

PRESIDENTE. Vi chiedo se poteste fornircene uno più articolato, magari di un paio di pagine.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Entro domani sarà rimesso alla vostra segreteria.

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

WALTER VITALI. Concordo con ciò che avete riferito a proposito del mantenimento del canale del canone concordato. Tale richiesta coincide, peraltro, anche con la proposta dell'associazione degli inquilini. Parlo per me, naturalmente, però ritengo che sia un aspetto su cui riflettere attentamente.

Mi pare, però, che vi stiate concentrando esclusivamente sul tema della cedolare secca. Non vi sarà sfuggito che il decreto legislativo descrive due fasi, una transitoria, dove sostanzialmente non cambia nulla per i comuni, e una in cui a regime, invece, si introduce l'IMU, l'imposta municipale unica.

Non vi sarà sfuggito che attraverso questa seconda fase si prevedono forti detrazioni sia per gli immobili non a uso residenziale, sia per quelli locati.

Non vi sarà sfuggito neanche che non è scritto quale sia l'aliquota base di questa nuova imposta a regime. Non vi sorge il sospetto che tutto ciò potrebbe tradursi in un incremento insostenibile sulle seconde e sulle terze case?

È stato calcolato da tecnici di diversa provenienza che si potrebbe addirittura profilare tre volte l'attuale aliquota base dell'ICI sull'abitazione principale e, in generale, il 4 per mille. Qualora fosse così, che cosa ne pensate?

MASSIMO ANDERSON, *Presidente di Federproprietà*. Al di là di queste valutazioni, siamo partiti dalla premessa che lo Stato avrebbe dato meno disponibilità finanziarie alle regioni, le regioni si sarebbero trovate in difficoltà a esaudire le esigenze delle realtà territoriali, ossia dei

comuni, ergo una tassa che avrebbe incorporato tutte le imposte esistenti sarebbe inevitabilmente finita nelle tasche dei proprietari di immobili.

Da questo punto di vista, il nostro orientamento è nettamente contrario a questa possibilità, anche perché, benché sia stata eliminata l'ICI, abbiamo visto che essa verrà triplicata. Oltre a ciò per il momento prevediamo anche il nuovo clasmamento delle abitazioni, vale a dire un'ulteriore spesa che graverà sulle tasche dei proprietari.

Siamo aperti, invece, all'esigenza sociale perché i contratti agevolati diventino anche un sistema di calmiera nei confronti del mercato libero. Se essi decadono, infatti, tutto finirebbe sul mercato libero e si andrebbero a colpire le fasce che non sono né troppo ricche, né troppo povere per poter usufruire degli affitti. È una visione che abbiamo a tutela delle fasce deboli, ma anche dei proprietari.

PRESIDENTE. Se non ho compreso male, voi siete d'accordo con la cedolare secca, con il mantenimento del doppio canale, concordato e libero, con l'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 431, ma siete sostanzialmente di opinione non favorevole rispetto all'imposta municipale unica, così come è al momento ipotizzata.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Come ho ricordato prima, non vorrei che quanto esce dalla porta rientri dalla finestra. Il nostro obiettivo è che la pressione fiscale diminuisca, perché si tratta di uno dei problemi che incidono fortemente sul mercato delle locazioni.

GIULIANO BARBOLINI. Dal mio punto di vista è apprezzabile la sensibilità che dimostrate sul tema dei canoni concordati. Mi pare un punto di equilibrio da rimarcare.

Vi è una questione che, invece, mi interessava approfondire, magari anche nella nota che ci farete arrivare, anche se vi prendete un giorno in più per elaborarla.

Giustamente avete colto un problema del decreto, in cui ci sono da una parte la cedolare secca e dall'altra la previsione di IMU, in cui si conferma l'esenzione sull'ICI prima casa, ma la si conserva su altre tipologie, prevedendo alcuni meccanismi e tipologie di abbassamento del canone. Il rischio è che sul resto, per far quadrare i conti, perché alla fine un trasferimento deve arrivare, si raggiungano livelli insostenibili.

Credo che, se si applica la cedolare secca sugli affitti, avere un meccanismo che incentivi la messa sul mercato dell'affitto e l'incontro fra domanda e offerta degli immobili, anziché tenerli sfitti, per esempio, potrebbe essere una soluzione. Avete costruito dal vostro punto di vista uno scenario: avete formulato alcune ipotesi che possano portare a stabilire fino a che punto ci si potrebbe spingere nell'aliquota sulle superfici diverse da quelle della prima abitazione?

Tutti abbiamo l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale. Non so se il quadro di compatibilità finanziaria effettivamente lo consentirà domani o dopodomani, però esiste comunque un equilibrio di sistema che altrimenti rischia di saltare.

Ci interessava capire se avevate svolto un ragionamento o elaborato uno schema. Il Governo il 30 di novembre ci dovrebbe riferire il suo parere in termini di aliquote. È un elemento importante, perché fino adesso discutiamo di principi, ma non di numeri, il che non aiuta la comprensione e la chiarezza.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Senatore, lei ha posto il dito su una delle tante piaghe. Il pianeta casa e locazione si influenza nei diversi settori e non può essere esaminato a compartimenti stagni.

Lei ha parlato delle case sfitte, che sono moltissime. Esiste, però, una motivazione per cui si tengono le case sfitte, legata all'impossibilità di recuperarle in tempi brevi anche se si presenta la necessità da parte del proprietario.

Ci stiamo ora soffermando sulla questione fiscale, però andrebbe visto, secondo me, anche questo problema: se vi fosse snellezza nella liberazione degli immobili, nessun proprietario sarebbe tanto pazzo da tenere sfitta una casa pagando l'ICI al 2 per mille in più e le spese condominiali, senza ricavare un euro di reddito.

Una ragione ci deve essere ed è quella che le ho riferito. È in corso un blocco degli sfratti che si protrae dal 2000 nei confronti di determinati soggetti, che ha dato sfiducia a tutti proprietari, i quali si tengono stretti il loro appartamento se in prospettiva prevedono di averne necessità.

Chiedo scusa se sono uscito fuori tema, però, come ho ricordato prima, non possiamo discutere del problema casa per settori. I diversi settori si influenzano a vicenda, signor presidente. Questo è uno dei problemi molto seri, perché si tengono le case sfitte. Dovremmo trovare un sistema, ragionando in via generale, per far sì che, perlomeno nell'ipotesi in cui si presenta la necessità, gli immobili vengano rilasciati in tempi brevissimi, altrimenti non risolveremo mai il problema delle case sfitte.

GABRIELE TROILO, *Delegato della CONFAPPI*. Mi permetto di richiamare l'attenzione della Commissione su un fatto di carattere particolare, che ritengo però di importanza.

Il presupposto di tutto il federalismo fiscale è che in effetti i trasferimenti e le conglobazioni delle imposte non riguardino i servizi pubblici locali, i quali devono essere pagati attraverso le tariffe.

Purtroppo, proprio in ragione dei rifiuti solidi urbani, si sta verificando un'inversione di tendenza da parte del legislatore, il quale dispone che la tassa sui rifiuti solidi urbani abbia carattere tributario per questioni di IVA.

Anche questo va a finire, in effetti, nel calderone dell'imposta municipale unica, e non è poco, mentre dovrebbe essere pagato con la tariffa secondo i canoni generali in materia di tariffe.

PRESIDENTE. È uno degli argomenti che dovremo esaminare con il collega Barbolini. Vi saremmo molto grati se poteste inviarci alcune informazioni in più.

