

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale. Atto n. 292 (Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Deliberazione di rilievi</i>)	22
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di rilievi del relatore</i>)	31
ALLEGATO 2 (<i>Rilievi deliberati dalla commissione</i>)	37

RISOLUZIONI:

7-00458 Vanalli: Sulla disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al servizio idrico.	
7-00485 Favia: Sull'affidamento di servizi pubblici locali, con particolare riguardo al settore idrico.	
7-00486 Bressa: Sulla disciplina e la riorganizzazione di servizi pubblici locali, con particolare riguardo al settore idrico (<i>Discussione congiunta e rinvio</i>)	27

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori	29
Sulle Autorità amministrative indipendenti.	
Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	29
AVVERTENZA	29

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 2 febbraio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Intervengono il ministro per i rapporti con le regioni Raffaele Fitto e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 13.15.

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

(Rilievi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

(Seguito dell'esame e conclusione – Deliberazione di rilievi).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° febbraio 2011.

Pierguido VANALLI (LNP), *relatore*, presenta e illustra una proposta di deliberazione di rilievi (*vedi allegato 1*).

David FAVIA (IdV), dopo aver ricordato che il suo gruppo non è contrario al federalismo fiscale, rileva che il parere

parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega di cui alla legge n. 42 del 2009 è stato caricato di un significato politico improprio, in quanto ad esso è stata collegata la prosecuzione della legislatura. Ne è conseguita una strozzatura dei tempi di esame, che nuoce alla qualità del lavoro: un lavoro che, disponendo di più tempo, avrebbe potuto condurre a risultati soddisfacenti. Allo stato il provvedimento prevede una fase transitoria molto lunga, dalle conseguenze imprevedibili, e delinea un quadro incerto di tributi locali e troppo incentrato sul patrimonio immobiliare. In mancanza di una vera perequazione, le entrate dei comuni dipenderanno dalla consistenza dei patrimoni immobiliari presenti sui loro territori, con la conseguenza che i comuni più ricchi avranno risorse e quelli meno ricchi si troveranno in difficoltà ad assicurare le funzioni fondamentali e i servizi essenziali.

Mario TASSONE (UdC) sottolinea innanzitutto che la proposta di rilievi del relatore costituisce una mera finzione e un vuoto esercizio di retorica, dal momento che fa riferimento a un testo – quello deliberato dal Consiglio dei ministri e trasmesso formalmente alle Camere per il parere – che non esiste più, essendo stato di fatto modificato dal Governo più volte e in modo rilevante alla luce del confronto con le autonomie locali. A suo avviso, le ragioni della politica, che impongono di esprimersi sul testo attuale, avrebbero dovuto prevalere sulle ragioni della procedura parlamentare e del regolamento, che prevedono che il parere sia espresso sul testo trasmesso dal Governo all'inizio dell'iter.

Quanto al merito della proposta, ricorda che il suo gruppo, l'unico a votare contro la legge delega n. 42 del 2009, giudica in modo radicalmente negativo l'intero progetto del federalismo fiscale, ritenendo che porterà ad un aggravamento delle sperequazioni esistenti tra il nord e il sud del paese per effetto delle quali il

ricco nord si legherà sempre più all'Europa, mentre il mezzogiorno sarà abbandonato a se stesso.

Rileva, tra l'altro, che anche il relatore, il quale ha svolto un lavoro onesto ed encomiabile, non manca di accennare, nella sua proposta, a diverse questioni rilevanti sotto il profilo della costituzionalità.

Preannuncia, in conclusione, il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di rilievi del relatore.

Massimo CALEARO CIMAN (IR) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di rilievi del relatore, sottolineando come non solo gli enti locali, ma anche le imprese chiedano una maggiore vicinanza al territorio, come dimostra anche l'operato dell'amministratore delegato della Fiat, Marchionne.

Oriano GIOVANELLI (PD) esprime la delusione del proprio gruppo, che aveva dato credito al Governo al momento dell'approvazione della legge delega (n. 42 del 2009) e che si trova oggi di fronte a decreti attuativi che tendono alla propaganda politica più che a realizzare veramente il federalismo fiscale e ad attuare i principi del titolo V della parte II della Costituzione. In sostanza, il provvedimento in esame attribuisce ai comuni un'autonomia impositiva estremamente limitata, riconducibile al potere di regolare entro certi limiti alcune aliquote; ratifica la progressiva, grave riduzione delle risorse destinate ai comuni e lascia indecisa la questione essenziale della perequazione tra le diverse aree del paese.

Più in dettaglio, fa presente che, nel momento in cui l'Istat certifica che i redditi delle famiglie sono in costante diminuzione, questo provvedimento pone le premesse per un aggravio dell'iniquità fiscale.

Inoltre, il provvedimento sancisce una riduzione dell'autonomia impositiva dei comuni, mentre avrebbe dovuto realizzare la loro autonomia di entrata: infatti se nel 2007 i comuni esercitavano una qualche autonomia su circa il 47 per cento delle

proprie entrate, tale percentuale scende al 14 per cento nella fase transitoria e si attesta al 38 per cento a regime.

Ancora, il Governo sostiene che la cedolare secca farà emergere gli affitti non dichiarati al fisco permettendo maggiori entrate tali da compensare la diminuzione delle risorse per i comuni, ma non vi è alcuna certezza sulle presunte maggiori entrate che questa operazione comporterà. In questo modo la cedolare secca porterà un beneficio ai proprietari di casa che pagano le imposte, ma non agli inquilini: infatti se l'emersione degli affitti in nero non dovesse realizzarsi, a risentirne sarà anche il fondo comunale per gli affitti, che già è stato quasi azzerato.

Quanto allo sblocco dell'addizionale Irpef, i comuni l'hanno accettato per poter chiudere i bilanci 2011, ma di fatto circa la metà dei comuni capoluogo ha già l'addizionale massima, per cui la misura aiuterà solo l'altra metà dei comuni, nei quali, in ogni caso, si determinerà un aggravio della pressione fiscale su chi paga le tasse.

Si aggiunga poi che, nonostante il Governo avesse dichiarato di volere alleggerire il carico fiscale sui lavoratori e le imprese, l'Imu è destinata a gravare sui commercianti e sulle imprese più dell'Ici.

In conclusione, il giudizio non può che essere negativo su un provvedimento che conferma la riduzione delle risorse per i comuni senza dare loro strumenti per il recupero delle minori entrate, attribuisce ai comuni margini di autonomia impositiva quasi nulli, prevede un sistema di perequazione generico e insufficiente a garantire il riequilibrio e lascia non disciplinate molte materie rilevanti: un provvedimento che, se il Governo avesse accettato di lavorarci ancora insieme ai gruppi di minoranza favorevoli al federalismo fiscale, avrebbe potuto realizzare una riforma epocale per la responsabilizzazione degli amministratori locali e per il riordino delle funzioni e dei servizi.

