo dicevamo prima.

Peraltro, sottolineo che sul patto di stabilità e sulla partecipazione al CIPE, la richiesta è analoga per le rappresentanze dei comuni, quindi non facciamo differenze. Capisco che non vi appassionino le nostre dichiarazioni, però abbiamo dichiarato non più tardi di due giorni fa che faremo ricorso alla Corte costituzionale sulla tesoreria e che violeremo il patto di stabilità se non avremo risposte dal Governo entro il 29 febbraio in merito alle indicazione di almeno qualche settore in cui si può procedere ai pagamenti. Lo dico perché capisco che non faccia notizia, ma non stiamo cercando di addolcire nessuna pillola. Pensiamo semplicemente che il federalismo demaniale, per quanto ci riguarda, sia fermo per rilievi che non conosciamo della Corte dei conti. Questo è quello che ci è stato detto dal Governo, quindi non c'entra la Conferenza unificata.

A noi pare che la proposta del presidente La Loggia sia assolutamente condivisibile. Per quanto ci riguarda, chiederemo a gran voce che il percorso federalista vada avanti. Vorrei ricordare che il giudizio politico che diamo è di perfetta continuità di questo Governo col precedente per quanto riguarda il tema degli enti locali. C'è un centralismo assolutamente coerente e continuativo. Questo è dimostrato dai fatti e questo è il giudizio che diamo come ANCI.

ROBERTO SIMONETTI. Ringrazio anch'io gli auditi, che vengono a riferirci quanto noi, il senatore Franco ed io, da sempre sosteniamo, cioè che questo Governo ha reso impraticabile la strada del federalismo.

Se vi è continuità, vi è solo per la parte legata al taglio dei fondi, presidente Errani. Lo capisco anch'io che ho votato i decreti legge 78, 98 e 138, ma nel contempo, attraverso la legge delega 42 e tutti i decreti attuativi, abbiamo cercato delle possibilità economiche per dare autonomia ai territori, alle regioni e agli enti locali, fiscalità propria, ovviamente procrastinata nel tempo, che però il decreto « salva Italia » ha reso praticamente impossibile da attuare.

Addirittura, oltre al taglio dei fondi, il decreto « salva Italia » ha tagliato funzioni, autonomia, possibilità dei territori di svilupparsi e, addirittura, ha eliminato le province. Sono anche presidente di provincia e col presidente Castiglione abbiamo già intrapreso svariate iniziative, anche parlamentari, che si sono concluse in un nulla di fatto, soprattutto non è stato possibile richiamare l'attenzione di questo Governo rispetto a questa partita.

Una nota che facciamo ai rappresentanti degli enti locali è che è vero, immagino abbiate fatto le vostre rimostranze nelle sedi opportune, ma dal punto di vista giornalistico o mediatico posso dirle con franchezza che non se n'è accorto nessuno.

Ricordo che nel momento in cui è stato votato il decreto legislativo 23 del 2011 sul federalismo municipale, fuori di questa aula erano presenti almeno una cinquantina tra fotografi e giornalisti, perché si era stato montato un caso politico nazionale di forte contenuto strategico. Adesso che il Governo Monti vi ha tagliato la possibilità di incassare l'IMU, il 50 per cento del gettito dalle seconde case, e fuori delega ci ha dato l'incombenza di pagare l'IMU anche per la prima casa, c'è stato il silenzio totale dal punto di vista mediatico delle rappresentanze territoriali. Questo è quello che appare. Basta che prendiate le rassegne stampa.

Tra l'altro, il dibattito sulla sostituzione della compartecipazione IRPEF e della compartecipazione IVA oggi non è emerso, ma è un dato sostanziale che vedremo nel decreto correttivo se sarà predisposto dal Governo.

Sappiamo, però, con certezza che le proposte, come ha già ricordato il senatore Franco, di modifica al decreto su Roma capitale che si stanno formalizzando rappresenteranno un problema per le altre amministrazioni locali. Lo stesso onorevole Leo richiederà nella sua relazione la possibilità di sforare il patto di stabilità e di avere ulteriori risorse aggiuntive, che, se devono stare all'interno di un quadro immodificato della spesa nazionale, significherà che il fondo perequativo sarà suddiviso in maniera differente tra enti locali rispetto a quanto accadrà per Roma capitale.

Ad esempio, non ho capito questa nuova ripartizione che il presidente Delrio ha spiegato prima. In funzione dell'IMU prima casa, di questa nuova posta, il presidente Delrio sostiene che dovremmo cambiare le metodologie di riparto del fondo perequativo. Questo significa che chi riceve di più perché ha le case accatastate riceverà meno dal fondo perequativo e al sud, dove nessuno accatasta, riceveranno di più dal fondo perequativo ? Bisogna capirsi perché le affermazioni hanno delle loro ripercussioni pratiche.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, il Governo ha dichiarato che a breve ci avrebbe indicato cosa vuole fare delle province. Sono trascorse tre settimane, il silenzio è totale e le scadenze del decreto legge 201 si avvicinano, con i commissariamenti delle sette realtà provinciali che non andranno al voto quest'anno. È, pertanto, una partita sulla quale il Governo deve assolutamente mettere mano.

In merito alla risoluzione siamo disponibili a patto che non si facciano delle miscele per allungare il brodo.

Per quanto riguarda la possibilità che il Parlamento ha di « inchiodare » il Governo, come ha affermato il senatore Vitali, sono scettico perché fino ad ora è il Governo che ha inchiodato il Parlamento su ogni provvedimento ponendo la questione di fiducia. Siamo qua in attesa di trascorrere le 24 ore di rito per votare l'ennesima fiducia, alle quali seguiranno, secondo me, quelle sul decreto delle semplificazioni, sul decreto sulle liberalizzazioni. Sulla modifica costituzionale del

bicameralismo, sul taglio dei parlamentari penso non verrà posta la questione di fiducia, ma per un po' di tempo le Assemblee saranno impegnate su questi provvedimenti.

Si parlava di Carta delle autonomie da approvare entro la fine della legislatura, ma noi abbiamo, ovviamente, il bilancio da redigere alla fine di quest'anno. C'è, inoltre, la riforma del lavoro, quella degli ammortizzatori sociali, quella della legge elettorale: come possiamo pensare di inchiodare entro fine legislatura sul federalismo il Governo, che ha già dato segnali di disinteresse e procede, anzi, con le manovre più centraliste che questo Stato ha prodotto negli ultimi venti anni.

Penso che, se vogliamo essere pratici e sinceri, dobbiamo ammettere che purtroppo, come ha detto il presidente Delrio, con questo Governo, con la Lega in minoranza in questa situazione parlamentare, il percorso del federalismo è stato interrotto ed è sepolto.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Siccome sono nel mio partito assertore dell'alleanza tra PD e Terzo Polo, sono perfettamente in linea con l'intervento di Vitali e, soprattutto, per affinità ideologica, con la collega Lanzillotta, quindi pongo solo due domande e mi dispiace che il presidente Delrio non sia più qui.

Il problema è che su Roma capitale ci sono questioni riguardanti la città, ma c'è una questione che riguarda tutti: si introduce una norma sul personale e quindi sull'organizzazione che, per capirci tra noi che facciamo anche politica oltre che rappresentanza istituzionale, è un po' un'operazione stile Marchionne con Pomigliano d'Arco, cioè si strappa la procedura che attiene a Roma dal contesto del contratto nazionale. Il problema istituzionale e politico che abbiamo è capire se per caso avete percezione di questa novità. A quel punto avremo un ordinamento del pubblico impiego e un contratto che varrebbe per tutti gli enti locali, regioni, comuni e province, ma non varrebbe, sostanzialmente, per Roma: quindi sarebbe opportuno che si capisse se c'è una vostra percezione del problema e una condivisione.

La seconda questione è che discutiamo di tante cose, ma della sanità non sappiamo mai con chi parlare. Veniamo in Commissione, discutiamo dell'IMU, ma poi della sanità – si tratta di 105 miliardi di euro – non ne parliamo. Qualche volta capita che in Aula se ne parli, se ne parla perché l'« Umberto I », come si è visto in questi giorni, ha qualche problema con il pronto soccorso. Chi non fa parte della Commissione non ne può parlare, però il federalismo fiscale, questo termine che non mi è caro, riguarda anche questa parte consistente.

Presidente, segnalo a lei, perché si tratta di una domanda, ma in fondo anche di una questione che lascio aperta: quando ne possiamo discutere al di là della considerazione se condizioniamo il Governo o meno ? Non sappiamo se i criteri di razionalizzazione, di efficienza sono stati introdotti nella legislazione fin qui prodotta. Penso di no, però può darsi, invece, che soprattutto le regioni che hanno in mano questo comparto possano dire che abbiamo fatto passi avanti.

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Senatore Franco, io ho il compito di rappresentare le istituzioni, quindi non posso partecipare al dibattito politico. Lei troverà nelle parole che ho pronunciato in questa Commissione con il Governo precedente le stesse identiche valutazioni che ho pronunciato qui con questo. Sostanzialmente, è lo stesso concetto che è stato ripreso dall'onorevole Lanzillotta, che mi sembra ovvio, ma visto che mi ha tirato per la giacca, dovrei dirle che, rispetto al precedente Governo, le regioni hanno ottenuto, ad esempio, un finanziamento al trasporto pubblico locale.

PAOLO FRANCO. Lei preferisce questo Governo e questo federalismo fiscale ?

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Senatore Franco, glielo dico serena-

mente, lei deve stare alle parole che dico io, non a quelle che mette in bocca a me, non alle parole che vuole sentire lei. Certamente, questo Governo ha affrontato un problema d'emergenza che tutti i presidenti delle regioni avevano posto al precedente Governo e al quale il precedente Governo non aveva dato risposte: valore 1.200.000.000 euro. Inoltre, questo Governo ha reintrodotto la fiscalizzazione attraverso l'accisa sugli oli combustibili nel 2013 che il precedente Governo aveva tolto.

Ci sono cose, al di là della opinione politica legittima di ciascuno di noi, che sono oggettive. Per esempio, la fiscalizzazione sul trasporto pubblico locale è stata tolta dal precedente Governo e reintrodotta da questo. Parlano le carte.

Detto questo, rimane per me fermo il giudizio sul fatto che, nella situazione attuale, occorre fare il punto sul federalismo fiscale, così come avevo detto prima, non cambio i giudizi a seconda delle maggioranze parlamentari, basta leggere. Perciò sono d'accordissimo a trovare in questa sede un confronto con il Governo. Non c'è dubbio che la tesoreria unica per me, nonostante le difficoltà economiche, sia un passo indietro grave dal punto di vista dell'autonomia.