Ringrazio gli auditi per la loro relazione, nonché per il documento che hanno consegnato di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati 3 e 4*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE PAOLO FRANCO

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Sono con noi il dottor Federico Merola, direttore generale dell'ANCE, il dottor Marco Zandonà, direttore fiscalità edilizia, e la dottoressa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile dell'Ufficio rapporti con il Parlamento dell'ANCE.

Il presidente La Loggia si è dovuto assentare, ma rientrerà a breve. Come vicepresidente, ringraziandovi per la presenza e per i documenti che avete portato, do la parola al dottor Merola perché illustri quanto indicato in merito alle vostre proposte all'interno del documento consegnato.

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Introduurrò io la nostra

posizione e poi il collega Zandonà riassumerà il documento che abbiamo prodotto e che abbiamo lasciato agli atti.

Dal nostro punto di vista, in termini generali, l'attuazione del federalismo fiscale municipale è considerata con grande piacere e consenso. Riteniamo, infatti, che sia un provvedimento molto positivo di razionalizzazione del sistema impositivo applicabile sia ai privati, sia alle imprese.

Auspichiamo che l'attribuzione ai comuni della fiscalità immobiliare, in particolare, si possa tradurre anche in uno strumento utile per la destinazione delle risorse a progetti e infrastrutture di livello locale, piccole e medie opere che costituiscono per noi il *target* fondamentale dei nostri associati.

La nostra ultima preoccupazione è quella che questa riforma non produca, nel complesso, un aumento della pressione fiscale, né dia luogo a duplicazioni.

Abbiamo mosso poi alcuni rilievi specifici, in un'intelaiatura positiva, che lascio descrivere al mio collega, sia sull'IMU di possesso e di trasferimento, sia sulla cedolare secca, e che vorremmo sottoporre alla vostra valutazione. Ci sembra che esista la possibilità di migliorare ulteriormente il provvedimento con questi nostri suggerimenti.

Lascio, pertanto, la parola al collega Zandonà.

MARCO ZANDONÀ, *Direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE*. Buonasera al presidente e a tutti i presenti. Entrerò nel merito dei due elementi fondamentali di questo schema di decreto legislativo, da una parte, la cedolare secca sugli immobili e, dall'altra, l'introduzione dal 2014 dell'IMU nelle sue diversificazioni, di possesso, di trasferimento e anche, eventualmente, secondaria.

Sulla cedolare secca sugli immobili come ANCE siamo stati sempre favorevoli, perché ridurre la pressione fiscale sugli affitti delle abitazioni è sicuramente uno strumento utile sia per il ritorno a investimenti nel settore della locazione degli edifici abitativi, sia soprattutto per il recupero del sommerso. La riduzione del-

l'aliquota comporterà certamente un effetto positivo sul gettito.

Come ANCE siamo favorevoli a qualsiasi strumento che comporti l'emersione del nero e lo sviluppo della nuova attività, sulla base del principio del contrasto di interessi, in questo caso specifico tra il locatore e il locatario, anche alla luce delle esperienze positive compiute con la detrazione del 36 per cento per gli interventi di ristrutturazione edilizia e adesso anche con quella del 55 per cento sugli interventi di riqualificazione energetica, peraltro prorogata nel disegno di legge di stabilità a tutto il 2011.

Tutto ciò è, però, basato sull'effettivo contrasto di interessi; si tratta, cioè, di un beneficio che viene dato negli interventi di ristrutturazione tra chi esegue i lavori e il proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento.

In questi casi il contrasto di interessi è forse leggermente attenuato, in quanto esiste un beneficio anche per il locatore, che sarà sicuramente rappresentato da una riduzione dei canoni di locazione del mercato per effetto della riduzione del prelievo, ovviamente da verificare, ma soprattutto dalla riduzione dell'imposta di registro.

L'imposta di registro sulla registrazione del contratto oggi è pari al 2 per cento, di cui l'1 per cento a carico del locatore e l'1 per cento del locatario. Essa verrebbe meno immediatamente dal 1° gennaio del 2011 per i contratti di affitto a canone concordato e dal 2014 anche per i contratti a canone libero.

È da verificare, una volta entrata in vigore la norma, la possibilità di introdurre un'agevolazione maggiore eventualmente anche per gli inquilini, sempre compatibilmente con le diverse esigenze di copertura finanziaria.

È importante che la norma possa entrare effettivamente in vigore il 1° gennaio del 2011, dopo anni in cui si è dibattuto di questa questione. Si tratta di due provvedimenti, contenuti nel testo dello schema di decreto legislativo, di cui uno ha effetti non immediati, perché entrerebbe in vigore dal 2014, mentre l'altro

avrebbe un effetto già dal 1° gennaio del 2011. Nel caso in cui il Consiglio dei ministri non riuscirà ad approvarlo, richiamo l'attenzione di questa Commissione affinché si possa pervenire a un'immediata entrata in vigore.

La seconda questione, sempre sulla cedolare secca, riguarda la possibilità di verificare, anche se non immediatamente, un'agevolazione analoga anche per gli affitti di abitazioni effettuati dalle imprese.

La locazione delle imprese di immobili come beni patrimonializzati, destinati quindi permanentemente alla locazione, dal 1° gennaio del 2011 sarà ulteriormente penalizzata in quanto vi è una disparità di trattamento. Da una parte infatti avremo la cedolare secca per gli affitti riferibili alle persone fisiche e, parimenti un trattamento di favore sulla tassazione dei proventi per chi opera con organismi istituzionali, quali le SIIQ e i fondi immobiliari, che beneficiano di una tassazione sempre al 20 per cento; dall'altra le imprese che svolgono attività di locazione immobiliare pagheranno, se sono soggetti IRPEF in base all'aliquota marginale, mentre se si tratta di soggetti IVA in base all'aliquota IRES.

Sarà una penalizzazione maggiore: ricordiamoci, infatti, che la locazione di abitazioni per le imprese non dà luogo ad alcuna deduzione dei costi, mentre per i privati - che attualmente potranno optare per mantenere anche il vecchio regime - c'è un abbattimento forfettario del 15 per cento, ai sensi dell'articolo 90 del Testo unico delle imposte sui redditi. Le imprese che effettuano locazione di immobili, infatti, non possono dedurre se non i costi di manutenzione ordinaria, che, in genere, nei contratti di locazione sono a carico dell'inquilino e non del proprietario.

La seconda osservazione riguarda l'idea di valutare la possibilità, visto che restiamo nell'ambito delle locazioni di privati, di poter estendere questo tipo di tassazione anche agli investimenti diversi dall'abitativo, effettuati sempre dai privati, come uffici e negozi. Si tratta di uno strumento sicuramente utile sia per l'emersione del nero, sia per l'incremento

delle attività e quindi del gettito che ricade sulla compravendita di questi fabbricati anche nel settore non abitativo.

L'altra questione che volevo puntualizzare è collegata al nuovo regime sanzionatorio. Effettivamente, quando si introduce un'agevolazione fiscale, concordiamo perfettamente sull'aumento del regime sanzionatorio per chi non è in regola. Si dispone praticamente un raddoppio delle sanzioni previste dal decreto legislativo n. 471 del 1992.

Non appare chiaro, però, innanzitutto perché sia connessa una sanatoria per coloro che registrano contratti di locazione entro il 31 dicembre 2010. Tale registrazione verrebbe effettuata senza che la norma sia entrata in vigore. Anche in questo caso sarebbe opportuno che, con l'entrata in vigore del provvedimento, dal 1° gennaio del 2011, tale termine possa slittare per consentire gli effetti che il legislatore si aspetta da questo nuovo provvedimento.

Questo è il nostro punto di vista per quanto riguarda la cedolare secca. Nel documento trovate tutti gli approfondimenti del caso.

Per quanto concerne l'IMU, dobbiamo distinguere le problematiche relative al settore delle costruzioni con riferimento all'IMU di possesso e all'IMU di trasferimento.

Per l'IMU di possesso il problema importante, che già avevamo affrontato in materia di imposta comunale sugli immobili per le imprese del settore delle costruzioni, è la tassazione del magazzino, ossia dei beni alla cui produzione e al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa. Non si tratta né di beni strumentali, utilizzati per l'esercizio dell'attività, né di beni patrimonializzati, ma di beni costruiti, che le imprese sperano di vendere.

A questo punto nel testo dello schema di provvedimento è prevista una riduzione del 50 per cento per i beni locati e una riduzione analoga per i beni relativi all'impresa, senza specificare che cosa si intenda per «beni relativi all'impresa».

Il concetto, che si trova anche su tutti i testi di diritto tributario, rimanda agli

immobili strumentali utilizzati per l'esercizio dell'attività, e per le persone fisiche - anche su questo punto si può dibattere - potrebbero essere anche gli immobili patrimonializzati, ma non il bene merce, che è destinato alla vendita e viene classificato contabilmente tra le rimanenze.

Esiste uno spazio perché si possa arrivare ad affermare che la riduzione del 50 per cento dell'IMU si applichi anche ai beni merce, ma nel testo questo punto non esiste.

La tassazione del magazzino dell'impresa edile è un'imposta iniqua. Sarebbe un po' come far pagare a un'impresa automobilistica sulle macchine invendute l'imposta di circolazione, quindi il vecchio bollo auto, che invece, come sappiamo, non esiste assolutamente.

In questi casi è necessario, dunque, che venga prevista una riduzione e che tra i beni relativi all'impresa rientri anche il magazzino. Questo punto è stato riconosciuto come interesse meritevole di tutela anche all'interno dell'ICI. Il decreto legislativo n. 504 del 1992, all'articolo 8, prevede espressamente che i comuni hanno la facoltà di introdurre un'aliquota ICI ridotta per almeno tre anni dall'ultimazione dei lavori proprio per i beni merce delle imprese di costruzione.

È necessario, quindi, come affermava prima il direttore, dovendo garantire anche l'invarianza di gettito, che sia prevista espressamente l'applicazione di questa riduzione al 50 per cento anche per il magazzino delle imprese.

L'altro problema su cui siamo preoccupati per via dell'aumento eventuale del prelievo è connesso al fatto che l'introduzione dell'IMU sostituirà anche l'IRPEF e le addizionali IRPEF, che oggi pesano parecchio sul reddito dei fabbricati. Questo vale per le persone fisiche, mentre non è specificato nulla con riferimento alle imprese.

Poiché l'aliquota IMU dovrebbe essere unica per l'IMU di possesso - non ci sono aliquote diversificate - o viene previsto che questa IMU sostituirà anche le imposte sul reddito per i fabbricati non locati, oppure occorre prevedere due aliquote

ridotte. Altrimenti si verificherà sicuramente un aumento di prelievo con riferimento a questa tipologia di fabbricati.

Queste osservazioni riguardano l'IMU di possesso.

In merito all'IMU di trasferimento, invece, la preoccupazione del settore è l'aumento di disparità di trattamento e, quindi, di prelievo all'atto del presupposto impositivo, cioè del trasferimento degli immobili.

Attualmente esiste già una disparità di trattamento. Porto solo un esempio relativo al trasferimento di una prima casa, cioè dell'abitazione principale: l'impresa, essendo prima casa, cede con IVA al 4 per cento e l'IVA rimarrà anche quando sarà introdotta l'IMU. Attualmente, invece, il privato, quindi la vendita non soggetta a IVA, è soggetto all'imposta di registro per il 3 per cento, oltre che alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, che comunque rilevano poco perché ammontano a 168 euro cadauna.

Dal 2014, con l'entrata in vigore dell'IMU, anche per il semplice trasferimento della prima casa l'aumento della differenza e della disparità di trattamento sarà pari al 50 per cento, perché, da un lato, avremo un'IVA sempre al 4 per cento, con le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, e, dall'altro, un'IMU del 2 per cento. La differenza, che prima era dell'1 per cento, diventerà del 2 per cento.

Se andiamo a verificare, invece, la cessione di una non prima casa, ovvero di una seconda casa o di un fabbricato di tipo diverso, attualmente non esiste disparità di trattamento. Con l'introduzione dell'IMU invece ci sarà, perché, da un lato, avremo un'IVA al 10 per cento, per esempio per la vendita di una seconda casa, oltre alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, e, dall'altro, un'imposta IMU all'8 per cento. Attualmente c'è un 7 per cento di registro e un 3 per cento di imposte ipotecarie e catastali, quindi sempre un 10 per cento che equipara le due situazioni.

La disparità di trattamento diventa ancora maggiore se parliamo di fabbricati non abitativi. L'immobile strumentale oggi

è soggetto all'IVA al 20 per cento oltre che a un 4 per cento di imposte ipotecarie e catastali — un prelievo pressoché espropriativo pari al 24 per cento — a fronte sempre di un'IMU dell'8 per cento.

Anche in questo caso richiamiamo l'attenzione di questa Commissione affinché si possano studiare per il futuro alcuni provvedimenti per equiparare il prelievo fiscale o attenuare questa differenza.

Il tipico esempio, poiché sull'IVA non si può agire, essendo imposta comunitaria ed essendo le aliquote fissate dalle direttive comunitarie, è la possibilità di prevedere un credito di imposta, come esiste oggi per chi vende e riacquista entro un anno una prima casa, perlomeno per la prima casa ai fini dell'imposta sul reddito. Altrimenti la disparità di trattamento diventerà elemento distorsivo per il mercato.

L'ultima considerazione — siamo poi a disposizione per eventuali domande — riguarda sempre l'IMU di trasferimento e la sorte delle agevolazioni attualmente vigenti in materia di imposta di registro.

L'entrata in vigore dell'IMU, sopprimendo l'imposta di registro, farà venir meno tutti i regimi agevolativi di favore che esistono da anni, fin dal 1972, disciplinati poi dall'articolo 5 della legge n. 168 del 1982 (c.d. legge Formica), e con l'articolo 33 della legge n. 388 del 2000. Tali disposizioni prevedono che per le imprese di costruzioni l'acquisto delle aree edificabili e degli immobili da ristrutturare rappresenti acquisto di materia prima.

Venendo meno tale agevolazione, si va a incidere — proprio nel momento più delicato del processo produttivo — con un prelievo fiscale che non solo non sarà più ridotto, ma aumenterà di molto.

A questo punto occorrerà che anche all'interno dell'IMU di trasferimento, sopprimendo le agevolazioni di registro, si passi a considerare o un'aliquota ridotta o un trattamento di favore per questi interessi meritevoli di tutela, che, come ho già osservato, servono solo a rendere neutro — questo è il principio — il prelievo fiscale per l'acquisto di queste materie.

In tutti gli altri settori produttivi, infatti, l'acquisto della materia prima è sog-

getto a IVA e non incide: quindi è neutro dal punto di vista fiscale, mentre nei casi suindicati solo il nostro settore sarebbe penalizzato.

Questi interessi sono stati riconosciuti dal legislatore nel passato come meritevoli di tutela. Chiediamo che anche con l'IMU si possa garantire il mantenimento di questi provvedimenti.

Grazie dell'attenzione.

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

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Sollevo una semplice questione che riguarda l'andamento della situazione fino a questo momento.

La mia impressione - la esprimo in modo da definire meglio la domanda - è che la scelta di cancellare l'imposta sull'abitazione principale abbia inevitabilmente comportato un incremento dell'imposta e un aumento delle aliquote sul versante delle cosiddette seconde case. Sui giornali si parla di seconda casa, mentre in realtà si tratta di immobili in larga parte posseduti da imprese. Stiamo, quindi, registrando uno spostamento della tassazione dalle persone alle imprese, e dobbiamo pertanto registrare questo spostamento.

La domanda semplice è la seguente: è un'impressione mia o di qualcuno di noi oppure a voi, come associazione di categoria, risulta - se sì, in quale misura - questo spostamento di carico fiscale sul versante delle imprese? Parliamo sempre dell'ICI attuale e non dell'IMU discussa in queste settimane.

GIULIANO BARBOLINI. Aggiungo un'altra domanda in modo che ci diate una risposta complessiva.

Voi avete affermato che sostenete da tempo la cedolare secca e auspicate che entri in vigore da subito. Rispetto al tema dei canoni concordati che valutazioni avete svolto? Ritenete che si debba mantenere un doppio regime di agevolazione fiscale o che questa misura possa assorbire

l'altra? Che tipi di possibili distorsioni sul mercato intravedete, avendo particolare riguardo a un profilo di debolezza sociale per alcuni soggetti utilizzatori e utenti di tale opportunità?

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Dividerei la risposta in due parti: il mio collega Zandonà anticiperà alcuni rilievi consolidati all'interno dell'associazione e io svolgerò un altro paio di battute su entrambe le domande.

MARCO ZANDONÀ, *Direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE*. In merito alla prima questione, credo che il difetto dei provvedimenti sul federalismo fiscale sia dovuto al fatto che non vanno di pari passo con la riforma tributaria. Quando si pone mano a una riforma importante come quella del federalismo fiscale, su cui noi siamo anche molto d'accordo - in quanto avvicina, soprattutto dal punto di vista dei tributi, in particolar modo quelli sugli immobili, il contribuente, vale a dire il soggetto percosso dal tributo, al soggetto che poi percepisce e incassa il guadagno del tributo - è importante tenere conto anche della riforma del sistema tributario.

Una riforma tributaria di questo calibro andrebbe, quindi, effettuata contemporaneamente e contestualmente alla riforma del sistema tributario, che è stata annunciata. Uno dei principi della riforma tributaria, come sappiamo, è, oltre a quello per cui si passa dal complicato al semplice, anche quello per cui si passa dalla tassazione delle persone alla tassazione delle cose: ciò dovrebbe portare, come principio generale, e mantenendo sempre il principio dell'invarianza di gettito ad uno spostamento dall'imposta diretta all'imposta indiretta.

Aver elaborato solo adesso una riforma di federalismo fiscale è apprezzabile, ma bisogna vedere gli effetti indiretti sull'ordinamento tributario in generale e sulla tassazione delle imprese in particolare. È vero che, da una parte, il principio della riforma tributaria porterà dalla tassazione delle persone alla tassazione delle cose, però, dall'altra, noi abbiamo già rilevato

che sicuramente, con l'entrata in vigore dell'IMU, la situazione andrà meglio per le persone fisiche, ma non per le imprese. Non sono previsti, come abbiamo osservato, diversi paletti, di cui il primo è proprio quello della sopravvivenza dell'IRPEF e dell'IRES sui redditi da fabbricati, quindi degli immobili, nonché delle addizionali.

Tutto ciò potrebbe avere un effetto se non devastante, piuttosto preoccupante. Lo rileviamo già nella relazione tecnica del provvedimento. La stessa relazione allegata prevede, infatti, che dal 2011 la cedolare secca frutterà circa 2,64 miliardi di introito. Ai comuni saranno destinati gli attuali gettiti delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, per altri 11,5 miliardi annui. Arriviamo a un totale di circa 15,5 miliardi di euro.

Dal 2014, con l'entrata in vigore dell'IMU di trasferimento, pari a 6,4 miliardi - parliamo di stime - e dell'IMU di possesso, che ammonterà a 11,5 miliardi, avremo una somma complessiva di 18 miliardi. Si passerà, pertanto, come evidenziato già dalla relazione tecnica, da un prelievo pari a 15,5 miliardi a uno pari a 18 miliardi.

Tenuto conto della tutela legittima del possessore della prima casa e dei privati, che saranno agevolati anche con investimenti diversi - si tratta di una misura legittima, che a noi va anche bene, in quanto si verificheranno investimenti immobiliari effettuati da privati, con un effetto positivo per l'erario e per le imprese - la tassazione per il settore immobiliare potrebbe, in base ai dati della relazione tecnica, anche esplodere.

Questa è la nostra preoccupazione per quanto concerne gli effetti. Le due questioni, secondo noi, sarebbero dovute andare di pari passo e l'invarianza di gettito avrebbe dovuto essere il principio di base: razionalizzazione e revisione del sistema, non solo dei tributi sugli immobili, però di pari passo a una riforma del sistema, in un quadro più generale.

Sulla seconda questione, ovvero sugli effetti della cedolare secca nei confronti

dei contratti di locazione, non abbiamo dati importanti, però sono lapalissiani.

Portando anche esempi numerici, oggi per la tassazione a canone concordato, come sappiamo tutti, il reddito è pari al canone di locazione ridotto del 40,5 per cento, una detrazione notevole e, con l'entrata in vigore del provvedimento, si potrà optare per una tassazione al 20 per cento oppure, se più favorevole, per la riduzione del 40,5 per cento.

In base ad alcuni esempi che abbiamo elaborato il canone concordato continuerà con il vecchio regime, il che è anche contrario alla semplificazione. Ci siamo domandati se sia il caso di mantenere il doppio regime e non piuttosto estendere a tutti la cedolare secca del 20 per cento, considerato che si tratta di un sistema molto più semplice. Eventualmente il canale sociale si tutelerà in altri modi.

Con l'entrata in vigore della cedolare secca, chi ha un contratto a canone di locazione concordato continuerà sicuramente con questo sistema, con il reddito di fabbricato ridotto del 40,5 per cento.

È chiaro che per il soggetto IRPEF, più aumenta la sua aliquota marginale, più la situazione sarà favorevole riguardo alla tassazione al 20 per cento.

Favorire maggiormente la persona fisica e tutelare la prima casa rispetto a chi acquista una seconda casa è giusto. Chi acquista una seconda casa ha sicuramente una maggiore capacità contributiva e anche la nostra Costituzione, all'articolo 51, stabilisce che le nostre imposte sono progressive. È giusto, dunque, che chi acquista una seconda casa abbia un maggiore indice di capacità contributiva.

Come ho già osservato, però, la capacità contributiva è espressa in numerosi altri tributi e colpire con aliquote tanto elevate soprattutto chi acquista, per esempio, con le imprese, avrà un effetto negativo. Ci sarà una disparità di trattamento e, a nostro avviso, questo rappresenta un elemento di distorsione del mercato, che chiaramente preoccupa moltissimo il settore delle costruzioni.

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Vorrei aggiungere due considerazioni rapidissime.

In sintesi, nutriamo la preoccupazione che la riforma si scarichi sull'impresa. Nel caso della cedolare del 20 per cento, per esempio, avremmo un sistema per cui gli investitori istituzionali, come le SIIQ e i fondi immobiliari, nonché le persone fisiche, per diversi regimi impositivi continueranno a pagare comunque il 20 per cento, mentre l'impresa che dovesse avere immobili locati con gli stessi criteri e le stesse persone, subirebbe, invece, un altro regime di tassazione. È un esempio tipico.

Vorrei anche sottolineare la questione dell'IMU sul magazzino, che è stata tecnicamente affrontata molto bene. Attualmente, rispetto al momento che viviamo in Italia, si pone un grosso problema di invenduto, anche di immobili di grande qualità dovuto alla crisi.

Vige, quindi, una situazione paradossale per altri aspetti fiscali che non voglio richiamare, in quanto non contemplati in questo decreto, in base ai quali il regime appare addirittura punitivo verso chi soffre la crisi, come se l'impresa fosse in grado di assorbire tutti gli *shock* indefinitamente.

Per questo motivo anche la questione dell'IMU sul magazzino ci preoccupa, soprattutto in questo momento storico perché c'è un invenduto non fisiologico, ma patologico, che deriva dalla situazione del Paese. Non è un mistero che in alcune aree, come nel Triveneto, essa assume connotati anche drammatici.

Il tema andrebbe, a nostro avviso, tenuto presente non solo come ragionamento ordinario, quale l'abbiamo voluto svolgere nelle nostre considerazioni, ma anche avendo bene in mente che il 2011, nel momento in cui entrerà in vigore questa riforma, sarà probabilmente l'anno di peggiore impatto per il nostro settore, in cui la crisi arriverà veramente a mordere l'impresa.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra partecipazione e per il documento che ci avete lasciato, di cui autorizzo la pub-

blicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 5*) e vi auguro buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

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

Audizione di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'IFEL*. Rivolgo alcune parole introduttive e poi lascio parlare gli autori effettivi del documento che abbiamo consegnato.

IFEL esprime compiacimento per la parte del lavoro che riguarda l'attuazione dell'articolo 119 e, in particolare, i decreti attuativi della legge n. 42. Tale lavoro chiude un ciclo di più di trent'anni, durante i quali si è cercato di riattivare l'autonomia in luogo dei trasferimenti.

Nutriamo, però, anche alcune preoccupazioni in ordine alle modalità, soprattutto sul periodo transitorio 2011-2014, cioè fino al momento in cui la nuova imposta municipale, comunque vorrà essere chiamata alla fine, verrà attivata a regime.

Pensiamo, infatti, che la transizione possa essere faticosa e che possa creare squilibri e difficoltà attuative soprattutto in un periodo come questo, in cui al Patto di stabilità per i comuni maggiori e per le province si aggiungono tagli che, di fatto, dovremmo riassorbire attraverso l'emersione e l'eliminazione dell'evasione fiscale.

Si tratta di una battaglia sulla quale i comuni negli ultimi anni si sono impegnati fattivamente, ma i cui risultati attuali presentano margini di aleatorietà. Si teme, non soltanto da parte di IFEL, ma di tutto il mondo delle autonomie locali, la possibilità di gravosi inconvenienti, soprattutto negli anni 2011-2013, ossia nel triennio di prima applicazione.

Per il resto stiamo lavorando, come la Commissione già sa, attivamente, nonostante manchino ancora alcuni elementi di perfezionamento formale, sul terreno dei costi standard. Tale terreno rappresenta il *dies a quo*, ovvero il momento di arrivo dell'andata a regime.

Credo che sul dato tecnico i dottori Scozzese e Ferri possano fornire all'illustratissima Commissione tutti gli elementi, anche quantitativi, necessari per una piena comprensione della nostra posizione.

SILVIA SCOZZESE, *Direttore scientifico dell'IFEL*. Buonasera e grazie per l'opportunità di discutere del provvedimento in oggetto in questa sede.

Come accennava il professor Ferrari, per noi, dal punto di vista istituzionale, questo è un nuovo avvio di un percorso di autonomia dei comuni.

Come sapete, dopo le riforme che un decennio fa hanno visto protagonisti i comuni, con il riconoscimento di maggiore autonomia ma anche di responsabilità fiscali, quindi sotto questo aspetto con un rapporto diretto tra amministratori e cittadini, ci eravamo un po' fermati su questo percorso. Quella che doveva essere la dinamica dell'addizionale IRPEF aveva visto una battuta d'arresto perché era rimasta una compartecipazione legata ai trasferimenti. Il riordino dei trasferimenti e, quindi, tutto il percorso delle aspettative di equità dal punto di vista delle risorse

disponibili si era a sua volta arenato e l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa aveva segnato una battuta definitiva di arresto.

Ora si verifica un ritorno al tema e una sostituzione di autonomia con la finanza derivata, che, dopo alcuni anni, è stata addirittura ridotta nella quantità, cioè nei trasferimenti, un'iniziativa sempre un po' scioccante per gli enti locali. Il Patto di stabilità ha un suo valore e propri criteri, con i quali contribuisce al risanamento della finanza pubblica, ma il discorso del taglio e della riduzione delle risorse è sempre un elemento che incide sulla carne viva dei comuni.

Questa è, dunque, una ripartenza, in base ai principi della legge n. 42, che vede assegnare ai comuni tutte le basi imponibili. Immagino, quindi, una riforma che comporti l'attribuzione di tutti i gettiti che si formano sul territorio riferibili alla tassazione del patrimonio immobiliare, non a soggetti passivi che oggi sono soggetti IVA - tutto ciò che è IVA rimane fuori - ma a una razionalizzazione di cespiti che oggi paghiamo sia come ICI residuale non prima casa, sia come IRPEF a scelta del contribuente, quindi con la cedolare secca, sia con altri tributi che riguardano i trasferimenti immobiliari, tanto quelli ipotecari e catastali, quanto le vere e proprie imposte patrimoniali sugli immobili non prima casa.

È una scelta della legge n. 42, però la prima osservazione è che rimane l'effetto di eliminazione dell'ICI prima casa e, quindi, un'impostazione in cui il rapporto tra il comune e il cittadino è con i non residenti. È un rapporto con categorie commerciali e industriali ma, dal punto di vista delle famiglie, con i non residenti. È ovvio che non viene reintrodotta, se non per quanto riguarda una parte veramente limitata dei trasferimenti, il rapporto con il cittadino residente.

Per quanto riguarda il contenuto di questo provvedimento, è prevista una prima fase transitoria, dal momento che si tratta di una rivoluzione, in quanto si sostituiscono trasferimenti erariali con imposte o devoluzioni di imposte.

Nel provvedimento la fase transitoria è prevista fino al 2013, ma potrebbe essere anche un po' più ampia, perché la vera e propria dinamica si avrà quando sarà pronto il fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42, che immagina di ricalcolare tutti i fabbisogni standardizzati dei comuni. Una volta stabiliti i fabbisogni standard, occorrerà elaborare per le funzioni fondamentali un'attribuzione in base ai fabbisogni standard e per le altre funzioni la perequazione delle capacità fiscali.

La chiusura del percorso avviene inevitabilmente in questo momento e la fase transitoria vede, attraverso un fondo, il passaggio da un sistema fondato sui trasferimenti e, quindi, spettanze calcolate in base ai criteri che voi conoscete meglio di me, essendo tutti conoscitori di questa materia, alla loro sostituzione con un gettito che si crea sul territorio e si riferisce ai cespiti che abbiamo descritto prima, ma che, in un primo momento, in base ad accordi di Conferenza, verrà ripartito in base a criteri quali la lotta all'evasione e ai primi risultati dei fabbisogni *standard*.

La riforma sposterà, quindi, alcuni elementi dalla cosiddetta spesa storica alla nuova autonomia, ma il completamento di tutto il percorso - non si citano la capacità fiscale e tutti gli altri elementi che dovranno essere valutati - viene completato con il vero e proprio fondo perequativo della legge n. 42.

Per i piccoli comuni c'è l'apertura a una semplificazione di questo sistema. Considerate che effettivamente su 8.000 comuni la maggior parte numericamente è composta da centri con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Evidentemente per questa fascia di comuni bisognerà individuare in quella sede modalità più semplici e forfettizzate per individuare o garantire questo passaggio.

Il primo tema di attenzione su questo primo triennio è quello della quantificazione delle risorse. Dato che poi tutto dovrà essere compiuto nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, da questo fondo bisognerà togliere nel 2011 il

taglio ai trasferimenti varato con il decreto legislativo n. 78 e nel 2012 ugualmente il taglio a regime, che vale 2 miliardi e mezzo. Le risorse che saranno a disposizione dei comuni anche con le nuove modalità saranno, dunque, nel complesso inferiori a questa cifra, se i saldi di finanza pubblica nel frattempo non vengono cambiati.

Si verifica un'osmosi: mentre si attua il provvedimento, si osserva una diminuzione della capacità di entrata e di spesa dei comuni. Questa osservazione viene percepita dagli amministratori come un contrappasso del varo di nuove norme sull'autonomia. Da una parte, si individuano, infatti, nuovi meccanismi per garantire l'autonomia ai comuni, ma, dall'altra, lo spazio finanziario in cui tale autonomia viene esercitata è sempre inferiore.

Anche nella programmazione triennale, che è in questo momento all'esame del Parlamento, si riporta una contrazione delle entrate e delle spese dei comuni di almeno tre punti percentuali l'anno.

Tutto ciò, pur essendo coerente con la programmazione finanziaria statale, genera una preoccupazione, se tutto deve rientrare in questo recinto, circa la possibilità di continuare a mantenere il livello di spesa, che per i comuni rappresenta il livello dei servizi. Questo è il primo elemento di attenzione su tale meccanismo.

Il secondo viene dalla relazione tecnica, cioè dalla modalità con la quale sono costruite le stime sulle nuove entrate. Come succede da un po' di tempo, le proiezioni sui risultati della lotta all'evasione o su provvedimenti come la cedolare secca, che dovrebbero stimolare l'emersione di fattispecie che oggi sfuggono al fisco, prevedono un rilevante aumento di gettito. Se tale rilevante aumento, che poi compenserebbe il taglio ai trasferimenti, non si realizzasse, ciò potrebbe rappresentare una difficoltà per i comuni che possono trovarsi in una situazione di emergenza.

Per questi motivi l'ANCI ha chiesto in tutte le sedi tecniche una clausola di salvaguardia, che dovrebbe durare, se-

condo noi, almeno per tutta la fase transitoria, in base alla quale la quantità di risorse complessivamente destinate ai comuni ogni anno non sia inferiore ai trasferimenti erariali oggi conosciuti.

Diversamente rischiamo il fallimento di determinate misure e una rincorsa continua da una parte, dei saldi di finanza pubblica, che sono sempre in peggioramento per quanto riguarda le risorse di entrata dei comuni, e, dall'altra, della previsione, che è giustamente effettuata con la situazione economico-finanziaria di oggi. Pertanto dalle previsioni di entrata, dal momento che conosciamo la cassa delle entrate tributarie solamente a consuntivo, potrebbero derivare alcune sorprese, tali da mettere in difficoltà alcuni enti oggi già un po' alla corda.

Un altro punto di attenzione e, quindi, un altro elemento da verificare è quello della gestione sia della fase transitoria per il riparto di risorse, sia della loro quantificazione con la garanzia che non ci siano grosse perdite di gettito da parte dei comuni.

La riforma porta a una semplificazione fiscale; l'importante, però, è che tale semplificazione sia se non a carico dello Stato, almeno in corresponsabilità. Non può essere a carico dei comuni, perché si tratterebbe di un problema attuativo non indifferente.

L'altro elemento che non è ancora chiaro, attraverso i dati disponibili, è la base imponibile immobiliare. Il provvedimento immagina, infatti, che si ritorni indietro su una parte della base imponibile che noi conoscevamo - parliamo sempre di ICI non prima casa - già normalmente esentata dalla legge e spesso e volentieri anche dai comuni.

Su questo si innesta anche l'altro problema, da approfondire, della costruzione a regime dell'aliquota dell'IMU, che oggi non è disciplinata nello schema di decreto. Essa dipende sia dal gettito che si vuole raggiungere, quindi da tutti gli elementi che dovranno essere valutati per far sì che i comuni non subiscano uno *shock* sulle

entrate, sia dal tipo di politica fiscale che si vuole realizzare e, quindi, di base imponibile che deve essere considerata.

Anche se si andasse definitivamente alla fissazione di un'aliquota attraverso un provvedimento di secondo livello, la norma deve chiarire bene quali sono gli elementi in cui tale provvedimento si inserisce, perché, per la riserva di legge che vige nel nostro ordinamento su tutte le imposizioni di natura fiscale, devono sussistere tutti gli elementi tecnici che fanno sì che l'aliquota venga fissata quasi automaticamente per garantire il gettito già realizzato.

Questo è un elemento che nella relazione tecnica forse potrebbe essere chiarito o comunque ben esplicitato. Considerate che, in determinati territori, le esenzioni oggi vigenti per la regolamentazione dell'ICI, che qui non vengono più richiamate e che appaiono evidentemente superate, valgono una percentuale piuttosto rilevante.

Veniamo al fondo sperimentale - chiamiamolo così - ossia quello precedente alla fase definitiva e quindi all'entrata a regime della perequazione della legge n. 42. Se a oggi volessimo esercitarci - trovate nel documento una piccola esercitazione su questo tema - su quali sono i gettiti dei diversi territori e su quanto potrebbero spostare i gettiti di questo tipo di cespiti sul territorio, vedremo che lo spostamento è piuttosto rilevante.

Se dovessimo confrontare oggi quotazioni di trasferimenti, quindi spesa storica, e potenzialità delle nuove basi imponibili, vedremo che, per non provocare *shock* finanziari, avremmo bisogno di spostare cifre rilevanti. Il tema viene sintetizzato in una tabellina.

Anche in questo caso, trattandosi di imposte piuttosto differenti nello spazio e nel tempo da territorio a territorio - specialmente sui trasferimenti immobiliari non sono costanti nei centri medio-piccoli rispetto alle grandi città e dipendono anche da fattori economici e di sviluppo riferibili al singolo territorio - vediamo già da questo esercizio che effettivamente le differenze da compensare sono rilevanti e che il nodo della perequazione e della

chiusura della legge n. 42 è molto importante e deve essere parallelo. Altrimenti rischiamo di gestire troppo a lungo un fondo sperimentale che poi può diventare il bandolo della matassa.

Concludo e passo la parola al collega, se vuole aggiungere alcune considerazioni.

ANDREA FERRI, *Consulente scientifico dell'IFEL*. Svolgo alcune brevi osservazioni sui punti che riteniamo da chiarire nella relazione tecnica, peraltro evidenziati nel documento. Vorrei soltanto focalizzarli ulteriormente.

Il primo è la questione della cedolare secca. Essa è, all'interno di un intervento di tipo federalista, cioè di definizione di tributi autonomi dei comuni, un intervento autonomo di riforma fiscale in sé, che, come è noto, viene considerato fortemente costoso dal punto di vista dell'acquisizione di gettito.