Preannuncia pertanto il voto contrario del suo gruppo.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.), premesso che la sua parte politica è da sempre favorevole al federalismo, anche a quello fiscale, rileva che nella proposta di rilievi del relatore non si fa cenno al problema del rapporto tra la disciplina dettata dal provvedimento in esame e gli statuti delle regioni ad autonomia speciale, ed in particolare quello del Friuli Venezia Giulia. Ricorda che lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, che è legge costituzionale, attribuisce alle province autonome la disciplina dei tributi locali e devolve alle stesse il gettito Irpef del territorio. Invita pertanto il relatore a tenere conto, nella sua proposta di rilievi, anche della necessità di salvaguardare espressamente gli statuti speciali.

Giuseppe CALDERISI (PdL) ricorda che il federalismo fiscale rappresenta per l'Italia una opportunità in termini di crescita e sviluppo e un fattore decisivo per il miglioramento della coesione sociale e per la garanzia dei servizi sociali. Si tratta di una riforma della finanza pubblica in senso federale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che è nato da una riforma costituzionale che presuppone anche e soprattutto una riforma del nostro assetto istituzionale.

L'Italia è l'unico grande Paese europeo che non ha finanza locale; a partire dal 1971 la finanza è stata centralizzata ed il centro si è assunto tutti gli oneri e responsabilità, anche di erogazione e finanziamento dei servizi ad ogni livello; da qui nasce il criterio della spesa storica, dei perniciosi rimborsi a piè di lista, con conseguente pressione fiscale ed aumento del debito pubblico.

Lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo municipale non si espone alle critiche avanzate nel corso del dibattito parlamentare. Ciò vale sia con riguardo allo schema preliminarmente deliberato dal Consiglio dei ministri lo scorso 4 agosto 2010, sia – e specialmente – in riferimento alla versione risultante dalle modifiche prospettate nella proposta di parere del relatore, il presidente La Log-

gia, ed ulteriormente in corso di elaborazione sulla base delle richieste dei comuni.

In primo luogo non è corretto concludere che le risorse non saranno sufficienti per mantenere il livello attuale delle spese comunali, poiché il meccanismo della fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali (così come indicati nella relazione tecnica allegata allo schema di decreto) garantisce che non si creeranno falle nei bilanci dei comuni: è stato infatti previsto che il gettito totale o *pro quota* dei tributi attribuiti o devoluti ai comuni sia corrispondente ai trasferimenti che vengono soppressi da parte dello Stato. In secondo luogo, con il passaggio dalla spesa storica al criterio finanziario dei fabbisogni standard, molti comuni potranno e dovranno ridurre le proprie spese, migliorando il saldo complessivo delle loro finanze.

Non è poi sostenibile l'affermazione per cui l'impianto configurato a garanzia della nuova autonomia finanziaria dei comuni si regga su una eccessiva incertezza nella quantificazione delle risorse messe a disposizione, così da non consentire una adeguata padronanza, da parte degli stessi comuni, delle proprie politiche e della programmazione dei servizi. Rispetto al testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri, infatti, il testo attuale contiene la determinazione delle aliquote di spettanza comunale di tutti i tributi attribuiti o devoluti ai comuni. Occorre inoltre tenere in debita considerazione la svolta epocale apportata dal sistema e costituita dal passaggio dall'impostazione basata su flussi finanziari derivati e sul criterio di quantificazione fondato sulla spesa storica a quello fondato sui fabbisogni standard. Il problema potrebbe in astratto porsi solo con riferimento alla copertura delle funzioni diverse da quelle fondamentali, ma non si porrà in concreto se i comuni si dimostreranno capaci di utilizzare i nuovi poteri di finanziamento di cui vengono dotati, rispondendone di conseguenza dinanzi alle rispettive comunità.

Va inoltre sottolineato come le previsioni finanziarie su cui si è costruito il meccanismo delineato dallo schema di

decreto siano fondate ed autorevoli e si fondino, oltre che sullo sviluppo delle basi imponibili, su pilastri della sussidiarizzazione del contrasto all'evasione fiscale, con previsione di una partecipazione molto più forte dei comuni a tutela della fedeltà fiscale complessiva e segnatamente con riguardo ai tributi locali. Tale partecipazione si tradurrà in una maggiore partecipazione economica dei comuni al gettito derivante dall'emersione delle irregolarità fiscali. Infine, con riguardo in particolare alla cedolare secca sulle locazioni abitative, i comuni beneficeranno dell'emersione, che fondatamente si prevede sostanziosa, dell'attuale notevolissimo « sommerso degli affitti », grazie alla previsione di una tassazione più leggera di quella attuale, senza dimenticare lo spirito comunque progressivo del sistema tributario sui redditi né le esigenze delle famiglie in affitto, alle quali lo schema di decreto riserva una parte rilevante del gettito della cedolare secca riferita ai contratti di locazione non agevolati, per essere destinati ad interventi in favore delle famiglie numerose.

Si lamenta poi che i comuni in questo nuovo sistema saranno ancora *troppo legati* e dipendenti dalla finanza derivata. Benché il sistema possa sembrare ad un esame superficiale una rivisitazione della finanza derivata, occorre sottolineare come il fondo sperimentale di riequilibrio, costituito per permettere una transizione progressiva e non traumatica dal vecchio al nuovo sistema, si baserà su logiche ben diverse da quelle a tutti note ed applicate sinora, inefficienti e fortemente deresponsabilizzanti rispetto ai singoli governi locali. La ridistribuzione delle risorse che in esso confluiscono, pur rispondendo in primo luogo a esigenze di perequazione, dovrà infatti tenere conto dei fabbisogni standard.

Sono poi stati ipotizzati, a regime, adeguati spazi di autonomia, quali la manovrabilità dell'IMU, sia principale, sia secondaria, la possibilità di istituire l'imposta di soggiorno, lo sblocco dell'addizionale comunale dell'irpef.

In seconda istanza, in conformità alle esigenze manifestate dai comuni, è stato previsto che con distinto decreto legislativo integrativo e correttivo sia riordinata l'addizionale irpef, che soppianderà gradualmente la compartecipazione irpef.

È stato osservato inoltre che tassare la seconda casa comporterà una dissociazione tra soggetti « paganti » da soggetti residenti (non solo principali fruitori dei servizi, ma soprattutto elettori). Va però detto da una parte che la delega impone espressamente che l'esenzione in favore della prima casa rimanga ferma, escludendo scelte diverse da parte del Governo in sede di esercizio della delega; in secondo luogo, che il numero delle seconde case fuori comune, le cosiddette case di vacanza, è inferiore rispetto al numero delle case acquistate per investimento nel comune di residenza, magari per componenti della famiglia. Occorre inoltre considerare che, anche grazie al Piano casa in corso di attuazione, si creerà una positiva competizione tra i comuni, che saranno incentivati a rendersi appetibili al fine di attrarre nuovi soggetti proprietari di seconda casa. La proposta, avanzata da taluno, di fissare la deducibilità dell'ICI sulla prima casa dall'IRPEF non è condivisibile perché determinerebbe un'eccessiva riduzione, a scapito del principio di progressività, del gettito IRPEF in favore dello Stato.

La presunta sperequazione derivante dall'applicazione della tassazione alla sola seconda casa sarà comunque ridotta a sufficienza dal fondo perequativo, che nella versione definitiva garantirà i livelli essenziali e le funzioni fondamentali, e sarà ad ogni modo basato sui fabbisogni standard, così da vincolare anche lo Stato a non eccedere (né ovviamente a rimanere in difetto) nella quantificazione dei fondi finanziari, così da non condizionare più come avvenuto fino ad oggi l'autonomia complessiva degli interlocutori comunali.

Quanto ai temuti aumenti delle tariffe, il rischio sarà scongiurato dal fatto che il decreto prevede che il rispetto dei limiti massimi di pressione fiscale sia riferito anche alle tariffe, per cui eventuali au-

menti di queste ultime (anche se improbabile stante il passaggio ai fabbisogni standard) saranno possibili (ad esempio per assecondare positivi incrementi della qualità dei servizi) solo a patto della contestuale riduzione della pressione fiscale.

Date tutte le ragioni ora esposte, cade nel nulla la critica per cui il federalismo municipale romperebbe l'*unità del Paese*. La garanzia della coesione sociale basata sulla tutela dei livelli di finanziamento necessari (ma anche sufficienti) a coprire le spese riferibili ai livelli essenziali dei diritti è un baluardo posto dalla legge n. 42 e che lo schema di decreto persegue.

Venendo infine ai problemi dei tempi d'esame del provvedimento e dello spirito collaborativo del governo, si deve riconoscere che il Governo ha deciso in via informale di non avvalersi, per un'ulteriore settimana, della possibilità di procedere comunque all'adozione del decreto definitivo anche nel caso in cui l'esame parlamentare dello stesso non sia concluso allo scadere del termine previsto.

In conclusione, quello in esame è un provvedimento di straordinaria portata istituzionale, sul quale la posizione contraria dei gruppi che si erano astenuti al momento dell'approvazione della legge delega non ha ragione di esistere ed è motivata soltanto dalla volontà di provocare una crisi di Governo: si tratta però di un atteggiamento irresponsabile.

Raffaele VOLPI (LNP), dopo essersi associato alle riflessioni del deputato Calderisi, esprime delusione per l'atteggiamento pregiudizialmente ostile delle minoranze che si erano astenute dal voto sulla legge delega, ritenendo che tale atteggiamento sia motivato solo da ragioni politiche di opportunità legate alla speranza di porre fine alla legislatura. Si dica apertamente, come ha fatto il deputato Favia, che il voto contrario ha motivazioni di lotta politica e ci si assuma la responsabilità di opporsi a un provvedimento che gli amministratori locali stanno attendendo e che vuole cambiare in meglio il paese. Rivolgendosi in particolare al de-

putato Tassone, gli chiede infatti se sia davvero certo che mantenere l'attuale stato di cose sia la scelta migliore per l'Italia e se non pensa invece che una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali e delle classi dirigenti avrebbe effetti benefici anche per il meridione. Preannuncia quindi il voto favorevole del suo gruppo.

Nicolò CRISTALDI (PdL) ricorda che il progetto federalista tende a trasformare l'Italia in quella Repubblica definita dall'articolo 114 della Costituzione, nella quale i comuni hanno la stessa rilevanza istituzionale dello Stato e delle regioni. Esprime quindi preoccupazione per la richiesta formulata dal deputato Zeller di escludere dall'ambito di applicazione della riforma le regioni a statuto speciale. Teme infatti che, se il gettito delle imposte dovesse essere destinato non ai comuni ma alle regioni, si determinerebbe di fatto un nuovo centralismo: non più statale, ma regionale..

Pierluigi MANTINI (UdC), premesso che non svolgerà una dichiarazione di voto, si associa all'intervento del collega Tassone ed esprime perplessità sulla richiesta del deputato Zeller. La richiesta del deputato Zeller – volta a prevedere la non applicazione ai comuni delle regioni a statuto speciale di tutte le disposizioni del provvedimento in esame in materia di tributi locali e di devoluzione di gettito – si pone infatti in aperto contrasto con i principi e criteri direttivi della legge delega.

Osserva inoltre che il giudizio negativo espresso dal suo gruppo trova piena conferma nei tanti e delicati rilievi di costituzionalità elencati dallo stesso relatore, sia pure incidentalmente, nella sua proposta di rilievi.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.) fa presente che la precisazione di cui ha auspicato l'inserimento nel provvedimento è già contenuta implicitamente nell'ordinamento dal momento che gli statuti delle regioni ad autonomia speciale sono leggi

costituzionali e prevalgono quindi sulle leggi ordinarie, compresi i decreti legislativi. La proposta di modifica del testo nel senso da lui auspicato è del resto contenuta anche nella proposta di parere del relatore nella Commissione di merito.

Pierguido VANALLI (LNP), *relatore*, riformula la sua proposta di rilievi (*vedi allegato 2*) aggiungendo il seguente rilievo per tenere conto di quanto suggerito dal deputato Zeller: «all'articolo 8, comma 1, si invita a valutare l'esigenza di prevedere che l'applicazione del provvedimento nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome possa effettuarsi solo in conformità delle previsioni dei rispettivi statuti; si valuti, conseguentemente, l'esigenza di stabilire specifiche disposizioni per chiarire che, per gli enti locali dei relativi territori, non si applicano le disposizioni del provvedimento in titolo in tema di tributi locali e di devoluzione di gettito, considerata la normativa adottata presso le stesse Regioni a statuto speciale e Province autonome in tema di fabbisogno della finanza locale».

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di rilievi del relatore, come riformulata (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 14.35.

RISOLUZIONI

Mercoledì 2 febbraio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il ministro per i rapporti con le regioni Raffaele Fitto.

La seduta comincia alle 14.35.

7-00458 Vanalli: Sulla disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al servizio idrico.

7-00485 Favia: Sull'affidamento di servizi pubblici locali, con particolare riguardo al settore idrico.

7-00486 Bressa: Sulla disciplina e la riorganizzazione di servizi pubblici locali, con particolare riguardo al settore idrico.

(Discussione congiunta e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, le tre risoluzioni in titolo, vertendo sulla medesima materia, saranno discusse congiuntamente.

David FAVIA (IdV), illustrando la sua risoluzione 7-00845, dichiara che il suo gruppo è favorevole alla proroga di un anno del periodo transitorio per la cessazione delle gestioni *in house* del servizio idrico integrato, ma è contrario alla modifica della disciplina in materia, in quanto un'eventuale modifica potrebbe pregiudicare lo svolgimento del referendum abrogativo previsto per la prossima settimana e il suo gruppo ritiene che a questo punto sia preferibile attendere il pronunciamento popolare sulla questione se si debbano ammettere i privati nella gestione di un bene essenziale come l'acqua.

Paolo FONTANELLI (PD), illustrando la risoluzione 7-00486 Bressa, della quale è cofirmatario, rileva che la presentazione della risoluzione 7-00458 Vanalli, da parte di un deputato della maggioranza, dimostra come la propria parte politica avesse ragione a sostenere che gli interventi riformatori adottati dal Governo sui servizi pubblici locali all'inizio della legislatura erano confusi, disorganici e frammentari. Anche in quel caso si sarebbe potuto procedere con calma; si preferì invece, per ragioni di propaganda politica, finire in fretta e senza badare alla qualità del risultato.

Dichiara quindi che il suo gruppo non è contrario ad una proroga del regime transitorio per la cessazione delle gestioni

in house, ma a condizione che questo tempo sia utilizzato per fare chiarezza nel quadro normativo e per risolvere quindi i problemi che hanno provocato il ritardo nell'attuazione della disciplina.

Pierguido VANALLI (LNP), illustrando la sua risoluzione 7-00458, chiarisce che essa riguarda solo il settore idrico e tende ad evitare possibili strumentalizzazioni sul bene « acqua ». La risoluzione chiede al Governo di limitare, solo per il servizio idrico e non per gli altri servizi pubblici locali, la soglia di partecipazione dei privati al capitale sociale: sulla percentuale di tale soglia si può naturalmente discutere. Si tratta di una misura che non è in contrasto con la normativa europea in materia di servizi pubblici locali. La proroga del termine per la cessazione delle gestioni *in house* serve, nell'intendimento della risoluzione, a trovare una soluzione a questo problema. In altre parole, il punto *a)* del dispositivo della sua risoluzione è soltanto funzionale al punto *b)*.

Il Ministro Raffaele FITTO, nel riservarsi di esprimere una posizione definitiva nella prossima seduta, dopo aver svolto i necessari approfondimenti sulle questioni poste dalle tre diverse risoluzioni, due delle quali pubblicate solo questa mattina, chiarisce fin d'ora che il Governo non può condividere la posizione del gruppo dell'Italia dei valori – manifestata dal deputato Favia – per il quale la priorità è quella di permettere lo svolgimento del referendum popolare sulla disciplina in materia di servizio idrico.

Rivolgendosi quindi al deputato Fontanelli, rivendica al Governo il merito di aver posto in essere una riforma tutt'altro che frammentaria: si tratta anzi di una riforma organica, che si è snodata in più passaggi – prima il decreto-legge n. 78 del 2008, quindi il « decreto Ronchi » e infine il regolamento di attuazione – e sulla quale è stato acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata.

Conclude esprimendo l'auspicio che il dibattito sia pacato e permetta al Governo di fare chiarezza sulla questione della co-

siddetta « privatizzazione dell'acqua » mostrando una volta per tutte che le norme approvate in questa legislatura non pongono in alcun modo in discussione il principio della proprietà pubblica dell'acqua.

David FAVIA (IdV) chiarisce che la richiesta di proroga della disciplina avanzata dal suo gruppo non tende a permettere lo svolgimento del referendum, ma a consentire la soluzione del problema, fermo restando che l'acquisizione del pronunciamento popolare sul punto sarebbe di grande importanza.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 2 febbraio 2011. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

Sulle Autorità amministrative indipendenti.

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

(Svolgimento e conclusione).

Donato BRUNO, *presidente*, introduce l'audizione.

Stefano FABRIZIO (CGIL), Alessandro SPAGGIARI (CISL), Marco MALDONE (UIL), Paolo VARESI (UGL), svolgono relazioni sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Donato BRUNO, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.55.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
Atto n. 320.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/114/CE relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione.
Atto n. 319.

Schemi di decreto del Ministro dell'interno concernenti l'erogazione di contributi in favore delle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno a valere sulle risorse iscritte nello stato di previsione della spesa del medesimo Ministero per l'anno 2010, rispettivamente, al capitolo 2309 – piano gestionale 1 e al capitolo 2309 – piano gestionale 2.
Atti nn. 324 e 325.

SEDE CONSULTIVA

Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento.

Testo base C. 2350, approvato in un testo unificato dal Senato, ed abb.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione culturale tra il Governo della

Repubblica italiana e il Governo della Repubblica Araba Siriana fatto a Roma l'11 settembre 2008.

C. 3994 Governo.

Disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.

Testo unificato C. 2011 Ferranti ed abb.

Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

Testo base C. 668 Lussana e C. 657 D'Antona.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292)**PROPOSTA DI RILIEVI DEL RELATORE**

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati;

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292),

premesso che:

l'articolo 2, comma 2, della legge 42 del 2009 pone i seguenti principi e criteri direttivi generali per l'attuazione della delega in materia di federalismo fiscale:

autonomia di entrata e di spesa di tutti i livelli di governo (lettera *a*);

attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione (lettera *e*);

finanziamento integrale del normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite ai medesimi enti con le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo (lettera *e*);

salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e di rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche (lettera *l*);

tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa (lettera *p*);

l'articolo 5 della legge della citata legge 42 del 2009 stabilisce che i decreti legislativi di cui al citato articolo 2 prevedano l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione;

l'articolo 11, comma 1, lettere *b*), *d*), *e*) e *f*), della citata legge n. 42 del 2009 prevede il principio della soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (di cui alle lettere *a*) e *b*) dello stesso comma), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 13 e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e del finanziamento delle spese, distinti per tipologia delle spese stesse, degli enti locali con tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e fondo perequativo;

l'articolo 12, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009 prevede che:

la fonte ordinaria statale individui i tributi propri dei comuni e delle

province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisca presupposti, soggetti passivi e basi imponibili, nonché, garantendo una adeguata flessibilità, aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale (lettera *a*);

le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito di una o più delle seguenti fonti: compartecipazione all'IVA, compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (lettera *b*);

disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana (lettera *d*);

previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali (lettera *f*);

previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni (lettera *h*);

previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini (lettera *i*);

L'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009 reca specifici principi e criteri

direttivi per l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, da istituire nei bilanci regionali sulla base di un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale;

L'articolo 21, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009, stabilisce:

il principio della garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate degli enti locali sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e che si effettui in materia una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata (lettera *b*);

la determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi speciali di cui all'articolo 16 della citata legge n. 42 del 2009, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12 (lettera *d*),

notato che:

il provvedimento in esame interviene su parte della delega relativa alla fiscalità dei comuni, restando ancora da attuare alcuni principi e criteri direttivi, quali quelli sopra richiamati di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*), (cosiddetti «tributi comunali di scopo»), lettera *f*) (premialità per unioni e fusioni tra comuni);

resta escluso alla luce della legge di delega un intervento sulla disciplina di tributi erariali vigenti con lo strumento del decreto legislativo, se non nei termini di cui alla lettera *a*) dell'articolo 12 della stessa legge;

le disposizioni in oggetto sono articolate: da un lato in disposizioni di tipo anticipatorio, caratterizzate dalla previsione, di durata quinquennale, della devoluzione di tributi di natura immobiliare indicati all'articolo 1, comma 1, nonché

da misure di riequilibrio della stessa durata contenute nell'articolo 1, commi 2, 3, 5; dall'altro in disposizioni di fiscalità immobiliare a regime previste dagli articoli 3 e seguenti, con la peculiarità che la cosiddetta cedolare secca sugli affitti risulta considerata ai fini sia delle disposizioni di tipo anticipatorio sia delle disposizioni a regime; infine, da disposizioni transitorie;

queste ultime disposizioni sembrano tuttavia definire l'intero provvedimento in termini regime transitorio, secondo quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 8 che prevede che l'intero provvedimento «concorre ad assicurare, in prima applicazione della citata legge n. 42 del 2009 e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei Comuni»;

le medesime disposizioni transitorie, articolo 8, comma 4, prevedono che, con distinto decreto correttivo che tenga conto della determinazione dei fabbisogni standard e del conseguente superamento del criterio della spesa storica, siano distinte le fonti di finanziamento di cui all'articolo 11 della legge delega, nonché disciplinato il riparto del fondo perequativo statale previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009;

l'articolo 2, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009 stabilisce che i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive possano essere adottati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega, delega però non attuata dal provvedimento in esame per la parte relativa alla disciplina del fondo perequativo sopra richiamato; inoltre il termine biennale – entro il quale dovrebbe essere sia completata la disciplina del fondo perequativo, ai fini del quale si prescrive che si tenga conto della determinazione dei costi standard, sia effettuata la distinzione tra le fonti di finanziamento dei comuni in relazione alla tipologia delle spese e delle relative funzioni – disegna un arco temporale che dovrebbe essere coordinato con quello

delineato dal decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 in base al quale (articolo 6) i fabbisogni standard dovrebbero essere determinati per tutte le funzioni fondamentali degli enti e locali nel 2013 ed entrare a regime nel triennio successivo;

conseguentemente dovrebbe essere coordinato con l'effetto della perequazione rispetto alle funzioni fondamentali per ciascuno dei periodi per i quali i fabbisogni standard sono stimati, vale a dire: per un terzo a partire dal 2011, per un ulteriore terzo a partire dal 2012 e per il rimanente terzo a partire dal 2013 e fino al 2016, nonché l'eventuale ricorso al criterio della spesa storica per la parte non standardizzata delle stesse funzioni;

il provvedimento non reca disposizioni che prevedono la verifica di congruità in sede Conferenza unificata, stabilita dall'articolo 21 lettera *b*), della citata legge n. 42 del 2009 sopra richiamato a garanzia della corrispondenza tra nuove entrate degli enti locali e trasferimenti finora ad essi diretti;

l'articolo 1, comma 4, lettera *b*) attribuisce allo Stato il gettito del tributo comunale costituito dall'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica in luogo della soppressione della stessa addizionale e del corrispondente aumento dell'accisa erariale;

le disposizioni del provvedimento che si limitano a prevedere la facoltà dei comuni di modificare l'aliquota dell'IMU propria, determinata con DPCM, in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali (articolo 4, comma 5, ultimo periodo), nonché la facoltà di introdurre con regolamento adottato l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente e altri strumenti di deflazione del contenzioso andrebbero valutate alla luce del principio di delega di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*), della citata legge n. 42 del 2009 di garanzia dell'autonomia tributaria degli enti locali, ai quali non è conferita alcuna potestà comunale nella fase applicativa e procedimentale del prelievo dell'IMU;

**DELIBERA DI ESPRIMERE
I SEGUENTI RILIEVI:**

all'articolo 1 appare opportuno un chiarimento della natura della devoluzione ai comuni di imposte disciplinate con legge statale prevista dal comma 1 e della compartecipazione statale sul relativo gettito prevista dal comma 6, in quanto le imposte istituite e disciplinate con legge dello Stato hanno natura erariale (così Corte costituzionale, sentenza n. 75 del 2006 e n. 216 del 2009;

all'articolo 1, che dispone l'istituzione – non prevista espressamente dall'articolo 13 della legge di delega – di un fondo sperimentale di riequilibrio limitato alla perequazione immobiliare, è rinviata a fonte della quale andrebbe chiarita la natura giuridica, senza previsione di termine di emanazione, la determinazione delle modalità di funzionamento e riparto del fondo stesso: poiché l'articolo 21 della legge di delega stabilisce i criteri di provvisorio funzionamento dei fondi perequativi – prevedendo che « ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194 » – si consideri l'esigenza di stabilire un termine per l'emanazione del decreto previsto al comma 5, nonché di evidenziare, in conformità alla delega, i criteri di riparto che saranno seguiti, nonché gli effetti del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato – città ivi previsto limitatamente alla fattispecie della prima applicazione; appare inoltre opportuno chiarire se le modalità differenziate pre-

viste per i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti saranno definite con procedimento analogo a quello previsto per gli altri comuni;

al citato articolo 1, comma 6, appare opportuno indicare il termine per l'adozione dei decreti ivi previsti;

