

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	229
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Atto n. 284 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i> ) .....	229
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta modificativa alla proposta di parere dei relatori</i> ) .....	232
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	233

#### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Giovedì 7 aprile 2016.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.05 alle 8.10.

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 7 aprile 2016 — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Zanetti.*

#### La seduta comincia alle 8.10.

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Atto n. 284.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni.*)

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 aprile 2016. In tale seduta i relatori avevano presentato una proposta di parere.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che è stata presentata una proposta modificativa riferita alla proposta di parere presentata dai relatori (*vedi allegato 1*).

Enrico ZANETTI, *viceministro dell'economia e delle finanze*, richiama l'attenzione sulla condizione contenuta nella proposta di parere dei relatori, in base alla quale viene chiesto che siano calcolati tra le componenti della capacità fiscale anche i trasferimenti compensativi che si configurano come mera sostituzione del gettito

standard IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi, esenti a decorrere dal 2016.

Di fatto, l'accoglimento di tale condizione comporterebbe di non considerare le variazioni normative intervenute tra le modifiche apportate alla capacità fiscale standard dei comuni.

La determinazione della capacità fiscale dei comuni dovrebbe essere strettamente correlata alla stima del gettito standard concretamente manovrabile dai comuni, con l'esclusione quindi di fattispecie esenti. Il trasferimento compensativo del mancato gettito relativo alle esenzioni previste dalla legge di stabilità 2016 riferite alla TASI sulla abitazione principale e all'IMU sui terreni non può quindi essere considerato nell'ambito della stima della capacità fiscale, che non può che riferirsi al gettito ad aliquota di base dei tributi comunali, calcolato a legislazione vigente.

In generale, l'indicazione della Commissione in merito agli effetti distorsivi a danno dei comuni turistici, soprattutto di minori dimensioni, caratterizzati da una prevalenza di mobili diversi dall'abitazione principale, rappresenta una problematica che non dovrebbe influenzare la stima della capacità fiscale. Tale problematica potrebbe invece essere oggetto di specifica valutazione nell'ambito del riparto di Fondo di solidarietà comunale, in base ai criteri previsti dalla legislazione vigente in materia.

Fa presente poi che l'eventuale accoglimento della condizione posta dalla Commissione comporterebbe, oltre alla modifica delle capacità fiscali, anche la contestuale variazione dello schema di riparto del fondo di solidarietà comunale 2016, sul quale è stata raggiunta l'intesa con l'ANCI nella seduta della Conferenza Stato città e autonomie locali del 24 marzo 2016. Nelle more è già stata infatti prevista la ripartizione del fondo.

Ribadisce pertanto che, in assenza di una modifica dei presupposti normativi, per il 2016 non sarà possibile tenere conto della condizione apposta al parere.

In conclusione ritiene più opportuno che questo tema non trovi una formalizzazione in una condizione contenuta nel parere.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) ritiene utile che il richiamo, contenuto in premessa, circa l'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei comuni e il peso crescente assunto dai trasferimenti rispetto al quadro della legge 42 del 2009, debba essere inserito nella condizione apposta al parere, in modo da rendere più evidente il legame tra la modifica proposta con la condizione e le relative motivazioni. Propone pertanto che venga conseguentemente riformulata la proposta di parere dei relatori.

Rileva che anche il Governo sembra rendersi conto che lo strumento delle capacità fiscali, quale è attualmente concepito, sconta il passare del tempo e si rivela essere uno strumento non coerente con le modifiche normative intervenute.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, rileva che le osservazioni svolte dal rappresentante del Governo porterebbero a trasformare la condizione contenuta nella proposta di parere in una semplice osservazione.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, intervenendo anche a nome del relatore Paglia, osserva che la proposta modificativa Rubinato riguarda i valori catastali, argomento che è già affrontato nelle premesse della proposta di parere ma che non può essere inserito quale osservazione riferita alla nota metodologica in esame, che riguarda le capacità fiscali.

Accoglie la proposta di riformulazione della senatrice Zanoni in quanto, sebbene la condizione dovrebbe indicare esclusivamente le specifiche modificazioni proposte, si tratta di un punto cruciale che è bene riprendere nella medesima condizione per evidenziarne le motivazioni.