In effetti noi in media accusiamo, secondo le stime della relazione tecnica e la letteratura di anni su questo tema, una perdita di gettito valutabile intorno a un terzo rispetto alla componente IRPEF isolabile dei redditi da locazione, la quale si spinge addirittura fino al 45 per cento nei casi in cui l'aliquota marginale attualmente gravante sui redditi da locazione sia, come spesso è, più elevata della media.

Naturalmente questo fatto ha una sua valutabilità autonoma e, come accennato adesso dalla dottoressa Scozzese, deve essere ben calibrato in termini di sostenibilità.

La relazione tecnica prevede, sulla base di due norme effettivamente a carattere di forte deterrenza, il comma 5 e il comma 8 dell'articolo 6, in caso di inadempienza e di contratto in nero, forti sanzioni accessorie. Si stabilisce, infatti, che il contratto rimane valido per quattro anni più altri quattro a un valore economico molto basso, perché tarato sulla rendita catastale. Sono misure effettivamente di forte deterrenza.

Le previsioni della relazione tecnica ipotizzano che ben il 15 per cento dell'imponibile che oggi viene dichiarato, in termini tecnici, a disposizione nell'IRPEF,

ossia dalle persone fisiche, emerga e venga dichiarato a titolo di cedolare secca.

Con questo meccanismo recupereremo una buona parte della perdita di gettito intrinseca nell'operazione, perché, a fronte di una tassazione che oggi equivale, per gli immobili a disposizione, alla rendita catastale moltiplicata per 1,33, una cifra comunque piuttosto bassa - non è una grande discriminazione - avremmo un gettito dalla cedolare secca moderato rispetto al prelievo ordinario, ma certamente di molto superiore.

Secondo l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle entrate, il rapporto tra affitti di mercato e rendite catastali è, in media nazionale, circa di uno a otto ed è evidente che si tratta di un vantaggio comunque rilevante, al di là della riduzione delle aliquote.

Questo è un primo punto molto importante, perché significa che circa il 14 per cento del gettito acquisibile il primo anno sarebbe dovuto al recupero di evasione. La data è al 1° gennaio del 2011.

Vi è un elemento di sostenibilità che evidentemente - non voglio correggere il presidente, ma lo specifico per chiarire - non deriva dal recupero di evasione vero e proprio, ma da un effetto di deterrenza che ha un immediato dispiego, il che anche rispetto ai tempi di approvazione del decreto può essere messo in dubbio. Una delle caratteristiche del comma 8 dell'articolo 6 dispone, infatti, che chi si dichiara entro il 31 dicembre di quest'anno non sia gravato da tali sanzioni accessorie di deterrenza.

L'altro punto che riveste una notevole importanza è la definizione dell'aliquota di equilibrio dell'IMU di possesso. Stiamo parlando del 2014, ma in realtà, prima ancora della istituzione a regime, questo elemento si collega alla tenuta generale delle previsioni di gettito.

Alla fine dei conti, infatti, la mancata previsione dell'aliquota ha comunque un riferimento in un gettito previsto, che la relazione stabilisce in 11,6 miliardi della cosiddetta nuova ICI, ossia dell'IMU parte possesso, costituiti dal gettito dell'ICI, che rimane sostanzialmente tale e quale, a cui

si aggiunge il gettito da immobili a disposizione o ad altro uso e, quindi, il residuo IRPEF degli immobili non locati, che verrebbe abolito nell'imposizione IRPEF. Vi è, quindi, un assorbimento nella nuova IMU.

Il punto che volevo sottolineare è che la valutazione sia dell'aliquota, sia della consistenza del gettito che deve venire dall'IMU di possesso deriva dall'intero percorso di quantificazione dei gettiti devoluti fin dal 2011.

Mi spiego con un punto che ritengo particolarmente significativo. Noi abbiamo attraversato una forte crisi e ne stiamo patendo tuttora una rilevante dal punto di vista dei mercati internazionali, che si riverbera ovviamente nelle quotazioni e nelle transazioni immobiliari. La situazione è tale per cui il gettito IRPEF registrato nel 2008 e previsto tra il 2008 e il 2011 nella relazione tecnica e il gettito dei tributi immobiliari registrato nel 2008 e previsto, in sequenza, nella relazione tecnica sono sostanzialmente omogenei. Seguono, cioè, un *trend* molto rassicurante.

È evidente che questi elementi vanno sottoposti a valutazione. Noi non siamo in grado di definire un elemento scientificamente fondato, ma di rilevare che il numero di transazioni immobiliari tra il 2008 e il 2009, per esempio, è in diminuzione di circa il 10 per cento. Probabilmente nel 2010 c'è una ripresa, ma si tratta di elementi che, uniti alla grande disparità di distribuzione territoriale di questi gettiti, conducono a una preoccupazione relativamente alla gestibilità generale del sistema.

La verifica di queste quote — residuo IRPEF e cedolare secca, andamento e ciclicità del gettito dei trasferimenti immobiliari — conduce a un quadro nel quale è inseribile la questione dell'aliquota IMU di equilibrio.

Noi sottolineiamo nel documento che l'aliquota di equilibrio va intesa come l'aliquota al livello della quale i comuni possono operare in condizioni di relativa tranquillità a prescindere da ulteriori discrezionalità. È chiaro che, se il livello di aliquota viene portato a un livello troppo

basso, per esempio ampliando l'ipotetica base imponibile di riferimento — questo è il pericolo maggiore che vediamo, perché la base di riferimento dell'ICI non è semplice come appare a prima vista; non è vero che sia la base catastale, per motivi molto diversificati, su cui esprimerò poi un'ultima parola — il margine di discrezionalità viene usato direttamente per conseguire l'equilibrio di bilancio e, quindi, di fatto, tutto il meccanismo autonomistico decade.

L'ultimo punto riguarda il problema della base imponibile, già accennato dalla dottoressa Scozzese. Oggi possiamo svolgere riferimenti piuttosto certi relativamente all'aliquota media per territorio — sappiamo molto dell'aliquota che i comuni applicano sull'ICI — e sul gettito, per gli stessi motivi, anche se non è del tutto scontato, perché il gettito dell'ICI che correntemente utilizziamo in sede COPAFF e all'IFEL stesso comprende sia la parte cosiddetta corrente, sia quella di recupero di arretrati.

Abbiamo effettuato un piccolissimo carotaggio su una ventina di amministrazioni e abbiamo scoperto che ci sono quote di arretrati che vanno dal 3 al 20 per cento, per motivi anche casuali. Capita l'anno in cui il recupero delle aree fabbricabili parte e coglie nel segno per poi mantenersi su quote fisiologiche, mentre magari altre amministrazioni sono meno attente a determinati aspetti.

Anche quello è un elemento di incertezza, però sul piano nazionale non c'è un grosso imbarazzo a definire bene l'aliquota e il gettito. È evidente che aliquota e gettito determinano implicitamente una base imponibile.

Se partiamo dal catasto, su cui pure abbiamo molte informazioni, perché è un archivio ben articolato sul territorio, affidabile o non affidabile che sia la rendita catastale, possiamo arrivare a risultati di base imponibile molto diversi.

Nell'ICI attuale ci sono tre problemi fondamentali. Il primo sono le esclusioni di legge, che oggi riguardano le abitazioni assimilate alle principali, una quota importante, di svariate centinaia di milioni di

euro. Vi è poi la parte ONLUS e organizzazioni religiose, anch'essa una quota molto importante, perché con le modifiche che ci sono state dal 2005 al 2007 si è estesa, anche se in merito ci sono opinioni discordi tra i tecnici di diversa area, non politica, ma tecnica e governativa, ovvero enti locali e singoli comuni.