allo stesso articolo 1, in tema di riparto del fondo di riequilibrio si valuti l'opportunità di coordinare la previsione secondo la quale « si tiene conto della determinazione dei fabbisogni standard ove effettuata, con le disposizioni del decreto legislativo n. 216 del 2010, secondo il quale l'anno 2012 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica (articolo 2, comma 4) e nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo (articolo 2, comma 5, lettera a);

al suddetto articolo 1, appare opportuno chiarire, ai fini del riparto del fondo sperimentale, l'incidenza del principio di territorialità dell'imposta, richiamato dall'articolo 2, comma 2, lettera e) della citata legge n. 42 del 2009 per l'attribuzione di risorse autonome, sulle percentuali di finanziamento delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 21, comma 1, lettera e) della citata legge n. 42 del 2009;

all'articolo 2, fermo restando il fondamento opzionale della cosiddetta cedolare secca, se ne valuti la disciplina alla luce dei principi dell'articolo 53 della Costituzione;

al medesimo articolo 2, comma 4, appare opportuno verificare se il secondo periodo, secondo il quale « non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate » possa eventualmente ricadere nell'ambito della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che ritiene violato il principio di eguaglianza da norme che, da un lato, qualifichino un pagamento come

non dovuto e, dall'altro, ne escludano la ripetibilità (sentenze nn. 421 del 1995, 416 del 2000 e 320 del 2005, n. 292 del 1997 e n. 330 del 2007);

allo stesso articolo 2, comma 5, si valuti l'opportunità di prevedere il raddoppio delle sanzioni ivi contemplate in caso di omessa dichiarazione del canone di locazione nella dichiarazione dei redditi anche in caso di effettuato versamento della cedolare ai sensi del comma 4;

al medesimo articolo 2, appare opportuno verificare se l'esplicita estensione dell'apparato sanzionatorio previsto dal comma 8 all'ipotesi di comodato fittizio, individuando una specifica forma di evasione, escluda di fatto l'applicazione delle stesse sanzioni ad altre ipotesi evasive quali ad esempio usufrutto, uso, abitazione fittizi;

all'articolo 4, comma 3, poiché si dispone l'esclusione dell'applicazione dell'imposta per le abitazioni principali specificando che tale beneficio si applica solo se l'immobile, iscritto in catasto in una categoria diversa da A/1, A/8 e A/9, sia il luogo in cui il contribuente abbia sia la residenza anagrafica che la dimora abituale, si dovrebbe verificare – ai fini della valutazione della conformità ai principi di delega – se quest'ultima specificazione incida sulla nozione di abitazione principale rispetto a quella desumibile dalla vigente disciplina in materia di ICI, oltre a concorrere a configurare un ambito delle esclusioni dall'applicazione dell'IMU di possesso, più ristretto rispetto a quello stabilito dalla normativa ICI;

allo stesso articolo 6, alla luce del principio di delega di garanzia dell'autonomia tributaria degli enti locali di cui all'articolo 12, comma 1, lettera d) si valuti l'opportunità di estendere all'imposta municipale di trasferimento la facoltà dei Comuni di introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione per via regolamentare già prevista all'articolo 5, comma 5, per l'IMU di possesso;

all'articolo 7 si consideri l'opportunità di determinare l'ambito dei tributi sui

quali i comuni possono intervenire in sostituzione con l'imposta municipale secondaria, che dipende dalla scelta delle amministrazioni comunali, eventualmente stabilendo che i Comuni che decidano di istituire tale imposta debbano procedere alla sostituzione di tutti i tributi ivi indicati;

allo stesso articolo 7, la previsione di consultazioni popolari svolte in base allo statuto comunale andrebbe valutata alla luce dell'esclusione della materia tributaria dall'ambito di ammissibilità del referendum abrogativo in di cui all'articolo 75 della Costituzione; andrebbe inoltre considerato che la platea dei soggetti passivi delle imposte considerate potrebbe solo parzialmente coincidere con i soggetti residenti nel territorio comunale di indizione del referendum; ancora, appare opportuno evidenziare l'effetto dell'esito negativo della consultazione referendaria ai fini delle determinazioni del comune;

all'articolo 7, comma 2, lettera f), appare opportuno valutare la facoltà ivi prevista per i Comuni, senza alcun limite, di disporre, con proprio regolamento, esenzioni ed agevolazioni dell'imposta municipale secondaria facoltativa, alla luce dell'articolo 12, comma 1, lettera h), della legge di delega che, in conformità al principio di riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, pone il principio che « che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni », eventualmente finalizzando la medesima facoltà ad una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

all'articolo 8, andrebbe valutato il tenore del comma 4, che afferma il carattere transitorio del provvedimento, in quanto « concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei Comuni », con le disposizioni degli articoli da 3 a 7 che delineano il quadro definitivo della fiscalità municipale;

al medesimo articolo 8, al comma 6, si valuti la conformità all'articolo 76 della Costituzione del rinvio a decreti correttivi della distinzione delle fonti di finanziamento dei comuni di cui all'articolo 11 della legge n. 42 del 2009; inoltre, poiché nel corso del dibattito in sede parlamentare è emersa l'ipotesi di modifiche da parte del Governo al testo dello schema di decreto legislativo, si consideri che tali modifiche dovranno riguardare, in conformità all'articolo 76 della Costituzione, materia oggetto di delega ai sensi della legge n. 42, da attuare entro il 21 maggio 2010,

restando ferma la possibilità di interventi di integrazione e di correzione con ulteriori decreti legislativi adottabili nel termine di due anni dall'entrata in vigore dell'atto oggetto degli interventi;

si provveda all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge della citata legge n. 42 del 2009 considerato che ad essa sono attribuite specifiche funzioni in base all'articolo 8, comma 5, oltre che dal decreto legislativo n. 216 del 2010.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292)**RILIEVI DELIBERATI DALLA COMMISSIONE**

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati;

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292),

premesso che:

l'articolo 2, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, pone i seguenti principi e criteri direttivi generali per l'attuazione della delega in materia di federalismo fiscale:

autonomia di entrata e di spesa di tutti i livelli di governo (lettera *a*);

attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione (lettera *e*);

finanziamento integrale del normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite ai medesimi enti con le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo (lettera *e*);

salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e di rispetto del prin-

cipio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche (lettera *l*);

tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa (lettera *p*);

l'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009 stabilisce che i decreti legislativi di cui al citato articolo 2 prevedano l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione;

l'articolo 11, comma 1, lettera *b*), *d*), *e*) e *f*), della citata legge n. 42 del 2009 prevede il principio della soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (di cui alle lettere *a*) e *b*) dello stesso comma), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 13 e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali, nonché il finanziamento delle spese, distinte per tipologia, degli enti locali con tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e risorse del fondo perequativo;

l'articolo 12, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009 prevede che:

la fonte ordinaria statale individui i tributi propri dei comuni e delle

province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisca presupposti, soggetti passivi e basi imponibili, nonché, garantendo una adeguata flessibilità, aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale (lettera *a*);

le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito di una o più delle seguenti fonti: compartecipazione all'IVA, compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (lettera *b*);

disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana (lettera *d*);

previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali (lettera *f*);

previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni (lettera *h*);

previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini (lettera *i*);

l'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009 reca specifici principi e criteri

direttivi per l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, da istituire nei bilanci regionali sulla base di un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale;

l'articolo 21, comma 1, della citata legge n. 42 del 2009, stabilisce:

il principio della garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate degli enti locali sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e che si effettui in materia una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata (lettera *b*);

la determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi speciali di cui all'articolo 16 della citata legge n. 42 del 2009, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12 (lettera *d*), della citata legge n. 42 del 2009;

notato che:

il provvedimento in esame interviene su parte della delega relativa alla fiscalità dei comuni, restando ancora da attuare alcuni principi e criteri direttivi, quali quelli sopra richiamati di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*), (cosiddetti «tributi comunali di scopo») e lettera *f*) (premialità per unioni e fusioni tra comuni);

resta escluso alla luce della legge di delega un intervento sulla disciplina di tributi erariali vigenti con lo strumento del decreto legislativo, se non nei termini di cui alla lettera *a*) dell'articolo 12 della stessa legge;

le disposizioni in oggetto sono articolate: da un lato in disposizioni di tipo anticipatorio, caratterizzate dalla previsione, di durata quinquennale, della devoluzione di tributi di natura immobiliare

indicati all'articolo 1, comma 1, nonché da misure di riequilibrio della stessa durata contenute nell'articolo 1, commi 2, 3, 5; dall'altro in disposizioni di fiscalità immobiliare a regime previste dagli articoli 3 e seguenti, con la peculiarità che la cosiddetta cedolare secca sugli affitti risulta considerata ai fini sia delle disposizioni di tipo anticipatorio sia delle disposizioni a regime; infine, da disposizioni transitorie;

queste ultime disposizioni sembrano tuttavia definire l'intero provvedimento in termini di regime transitorio, secondo quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 8 che prevede che l'intero provvedimento «concorre ad assicurare, in prima applicazione della citata legge n. 42 del 2009 e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei Comuni»;

le medesime disposizioni transitorie, articolo 8, comma 6, prevedono che, con distinto decreto correttivo che tenga conto della determinazione dei fabbisogni standard e del conseguente superamento del criterio della spesa storica, siano distinte le fonti di finanziamento di cui all'articolo 11 della legge delega, nonché disciplinato il riparto del fondo perequativo statale previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009;

l'articolo 2, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009, stabilisce che i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive possano essere adottati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega, delega però non attuata dal provvedimento in esame per la parte relativa alla disciplina del fondo perequativo sopra richiamato; inoltre il termine biennale – entro il quale dovrebbe essere sia completata la disciplina del fondo perequativo, ai fini del quale si prescrive che si tenga conto della determinazione dei costi standard, sia effettuata la distinzione tra le fonti di finanziamento dei comuni in relazione alla tipologia delle spese e delle relative funzioni – disegna un arco temporale che dovrebbe essere coordinato con

quello delineato dal decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 in base al quale i fabbisogni standard dovrebbero essere determinati per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali nel 2013 ed entrare a regime nel triennio successivo;

conseguentemente dovrebbe essere coordinato con l'effetto della perequazione rispetto alle funzioni fondamentali per ciascuno dei periodi per i quali i fabbisogni standard sono stimati, vale a dire: per un terzo a partire dal 2011, per un ulteriore terzo a partire dal 2012 e per il rimanente terzo a partire dal 2013 e fino al 2016, nonché l'eventuale ricorso al criterio della spesa storica per la parte non standardizzata delle stesse funzioni;

il provvedimento non reca disposizioni che prevedono la verifica di congruità in sede Conferenza unificata, stabilita dall'articolo 21, lettera *b*), della citata legge n. 42 del 2009 sopra richiamato a garanzia della corrispondenza tra nuove entrate degli enti locali e trasferimenti finora ad essi diretti;

l'articolo 1, comma 4, lettera *b*), attribuisce allo Stato il gettito del tributo comunale costituito dall'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica in luogo della soppressione della stessa addizionale e del corrispondente aumento dell'accisa erariale;

le disposizioni del provvedimento che si limitano a prevedere la facoltà dei comuni di modificare l'aliquota dell'IMU propria, determinata con DPCM, in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali (articolo 4, comma 5, ultimo periodo), nonché la facoltà di introdurre con regolamento adottato l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente e altri strumenti di deflazione del contenzioso andrebbero valutate alla luce del principio di delega di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *d*) della citata legge n. 42 del 2009, di garanzia dell'autonomia tributaria degli enti locali, ai quali non è conferita alcuna potestà nella fase applicativa e procedimentale del prelievo dell'IMU;

**DELIBERA DI ESPRIMERE
I SEGUENTI RILIEVI:**

all'articolo 1 appare opportuno un chiarimento della natura della devoluzione ai comuni di imposte disciplinate con legge statale prevista dal comma 1 e della compartecipazione statale sul relativo gettito prevista dal comma 6, in quanto le imposte istituite e disciplinate con legge dello Stato hanno natura erariale (così Corte costituzionale sentenza n. 75 del 2006 e n. 216 del 2009;

all'articolo 1, che dispone l'istituzione – non prevista espressamente dall'articolo 13 della legge di delega – di un fondo sperimentale di riequilibrio limitato alla perequazione immobiliare, è rinviata a fonte della quale andrebbero chiariti la natura giuridica, il termine di emanazione, nonché le modalità di funzionamento e di riparto del fondo stesso: poiché l'articolo 21 della legge di delega stabilisce i criteri di provvisorio funzionamento dei fondi perequativi – prevedendo che « ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194 » – si consideri l'esigenza di stabilire un termine per l'emanazione del decreto previsto al comma 5, nonché di evidenziare, in conformità alla delega, i criteri di riparto che saranno seguiti, nonché gli effetti del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato – città ivi previsto limitatamente alla fattispecie della prima applicazione; appare inoltre opportuno chiarire se le modalità differenziate previste per i comuni con popo-

lazione inferiore a 5 mila abitanti saranno definite con procedimento analogo a quello previsto per gli altri comuni;

al citato articolo 1, comma 6, appare opportuno indicare il termine per l'adozione dei decreti ivi previsti;

allo stesso articolo 1, in tema di riparto del fondo di riequilibrio si valuti l'opportunità di coordinare la previsione secondo la quale « si tiene conto della determinazione dei fabbisogni standard ove effettuata », con le disposizioni del decreto legislativo n. 216 del 2010, secondo il quale l'anno 2012 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica (articolo 2 comma 4) e nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo (articolo 2, comma 5, lettera a);

al suddetto articolo 1, appare opportuno chiarire, ai fini del riparto del fondo sperimentale, l'incidenza del principio di territorialità dell'imposta, richiamato dall'articolo 2, comma 2, lettera e), della citata legge n. 42 del 2009 per l'attribuzione di risorse autonome, sulle percentuali di finanziamento delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 21, comma 1, lettera e) della citata legge n. 42 del 2009;

all'articolo 2, fermo restando il fondamento opzionale della cosiddetta cedolare secca, se ne valuti la disciplina alla luce dei principi dell'articolo 53 della Costituzione;

al medesimo articolo 2, comma 4, appare opportuno verificare se il secondo periodo, secondo il quale « non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate » possa eventualmente ricadere nell'ambito della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che ritiene violato il principio di eguaglianza da norme che, da un lato, qualificano un pagamento come non dovuto e, dall'altro, ne escludano la

ripetibilità (sentenze nn. 421 del 1995, 416 del 2000 e 320 del 2005, n. 292 del 1997 e n. 330 del 2007);

allo stesso articolo 2, comma 5, si valuti l'opportunità di prevedere il raddoppio delle sanzioni ivi contemplate in caso di omessa dichiarazione del canone di locazione nella dichiarazione dei redditi anche in caso di effettuato versamento della cedolare ai sensi del comma 4;

al medesimo articolo 2, appare opportuno verificare se l'esplicita estensione dell'apparato sanzionatorio previsto dal comma 8 all'ipotesi di comodato fittizio, individuando una specifica forma di evasione, escluda di fatto l'applicazione delle stesse sanzioni ad altre ipotesi evasive quali ad esempio usufrutto, uso, abitazione fittizia;

all'articolo 4, comma 3, poiché si dispone l'esclusione dell'applicazione dell'imposta per le abitazioni principali specificando che tale beneficio si applica solo se l'immobile, iscritto in catasto in una categoria diversa da A/1, A/8 e A/9, sia il luogo in cui il contribuente abbia sia la residenza anagrafica che la dimora abituale, si dovrebbe verificare – ai fini della valutazione della conformità ai principi di delega – se quest'ultima specificazione incida sulla nozione di abitazione principale rispetto a quella desumibile dalla vigente disciplina in materia di ICI, oltre a concorrere a configurare un ambito delle esclusioni dall'applicazione dell'IMU di possesso, più ristretto rispetto a quello stabilito dalla normativa ICI;

allo stesso articolo 6, alla luce del principio di delega di garanzia dell'autonomia tributaria degli enti locali di cui all'articolo 12, comma 1, lettera d) si valuti l'opportunità di estendere all'imposta municipale di trasferimento la facoltà dei Comuni di introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione per via regolamentare già prevista all'articolo 5, comma 5, per l'IMU di possesso;

all'articolo 7 si consideri l'opportunità di determinare l'ambito dei tributi sui

quali i comuni possono intervenire in sostituzione con l'imposta municipale secondaria, che dipende dalla scelta delle amministrazioni comunali, eventualmente stabilendo che i Comuni che decidano di istituire tale imposta debbano procedere alla sostituzione di tutti i tributi ivi indicati;

allo stesso articolo 7, la previsione di consultazioni popolari svolte in base allo statuto comunale andrebbe valutata alla luce dell'esclusione della materia tributaria dall'ambito di ammissibilità del referendum abrogativo in di cui all'articolo 75 della Costituzione; andrebbe inoltre considerato che la platea dei soggetti passivi delle imposte considerate potrebbe solo parzialmente coincidere con i soggetti residenti nel territorio comunale di indizione del referendum; ancora, appare opportuno evidenziare l'effetto dell'esito negativo della consultazione referendaria ai fini delle determinazioni del comune;

all'articolo 7, comma 2, lettera f), appare opportuno valutare la facoltà ivi prevista per i Comuni, senza alcun limite, di disporre, con proprio regolamento, esenzioni ed agevolazioni dell'imposta municipale secondaria facoltativa, alla luce dell'articolo 12, comma 1, lettera h), della legge di delega che, in conformità al principio di riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, pone il principio che « che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni », eventualmente finalizzando la medesima facoltà ad una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

all'articolo 8, comma 1, si invita a valutare l'esigenza di prevedere che l'applicazione del provvedimento nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome possa effettuarsi solo in conformità delle previsioni dei rispettivi statuti; si valuti, conseguentemente, l'esigenza di stabilire specifiche disposizioni per chiarire che, per gli enti locali dei relativi territori,

non si applicano le disposizioni del provvedimento in titolo in tema di tributi locali e di devoluzione di gettito, considerata la normativa adottata presso le stesse Regioni a statuto speciale e Province autonome in tema di fabbisogno della finanza locale;

allo stesso articolo 8, andrebbe valutato il tenore del comma 4, che afferma il carattere transitorio del provvedimento, in quanto «concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei Comuni», con le disposizioni degli articoli da 3 a 7 che delineano il quadro definitivo della fiscalità municipale;

al medesimo articolo 8, al comma 6, si valuti la conformità all'articolo 76 della Costituzione del rinvio a decreti correttivi della distinzione delle fonti di finanziamento dei comuni di cui all'articolo 11

della citata legge n. 42 del 2009; inoltre, poiché nel corso del dibattito in sede parlamentare è emersa l'ipotesi di modifiche da parte del Governo al testo dello schema di decreto legislativo, si consideri che tali modifiche dovranno riguardare, in conformità all'articolo 76 della Costituzione, materia oggetto di delega ai sensi della legge n. 42 del 2009, da attuare entro il 21 maggio 2010, restando ferma la possibilità di interventi di integrazione e di correzione con ulteriori decreti legislativi adottabili nel termine di due anni dall'entrata in vigore dell'atto oggetto degli interventi;

si provveda all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 42 del 2009 considerato che ad essa sono attribuite specifiche funzioni in base all'articolo 8, comma 5, oltre che dal decreto legislativo n. 216 del 2010.