Rileva che, più in generale, il calcolo delle capacità fiscali costituisce un tema non affrontato dal legislatore nel momento

in cui ha deciso in ordine alle modifiche TASI e IMU. Ritiene di confermare la condizione contenuta nel parere, riformulandola peraltro in modo da prevedere che il Governo debba valutare la praticabilità di calcolare tra le componenti della capacità fiscale anche i trasferimenti compensativi.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) constata il contrasto esistente tra le disposizioni legislative di indirizzo in materia di IMU e TASI e il loro impatto. Auspica che sia possibile potere disporre tempestivamente dei dati sull'impatto delle nuove disposizioni e concorda con la riformulazione appena proposta, in modo da potere verificare anche gli effetti concreti prodotti dal nuovo sistema. Condivide inoltre il rilievo della questione relativa all'aggiornamento dei valori catastali.

Il senatore Federico FORNARO (PD) considera equilibrata e giusta la proposta avanzata dalla relatrice Guerra. Invita inoltre a riflettere sui diversi esiti che le modifiche introdotte producono sui singoli comuni, in modo da verificare se si tratti di casi singoli oppure no, alla luce del peso rilevante che ormai ha assunto la IMU sulle seconde case.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la proposta di parere dei relatori è stata riformulata nei termini da ultimo indicati dalla relatrice Guerra e dalla senatrice Zanoni. Costata altresì l'assenso del Governo alla riformulazione della condizione. Il Governo sarà quindi chiamato a elaborare di conseguenza gli elementi valutativi necessari.

Enrico ZANETTI, *viceministro dell'economia e delle finanze*, rileva che la condizione non potrà che fare registrare la impraticabilità tecnica immediata e a fare così emergere la necessità di una modifica normativa. Potrà così senz'altro esserci un

approfondimento nel merito delle questioni.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) osserva che in tale maniera potranno essere forniti tempestivamente i dati finanziari rilevanti.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che si intende che la deputata Rubinato, assente, abbia rinunciato alla sua proposta modificativa.

La Commissione approva quindi la proposta di parere dei relatori, come riformulata nel corso dell'esame (*vedi allegato 2*).

Il senatore Federico FORNARO (PD) ringrazia i relatori e, in particolare, la senatrice Guerra, per il proficuo lavoro svolto.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) ritiene importante il risultato raggiunto con l'espressione del parere. Sottolinea che il rapporto tra Governo e Commissione, sempre collaborativo, debba in ogni caso evitare che il parere sia espresso quando ormai i giochi sono fatti.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che il riparto del Fondo di solidarietà comunale debba avvenire almeno dopo la scadenza del termine per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo schema di decreto in tema di capacità fiscali.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) rileva che, per lo meno, quest'anno il Governo si è mosso in anticipo fornendo i dati finanziari tempestivamente all'inizio dell'anno e auspica che non si perda questa buona abitudine in modo da consentire ai comuni di programmare le proprie attività.

**La seduta termina alle 8.35.**

**Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Atto n. 284).**

**PROPOSTA MODIFICATIVA ALLA PROPOSTA  
DI PARERE DEI RELATORI**

*(vedi seduta del 5 aprile 2016)*

*Alle osservazioni del parere dei relatori aggiungere, in fine, la seguente:*

*d) individui il Governo gli strumenti più efficaci affinché siano effettivamente aggiornati i valori catastali, al fine di allinearli agli effettivi valori di mercato già dalla prossima annualità, in modo da fare venire meno la penalizzazione ai danni dei comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite.*

**1. Rubinato.**

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Atto n. 284).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto ministeriale recante adozione di una integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 284);

valutato che le ragioni che hanno reso necessario procedere alla richiamata integrazione della nota metodologica e all'aggiornamento delle stime sono in larga parte riconducibili alla necessità di tenere conto delle modifiche alla normativa IMU/TASI apportate dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015);

osservato che tali modifiche non si limitano ad eliminare alcune componenti della capacità fiscale (attraverso la soppressione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso e un ampliamento delle esenzioni riconosciute ai fini IMU, segnatamente per quanto riguarda i terreni agricoli), ma ne neutralizzano gli effetti sulle entrate dei singoli comuni, attraverso la previsione di trasferimenti compensativi, calcolati con riferimento al gettito effettivo relativo al 2015;