Rimango convinto di questo e rimango convinto, peraltro, che non risolva in nessun modo il problema. Ho avanzato, modestamente, una mia proposta, che ribadisco anche qui. C'è un'emergenza pagamenti: costruiamo un meccanismo di *factoring* con la Cassa depositi e prestiti, dove ciascun ente in affiancamento a questa sostiene il *factoring* per dare una risposta ai creditori. Il giudizio, quindi, per me è molto chiaro: siamo in una situazione di stallo.

Il decreto sul federalismo regionale dice cose chiare: ritorniamo lì. Abbiamo scritto il decreto dopo una durissima battaglia delle regioni. Come ricorderete, abbiamo discusso perfino in tempo reale in questa Commissione le parole testuali di quell'emendamento riferito ad uno degli ultimi articoli, che fa riferimento allo situazione precedente al decreto 78 del 2010. Ma non abbiamo risolto il problema. Non l'avevamo risolto prima, per un dato oggettivo, non l'abbiamo risolto adesso. Questo è un dato obiettivo.

Sull'addizionale regionale le regioni hanno concordato col Governo per evitare il taglio della sanità, che sarebbe stato insostenibile nelle condizioni attuali. Le regioni hanno concordato col Governo di realizzare questa scelta. Non sto assolutamente dicendo che siamo dentro un ambito federale ma, per onestà intellettuale, non lo eravamo certamente prima.

PAOLO FRANCO. Meglio prima o adesso ?

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Siccome vuole conoscere il mio giudizio, le rispondo molto volentieri, e non come presidente della Conferenza dei presidenti, ma come Vasco Errani: molto meglio oggi, se non altro perché la credibilità internazionale di questo Governo è indiscutibilmente al di sopra di ogni evidenza.

Le ho dato la mia risposta politica personale e non come presidente della Conferenza perché noi non abbiamo il compito di giudicare i Governi.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti. È ovvio che non posso condividere le valutazioni politiche espresse sul precedente Governo, ma non è questa la sede per fare questo genere di osservazione, perché la considero più istituzionale che politica.

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 allegati)*.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,50.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 4 giugno 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

AUDIZIONE

COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Roma, 22 febbraio 2012

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'acuirsi dell'emergenza economica e finanziaria e la nuova fase politica con il cambiamento del Governo ha ulteriormente modificato le modalità e le forme di attuazione del federalismo fiscale.

Certamente, registriamo processi di forte e grave inversione presenti in molte decisioni assunte che contengono misure caratterizzate da grave accentramento, forte penalizzazione e mortificazione dell'autonomia degli altri livelli di governo palesemente in contrasto con i principi, i criteri e la disciplina contenuta nella legge n. 42 del 2009.

E' giusto su questo chiedere maggiore attenzione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, affinchè vigili e interloquisca con le altre Commissioni e il Governo e stimoli l'adozione dei necessari decreti correttivi ed integrativi.

Allo stesso tempo, considerata la scadenza ormai maturata dei tempi di delega, si ritiene opportuno che la Commissione congiuntamente al Comitato dei dodici si faccia promotrici di una verifica complessiva del processo di attuazione, dell'assetto attuale dei rapporti finanziari fra i livelli di governo, degli effetti delle manovre che si sono succedute dal 2010 sui bilanci dei Comuni.

Così come sarebbe opportuno che si procedesse ad una verifica del rispetto dei tempi e delle modalità di attuazione degli stessi decreti legislativi, in molti casi rinviata a successivi provvedimenti ministeriali, al fine di valutare l'inerzia.

In altri termini, sarebbe necessario un'iniziativa forte per ridare all'intera materia coerenza e razionalità, soprattutto guardando al contesto generale in mutamento che richiede un ruolo pregnante e a regime dei soggetti pubblici per sostenere lo sviluppo e la crescita. Il federalismo fiscale se ben funzionante rappresenta a nostro avviso un tassello fondamentale per una migliore e più efficiente distribuzione delle risorse collettive, oggi assolutamente necessarie per il bene del Paese.

Ed è in questo contesto che si ritiene opportuno ribadire che il tema della revisione del patto di stabilità interno non è più assolutamente rinviabile, vivendo ormai da troppo una situazione paradossale in cui i comuni sono obbligati ad accumulare surplus crescenti a causa del vincolo di stabilità, tagliando principalmente la spesa per investimenti e così ulteriormente deprimendo l'economia locale, e non potendo pagare le imprese per opere e attività già svolte.

Le principali questioni aperte attengono pertanto al recupero delle risorse finanziarie e al superamento delle regole del patto di stabilità che appaiono oggi del tutto in contrasto con i dettami del federalismo fiscale e con i principi di autonomia e responsabilità.

Per quanto riguarda singole questioni, esse sono così riassumibili.

1. FEDERALISMO DEMANIALE

A tutt'oggi i Comuni non sanno ancora se avranno il trasferimento di beni sulla base delle regole del federalismo demaniale che appare del tutto dimenticato dal Governo che invece parla di vendita da parte dello Stato del patrimonio immobiliare e si assiste all'adozione di previsioni che si caratterizzano per un fonte accentramento in capo all'Agenzia del demanio della gestione del patrimonio immobiliare pubblico nel suo complesso..

I dpcm previsti dal decreto legislativo sono stati esaminati in sede di Conferenza unificata che ha acquisito il relativo parere, ma il dpcm di trasferimento dei beni come individuati non è mai stato pubblicato in gazzetta ufficiale, e secondo quanto affermato dal governo di recente a causa dei rilievi posti dalla Corte dei Conti.

2. DECRETO ROMA CAPITALE

Il secondo decreto su Roma Capitale completa l'attuazione dell'articolo 24 della legge n. 42 del 2009. Si prevede il trasferimento di risorse – umane e finanziarie – necessarie per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative che vengono conferite dallo Stato. Queste risorse, tuttavia, non sembrano comprendere la copertura di quei costi che Roma in quanto Capitale sopporta.

Occorre, in tal senso, con una norma esplicita, determinare una stima reale di tali costi. Dai risultati di tale stima dovrà discendere il sistema di finanziamento.

Inoltre per rendere più funzionale e tempestiva l'azione per la realizzazione degli **interventi finanziati dalla legge 396/90,** è fondamentale procedere alla semplificazione delle competenti procedure amministrative sottese alla erogazione dei fondi.

Nel contesto particolare della restrizione economica complessiva si potrebbe in tal senso determinare un valido e importante strumento per la "crescita".

E' evidente, tuttavia, che assieme alla semplificazione è necessario modificare il sistema del patto di stabilità di Roma Capitale consentendo l'utilizzazione dei fondi così come per gli altri comuni.

3. DECRETO RELATIVO AI FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

La legge 5 maggio 2009, n. 42 – recante delega al Governo in materia di Federalismo fiscale – prevede il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali attraverso la definizione dei fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali. Il decreto legislativo 26 novembre

2010, n. 216, nell'attuare la delega di cui sopra, individua provvisoriamente le funzioni fondamentali, i criteri e i tempi con cui pervenire al calcolo dei fabbisogni standard e investe IFEL e SOSE del compito di predisporre i questionari per la rilevazione dei dati e la metodologia di calcolo statistico per individuare il fabbisogno standard per funzione (o servizio, se necessario o possibile).

Al momento, tale ruolo è stato svolto con riferimento alla Polizia locale in maniera esaustiva, mentre per quanto riguarda le "Funzioni Generali" dei Comuni, è stata conclusa la fase di acquisizione e prima ripulitura dei dati, ma non è ancora iniziata la fase di analisi. È stata altresì completata la fase di progettazione dei questionari relativi alle Funzioni di Istruzione pubblica ed è in corso la progettazione del questionario relativo alle Funzioni Sociali.

4. IL FEDERALISMO MUNICIPALE E LA DISCIPLINA SUCCESSIVA IN MATERIA DI IMU .

Le entrate dei Comuni sono state investite nel biennio 2010-2012 da profondi cambiamenti, avviati con il d.lgs. n. 23 del 2011 e culminati con l'anticipo al 2012 dell'introduzione della nuova imposta immobiliare locale, l'IMU. Le rilevanti modifiche introdotte si sono accompagnate, purtroppo, ad una severa riduzione delle risorse nette disponibili che hanno finito per caratterizzare e in qualche misura "sovrastare" i pur rilevanti sforzi di attuazione della maggior autonomia fiscale attesa con il federalismo fiscale.

La crisi finanziaria ed economica ha determinato l'adozione nel corso dell'ultimo anno di ulteriori misure di riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni, con l'erosione delle risorse "fiscalizzate" dal 2011,ossia i trasferimenti trasformati in quote di tributi erariali , che tuttavia non hanno finora assunto un effettivo ed autonomo ruolo di regolazione della finanza comunale.

L'anticipo dell'entrata in vigore dell'IMU ha reso più complesso il percorso verso l'attuazione di un regime di reale esercizio di autonomia fiscale. Il nuovo tributo, nella sua forma "sperimentale" attivata per il triennio 2012-2014, è portatore di tre linee di intervento, i cui riflessi sugli equilibri dei bilanci comunali non sono allo stato pienamente considerati.

In primo luogo, l'IMU sperimentale costituisce il veicolo di un rilevante incremento del prelievo patrimoniale immobiliare: dal recupero della tassazione sulle abitazioni principali, all'abolizione della quasi totalità delle agevolazioni, all'incremento dell'aliquota di riferimento e dei coefficienti per il calcolo del valore imponibile.

In secondo luogo, la previsione di invarianza delle risorse disponibili per i Comuni ottenuta attraverso la riduzione del Fondo di riequilibrio "compensativa" del maggior gettito IMU rispetto all'ICI, indica

nell'ulteriore inasprimento delle aliquote nominali l'unico realistico spazio di autonoma manovra espansiva del gettito, senza alcun riguardo alle diversità delle politiche tributarie locali adottate nel corso degli in materia di ICI. Tale inasprimento si rende peraltro già necessario per finanziare l'eventuale volontà locale di ripristino delle agevolazioni ritenute più importanti localmente, in particolare quelle riguardanti gli affitti, ampiamente diffuse soprattutto nelle città di medie e grandi dimensioni.

In terzo luogo, la compartecipazione statale incorporata nella ripartizione del gettito dell'IMU (va allo stato il 50% del gettito per immobili diversi dall'abitazione principale e dai rurali strumentali) introduce una confusione di responsabilità a fronte di un prelievo "municipale" complessivamente più che raddoppiato a disciplina di base rispetto all'ICI, che tuttavia contribuisce al bilancio statale per quasi il 50% e non aumenta di un centesimo le entrate del Comune.

L'introduzione dell'IMU apre tuttavia, almeno in prospettiva, una nuova strada di attuazione del federalismo, più fortemente basato sul gettito immobiliare proprio e acquisito direttamente e caratterizzato da un minore contributo delle compartecipazioni ai gettiti statali, immobiliari e non, rispetto al sistema delineato ancora nel 2011 dal decreto legislativo n. 23.

Al fine di preservare le potenzialità positive di tale percorso sono tuttavia necessari interventi di aggiustamento normativo di diversa portata, anche in considerazione della dimensione temporale non breve (il triennio 2012-2014) nella quale esplica i suoi effetti l'applicazione sperimentale dell'IMU, accompagnata già dal 2013 dall'introduzione del tributo sui rifiuti e sui servizi indivisibili (RES) in un quadro di risorse disponibili in significativo decremento. Il periodo "transitorio" dell'applicazione del federalismo fiscale al comparto dei Comuni, così come a suo tempo delineato con il d.lgs. 23, ne risulta sostanzialmente stravolto e la messa a punto di aspetti normativi di diversa portata è condizione essenziale per la tenuta finanziaria dell'intero comparto.

In altra parte di questo documento è ipotizzato un ulteriore incremento della quota del gettito IMU di diretta competenza comunale, in associazione ad una diversa modulazione dei vincoli connessi al Patto di stabilità. Nei paragrafi che seguono vengono invece indicati i punti di più specifica rilevanza tributaria della normativa sul federalismo fiscale che ad avviso dell'ANCI meritano interventi di modifica, a cominciare da quelli di maggiore urgenza in quanto immediatamente incidenti sul 2012.

Interventi correttivi di carattere generale

a) ***Sblocco delle facoltà di manovra delle aliquote e tariffe dei tributi comunali.*** L'attuazione del federalismo fiscale, per quanto resa più difficile dal complesso dei vincoli finanziari imposti agli enti locali, necessita la massima responsabilizzazione delle amministrazioni e delle collettività locali, anche sotto il profilo delle scelte in materia di pressione fiscale.

A seguito dell'abolizione del comma 7 dell'articolo 1 del d.l. 93 del 2008, disposta con il d.l. 201 contestualmente all'anticipo in via sperimentale dell'imposta municipale propria, permane una residua ambiguità circa le potestà regolamentari comunali in materia di misure del prelievo, in relazione alla perdurante vigenza del comma 123, art. 1 della legge 220 del 2010, che appare pertanto necessario ed opportuno abolire esplicitamente, così da rendere più chiaro il quadro di esercizio dell'autonomia tributaria .

b) ***Modificazione dei criteri di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio.*** L'ulteriore definizione di criteri per l'attribuzione di risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio si rende necessaria sulla base delle esperienze emerse a seguito della fase attuativa del 2011, laddove si sono contrapposti parametri eccessivamente rigidi, ad altri che non hanno tenuto conto delle effettive esigenze dei Comuni, creando nella pratica alcune evidenti incongruenze. L'esigenza di innovare nei criteri di riparto così da renderli più flessibili ed in grado di considerare la complessiva dotazione di risorse di ciascun ente emerge, altresì, dall'anticipazione dell'IMU al 2012, in via sperimentale, in modo da comportare l'attribuzione di un maggior ammontare di risorse in ragione delle capacità fiscali dei diversi territori in assenza di strumenti efficaci per la valutazione dell'entità e della allocazione del riequilibrio di risorse effettivamente necessario

c) ***Verifica del gettito IMU.*** Nell'attuale disciplina dell'anticipo sperimentale dell'IMU (art. 13 del d.l. 201) una parte consistente delle risorse destinate ai Comuni, pari a circa 3,2 mld. di euro su scala nazionale, viene decurtata in ragione del maggior gettito "stimato" dell'IMU. Si tratta come è chiaramente espresso nel comma 17 di una variazione meramente compensativa della differenza (complessivamente in aumento) tra il gettito dell'IMU spettante ai Comuni e il gettito in precedenza acquisito con l'ICI. La determinazione per via previsionale della differenza in questione, sia nel suo complesso che con riferimento ai singoli Comuni, espone tale dispositivo a determinare una variazione non desiderata delle risorse, che potrebbe tradursi in un ulteriore ed indebito taglio nel caso di stime previsionali in eccesso rispetto al gettito effettivo, ovvero in un'altrettanto imprevista maggior entrata nel caso opposto.

Al fine di garantire almeno la neutralità del sistema è necessario garantire un confronto tra le stime delle nuove entrate, in base alle quali vengono determinate *ex ante* le variazioni del FSR, ed i gettiti effettivi dell'IMU ad aliquota base,.

d) ***Estensione delle modifiche della disciplina sulla partecipazione all'accertamento al recupero dei debito contributivi.*** Nell'ambito della normativa sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo, il decreto legislativo n. 23 del 2011 (federalismo municipale) ha aumentato al 50% la percentuale del maggior gettito recuperato destinata al Comune , con riferimento letterale ai soli "tributi statali". Il decreto legge n. 78 del 2010 ha ampliato il campo di applicazione della partecipazione anche al recupero dei contributi sociali evasi, attraverso una modifica del d.l. 203 del 2005.

Successivamente, infine, il d.l. 138 del 2011, nell'aumentare per il periodo 2012-2014 la quota incentivante riservata al Comune al 100% dei maggiori gettiti recuperati, ha fatto riferimento al d.lgs. 23, limitando pertanto anche il campo di applicazione di questo intervento migliorativo ai soli recuperi tributari. Essendo insito nella ratio di tutti i provvedimenti in materia l'intento di incentivare maggiormente la partecipazione ai recuperi fiscali in generale, si ritiene necessario ed opportuno uniformare le misure dell'incentivazione in questione, modificando l'articolo 2, comma 10, lettera b, del decreto legislativo n. 23 del 2011.

Interventi sulla disciplina dell'IMU

In estrema sintesi, *le modifiche della disciplina dell'IMU* che l'ANCI considera prioritarie ed urgenti :

a) ***Chiara esclusione da ogni ipotesi di assoggettamento all'IMU per gli immobili di proprietà comunale siti nel territorio del Comune titolare dell'IMU.*** L'attuale riformulazione delle esenzioni dell'IMU relative gli immobili di proprietà dello Stato e degli enti territoriali riprende quasi integralmente la previgente normativa dell'ICI (art. 7, comma 1 del d.lgs. 504). Tuttavia, non essendo più vigente il decreto 504, il riferimento all'esclusione di tutti gli immobili di proprietà comunale non è più applicabile, determinandosi così una situazione atipica di formale assoggettamento al tributo (almeno per la parte di spettanza dello Stato) degli immobili comunali che non siano "destinati esclusivamente a compiti istituzionali", anche se situati nel territorio del Comune impositore. Ciò determinerebbe un ingente "trasferimento" di risorse dai Comuni allo Stato per immobili di uso sociale (affidati gratuitamente per scopi meritori, affittati a canone sociale, ecc.) o che concorrono alle finanze comunali in quanto immessi nel mercato delle locazioni a valori di mercato. Per quanto diverse argomentazioni concorrano a considerare non applicabile l'ipotesi di imponibilità degli immobili in questione, appare doveroso un espresso chiarimento normativo.

b) ***Espressa formulazione della facoltà di diversificazione delle aliquote nell'esercizio della potestà regolamentare comunale di cui all'art. 52 del d.lgs. 446 del 1997.*** La pacifica conferma della potestà regolamentare comunale derivante dall'articolo 52, d.lgs. n. 446 del 2007, anche con riferimento all'IMU comprende certamente la facoltà di diversificazione delle aliquote dell'imposta. Tuttavia, considerando la specificità con la quale la legge determina i limiti di talune delle facoltà di graduazione del tributo, appare opportuno ribadire tale facoltà con un'apposita norma. Inoltre, per ciò che riguarda l'aumento facoltativo della detrazione riservata all'abitazione principale, appare necessario chiarire che non soggiace ad alcun vincolo la possibilità di applicare tale beneficio limitatamente a categorie di contribuenti caratterizzate da particolari condizioni di disagio economico-sociale, come già previsto dalla disciplina relativa all'ICI.

c) ***Riformulazione delle esenzioni relative agli immobili degli enti religiosi e delle Onlus.*** L'ANCI ritiene non più procrastinabile il chiarimento normativo circa l'imponibilità degli immobili posseduti dalle Onlus e dagli enti religiosi utilizzati anche parzialmente per attività di natura commerciale. Tale chiarimento permetterebbe di superare le difficoltà applicative dell'imposta immobiliare (l'ICI fino al 2011 e l'IMU dal 2012) per tali tipi di immobili, che di fatto ha condizionato l'applicazione del tributo alle decisioni degli organi del contenzioso tributario, configurando altresì gravi rischi di disparità di trattamento tra attività economiche simili a seconda dell'esercente/possessore dell'immobile utilizzato, di cui è noto il rilievo sotto il profilo delle direttive comunitarie sulla concorrenza e sul divieto di aiuti di Stato. Il chiarimento normativo dovrebbe inoltre accompagnarsi ad appositi obblighi dichiarativi e all'esplicito richiamo alle norme che regolano l'appropriato accatastamento delle unità immobiliari.

d) ***Recupero esplicito di alcune facoltà regolamentari già vigenti in materia di ICI.*** L'attuale normativa (art. 14 co. 6 del d.lgs. 23) sembra mantenere in vigore le facoltà regolamentari specifiche di cui all'articolo 59 del d.lgs. n. 446 del 1997, alcune delle quali risultano espressamente abolite da altri punti .

Appare opportuno a fini di maggior chiarezza della disciplina applicabile all'IMU che le facoltà regolamentari non contraddette dal nuovo regime fiscale vengano espressamente indicate, senza rimandi che possono apparire ambigui e suscettibili di contestazione. Le facoltà regolamentari recate dall'articolo 59 del d.lgs. n. 446 che ad avviso dell'ANCUI dovrebbero essere riprese riguardano:

- la già prevista facoltà di introdurre l'accertamento con adesione, abbattendo anche gli oneri per interessi;
- la possibilità di determinare in casi eccezionali diverse scadenze per il pagamento del tributo, nonché di evitare l'applicazione di sanzioni in caso di pagamenti irregolari ma non insufficienti effettuati da un contitolare in luogo di un altro contitolare,

- la possibilità di regolare alcuni aspetti particolari dell'imposizione sulle aree edificabili (facoltà di rimborso per le aree divenute inedificabili, possibilità di definire valori parametrici per l'accertamento delle aree edificabili, determinazione di requisiti per poter considerare agricoli terreni edificabili a norma degli strumenti urbanistici vigenti);
- conferma degli strumenti di incentivazione e potenziamento delle strutture dedicate alla gestione delle entrate comunali, ampliandone il campo alle attività di partecipazione all'accertamento dei tributi erariali.

e) ***Oneri derivanti dal mancato gettito per detrazioni obbligatorie a favore degli IACP/ATER e delle cooperative edilizie a proprietà indivisa.*** Appare necessario ristabilire il principio della corretta suddivisione tra Comuni e Stato del gettito proveniente da immobili diversi dall'abitazione principale e dagli immobili rurali strumentali, evitando che l'onere per il mancato gettito dovuto alle detrazioni disposte obbligatoriamente dalla legge per le abitazioni degli IACP/ATER e delle cooperative edilizie a proprietà indivisa sia ad esclusivo carico dei Comuni.

f) ***Esplicitazione dell'obbligo di dichiarazione dell'IMU.*** Appare urgente colmare una lacuna della normativa sull'IMU non trattata dal decreto 201, né dagli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 23 del 2011, con riferimento all'obbligo di dichiarazione, ritenendo insufficienti le prescrizioni del comma 6 dell'articolo 9 del d.lgs. n. 23 del 2011 in materia di modulo di dichiarazione e di modalità di trasmissione delle informazioni sulla riscossione. L'obbligo di dichiarazione dovrebbe inoltre essere esteso anche a quella parte dei fabbricati considerati esenti dall'IMU, per effetto di requisiti relativi sia alla natura giuridica dei possessori, sia alle effettive destinazioni d'uso. Tale estensione appare essenziale per permettere ai comuni una più agevole attività di controllo dei casi di elusione ed evasione connessi ai requisiti di esenzione, con particolare riferimento agli immobili degli enti religiosi e delle Onlus, evidentemente necessaria in un contesto di grave stretta finanziaria e di richiesta di sacrifici a tutti i settori sociali. Gli obblighi dichiarativi dovrebbero ovviamente tener ferma la validità delle dichiarazioni già presentate ai fini dell'ICI e delle procedure di presentazione espletate attraverso il modello unico informatico di cui all'articolo 37, comma 55, del decreto legge n. 223 del 2006.

Ai punti proposti, che si riflettono in interventi emendativi del d.l. 201 o del d.lgs. 23 allegati al presente documento, appare opportuno aggiungere alcuni altri interventi.

In primo luogo, appare utile intervenire per una ***miglior definizione dell'applicazione del regime IMU sull'abitazione principale,*** in modo che risulti applicabile ad un solo immobile con riferimento a ciascun nucleo familiare anziché – come è oggi considerato dalla norma – al singolo possessore. Dovrebbe, in altri termini, evitarsi che nell'ambito di uno stesso nucleo familiare possa essere eletta ad

abitazione principale più di una unità immobiliare in virtù della possibilità (tipicamente dei coniugi, ma anche dei figli) di acquisire la propria residenza in abitazioni diverse all'interno dello stesso Comune o del territorio nazionale.

Un analogo intervento dovrebbe essere assicurato con riferimento alle ***modalità di fruizione della maggiorazione della detrazione per figli conviventi***, da ricondurre al medesimo immobile determinato quale residenza del nucleo familiare. D'altra parte, dovrebbero altresì essere evitate restrizioni paradossali dell'applicazione del beneficio nei confronti di relazioni di parentela formalmente difformi, come ad esempio accade tra un soggetto possessore dell'immobile e un convivente figlio soltanto dell'altro coniuge, non possessore; ovvero in casi analoghi di nuclei con figli i cui soggetti parentali siano conviventi *more uxorio*, senza formali vincoli matrimoniali.

Appare altresì necessario ***valutare più approfonditamente l'abolizione della quasi totalità dei regimi agevolativi*** già vigenti con l'ICI. Come è noto, il dispositivo di "compensazione" del maggior gettito dell'IMU "a disciplina di base" con corrispondenti variazioni delle risorse assegnate con il Fondo di riequilibrio, comporta la difficoltà da parte dei Comuni di ripristinare le agevolazioni finora applicate, almeno con riferimento alle fattispecie considerate localmente di maggior importanza. Per mantenere le risorse agli stessi livelli raggiunti con l'ICI, l'eventuale ripristino di agevolazioni previgenti – pur possibile in base all'autonomia regolamentare – comporta un corrispondente inasprimento dei livelli di imposizione per la generalità dei contribuenti che può risultare impraticabile, considerato l'incremento ordinario del prelievo determinato dall'IMU.

È quindi auspicabile che almeno alcune delle agevolazioni abolite possano trovare posto in una diversa modulazione della disciplina dell'IMU, che preveda alcune agevolazioni obbligatorie e quindi considerate nella ripartizione dei gettiti tra Comuni e Stato e nella riduzione compensativa del Fondo di riequilibrio.

In questo senso dovrebbe, ad esempio, essere ***valutato il ripristino dell'agevolazione già vigente per gli immobili inagibili*** o inabitabili ed effettivamente non utilizzati (-50%), nonché l'opportunità di ***ridurre l'onere dell'IMU almeno per le abitazioni affittate a canone concordato*** ex legge n. 431 del 1998.

Infine, appare opportuno prestabilire per via legislativa che ***il calcolo del pagamento in acconto possa avvenire sulla base della disciplina dell'IMU in vigore per l'anno precedente***, ove il Comune non abbia deliberato eventuali variazioni entro un termine anticipato rispetto alla scadenza di pagamento. Resta ovviamente auspicabile che i tempi per la deliberazione dei bilanci comunali risultino normalizzati – entro il termine di legge del 31 dicembre dell'anno precedente, ovvero con un posticipo

non superiore al trimestre – effetto che può ottenersi soltanto con la determinazione delle norme finanziarie statali entro termini temporali fisiologici (ultimo trimestre dell'anno precedente).

Interventi correttivi per la completa attuazione del d.lgs. 23

Come è noto, nella fase finale dell'esame parlamentare del decreto legislativo 23 entrarono alcuni articoli inizialmente non previsti riguardanti l'istituzione o la revisione di alcune forme di prelievo a disposizione dei Comuni, il cui spazio di manovra fiscale risultava così ampliato in misura significativa.

Nel caso dell'istituzione dell'imposta di soggiorno (art. 4 del d.lgs. 23) e della revisione dell'imposta di scopo (art. 6), la completa attuazione del dettato normativo veniva affidata a provvedimenti statali di natura regolamentare (DPR), che, da un lato, non risultano a tutt'oggi emanati e, dall'altro, almeno nel caso dell'imposta di soggiorno, non risultano idonei a regolare aspetti essenziali della disciplina del prelievo che sono tipici della normativa primaria.

In materia di imposta soggiorno, i due punti essenziali che l'articolo 4 del d.lgs. 23 non tratta riguardano il sistema sanzionatorio e gli obblighi da porre in capo agli albergatori, elementi che anche alla luce del concorde orientamento del Ministero dell'economia non possono essere regolati attraverso regolamenti senza un'esplicita indicazione di legge. L'Anci ha proposto di intervenire direttamente sull'articolo 4 del d.lgs. 23 formulando apposita bozza normativa, da ultimo nell'ambito delle ipotesi di intervento sul d.lgs. 23 ed in occasione delle riunioni tecniche presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali sulla concertazione dello schema di DPR proposto dal precedente Governo.

La proposta mira in sintesi a:

- generalizzare la facoltà di introduzione del tributo per tutti i Comuni, superando così le anomalie dell'attuale perimetro dei soggetti attivi (comuni turistici e città d'arte siti in regioni che non hanno legiferato in tale materia; soggettività attiva delle Unioni di Comuni non coordinata);
- individuare gli albergatori (e gli eventuali altri intermediari dei servizi di soggiorno turistico in caso di estensione alle locazioni di immobili) quali responsabili dell'imposta con diritto di rivalsa;
- delineare un chiaro quadro degli adempimenti e delle sanzioni, confermando inoltre l'applicabilità delle norme generali sulla gestione dei tributi comunali;
- introdurre alcune esenzioni obbligatorie, ferma restando l'espressa facoltà dei Comuni di ampliarle per via regolamentare;

Lo stesso tipo di intervento viene proposto dall'ANCI in relazione alla revisione dell'imposta di scopo, sulla base di criteri direttivi peraltro già chiaramente espressi dall'articolo 6 del d.lgs. 23, riguardanti:

- aumento della quota degli oneri per la realizzazione dell'opera pubblica locale finanziabile con l'imposta di scopo;
- ampliamento delle tipologie di investimento finanziabili;
- allungamento dei tempi di possibile applicazione dell'imposta;
- armonizzazione della disciplina del prelievo al nuovo assetto dell'imposta immobiliare derivante dal passaggio all'IMU.

Interventi sulla disciplina del tributo sui rifiuti e sui servizi indivisibili (RES)

La disciplina del tributo RES ha un elemento critico generale che è determinato dall'essere regolata da un dispositivo, l'articolo 14 del d.l. 201, che è il risultato della fusione tra la normativa Tarsu e la normativa Tia *ex* d.lgs. n. 22 del 97. Ciò determina diverse incoerenze e ripetizioni che possono ingenerare confusione. La maggior parte di queste criticità è facilmente superabile sia a livello regolamentare che interpretativo, ma appare opportuno un intervento correttivo che elimini le contraddizioni e raccordi meglio le diverse prescrizioni normative.

Alcune criticità di particolare rilevo debbono, ad ogni modo, essere eliminate in tempi brevi al fine di consentire ai Comuni di prepararsi a gestire nel modo migliore il nuovo tributo dal 2013.

Il problema più rilevante è quello relativo alla ***determinazione della superficie imponibile*** (comma 9). La norma prevede che la base imponibile per i fabbricati a destinazione ordinaria si identifichi nell'80% della superficie catastale. La procedura di acquisizione e di applicazione di tale base imponibile appare complicata, crea situazioni gravi di sperequazione e rischia di creare problemi gestionali non facilmente superabili. Si pensi, in proposito, non solo alla necessità di individuare criteri e procedure particolari per gli immobili non qualificati con la relativa superficie negli archivi catastali, ma soprattutto alla difficoltà – che va tuttora considerata strutturale – di associare a ciascuna unità immobiliare la relativa superficie catastale in un contesto di grave disallineamento di tali archivi in materia di toponomastica e di numerazione civica, esterna ed interna, degli edifici urbani. Tali disallineamenti non sono superabili in tempi brevi e, pertanto, l'attuale dispositivo di cui al comma 9 dell'articolo 14, d.l. 201, rischia di produrre gravissime difficoltà e disparità di trattamento nell'impianto del nuovo tributo. In particolare il dispositivo che recita:

> *"Per gli immobili già denunciati, i comuni modificano d'ufficio, dandone comunicazione agli interessati, le superfici che risultano inferiori alla predetta percentuale a seguito di incrocio dei dati comunali, comprensivi della toponomastica, con quelli dell'Agenzia del territorio, secondo modalità di interscambio stabilite con provvedimento del Direttore della predetta Agenzia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali",*

evidenzia una grave incomprensione delle difficoltà sopra accennate, ipotizzando che l'Agenzia del territorio sia in grado di assicurare quell'allineamento informativo che può essere proficuamente