Il secondo punto sono le esclusioni anch'esse di legge, ma che non arrivano nemmeno a essere esclusioni, quanto piuttosto diverse formulazioni della base imponibile. Molti centri storici sono ampiamente, di fatto, esenti, perché pagano su una base imponibile ridicola, la tariffa più bassa della categoria abitativa più bassa esistente. Che si tratti della sede del Monte dei Paschi di Siena, di un palazzo patrizio o di una singola casa, pagano sempre una tariffa bassissima. Di solito è la A5, peraltro non più esistente dal punto di vista legale, relativa a case ultrapopolari, che però esiste quasi sempre nei centri storici e porta assolutamente vicino al pavimento il livello dell'imposizione.

Infine c'è l'evasione, che va considerata, in una situazione in cui puntiamo a recuperare gettito - sono previsti anche strumenti per farlo all'interno del decreto - come un fatto che non può essere azionato da un momento all'altro.

I comuni ci hanno lavorato per quindici anni, dal 1996-1997, con l'inizio vero del processo, però non possiamo far conto, oltre che su quote di altro genere, come quelle della cedolare secca, anche su un recupero di evasione strutturale. Dobbiamo tener ben presente che questa è una parte che va considerata nel dovuto modo e non inserita nei conti di equilibrio.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, desidero rivolgere alcune domande.

La prima fa riferimento proprio ai piccoli comuni, dottoressa Scozzese. Ci siamo già posti questo problema con riferimento ai costi standard nel precedente decreto.

Visto che ancora non emergeva nel dibattito né scientifico, né politico, mi sono fatto carico di avanzare una proposta

per i quasi 4.000 comuni sparsi sul territorio nazionale, di cui circa 1.500 soltanto nelle tre regioni del Nord e il resto sparsi su tutto il resto del Paese, i quali sostanzialmente non hanno i servizi essenziali e le prestazioni sulle quali si ragionava, al fine di ridurre i costi storici verso i costi *standard*.

Nel decreto sui fabbisogni standard, abbiamo fatto inserire un articolo 1-*bis* che, come avrete già visto, pone questo problema e indica un percorso nel tempo. Di più non si poteva fare.

Lo stesso argomento vale adesso su questo decreto al fine della caratura della cosiddetta autonomia impositiva, nel senso che al di sotto di una data base fiscale l'autonomia impositiva è soltanto un *flatus vocis*.

Su questo specifico argomento mi piacerebbe sentire la vostra opinione. Ferma restando l'autonomia impositiva come principio, sarà assolutamente indispensabile individuare una scalarità, anche per scaglioni o per gruppi di comuni, fino a 1.000, fino a 3.000, fino a 5.000 e via di seguito, in maniera tale da dare una caratura della compartecipazione statale, che può andare dal 99 allo 0 per cento a seconda delle singole circostanze o dei gruppi di circostanze.

La seconda domanda riguarda, per la cedolare secca, ma non solo, il riferimento al tema della durata - annuale, pluriennale o transitoria - della riforma. Stiamo discutendo di una questione che vogliamo introdurre, ma ci stiamo ponendo il problema - perlomeno, io me lo sto ponendo, anche come relatore, oltre che come presidente di questa Commissione - se dobbiamo prevedere un periodo.

Mi rendo conto, però, che, nel momento in cui prevediamo un periodo, se questo è troppo breve, pur se nell'ordine di anni, finisce la cosiddetta certezza della base impositiva. Addio, quindi, certezza sui conti, come osservava il suo collega.

Che si può fare? Legare la riforma alla fase transitoria o non legarla alla fase transitoria e darla per perenne? Magari

l'anno venturo ci ripensiamo e, quindi, non diventa più perenne. In atto, però, come la impostiamo?

La terza questione è la lotta all'evasione, che è un mio pallino. Ne sto discutendo in diverse sedi. Si può prevedere un'incentivazione per i comuni al di là di quanto già previsto dalla normativa vigente, affinché si impegnino a combattere e a fare emergere il nero, non solo con riferimento agli affitti, che sono già una bella fetta del nero, ma in altri settori. Dopo che il nero emerge, è difficile o impossibile farlo immergere nuovamente. Diventa, pertanto, un obiettivo concreto di allargamento della base fiscale e, quindi, della base impositiva nello stesso tempo.

Si sta ragionando su come eventualmente creare incentivi ai comuni e, chissà, anche ai contribuenti. Mi piacerebbe sentire su questo punto anche la vostra opinione, perché, mentre le spese sono quasi sempre certe, le entrate non lo sono.

Occorre pertanto costruire un meccanismo affinché, nella platea dei possibili contribuenti da colpire, quelli non fedeli emergano, paghino le tasse e d'ora in poi svolgano la loro parte di bravi cittadini, anche attraverso l'introduzione di un incentivo ai comuni con una percentuale in più rispetto a quella dell'aliquota. Darei anche di più, purché ci aiutino concretamente, considerando che questa rappresenta sicuramente un'entrata importante nelle casse dei comuni.

Questi sono i tre gruppi di argomenti che mi premono.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Pongo una domanda sola, premettendo che, come gruppo del Partito Democratico, condividiamo pienamente le tre critiche fondamentali che IFEL ha svolto e che sono condivise anche da ANCI.

La prima riguarda la valutazione esatta della perdita di gettito relativa all'introduzione fin dal 2011 dell'addizionale della cedolare secca, la seconda la fase transitoria, con rischi, anche in questo caso, che

alcuni comuni perdano risorse e la terza la mancata definizione dell'aliquota base dell'IMU possesso.

Ciò premesso, la domanda è la seguente: che cosa pensa IFEL di un'imposta comunale sui servizi, che potrebbe essere introdotta — noi la stiamo ipotizzando — a fianco di una riorganizzazione complessiva di tutto il meccanismo di imposizione immobiliare, magari attraverso un'imposta sostitutiva unica sui redditi immobiliari? Poiché tale imposta non avrebbe margini di manovra, nella nostra idea dovrebbe essere erariale e compartecipata al 100 per cento dai comuni.

L'imposta comunale sui servizi, invece, potrebbe essere il pilastro dell'autonomia impositiva comunale e potrebbe recuperare fortemente il principio di beneficio che, per esempio, la dottoressa Scozzese, secondo me giustamente, lamentava mancare completamente in questa architettura di fiscalità comunale.

Ovviamente essa comporterebbe il problema di dover recuperare a tassazione anche coloro i quali abitano nell'abitazione principale, ma, in generale, ipotizziamo di rendere questa imposta comunale sui servizi sostitutiva di altre imposte esistenti, come la TARSU e l'addizionale IRPEF.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Io appartengo a una generazione che, all'età di 3-4-5 anni, ha visto il passaggio dai regali di Natale composti con i pezzetti di legno ai primi congegni elettrici. La sorpresa era di vedere improvvisamente le macchinette che si muovevano e la fantasia infantile era quella di pensare che chissà quale magia le animasse. Mio padre mi indicava di chiamarla affinché venisse da me e ciò avveniva. Poi mi sono accorto che era mio padre ad avere il telecomando e che, quindi, quell'evento non era così magico e che non ero io a muovere il congegno.

Vediamo che cosa succede da un punto di vista retrospettivo, lasciando ai miei colleghi del Partito Democratico di guardare al futuro. Personalmente sono un po'