valutato che la non considerazione di tali trasferimenti compensativi nell'ambito della capacità fiscale standard produr-

rebbe un'alterazione indebita del procedimento perequativo previsto dalla normativa in essere, favorendo i comuni che più hanno beneficiato degli interventi normativi citati, che a fronte di risorse immutate si vedrebbero riconosciuto un *gap* fra fabbisogni e capacità fiscale, e quindi trasferimenti compensativi, superiori;

considerato in particolare che nel meccanismo perequativo ideato dalla legge n. 42 del 2009 i trasferimenti compensativi non erano contemplati ai fini del procedimento perequativo in quanto non se ne presupponeva l'esistenza;

considerato che tale distorsione è in grado di influenzare non solo la distribuzione del 30 per cento del Fondo di solidarietà comunale per il 2016 che avverrà sulla base della differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, ma anche la componente commisurata alla differenza tra risorse storiche e somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard;

considerato che la penalizzazione in questione andrebbe ai danni dei comuni, a vocazione turistica, specie di piccole dimensioni, nei quali l'incidenza delle seconde case è relativamente più elevata, laddove gli effetti di tale incidenza sulla capacità fiscale sono comunque già colti in modo significativo anche dalla componente residuale della capacità fiscale (in cui assume un peso di rilievo la variabile « presenza di seconde case »);

valutate positivamente le innovazioni apportate, segnatamente per quanto riguarda l'allineamento del riferimento temporale dei dati relativi alle capacità fiscali a quello dei fabbisogni standard, e le correzioni alle possibili distorsioni verso l'alto della stima della capacità fiscali residuale pro capite dei Comuni più piccoli;

valutato altresì positivamente l'aggiornamento delle basi dati usate a riferimento, sia per quanto riguarda la base imponibile dell'addizionale comunale all'Irpef (ACI), la cui volatilità esporrebbe a rischi di errori nel calcolo della capacità fiscale soprattutto dei piccoli comuni, sia per quanto riguarda le variabili usate nella stima della capacità fiscale residua;

valutato positivamente l'aggiornamento al 2013 dei dati catastali presi a riferimento per la valutazione dell'IMU e della TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale non di lusso;

rilevato, d'altro lato, che il ritardo nella rideterminazione dei valori catastali, che era previsto dalla legge delega 11 marzo 2014, n. 23, costituisce, ai fini della perequazione, una penalizzazione per i comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite;

valutato positivamente il criterio prudenziale utilizzato per l'applicazione del *tax gap*, per il 2016, pur senza perdere di vista l'esigenza di una sua progressiva valorizzazione;

evidenziato che, per motivi ascrivibili alla solidità delle stime, la capacità fiscale residua tiene insieme due entrate di natura molto diversa: i tributi minori e le tariffe;

evidenziato inoltre che l'inclusione della TARI nel calcolo della capacità fiscale risponde ad una motivazione meramente contabile, finalizzata alla esposizione, nell'ambito dei fabbisogni standard, anche dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, ma può generare distorsioni interpretative in sede di lettura dei dati relativi alle capacità fiscali dei comuni,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

valuti il Governo la praticabilità di calcolare fra le componenti della capacità fiscale anche quei trasferimenti compensativi, finanziati attraverso il Fondo di solidarietà, che si configurano come mera sostituzione del gettito standard (base effettiva per aliquota standard) di IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi che sono state ammesse all'esenzione dal 2016; infatti, per quanto a seguito dell'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei Comuni e in ragione del peso crescente assunto dai trasferimenti (in larga parte a titolo compensativo) da parte dello Stato centrale, il quadro delineato dalla legge 42 del 2009 richieda un ripensamento complessivo dei criteri di perequazione, è in ogni caso necessario evitare, già a partire dal 2016, che l'eliminazione di una componente rilevante della capacità fiscale standard, che era stata calcolata con riferimento all'anno 2015, e la sua piena sostituzione con una entrata a titolo compensativo di pari ammontare alterino profondamente il processo perequativo;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;

b) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard;

c) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale.