



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 403

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di giovedì 3 febbraio 2011

**I N D I C E****Commissioni riunite**

8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni) e 10 <sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo) . . . . .	Pag.	3
---	------	---

**Commissioni permanenti**

5 <sup>a</sup> - Bilancio . . . . .	Pag.	9
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro . . . . .	»	46

**Commissioni bicamerali**

Questioni regionali . . . . .	Pag.	52
Vigilanza sull'anagrafe tributaria . . . . .	»	55
Per la sicurezza della Repubblica . . . . .	»	57
Per l'attuazione del federalismo fiscale . . . . .	»	59

---

<b>ERRATA CORRIGE</b> . . . . .	Pag.	88
---------------------------------	------	----

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Verso Nord: Misto-Verso Nord.*

## COMMISSIONI 8<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> RIUNITE

**8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)**

**10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**

Giovedì 3 febbraio 2011

**10<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 10<sup>a</sup> Commissione*  
**CURSI**

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale Fitto, accompagnato dal prefetto Riccardo Carpino, capo di Gabinetto, dal vice prefetto Paolo Formicola, vice capo ufficio legislativo e dal dottor Pietro Gallo, dirigente del Ministero.*

*La seduta inizia alle ore 13,45.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che è stata chiesta la trasmissione audiovisiva per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato, a breve termine, il resoconto stenografico.

Le Commissioni riunite prendono atto.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Indagine conoscitiva sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: audizione del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale**

Il ministro FITTO fornisce una puntuale ricostruzione della tematica oggetto dell'indagine conoscitiva, ricordando che le criticità connesse al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime sono nate a se-

guito dell'attivazione, nel 2008, di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea.

Proprio per favorire l'archiviazione di tale procedura, il Governo ha avviato un'intensa trattativa con la Commissione europea, che ha portato, nel decreto cosiddetto «milleproroghe» dello scorso anno, a differire al 2015 le concessioni in essere, disponendo, altresì, che l'assegnazione delle future concessioni dovrà uniformarsi al principio della procedura di evidenza pubblica.

Contestualmente, il Governo ha intrapreso un tavolo di confronto con le associazioni rappresentative degli operatori di categoria, nonché all'interno della Conferenza Stato-Regioni, in modo da raggiungere un'apposita intesa.

Ricorda, poi, che l'articolo 14 del disegno di legge comunitaria 2010 approvato ieri, in prima lettura, dal Senato, reca l'abrogazione della norma che prevedeva il rinnovo automatico di sei anni in sei anni delle concessioni, così da favorire l'archiviazione della procedura di infrazione. Al riguardo, constata l'opportunità di trasporre la norma del menzionato articolo 14 nel disegno di legge di conversione del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe» di quest'anno, per permetterne una più celere entrata in vigore.

Dichiara la propria consapevolezza circa la presenza di numerose proposte, trasversali agli schieramenti politici, finalizzate a prevedere un allungamento oltre il 2015 dell'efficacia delle concessioni in essere, ma richiama, sul punto, la necessità di non entrare in collisione con i principi e la normativa europei.

In conclusione, reputa che l'individuazione del 2015 come termine di scadenza delle concessioni in essere consenta l'archiviazione della procedura di infrazione e l'inserimento, nell'intesa tra il Governo e le Regioni, di strumenti di rafforzamento della competitività del settore turistico-ricreativo.

Il senatore BALDINI (*PdL*) esprime il proprio netto dissenso rispetto alla posizione supina adottata dal Governo nei confronti della procedura di infrazione avviata da un'istituzione, quale la Commissione europea, formata da commissari appartenenti a Stati, come la Gran Bretagna, le cui condizioni climatiche e turistiche sono estremamente diverse rispetto a quelle italiane.

Infatti, dinanzi ad una crisi economica molto grave, il Governo dovrebbe tutelare le circa trenta mila imprese del settore turistico balneare che, con un indotto di 300 mila addetti, costituiscono il nerbo portante del nostro apparato produttivo.

Rivolge, quindi, un pressante invito al Governo affinché riveda il proprio atteggiamento, rilevando, peraltro, che non si può rimproverare agli attuali titolari degli stabilimenti balneari una presunta inerzia negli investimenti, quando i medesimi si trovano in una condizione di profonda incertezza circa la loro futura permanenza nella titolarità delle concessioni.

Pertanto, dopo aver espresso un dissenso personale sul già menzionato articolo 14 del disegno di legge comunitaria 2010, chiede al Governo di attivarsi presso le sedi opportune, con tutti i legittimi mezzi a disposizione, per evitare l'abrogazione di una norma – quale quella sul rinnovo automatico delle concessioni – posta a tutela dell'assetto turistico nazionale, nonché di denunciare la procedura di infrazione europea.

Infine, ritiene comunque necessario prevedere che il soggetto subentrante nella concessione sia tenuto ad indennizzare il precedente concessionario del valore commerciale dell'azienda.

La senatrice GRANAIOLA (PD) si associa alle considerazioni svolte dal senatore Baldini e si sofferma sulla necessità di garantire agli imprenditori del settore balneare una maggiore certezza attraverso un quadro normativo stabile. Ricorda, inoltre, che diversi studi elaborati da illustri giuristi hanno evidenziato come il comparto dell'imprenditoria balneare avrebbe potuto essere totalmente escluso dalla cosiddetta «direttiva servizi». Auspica, pertanto, che nei prossimi mesi tale comparto, che impiega più di 300 mila lavoratori, sia adeguatamente tutelato.

La senatrice ARMATO (PD) evidenzia come le delicate questioni affrontate dal Ministro Fitto interessino circa trenta mila imprese, alle quali dovrebbe essere garantita una maggiore certezza, anche in considerazione degli elevati livelli occupazionali che tali imprese assicurano.

Dopo aver ricordato alcuni recenti orientamenti della Corte costituzionale in materia di concessioni demaniali, auspica che, in considerazione dell'importanza di tali tematiche, vi sia un'ampia condivisione istituzionale per fornire adeguate risposte alle istanze di un settore strategico per il turismo italiano.

La senatrice POLI BORTONE (UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE) ritiene che nessun soggetto politico voglia, in un periodo di grave crisi economica, mettere in difficoltà imprese vitali per il nostro sistema turistico, soprattutto nelle regioni meridionali.

Nel condividere la necessità di fornire una corretta interpretazione della direttiva europea n. 123 del 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, si sofferma, poi, sull'intesa raggiunta tra il Governo e le Regioni, rilevando la singolarità del punto in cui si impegnano le Regioni ad approvare, entro novanta giorni, apposite leggi per disciplinare l'affidamento delle concessioni di beni demaniali marittimi ad uso turistico – ricreativo, dal momento che, come ribadito più volte dalla giurisprudenza, tale materia rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nel riepilogare le richieste degli operatori del settore, ribadisce la necessità di un'adeguata disciplina transitoria, peraltro invocata, nel settembre dello scorso anno, anche dal Commissario europeo per il mercato interno e i servizi finanziari Barnier.

Il senatore SANGALLI (*PD*) evidenzia come, nel caso delle concessioni aeroportuali, ogniquale volta vi sia il rinnovo della concessione, prima di procedere alla gara che individuerà un eventuale nuovo concessionario, vengano effettuate delle apposite stime per riconoscere al concessionario uscente il valore economico dell'avvio d'impresa. Ritiene, inoltre, che qualora dovessero essere introdotte nell'ordinamento italiano delle proroghe eccessivamente dilatate nel tempo, in relazione alle concessioni degli stabilimenti balneari, l'Italia incorrerebbe sicuramente in ulteriori procedure di infrazione da parte dell'Unione europea. Auspica, da ultimo, che il Governo italiano delinea un percorso di graduale apertura al mercato, in tale settore, introducendo al contempo dei vincoli di salvaguardia per alcune situazioni peculiari.

Il senatore GALLO (*PdL*), ricollegandosi all'intervento del senatore Sangalli, evidenzia preliminarmente come gli investimenti effettuati lungo le coste non appaiano sempre di elevata qualità ed adeguati in termini di offerta di servizi.

Nel rilevare l'inevitabilità di una scadenza predeterminata dei termini di concessione, si rivolge al Governo, affinché ponga in essere tutte le misure volte ad incentivare il miglioramento dell'offerta turistica, per esempio vincolando la durata delle concessioni all'effettiva realizzazione degli investimenti.

Da ultimo, richiama l'opportunità di un congruo termine di durata del regime transitorio, ribadendo la necessità di elevare la qualità dell'offerta turistica.

Il presidente GRILLO (*PdL*) pur condividendo, in linea teorica, le osservazioni formulate dal senatore Baldini, ricorda che, in ambito europeo, il principio della concorrenza e del ricorso alla procedura di evidenza pubblica rappresenta una regola di fondo già applicata alle concessioni autostradali e aeroportuali, nonché prevista per le concessioni in ambito portuale nel disegno di legge di riforma dei porti all'esame della 8<sup>a</sup> Commissione.

Pertanto, ritiene che il Governo debba verificare, in via preliminare, la percorribilità dei tentativi di prolungare la durata delle concessioni oltre il 2015; qualora, come egli ritiene, ciò non sia possibile, vanno individuati strumenti per tutelare la categoria degli operatori balneari, favorendo altresì l'apertura al mercato.

Al riguardo, rammenta come l'intesa tra il Governo e le Regioni preveda, tra i parametri della gara di affidamento delle concessioni, la valorizzazione della professionalità acquisita nel settore: ciò permetterà alle Regioni, in sede di predisposizione dei bandi, la tutela delle posizioni esistenti.

In tal modo, sarà possibile predisporre un sistema normativo che tuteli le imprese esistenti – per esempio disponendo anche il diritto, per chi non ottiene il rinnovo della concessione, di ricevere un indennizzo sulla

base di una perizia asseverata – favorendo contestualmente il rispetto delle condizioni concorrenziali di mercato.

Dopo un breve intervento incidentale della senatrice GRANAIOLA (PD), il senatore BALDINI (PdL) domanda al Ministro se il Governo sia favorevole all'emendamento al decreto «milleproroghe», presentato dai senatori Gasparri e Quagliariello, che recepisce l'intesa tra il Governo e le Regioni, laddove si fissa la durata delle concessioni da un minimo di dodici ad un massimo di trenta anni.

Dopo un breve intervento del senatore GARRAFFA (PD), il quale auspica che alle problematiche evidenziate dai diversi senatori intervenuti venga assicurata una soluzione condivisa tra le diverse forze politiche, il presidente CURSI evidenzia come il Ministro Fitto abbia compiuto, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, un importante lavoro di mediazione tra il Governo, le Regioni e tutte le organizzazioni rappresentative del settore balneare, che ha consentito di raggiungere un importante risultato come quello della proroga al 2015 di tutte le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. A tale proposito, ritiene che il compromesso raggiunto, accettato anche dall'Unione europea, debba essere lasciato inalterato anche al fine di non esporre l'Italia ad eventuali procedure di infrazione da parte dell'Unione europea.

Il ministro FITTO, in risposta ai senatori intervenuti, sottolinea che la suddetta proroga al 2015 è stata concordata con la Commissione europea dopo un lungo periodo di trattativa. Ricorda altresì che tale proroga era stata ampiamente accettata da tutte le associazioni di categoria che, dopo aver unanimemente sottoscritto la bozza di accordo, hanno ritenuto, poco dopo, di venire meno all'intesa raggiunta. Evidenzia, inoltre, che diversi tribunali amministrativi stanno disapplicando le norme che hanno consentito la proroga delle concessioni in scadenza, a seguito delle procedure avviate dall'Unione europea nei confronti dell'Italia, relativamente al diritto di insistenza e alla proroga automatica delle concessioni stesse. Assicura che il Governo intende garantire la massima tutela agli operatori del settore e, proprio per questo, richiama l'attenzione sul fatto che una eventuale proroga eccessivamente dilatata nel tempo, come nel caso del 2030, rischierebbe di esporre l'Italia ad ulteriori procedure di infrazione comunitarie, con l'eventualità di dover rivedere proprio la proroga al 2015 su cui avevano originariamente concordato tutti i soggetti interessati. Evidenzia che, qualora alcune Regioni dovessero, con proprie leggi, disporre ulteriori proroghe delle concessioni demaniali marittime, rispetto a quelle già stabilite con legge statale, le relative leggi regionali sarebbero immediatamente oggetto di impugnativa da parte del Governo dinnanzi alla Corte costituzionale.

Da ultimo ritiene che, qualora dovesse instaurarsi, invece, un proficuo rapporto di collaborazione tra Governo, Regioni e associazioni di ca-

tegoria, si riuscirebbe ad assicurare un'adeguata tutela alle istanze di un comparto strategico per l'economia turistica italiana.

Il presidente CURSI ringrazia il ministro Fitto per l'importante contributo fornito ai lavori delle Commissioni riunite e dichiara conclusa l'odierna audizione.

Il seguito della procedura informativa viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,10.*



**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 febbraio 2011

**476<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*indi del Vice Presidente*

Massimo GARAVAGLIA

*Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Giorgetti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Belsito.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (n. 292)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 2, 11, 12, 21 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni e condizioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta notturna del 1° febbraio.

In apertura di seduta, il senatore MASCITELLI (*IdV*) chiede che sia assicurata la presenza di tutti i senatori nel momento della votazione della proposta di parere del relatore, tenuto conto che in Assemblea sono previste interrogazioni sottoscritte da alcuni membri della Commissione.

Il presidente AZZOLLINI fornisce assicurazioni in tal senso. Nessun altro chiedendo di intervenire nel dibattito, dichiara chiusa la discussione generale. Avverte dunque che si procederà all'illustrazione della proposta di parere del relatore.

Il senatore LEGNINI (*PD*) interviene incidentalmente per domandare sulla base di quale testo esaminato nella Commissione bicamerale per il federalismo fiscale sia stato predisposto il parere del relatore Garavaglia.

Rammenta, altresì, l'impegno concordato in Commissione ad acquisire le proposte emendative presentate nella Commissione parlamentare per il federalismo fiscale.

Si associa alla richiesta il senatore LUSI (*PD*), precisando che si era convenuto un parere avente ad oggetto sia il testo originario del Governo sia le proposte di modifica dei relatori La Loggia e Barbolini.

Il presidente Massimo GARAVAGLIA (*LNP*), in qualità di relatore, dà lettura di una proposta di parere favorevole con condizioni (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna), nel quale si è tenuto adeguatamente conto dello stato di avanzamento dei lavori nella Commissione bicamerale. Chiarisce, infatti, che esso muove dallo schema di decreto legislativo proposto dal Governo, alla luce però del dibattito svoltosi nella Commissione bicamerale per il federalismo, ivi compresi i due pareri predisposti dai relatori La Loggia e Barbolini.

Il senatore LEGNINI (*PD*) ribadisce le proprie perplessità sulla procedura seguita nella redazione del parere, lamentando che esso non tenga formalmente conto della concordata determinazione assunta in Commissione. Tiene infatti a precisare nuovamente che il parere avrebbe dovuto avere come oggetto principale il testo originario del Governo, con l'esplicitazione dei punti qualificanti dei pareri dei relatori, al fine di manifestare un giudizio sulla copertura di tutti e tre i testi.

Il presidente Massimo GARAVAGLIA (*LNP*), in qualità di relatore, evidenzia come nella parte iniziale dello schema di parere vi sia il riferimento espresso all'atto governativo. Sottolinea, altresì, che si è tenuto conto delle modifiche proposte durante l'*iter*, senza però che queste potessero costituire un testo alternativo a quello del Governo, essendo quest'ultimo l'unico formalmente presentato al Parlamento. Fa notare, peraltro, di aver espresso una valutazione anche sulla proposta del relatore Barbolini di sostituire la compartecipazione all'IRPEF con quella all'IVA e di aver considerato necessaria una ulteriore riflessione sui canoni concordati, che rappresentano, del resto, gli aspetti più recentemente discussi in Commissione. Ritiene dunque corretto esprimere un parere unitario che contenga, però, i punti essenziali delle proposte di parere presentate nella sede di merito.

Il senatore LEGNINI (*PD*) ribadisce la propria posizione di contrarietà sulle modalità di redazione del parere che avrebbe dovuto avere ad oggetto il testo del Governo, i pareri dei relatori nonché gli emendamenti presentati nella sede di merito.

Il presidente AZZOLLINI ritiene che lo schema di parere del relatore Garavaglia corrisponda nella sostanza a quanto indicato dal senatore Legnini, coerentemente con le decisioni assunte dalla Commissione.

Il senatore MORANDO (*PD*) concorda con le puntualizzazioni del senatore Legnini, tanto più che occorre uno stile unitario nella redazione tanto del parere del relatore quanto di quelli che saranno presentati dagli altri Gruppi, onde favorirne un esame omogeneo.

Il PRESIDENTE, sulla scorta delle osservazioni del senatore Legnini, suggerisce quindi di introdurre ulteriori premesse che facciano riferimento al testo originario del provvedimento, al dibattito svoltosi nella Commissione bicamerale e agli emendamenti ivi esaminati, nonché delle proposte di parere avanzate in quella sede dai due relatori.

Propone, altresì, di esplicitare nel dispositivo, laddove si esprime il parere favorevole, il riferimento alla proposta contenuta nel parere presentato dal presidente La Loggia, in esito alle votazioni conclusesi nella seduta pomeridiana del 2 febbraio 2011.

Il relatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) si dichiara disponibile a modificare la proposta di parere nel senso indicato dal Presidente.

In sede di illustrazione, prende quindi la parola il senatore MORANDO (*PD*), che dà conto di una proposta alternativa (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna) a quella del relatore Garavaglia, nella quale si esprime un orientamento contrario sul testo del Governo e sulle proposte del relatore La Loggia, mentre un avviso favorevole sulle indicazioni del relatore Barbolini.

Il senatore MASCITELLI (*IdV*) illustra, a sua volta, una proposta di parere alternativa (pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna), di tenore contrario sull'atto del Governo. Coglie peraltro l'occasione per ricordare l'unanime decisione circa la necessità di esprimere il parere prima che la Commissione per il federalismo concludesse il suo *iter*, nonché di manifestare la posizione di ciascun Gruppo sia sul testo governativo, sia sulle modifiche elaborate in corso d'opera nella sede di merito. Manifesta, poi, perplessità in ordine all'incertezza di risorse che funge da contesto per l'espressione del parere da parte della Commissione bilancio, rilevando criticamente che, nel parere proposto dal relatore Garavaglia, gli elementi cardine della discussione sono affrontati come meri auspici.

Il PRESIDENTE suggerisce altresì, su proposta della senatrice Poli Bortone, di inserire, nel parere del relatore laddove si parla della partecipazione all'IVA, un richiamo affinché sia garantita la piena territorialità dell'imposta.

Il senatore MORANDO (*PD*) ritiene che quest'ultima formulazione rischi di non corrispondere all'idea della senatrice Poli Bortone, secondo la quale occorre assicurare che l'imposta ricada nel territorio dove si è ve-

rificato il prelievo, specialmente qualora si faccia riferimento all'ipotesi di industrie con sede legale diversa da quella di produzione.

Il PRESIDENTE, concordando con il rilievo del senatore Morando, propone di precisare che la valutazione positiva sulla sostituzione della compartecipazione all'IRPEF con quella all'IVA sia accompagnata dalla garanzia che si assuma come riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo, come auspicato dalla senatrice Poli Bortone.

Il relatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) si dichiara disponibile ad accogliere anche quest'ultima proposta di modifica.

Prima di procedere alle dichiarazioni di voto, il senatore MORANDO (*PD*), in considerazione della specialità della procedura e del rilievo politico del tema, chiede che vengano messi in votazione tutti e tre gli schemi di parere. Chiede, altresì, che ci sia un orientamento esplicito da parte della Commissione su alcuni punti che i Gruppi ritengono qualificanti dei rispettivi pareri, onde farli confluire nel parere che sarà definitivamente approvato dalla Commissione. In particolare, afferma che il suo Gruppo annette particolare rilievo al paragrafo riguardante la possibilità di variare l'aliquota dell'imposta municipale unica (IMU), unito al giudizio negativo sull'utilizzo del decreto legislativo in esame per definire i limiti di spesa per i Comuni, senza che le regole del Patto di stabilità siano rese stabili e durature nel tempo.

Un altro aspetto essenziale per il suo Gruppo è il richiamo alla irragionevolezza della previsione di identiche percentuali di emersione in presenza di significative variazioni dell'aliquota della cedolare secca. Da ultimo, sottolinea l'importanza del paragrafo relativo alla mancata indicazione, nel testo governativo, tra i criteri di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), di quello inerente il superamento della spesa storica.

Il ministro CALDEROLI, in ordine allo schema di parere proposta dal Partito Democratico illustrato dal senatore Morando, ritiene che il paragrafo relativo al presunto uso improprio del decreto legislativo in esame per individuare i limiti di spesa dei Comuni sia stato già accolto nelle modifiche discusse nella Commissione di merito. Manifesta, invece, un orientamento positivo circa la necessità di esplicitare il criterio del superamento della spesa storica.

Il PRESIDENTE, pur nella irritualità della procedura proposta dal senatore Morando, data la sede della trattazione, valutando tuttavia l'indubbio rilievo politico dell'argomento, si dichiara disponibile a mettere in votazione anzitutto i paragrafi dello schema di parere del Partito Democratico segnalati poc'anzi dal Gruppo, onde verificare una convergenza soprattutto di carattere politico su alcuni di essi ed inserirli, ove accolti,

nello schema di parere del relatore Garavaglia. Nella consapevolezza della irritualità della procedura, giustificata dalla specificità del procedimento in corso, accoglie anche la richiesta di mettere in votazione tutti gli schemi di parere presentati, a partire da quelli dei Gruppi di opposizione, che altrimenti sarebbero dichiarati preclusi dopo l'eventuale approvazione del parere del relatore.

La Commissione conviene sulla proposta del Presidente.

Previa verifica del prescritto numero di senatori, la Commissione respinge, quindi, a maggioranza, il paragrafo del parere proposto dal Partito Democratico dalle parole «la possibilità di variare l'aliquota» fino a «in materia fiscale», nonché da «appare peraltro improprio» fino a «stabili e durature nel tempo».

Respinge, altresì, a maggioranza, il paragrafo del medesimo parere dalle parole «non appare ragionevole la previsione» fino a «sia del proprietario, sia dell'inquilino».

Accoglie, invece, all'unanimità, il paragrafo relativo al superamento del riferimento alla spesa storica, dalle parole «tra i criteri di ripartizione» fino a «della ubicazione degli immobili».

Il PRESIDENTE comunica, dunque, che tale paragrafo, su cui si è registrata l'unanimità, sarà integrato nello schema di parere del relatore. Mette quindi ai voti lo schema di parere presentato dal Gruppo dell'Italia dei Valori, che risulta respinto a maggioranza. Analogamente, la Commissione respinge a maggioranza lo schema di parere presentato dal Gruppo del Partito Democratico.

Il relatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) riformula, conseguentemente, il proprio schema di parere (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna), integrandolo con le proposte del Presidente, ivi compreso il suggerimento della senatrice Poli Bortone, e con il paragrafo approvato dalla Commissione.

Per dichiarazione di voto sullo schema di parere del relatore, prende la parola il senatore LEGNINI (*PD*), che ripercorre le tappe della riforma federalista, a partire dalla legge n. 42 del 2009. Stigmatizza, in proposito, che, nel momento in cui occorre individuare il quadro di riferimento finanziario, l'atteggiamento del Governo e della maggioranza è stato elusivo. Permane perciò l'incertezza sul tema di cui l'Esecutivo rinvia costantemente la trattazione. Nel rilevare con disappunto come si sia verificata una progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali, specialmente in questa legislatura, fa presente che la posizione dei Comuni e delle Province – a suo giudizio legittima – è stata finalizzata a un reintegro delle risorse, ferma restando la capacità di adattamento delle amministrazioni locali. Con l'atto in titolo, invece, i Comuni si troveranno dinanzi ad una difficoltà oggettiva, tanto più che non è stato attuato uno

dei pilastri del federalismo, volto a verificare se il livello delle risorse fosse sufficiente oppure no. Rinnova, poi, le critiche alle modalità con cui è stata introdotta la cedolare secca, che determinerà una convenienza solo per le fasce medio-alte di reddito, atteso che non c'è alcuna detrazione fiscale per gli inquilini. Nega, peraltro, che possa prodursi il livello di emersione secondo le cifre indicate dal Governo, considerata la mancanza di incentivi sia per i proprietari, che per gli inquilini. In merito al Fondo perequativo, permangono dubbi sulla sua adeguatezza, tanto più che non è possibile valutarne la congruità alle esigenze di riequilibrio che di volta in volta si verificheranno. Ciò produrrà una estenuante contrattazione tra l'Esecutivo e le autonomie locali, le quali non sono neanche in condizione di godere di una vera autonomia impositiva. Nel deplorare inoltre l'espropriazione delle competenze del Parlamento, lamenta l'assenza di possibilità per le amministrazioni locali di programmare la relativa struttura finanziaria, anche perché l'IMU rappresenta una vera e propria imposta patrimoniale, la cui entità è definita in modo sommario, presumibilmente in crescita. In tal modo, non sarà affatto possibile, a suo giudizio, tenere fede al vincolo del non accrescimento della pressione fiscale. A fronte della struttura del provvedimento governativo e dell'incertezza delle conseguenze connesse alle misure in esso previste, dichiara, perciò, il convinto voto contrario del suo Gruppo.

Il senatore DE ANGELIS (*FLI*) riconosce che le intenzioni iniziali dell'Esecutivo in materia di federalismo avevano un fondamento solido e indicavano la volontà di arrivare ad un orientamento condiviso tra le forze politiche, in quanto tale processo aveva un indubbio carattere vantaggioso per le amministrazioni locali e per i cittadini.

Critica invece la fretta e l'approssimazione con le quali è stato affrontato l'argomento, che purtroppo è divenuto un mero aspetto della propaganda politica e non uno strumento altamente innovativo. In particolare, ritiene che l'abolizione dell'ICI abbia reso gli enti locali privi di gran parte della loro autonomia impositiva, su cui, del resto, si misurava l'efficienza dell'azione amministrativa. Sarebbe stato dunque più coraggioso introdurre l'IMU anche sulla prima casa, prevedendo al contempo detrazioni sull'IRPEF, e liberalizzare la fissazione dell'aliquota. L'attuale meccanismo avrà, invece un esito fallimentare e svilisce di fatto l'intero architrave del federalismo, tenuto conto della preponderanza dello Stato nella decisione annuale dell'aliquota. Si dichiara invece favorevole alla previsione della compartecipazione all'IVA in luogo di quella all'IRPEF, mentre contesta le modalità di applicazione della cedolare secca, in assenza di un sistema di detrazioni per gli inquilini. Esprime dunque delusione per l'esito del processo di federalismo, che avrebbe potuto rappresentare una vera rivoluzione per gli enti locali ed invece è rimasto ancorato alle logiche politiche, perdendone in qualità. Auspica, conclusivamente, che vi siano ancora gli spazi per un accordo nella Commissione di merito e dichiara il voto contrario del suo Gruppo.

La senatrice THALER AUSSERHOFER (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE*) preannuncia il proprio voto favorevole, sottolineando con favore l'accoglimento nel testo del parere dei rilievi formulati dalla senatrice Poli Bortone con riguardo alla questione della compartecipazione dello Stato ai tributi locali.

Il senatore VACCARI (*LNP*) esprime, anche a nome del proprio Gruppo, apprezzamento per il contenuto della proposta di parere e per il tenore del dibattito svoltosi. Sottolinea poi come non appaiano fondati i timori di un possibile innalzamento della pressione fiscale; con questa riforma si otterrà, invece, un miglioramento dell'efficienza, attraverso una più puntuale valutazione della congruità della gestione della spesa. Nel dichiarare il proprio voto favorevole, osserva come il federalismo fiscale sia destinato ad inaugurare un radicale e positivo cambiamento dei meccanismi del sistema della finanza pubblica.

Il senatore PICETTO FRATIN (*PdL*), nel preannunciare il voto favorevole del proprio Gruppo, manifesta apprezzamento per il tenore della discussione e per il contributo al miglioramento del testo della proposta di parere, fornito anche dai senatori dell'opposizione, nonostante le oggettive contingenze politiche. La riforma assicurerà una maggiore responsabilità da parte degli enti locali e dei loro amministratori nella gestione delle risorse; il tutto nel pieno rispetto degli obblighi finanziari imposti a livello europeo. Conclude osservando come il provvedimento in titolo rappresenti, per gli enti locali, il primo significativo passo verso la transizione dal sistema di finanza derivata a quello di finanza propria.

La Commissione approva, quindi, a maggioranza, la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni del relatore, come riformulata.

Il PRESIDENTE ringrazia gli intervenuti per il livello di approfondimento svolto. Ritiene positivo che su alcune singole e significative proposte emendative si sia registrata la convergenza tra le varie forze politiche.

Ricorda che la Commissione si riunirà nuovamente oggi pomeriggio, a partire dalle ore 15, per il seguito dell'esame in sede consultiva delle proposte emendative presentate al disegno di legge n. 2518.

*La seduta termina alle ore 11,10.*

## **SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 292**

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati l'Atto del Governo 292 e la proposta di parere La Loggia presso la Commissione bicamerale del 27 gennaio ultimo scorso all'esito del successivo esame,

preso atto del fatto che l'Atto 292 disegna una procedura tale da assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento garantendo il volume di risorse di spettanza comunale a legislazione vigente e che in base alla citata proposta di parere le quote e le aliquote dei tributi assegnati ai comuni non sono più rinviate ad atti successivi, ma vengono definite nel presente provvedimento, introducendo un meccanismo di verifica sui dati di consuntivo per i primi due esercizi di applicazione, il che nel suo complesso rappresenta un quadro normativo organico, fa presente quanto segue.

Per quanto riguarda il periodo transitorio, l'atto del Governo n. 292 correttamente prevede un periodo di transizione verso la nuova finanza comunale mediante la puntuale identificazione delle basi imponibili devolute ai Comuni. Nella citata proposta di parere la composizione delle imposte devolute consente di non dover ricorrere alla compartecipazione dello Stato ai tributi locali, il che rappresenta coerentemente una caratteristica di un assetto autenticamente federale; inoltre, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, la quota della cedolare può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi, il che ugualmente concretizza un meccanismo che si può ritenere al momento sufficientemente flessibile; ciò oltretutto è finalizzato a garantire agli enti territoriali il volume di risorse corrispondente ai trasferimenti fiscalizzati, il che ugualmente rappresenta un quadro finanziario di fondo improntato ad una ragionevole certezza.

Per quanto riguarda il periodo a regime, premesso che nell'atto del Governo n. 292 il sistema – coerentemente con i principi di delega – risulta basato su imposte sul possesso e sul trasferimento di immobili, nonché sulla cedolare sulle locazioni, si sottolinea che nella richiamata proposta di parere l'introduzione di una compartecipazione all'Irpef e la facoltà di variare la composizione delle fonti di finanziamento (in particolare la compartecipazione Irpef può essere sostituita con il riordino dell'aliquota dell'addizionale comunale ovvero con quote aggiuntive di cedolare sulle locazioni) nel complesso rappresentano un quadro che riesce a conciliare diversi obiettivi, tra cui certezza delle risorse e flessibilità decisionale.



Tale aspetto è confermato dalla possibilità di modifica dell'aliquota dell'IMU con DPCM, che consente di determinare periodicamente il volume delle risorse a disposizione dell'intero comparto dei comuni, potendo così essa diventare lo strumento con cui gli enti vengono coinvolti negli eventuali percorsi di consolidamento della finanza pubblica. In particolare, la possibilità di variare l'aliquota dell'IMU può contribuire a realizzare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, anche se nel corso del tempo occorrerà pensare a una programmazione di medio-lungo periodo nelle decisioni di bilancio delle autonomie locali.

Esprime pertanto parere favorevole, a condizione che venga espunto il comma 2 dell'articolo 7-bis di cui alla ripetuta proposta di parere, perché trattasi di materia su cui da un lato la legge di contabilità n. 196 del 2009 ha deciso diversamente e dall'altro è opportuno che la relativa decisione venga assunta in altra sede, che è quella, appunto, della modifica in corso di esame al momento presso la Camera dei deputati della predetta legge di contabilità. Va inoltre sottolineato che la sede di un decreto legislativo viene usata per definire limiti di spesa per i comuni – il limite massimo di pressione fiscale, combinato per differenza con la definizione del saldo programmatico – senza che le regole del patto di stabilità interno risultino per intanto rese stabili e durature nel tempo.

Tenuto poi conto del fatto che l'inserimento dell'Irpef tra le principali fonti di finanziamento dei comuni rischia di comportare la differenziazione delle risorse pro-capite a disposizione dei singoli enti in base al grado di sviluppo economico dei territori di appartenenza, e che sia l'atto del Governo n. 292 sia la richiamata proposta di parere rinviano ad altro provvedimento la definizione delle fonti di alimentazione e dell'entità del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009, esprime altresì l'auspicio che, sin dall'inizio del periodo a regime, venga introdotto un modello perequativo che tenga conto anche delle differenze di sviluppo e di capacità fiscale tra le diverse aree del paese, e fa presente che sarebbe opportuno chiarire i meccanismi di funzionamento nel triennio del fondo sperimentale di riequilibrio, fino alla determinazione dei fabbisogni standard, in maniera che non vi siano ripercussioni negative di rilievo sulla finanza dei singoli Comuni. Comunque la commissione valuta positivamente l'eventuale ipotesi di prevedere la compartecipazione all'iva in sostituzione di quella all'irpef, in misura finanziariamente equivalente, garantendo la piena territorialità dell'imposta.

Esprime infine l'ulteriore auspicio che, nell'ambito dei decreti legislativi correttivi e integrativi che, dovranno provvedere al riordino dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi ai servizi comunali, si tenga conto delle funzioni demandate ai Comuni dal decreto legislativo n. 85 del 2010, in materia di federalismo demaniale, che ha disposto l'attribuzione e il trasferimento di beni patrimoniali agli enti locali, e si effettui una ulteriore riflessione per quanto riguarda le agevolazioni in materia dei canoni concordati.

## **SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL SENATORE MASCITELLI SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 292**

La Commissione Bilancio e Programmazione economica,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale»,

premessi che:

nel corso dell'iter del medesimo presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sono state presentate, dal Governo, dal Relatore e dai Gruppi parlamentari, proposte di modifica attualmente in discussione, il presente parere esprime in primo luogo valutazioni in ordine al testo originario e, nella parte finale, considerazioni in merito alle principali modifiche proposte;

valutato che:

l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli enti locali – sancito dall'art. 119 Cost. – determinerà il superamento del sistema dei trasferimenti statali e regionali attualmente diretti al finanziamento degli enti locali. L'intervento statale, tuttavia, sarà sempre ammesso «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»;

è comunque opportuno ribadire in questa sede il valore indubbiamente positivo e condiviso della transizione, sancita dalla legge n. 42 del 2009, dal criterio della c.d. «spesa storica» – fondato sul sistema trasferimenti statali misurati sulla base di quanto si è speso negli anni precedenti – a quello dei c.d. «costi *standard*», in cui il finanziamento dei servizi e delle funzioni viene calcolato al netto delle inefficienze e degli sprechi;

la situazione economico-finanziaria degli enti locali si attesta su un profilo di estrema criticità, derivante dai rigidi vincoli del patto di stabilità interno nonché, soprattutto, dagli ingentissimi tagli perpetrati ai trasferimenti erariali adottati con numerosi provvedimenti di carattere normativo, tali da compromettere l'erogazione di servizi essenziali per i cittadini;

il contenuto normativo dello schema di decreto in titolo è fortemente intrecciato alla definizione dei fabbisogni standard, questione tuttora segnata da indeterminatezza e provvisorietà: pur se già emanato, il decreto legislativo in materia, n. 216 del 2010, si limita a disciplinare i soggetti abilitati ed il percorso metodologico e procedurale da intrapren-

dere ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, senza alcuna puntualizzazione concreta né fattuale. Pertanto, il germe dell'indeterminatezza che infettava il precedente decreto legislativo si traspone, inevitabilmente e in tutta evidenza, nel presente provvedimento;

lo schema di decreto in titolo, nel testo originario depositato dal Governo, dispone la devoluzione ai comuni del gettito di numerosi tributi erariali, istituisce una nuova imposta sulle locazioni di immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto delle attribuzioni fiscali tra Stato ed enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare, ma, al contempo, presenta importanti limiti di dinamicità e di manovrabilità, oltre a confermare, nella quantificazione delle risorse degli enti locali da fiscalizzare, i tagli operati con la manovra economica dello scorso luglio;

il cosiddetto federalismo fiscale municipale andrà a regime solo nel 2014, nel senso che la vera autonomia, con l'introduzione della nuova imposta municipale, è rinviata al 2014, mentre nella fase transitoria (2011-2013) la devoluzione dei tributi erariali immobiliari viene controbilanciata dalla eliminazione di gran parte dei trasferimenti statali ai Comuni, in una misura che però non è stata ancora concordata: sarebbe stato più opportuno disporre di un quadro più preciso dei numeri in gioco e delle regole da seguire per garantire certezze alle politiche di bilancio dei Comuni;

in tale fase impatteranno – salvo ripensamenti del Governo – anche le riduzioni dei trasferimenti previste per i Comuni superiori a 5000 abitanti nell'ambito della manovra finanziaria di luglio, lasciando presagire un periodo di pesante stress finanziario per le amministrazioni comunali.

una valutazione degli effetti dello schema di decreto è resa difficile dall'assenza di dati quantitativi di riferimento sufficientemente precisi, in particolare, non è stata ancora definita l'entità esatta dei trasferimenti statali da sopprimere a fronte della assegnazione di risorse tributarie autonome;

l'avvio di tutto l'impianto è condizionato a sua volta dall'avvio del meccanismo di superamento della spesa storica in direzione di quello basato sui fabbisogni standard: lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province nel quale vengono elencate le funzioni fondamentali e i relativi servizi in via provvisoria per i Comuni, prevede per l'anno 2012 l'avvio della fase transitoria sulla base della determinazione dei fabbisogni standard per almeno un terzo delle funzioni fondamentali. Nel 2011 la distribuzione del fondo di riequilibrio non potrà allora che avvenire sulla base della spesa storica senza novità rispetto al sistema attuale;

la modalità di gestione del fondo perequativo negli anni successivi è un'altra grande incognita anche per quello che concerne i criteri da seguire per la ripartizione tra Comuni sopra e sotto i 5000 abitanti: per i primi si fa riferimento ai fabbisogni standard e alla partecipazione all'attività di accertamento, mentre per i secondi a non precisate «modalità differenziate forfettizzate e semplificate»;

ulteriori complicazioni potrebbero nascere a causa del possibile intervento delle Regioni nella individuazione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti perequativi statali e per la definizione di ineludibili modalità di coordinamento con i fondi perequativi regionali che dovrebbero sostituire tutti i trasferimenti regionali correnti ai Comuni sulla base dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province;

un altro problema deriva dal fatto che i tributi individuati dallo schema di decreto nella fase di transizione sono devoluti ai comuni ma restano a tutti gli effetti tributi statali – questi sono infatti istituiti dallo Stato, che ne fissa anche i criteri di funzionamento – e sono riscossi dallo Stato, nonostante la prevista manovrabilità delle aliquote da parte dei comuni: ciò risulta del tutto contrastante con i principi del federalismo fiscale municipale di cui il presente schema costituisce l'attuazione, senza contare il parossismo del fatto che solo l'imposta facoltativa sembra effettivamente contribuire ad aumentare l'autonomia tributaria dei Comuni, rispetto alla situazione attuale;

resta da capire, inoltre, in che misura sarà applicata la norma prevista dall'art.14 del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha disposto che in sede di attuazione dell'art.11 della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale non si tenga conto di quanto previsto in materia di riduzioni dei trasferimenti dal medesimo decreto-legge n. 78;

premesso che, in ordine alle puntuali disposizioni contenute nello schema di decreto:

l'art. 1 dello schema prevede – come si evince dalla rubrica – la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, intesa come attribuzione a tali enti del gettito di taluni tributi erariali, riferibili genericamente agli immobili. I tributi coinvolti non sono però devoluti per intero, bensì limitatamente al gettito riferito al prelievo nei confronti dei contribuenti privati non operatori economici: è esclusa la devoluzione del gettito riferito al prelievo nei confronti di un'impresa, un professionista o un Ente non commerciale. Dal momento che sono state incluse nell'elenco dei tributi devoluti anche imposte che tassano i trasferimenti di immobili, non si comprende, poi, perché non sia stata prevista altresì la devoluzione dell'imposta sul reddito relativa alla plusvalenza realizzata sulle cessioni a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, di cui all'art. 67, lett. b) del TUIR, anche nella forma dell'imposta sostitutiva al 20%, di cui all'art. 1, comma 496, L. 23 dicembre 2005, n. 266, nonché di quella sulle plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria. Quella prevista all'art. 1, in ogni caso, è una mera devoluzione di gettito, nel senso che i tributi coinvolti sono e restano erariali. Una devoluzione di gettito, peraltro, neppure diretta ed immediata, giacché destinata a percorrere un sentiero «tortuoso», di risalita e successiva discesa, con numerosi «ostacoli», che rischiano di compromettere la novità di tale misura. Il get-

tito devoluto, peraltro, è destinato, primariamente, a finanziare la costituzione di un particolare Fondo di riequilibrio;

in ordine al Fondo sperimentale di riequilibrio, a parte la durata, il fatto che sarà articolato in due sezioni e le modalità di finanziamento, non è detto molto altro, non è specificato, in particolare, come tale Fondo dovrà in concreto operare, se, cioè, la perequazione che dovrà attuare sarà per fabbisogni o per capacità fiscale. Astrattamente, entrambe le soluzioni sono possibili; ed entrambe sono evocate. Così, mentre al comma 1 si prevede che il gettito dei tributi venga devoluto ai Comuni nel cui territorio sono ubicati gli immobili cui il gettito si riferisce (formula, questa, che implicitamente evoca un'allocazione del gettito dei tributi erariali immobiliari in ragione della capacità fiscale dei singoli territori), il successivo comma 5 individua, quale criterio di cui tenere conto ai fini del riparto del Fondo, la determinazione dei fabbisogni standard (criterio del fabbisogno). Il testo della norma richiama, così, entrambi i criteri di perequazione ipotizzati dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009, ossia il fabbisogno e la capacità fiscale. Sennonché, l'art. 21 riferisce tali criteri distintamente, prevedendo espressamente il criterio del fabbisogno per il finanziamento delle funzioni fondamentali e quello della capacità fiscale per il finanziamento delle altre funzioni. Sarebbe invece opportuno chiarire, già nel testo dello schema in discussione, che il predetto Fondo dovrà funzionare in conformità con quanto previsto dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009. Il che significa, però, far prevalere la logica della perequazione per fabbisogno su quella per capacità fiscale (in via transitoria, l'80% delle funzioni è considerato fondamentale). La previsione del Fondo solleva ulteriori perplessità. La prima concerne la durata, fissata in modo contraddittorio: inizialmente in cinque anni e poi collegata alla data di attivazione del Fondo perequativo, di cui all'art. 13 della legge n. 42 del 2009. Non è chiaro così cosa accada nel caso in cui, per qualunque ragione, il Fondo *ex art. 13* non venga istituito nei cinque anni previsti. Soprattutto, non sono esplicitate le ragioni dell'articolazione del Fondo in due sezioni, a parte l'aver previsto fonti distinte di finanziamento: le imposte indirette per la prima sezione e quelle dirette per la seconda (per inciso, a decorrere dal 2014 entrambe le sezioni saranno finanziate con quote del tributo municipale sui trasferimenti). La predetta articolazione potrebbe avere un senso, in realtà, ipotizzando una differente finalità perequativa per ciascuna sezione: ad esempio, per dare conto della capacità fiscale dei diversi enti con distinto riguardo ai tributi diretti ed a quelli indiretti. Un altro aspetto critico attiene alla determinazione delle modalità di alimentazione e di riparto delle due sezioni del Fondo sperimentale, nonché delle quote dei tributi devolute al Comune su cui insistono gli immobili. Si prevede, infatti, che tali determinazioni verranno fatte, previo accordo con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro degli interni di concerto con il Ministro dell'economia. Ebbene, appaiono evidenti i rischi insiti in una simile previsione. Premessa la già rimarcata assenza di direttive stringenti circa i criteri per la ripartizione del fondo ed il rapporto tra l'alimentazione di questo ed il gettito da assicurare all'ente su

cui insiste l'immobile, c'è il rischio di negoziati estenuanti, anno per anno, in sede di fissazione di tali ammontari, con il corollario d'incertezza per gli enti in ordine alle risorse su cui poter fare affidamento. Il gettito dei tributi devoluti ai Comuni, oltre a dover finanziare il Fondo sperimentale di equilibrio, dovrà finanziare, in misura non trascurabile, anche lo Stato. Allo Stato, in particolare, è riservata una compartecipazione al gettito dei tributi devoluti (è abbastanza curioso che si parli di compartecipazione dello Stato al gettito di tributi erariali, trattandosi semmai di una quota di gettito del tributo erariale sottratta all'assegnazione agli enti locali), oltre ad una quota dell'istituenda imposta municipale propria, di cui all'art. 4 (non solo di quella sui trasferimenti, destinata a finanziare anch'essa il Fondo, ma anche di quella sul possesso, posto che il comma 6 dell'art. 1 rinvia, indistintamente, all'art. 4, diversamente dal precedente comma 3, che richiama solo l'art. 4, comma 2, lett. b)). La misura della quota riservata allo Stato andrà determinata – tale determinazione è vista come condizione per il funzionamento dell'intero meccanismo; aspetto, questo, che chiarisce bene l'ordine delle priorità – in modo da assicurare la neutralità del provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica: ciò significa che tale quota dovrà corrispondere alla differenza tra i trasferimenti fiscalizzabili ed il gettito dei tributi trasferiti, al netto dell'addizionale comunale sull'accisa sull'energia elettrica (attualmente devoluta ai comuni). Senonché, la previsione di questa riserva per lo Stato di una quota del gettito appare destinata a complicare non poco il quadro in cui andrà ad operare il nuovo strumento di finanziamento degli enti locali. Ne discende, così, un meccanismo assai contorto: il gettito dei tributi erariali sarà, in un primo tempo, acquisito allo Stato, che, al netto della quota spettante per assicurare la neutralità finanziaria dell'intera operazione, lo dovrà riversare alle due sezioni del Fondo. Quest'ultimo, successivamente, andrà ripartito tra i diversi enti locali, in ragione e per effetto degli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-città enti locali. Senza che, in tutto ciò, sia ben chiaro il ruolo che andrà riservato al riconoscimento dell'intervento degli enti locali nella lotta all'evasione, di cui a successivo comma 7. Al comma 7 si prevedono – come anticipato – diverse misure volte a rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e ad incentivare la partecipazione dei Comuni all'accertamento. Tra queste, tralasciando quelle più «tradizionali» (come il premio per la collaborazione dei Comuni al contrasto all'evasione, di cui all'art. 1, com. 1, D.L. n. 203/05, qui elevato al 50%, o il potenziamento dell'accesso alle banche dati), sicuramente originale si presenta il riconoscimento al Comune del «maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto». Originalità della previsione che, tuttavia, va ascritta, essenzialmente, ai dubbi che solleva. Innanzitutto, in merito all'impiego dell'avverbio «finora»: a parte, come rilevato nella relazione del Servizio del bilancio del Senato, l'incertezza del momento cui riferirla (entrata in vigore, pubblicazione della legge ecc.), lascia comunque intendere che la misura avrà una portata limitata al passato. Porta ad escludere, insomma, che il premio potrà essere accordato per gli accatastamenti di im-

mobili ancora da realizzare. Senonché, letta in questi termini, la previsione appare ancora più eccentrica. Con l'art. 19 del D.L. n. 78 del 2010 si è già inteso rafforzare l'azione di contrasto ai fabbricati fantasma, in particolare, calendarizzando, in modo dettagliato, una precisa azione dell'Agenzia del territorio. Peraltro, come ricorda la Relazione (scheda tecnica) del Servizio bilancio, gli effetti del potenziamento dell'attività dell'Agenzia del territorio sono già stati conteggiati con riferimento alla manovra di finanza pubblica 2011-2013: non si comprende, pertanto, come si potrà giustificare lo storno delle corrispondenti risorse a vantaggio degli enti locali. Traspare, così, il mancato coordinamento della disciplina in esame con il regime introdotto in estate dal D.L. n. 78/2010, che invece sarebbe opportuno assicurare. Tornando all'esame del comma 7, lett. a), non è infine chiaro cosa si voglia intendere con la formula «maggior gettito derivante dall'accatastamento». Non si comprende, in particolare, se il riferimento è a tutti i tributi correlati all'accatastamento, quindi non solo i tributi catastali ma anche, genericamente, quelli fondiari, né se il «premio» per l'ente locale è limitato all'esercizio in cui si procede all'accatastamento o è senza limite. Incertezze, tutte queste, che possono a loro volta impattare sulla determinazione del gettito da riservare pro quota allo Stato e al finanziamento del Fondo sperimentale di cui al comma 3;

l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di cui all'articolo 2, la cosiddetta cedolare secca, ove ben congegnata, può permettere di incentivare l'offerta di unità abitative in locazione e incentivare l'emersione di base imponibile, ma ciò sarebbe notevolmente agevolato dall'introduzione di un vero ed effettivo contrasto di interessi tra proprietario e locatario, che nel testo è completamente mancante;

il provvedimento attua lo sforzo di razionalizzazione delle basi imponibili, visto che quella patrimoniale relativa alle abitazioni viene completamente attribuita ai comuni, così riducendo la sovrapposizione di imposte di diversi livelli di governo sulle stesse basi imponibili, ma risulta molto complesso e lo sviluppo graduale in più fasi, anche se comprensibile, non sempre agevola la chiarezza delle scelte e le implicazioni operative: il meccanismo di transizione tra le due fasi, quella fino al 2014 e quella successiva, appare un po' lento e farraginoso e non del tutto trasparente;

in particolare, la cedolare secca sottrarrà alla tassazione progressiva propria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche un'ulteriore tipologia di redditi, oltre a quelli di capitale; e ciò appare criticabile, per diverse ragioni. Innanzitutto perché, posto che la progressività del sistema tributario è oggi affidata, esclusivamente, all'imposta sul reddito delle persone fisiche (non vi sono altre imposte progressive), sottraendo base imponibile a tale imposta se ne riduce peso ed importanza all'interno del sistema tributario e, di conseguenza, l'idoneità ad informarlo in senso progressivo, con la conseguenza che la scelta di assoggettare a tassazione proporzionale i canoni di locazione arreca un grave vulnus al modello d'imposizione voluto dalla Carta costituzionale; inoltre, risulta violato altresì l'art. 2, lett. 1), della legge n. 42 del 2009, ai sensi del quale costi-

tuisce principio e criterio direttivo generale, cui deve conformarsi il legislatore delegato, tra gli altri, la «salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche»; la tassazione proporzionale, inoltre, avrà l'effetto di parificare (almeno tendenzialmente) la tassazione del rendimento del capitale immobiliare con quella prevista per il capitale mobiliare. Per effetto della nuova imposta, quindi, i redditi derivanti dallo sfruttamento del capitale saranno (eccezione fatta per le locazioni di fabbricati ad uso commerciale) soggetti ad una tassazione proporzionale, laddove i redditi da lavoro continueranno (soli) a restare soggetti ad una tassazione progressiva. La fissazione dell'aliquota al 21% poi, comporta che il vantaggio, in termini di minore tassazione, sarà consistente per i contribuenti con aliquota marginale alta (43%) e praticamente nullo per quelli con aliquota bassa (23%): in particolare, per i redditi fino a 15 mila euro l'anno il regime tradizionale resta più conveniente. Ciò dipende dal fatto che l'IRPEF tradizionale si paga sull'85% del canone, mentre la cedolare secca si basa sul 100% nel regime vigente; tutto questo, quando la giustificazione invocata, ossia il recupero di materia imponibile per effetto dell'emersione degli affitti in nero, non convince. Se un tale risultato sarà mai conseguito, con ogni probabilità esso andrà ascritto all'inasprimento delle sanzioni contemplato per il caso di omessa o infedele registrazione e/o dichiarazione ed al potenziamento dell'azione di contrasto, da realizzare ampliando i sistemi di incrocio delle informazioni presenti nelle varie banche dati ed il coinvolgimento degli enti locali (comma 7, art. 1). In ogni caso, ammesso e non concesso che un simile recupero vi sarà, non è detto che ciò avvenga in modo omogeneo e nella misura auspicata su tutto il territorio nazionale. Ciò, non per inefficienze addebitabili agli enti locali, bensì, semplicemente, per la conformazione disomogenea dei rispettivi mercati immobiliari, che possono far sì che il fenomeno degli affitti in nero sia in talune realtà meno significativo che in altre. Con la conseguenza che nelle prime la perdita di gettito, conseguente alla riduzione delle aliquote, sarà sicura ed irrimediabile;

in ordine all'introduzione della cosiddetta imposta municipale (IMU), di cui all'art. 4, le aliquote di riferimento nazionale sono fissate annualmente ai fini del rispetto dei saldi complessivi di finanza pubblica; l'Imu nelle sue varie desinenze dovrebbe essere parente prossima dell'autonomia fiscale, ma se l'aliquota è decisa anno per anno dal Governo centrale si apre un'aperta contraddizione con i fini stessi del federalismo. È vero che, nel caso dell'Imupp, ogni Comune ha la possibilità di manovrare la propria aliquota di 0,3 o 0,2 in più o in meno. Ma questa scelta dovrebbe avere il tempo di maturare, anche nel confronto tra amministratori e amministrati, e non dovrebbe essere relegata nei pochi giorni di fine anno, quando vengono rese note le cifre definitive della manovra nazionale: il confronto dovrebbe essere incentrato sulla spesa pubblica locale (da aumentare o da diminuire), non su come reagire ad una decisione del Governo nazionale, inoltre, è perfino superfluo aggiungere che i Co-



muni formalmente e sostanzialmente dovrebbero poter agire lungo una programmazione pluriennale, ma se l'aliquota di riferimento è a rischio di cambiamento ogni anno, ciò diventa impossibile;

è stato sottolineato da diversi esperti di finanza locale che, guardando la questione non soltanto dal punto di vista dei Comuni, se sia proprio necessario per lo Stato riservarsi la determinazione dell'aliquota anno per anno e la risposta è negativa almeno per due motivi: a) un ritocco frequente dell'aliquota, forse, potrebbe essere indicato se il gettito fosse molto variabile, ma il gettito Imupp, in realtà, unisce le caratteristiche di stabilità dell'attuale gettito Ici a quelle derivanti dal passaggio, nell'ambito dei redditi catastali (immobili non locati), da una tassazione con aliquote progressive (attuale Irpef) a tassazione proporzionale (l'aliquota Imupp); b) una volta fissato un livello di pressione fiscale accettabile dal punto di vista degli equilibri finanziari generali, quel che conta è il rispetto del vincolo di bilancio locale;

si verificherebbero oscillazioni attorno al livello di equilibrio iniziale, ma saranno contenute all'interno del massimo e del minimo dell'aliquota assegnata alla discrezionalità locale. Nel caso specifico, inoltre, bisogna considerare gli importi in gioco. Secondo le stime (riferite al 2008 senza proiezioni al 2014) del Dipartimento delle finanze (Ministero dell'economia) il gettito dell'Imupp, per pareggiare il gettito di Ici, Irpef e addizionali, dovrebbe attestarsi attorno agli 11,6 miliardi. Con una certa approssimazione, ciò dovrebbe essere connesso con l'applicazione di un'aliquota dell'1% per gli immobili non locati e dello 0,5% per i locati. Tali aliquote sono complessive, nel senso che comprendono l'aliquota di riferimento nazionale e quella locale (il più o il meno 0,3 o 0,2 come prima indicato). Le aliquote di riferimento nazionale, quindi, si aggireranno attorno allo 0,8% e allo 0,4%. Una decisione centrale di ridurre per esempio del 10% le aliquote di riferimento nazionale (che passerebbero allo 0,72% e allo 0,36%) determinerebbe una riduzione potenziale della pressione fiscale locale di un miliardo abbondante. Ma in concreto bisognerebbe attendere la reazione dei Comuni: quelli con aliquote locali per esempio allo 0,2 e allo 0,1 passerebbero facilmente al gradino superiore (0,3 e 0,2), più che compensando il taglio nazionale. L'importo in gioco, assai limitato nel quadro della manovra complessiva di finanza pubblica, corrode l'essenza dell'autonomia locale. Comunque la questione di fondo è: di fronte a simili algebre, chi mai – tra gli elettori locali – sarà in grado di capire cosa sta avvenendo, discernendo le responsabilità nazionali e quelle locali;

un'ulteriore critica di ordine generale coinvolge la nuova IMU. La legge delega n. 42 ha previsto, come criterio direttivo, l'esclusione dell'imposizione patrimoniale sulla prima casa. Si tratta, tuttavia, di una soluzione eterodossa perché esclude dal prelievo proprio coloro che, in quanto elettori, sarebbero i titolari del potere di valutare politicamente gli amministratori, mentre tassa anche chi, se non residente, non può votare. Inoltre, si tratta di una soluzione fortemente sperequata: il tributo sul possesso degli immobili, ove circoscritto alle sole seconde case, penalizza

i Comuni con scarsa attrattività turistica ed avvantaggia quelli con pochi residenti, rispetto agli immobili presenti (come, appunto, tipicamente i Comuni turistici). Ciò che appunto accadrà con l'IMU sul possesso. Sarebbe stato così auspicabile che il decreto si preoccupasse di perequare quella che, nei fatti, è e resta una stortura nel sistema, ancorché voluta dalla stessa legge delega. Sempre con riferimento alla nuova IMU e, più in generale, ai nuovi tributi introdotti dallo schema di decreto a favore dei Comuni, ciò che emerge dalla lettura della relativa disciplina è un modello di imposta fortemente centralizzato, in cui la normativa statale è pervasiva al punto da lasciare spazi estremamente esigui all'autonomia locale. Agli enti locali, a ben vedere, è riconosciuta solamente la possibilità di variare dello 0,3 % l'aliquota fissata con DPCM. Si attua, in tal modo, un sostanziale arretramento sul tema dell'autonomia tributaria, anche semplicemente rispetto al modello dell'ICI. Basta osservare, al riguardo, che il richiamo ai regolamenti, di cui all'art. 52 del D.lgs. n. 446/1997 è limitatamente alla possibilità per i Comuni di inserire l'accertamento con adesione, di cui al D.lgs. n. 241/97. Se una puntuale definizione a livello legislativo del presupposto, dei soggetti passivi e della base imponibile è imposta dall'art. 23 Cost., trattandosi dei profili essenziali del tributo soggetti a riserva di legge, è certamente meno comprensibile, se non in un'ottica di semplificazione, una definizione puntuale delle rate (numero e scadenza) dei versamenti, delle modalità di pagamento, dei poteri di accertamento e riscossione, delle esenzioni. In questo modo, viene vanificato il potere regolamentare ancora riconosciuto, in materia di ICI, dall'art. 59 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Soprattutto, appare contraddetto quella che dovrebbe rappresentare, addirittura, la filosofia di fondo dell'intervento, che – non si può dimenticare – dovrebbe essere di attuazione di una delega per il federalismo fiscale. È evidente, infatti, che a fronte di un dettaglio così accurato della normazione di rango legislativo, diventa difficile ipotizzare margini di autonomia lasciati agli enti locali;

sempre in ordine all'IMU, ai sensi dell'art. 1, comma 6, dello schema, si prevede che una quota dell'imposta (senza distinguere se di quella sul possesso o sul trasferimento) sia riservata allo Stato. Non è però chiarito come si dovrà procedere a tale assegnazione, posto che, a rigore, non dovrebbe essere in discussione la competenza dei singoli Comuni a riscuotere l'IMU. Non si comprende se ciascun ente sarà poi tenuto a riversare il gettito del tributo allo Stato. E in che misura, se per intero o pro quota. E con riferimento all'imposta municipale sui trasferimenti, destinata a finanziare altresì, ai sensi del comma 3 del citato art. 1, entrambe le sezioni del Fondo;

sul piano dei soggetti passivi alla nuova imposta municipale è stato ripreso l'art. 1 del D.lgs. n. 504/92, in materia di ICI. Per l'IMU tuttavia, diversamente che per l'ICI, non si è precisato che gli immobili debbono insistere, comunque, sul territorio dello Stato; si potrebbe così ingenerare il dubbio che anche gli immobili situati all'estero siano oggetto di prelievo;

tra i profili della nuova imposta (IMU) oggetto di una disciplina dettagliata vi è quello delle esenzioni. Viene operato un rinvio al regime ICI (art. 7 del D.lgs. n. 504/92), con alcune importanti differenze. Tra le predette differenze, merita menzione quella che annovera come esenzione la non applicazione dell'imposta sugli immobili posseduti nel proprio territorio dai Comuni (comma 8). Questo perché, invece, ai fini ICI l'analoga previsione è costruita come esclusione. Ai sensi dell'art. 4 del D.lgs. n. 504/92 sono infatti esclusi (non esenti) da imposta gli immobili, di cui il comune è proprietario ovvero titolare dei diritti reali minori, la cui superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio; ciò, indipendentemente dalla circostanza che tali immobili siano o meno destinati esclusivamente a compiti istituzionali. Il comma 8, dell'art. 5 in esame, invece, intende la non applicazione dell'imposta agli immobili dei Comuni come un'esenzione, equiparando la loro posizione a quella di ogni altro ente pubblico diverso dallo Stato. Di conseguenza, l'esenzione è concessa solo per gli immobili destinati in via esclusiva a finalità istituzionale, a condizione che insistano sul rispettivo territorio. L'effetto che si determina, tuttavia, è paradossale: saranno soggetti ad imposta gli immobili del Comune che, pur presenti sul proprio territorio, non sono destinati, in via esclusiva, a finalità istituzionale. L'inserimento ex novo del requisito territoriale («nel proprio territorio») determinerà la tassazione di situazioni attualmente esenti dall'ICI (ex art. 7 del D.lgs. n. 504/92): in particolare, di tutti gli immobili che, pur destinati a finalità esclusivamente istituzionali, non insistono sui rispettivi territori. Sempre con riferimento alle esenzioni previste per la nuova imposta municipale, si segnalano importanti esclusioni dall'originario elenco dell'art. 7 del D.lgs. ICI, che forse meriterebbero una riflessione aggiuntiva: (i) quella di cui alla lett. c), ossia i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'articolo 5-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (sedi aperte al pubblico di musei, biblioteche, archivi, cineteche, emeroteche statali, di privati, di enti pubblici, di istituzioni e fondazioni, nonché parchi e giardini, aperti al pubblico o la cui conservazione sia riconosciuta dal Ministero per i beni e le attività culturali quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile); (ii) quella prevista alla lett. g) e, cioè, i fabbricati che, dichiarati inagibili o inabitabili, sono stati recuperati al fine di essere destinati alle attività assistenziali di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (assistenza, integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate);

ai sensi del comma 1, dell'art. 8, l'IMU è indeducibile dalle imposte sui redditi e dall'Irap. Al riguardo, si evidenzia che, nel regime attuale, solo l'ICI è indeducibile, mentre le altre imposte, di cui è prevista la sostituzione, sono deducibili; in primis l'imposta di registro. Per effetto della sostituzione, pertanto, il prelievo fiscale sul trasferimento di immobili sarà sempre indeducibile dall'imposta sul reddito e dall'IRAP, anche laddove oggi sarebbe deducibile. Con un ulteriore effetto indiretto di aggravio dell'imposizione. Ai sensi dell'art. 8, comma 4, il regime introdotto con il decreto in discussione «concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in via transitoria, l'autonomia di entrata

dei Comuni». Si dà atto, insomma, che quella introdotta è una disciplina solamente transitoria, come del resto conferma la circostanza che, rispetto al modello ipotizzato dall'art. 12 della legge delega, manca ogni riferimento alle compartecipazioni ai tributi erariali, che dovranno invece assumere un ruolo centrale nel nuovo assetto di finanziamento degli enti locali. Espressamente, poi, si rinvia all'adozione di un distinto decreto legislativo l'attuazione dell'art. 11, sul finanziamento delle funzioni locali e per il riparto del Fondo perequativo di cui all'art. 13. Sarebbe da precisare che solo la devoluzione del gettito dei tributi erariali è transitoria, non anche l'introduzione delle due nuove imposte municipali. Queste, difatti, comporteranno costi importanti di adeguamento in capo ai Comuni; sicché, non è ipotizzabile che siano destinate ad essere sostituite a breve, in occasione cioè dell'adozione del decreto con cui sarà dettata la disciplina a regime di attuazione della legge delega;

le perplessità sull'Imu si aggravano ove si pensi che questo tributo è il perno del sistema fiscale municipale tratteggiato dallo schema di decreto: al di fuori dell'Imu l'autonomia concessa alle amministrazioni locali risulta ancora più impalpabile;

in ordine all'introduzione delle due imposte, IMU e cedolare secca, un aspetto molto delicato riguarda gli effetti distributivi, che saranno sicuramente regressivi, infatti, la cedolare secca e la nuova Imposta municipale propria alleggeriscono, di fatto, il carico tributario sugli immobili residenziali in locazione; se ciò avrà effetti positivi sulla disponibilità di questo tipo di immobili, riducendo perciò le carenze dell'offerta, a beneficiarne saranno i contribuenti con reddito elevato;

la proposta di eliminare alcuni altri tributi erariali sugli immobili scaricandoli tutti sulla base imponibile dell'ICI sulle seconde case e degli edifici commerciali appare molto discutibile, rischia di aumentare eccessivamente l'aliquota dell'ICI (in futuro IMU) su questi cespiti, con ovvi effetti di distorsione del mercato immobiliare e di creare una sorta di federalismo alla rovescia, in cui il comune può variare il carico tributario solo sui non residenti, vale a dire coloro che hanno meno incentivo a controllare l'operato dell'amministrazione locale attraverso il meccanismo elettorale, con ciò stravolgendo l'essenza stessa del federalismo e dando vita alla paradossale formula *taxation without representation*;

occorrerebbe riaffrontare la *vexata quaestio* del prelievo sulle prime case (sia sui redditi sia sul valore del patrimonio) che agiva in precedenza con l'Ici: non si capisce come queste basi imponibili possano essere escluse da ogni forma di prelievo locale e comunale, soprattutto ove si voglia (si debba) applicare compiutamente il principio del beneficio;

considerato che:

principio cardine del federalismo fiscale è la responsabilizzazione delle classi politiche locali che, a fronte delle competenze trasferite dal centro, potranno avere autonomia di imposizione fiscale sui cittadini, in particolare, il principio è quello di mettere i cittadini in condizione di va-

lutare se le tasse da loro versate alle amministrazioni pubbliche sono utilizzate in modo efficiente per fornire i servizi pubblici da loro richiesti;

questo controllo democratico richiede che i cittadini possano identificare l'amministrazione locale come la responsabile sia della qualità dei servizi offerti ai cittadini che dell'entità delle tasse che vengono pagate per finanziarli e, soprattutto, richiede che chi paga le tasse possa scegliere, con il proprio voto, chi dovrà gestire queste risorse;

gli unici margini di autonomia impositiva concessi dallo schema di decreto in titolo riguardano la tassazione dei non residenti, ricadendo su chi non ha alcuna possibilità di sanzionare l'operato degli amministratori e contravvenendo al fondamentale principio dell'identità tra contribuenti e beneficiari: l'imposta municipale sul possesso, che sostituirà l'ICI, e, in ordine alle proposte emerse in seno di Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale;

il Trattato di Lisbona vieta espressamente di avvantaggiare solo alcune delle imprese che operano sul mercato, la Commissione e la Corte di Giustizia europee ci chiedono di tassare allo stesso modo tutte le attività commerciali;

lo schema di decreto in titolo «esporta» le medesime esenzioni ICI previste per le attività commerciali operate da enti non commerciali – in particolare Onlus e attività pertinenti ad enti religiosi – nell'imposta municipale sul possesso ma, anche prescindendo dall'eventualità di infrazioni comunitarie – i cui costi sulla finanza pubblica non possono essere sottovalutati – si tratta di una scelta che erode la base imponibile del fisco comunale, un'esenzione adottata in sede statale che verrebbe posta a carico degli enti locali;

il provvedimento sancisce una fiscalità municipale che deresponsabilizza gli amministratori locali, facendo pagare imposte comunali a chi non ha la possibilità di scegliere chi dovrà amministrare queste risorse e, in particolare, sancisce l'attribuzione solo formale ai Comuni di tributi propri;

paradossalmente, a decorrere dal 2008 la quota di entrate correnti di Regioni, Province e Comuni costituita da entrate proprie si progressivamente ridotta: tra il 2008 ed il 2009 per tutti questi livelli di governo la fonte principale di finanziamento è consistita nei trasferimenti erariali;

il disegno federalista risulta distante e non coerente rispetto agli obiettivi ed alle ambizioni definite dalla legge n. 42 del 2009, in particolare, il testo della bozza di decreto sul federalismo municipale, così come da ultimo riformulato, potrebbe potenzialmente determinare un aumento assai significativo del prelievo fiscale a carico dei cittadini.

le nuove imposte locali tradiscono sotto il profilo strettamente normativo la legge «madre» sul federalismo fiscale: non era, infatti, prevista l'introduzione di alcuna nuova imposta. Anzi, l'art. 28, comma 2, lettera b) della legge 42 del 2009 imponeva la garanzia della «determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo» nonchè, soprattutto, la salvaguardia «del-

l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria».

l'impianto generale scaturente dal testo conferma il taglio dei trasferimenti di 1,5 mld nel 2011 2,5 mld a decorrere dal 2012, con ciò disattendendo il contenuto dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, con il quale veniva disposto che in sede di attuazione del federalismo fiscale non si sarebbe tenuto conto dei tagli introdotti dal medesimo decreto-legge

preso atto della proposta di modifica dello schema di decreto formulate dal Relatore in sede di Commissione bicamerale, da ultimo presentata in data 27 gennaio 2011, essa presenta significative novità, anche rispetto al testo elaborato precedentemente dallo stesso Relatore, novità di tale portata, peraltro, da rendere il testo in gran parte nuovo. Sarebbe stato quindi certamente opportuno fruire di maggiore tempo per poter anche vagliare, adeguatamente, la nuova relazione tecnica inviata dalla Ragioneria Generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in data 28 gennaio 2011;

in particolare, in ordine alle modifiche proposte, valutato che:

all'art. 1, comma 3, viene previsto che la compartecipazione del 2% del gettito Irpef vada al Comune in cui ha il domicilio fiscale il contribuente, senza affluire al Fondo sperimentale di riequilibrio. La soluzione appare censurabile, in quanto il gettito Irpef è fortemente disomogeneo sul piano territoriale e per tipologia di comune, ragione per cui sarebbe stato preferibile ipotizzare che almeno una quota di tale compartecipazione andasse al Fondo di riequilibrio. Al comma 5 si prevede che una quota del fondo, pari al 30%, sia ridistribuito ai Comuni in base al numero dei residenti. È censurabile, in quanto il criterio del numero di residenti è, implicitamente, già valorizzato dalla compartecipazione Irpef. Inoltre, non risponde a logiche di perequazione, né per fabbisogno né per capacità fiscale. Inoltre, è questo l'unico criterio espressamente previsto per il riparto del fondo (ve ne è anche un altro, ossia la riserva del 20% per i Comuni che esercitano le funzioni fondamentali in forma associata e per le isole monocomune), quando si prevede che, in caso di mancato accordo con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, il decreto che deve fissare il finanziamento del fondo, le modalità di riparto e la quota da destinare ai Comuni dove sono gli immobili, sia comunque emanato. Proprio una simile clausola di «salvaguardia» avrebbe insomma sollecitato una migliore precisazione, in seno al Decreto legislativo, dei criteri di riparto del Fondo;

all'art. 2 sono state ridotte ulteriormente le aliquote della cedolare secca, ora fissate al 19% ed al 21%. Le ragioni di critica al provvedimento (regressività dell'imposizione; penalizzazione dei redditi da lavoro rispetto a quelli di capitale) vengono, così, ulteriormente rafforzate. Al comma 2 si osserva che le pesanti sanzioni previste sono, in ogni caso, limitate ai contratti di locazione da registrare. E tali non sono quelli di durata inferiore ai trenta giorni (come tipicamente nelle località turistiche). Al comma 11 è

sparito il fondo a favore degli inquilini. La misura a favore degli inquilini è divenuta a carico dei proprietari: questi, se vogliono beneficiare dell'imposta sostitutiva devono rinunciare all'indicizzazione del canone. Si tratta, però, di una misura che non soddisfa. Innanzitutto, perché i vantaggi per proprietari ed inquilini sono eccessivamente sperequati: sarebbe stato invece opportuno ampliare le detrazioni a vantaggio degli inquilini (magari non riducendo al 21% l'aliquota sui canoni). Inoltre, sul piano operativo, la previsione desta perplessità: l'imposta sostitutiva è efficace solo se il proprietario comunica, preventivamente, al conduttore di rinunciare all'aggiornamento del canone. Ebbene, non si comprende preventivamente rispetto a cosa. Ove fosse riferita alla conclusione del contratto, si porrebbero dubbi sulla regolazione dei contratti in corso. Inoltre significherebbe che il proprietario, fatta la scelta una volta, non può cambiare regime. La nuova previsione, insomma, non convince. Senza considerare che c'è il rischio che i proprietari, sapendo che non possono aggiornare il canone, scontino fin dall'inizio la possibile evoluzione dell'inflazione, nella determinazione del canone base;

all'art. 2-bis viene introdotta, per tutti i comuni turistici, l'imposta di soggiorno. Al di là della considerazione che il federalismo fiscale municipale non può avviarsi con l'introduzione di una vecchia tassa che andrà a colpire la competitività del turismo italiano, essa è criticabile, in quanto avvantaggia solo taluni comuni, i medesimi, poi, che ne risulterebbero, al contempo, svantaggiati per il rischio di cadute del flusso turistico. L'imposta assume la forma di ennesimo tributo che colpisce i non residenti, vale a dire i non votanti, oltre a rilevare in ordine ai profili costituzionali, in quanto la norma non prevede il soggetto obbligato a pagare l'imposta al Comune, il gestore, con rivalsa sul cliente o il cliente direttamente. E questo non può essere lasciato ad un regolamento, in quanto contrasta con l'art. 23 della Costituzione, in materia di riserva di legge assoluta. Lo stesso dicasi per le sanzioni ivi previste;

all'art. 2-quater si prevede che, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, venga modificata ed integrata l'imposta di scopo di cui all'art. 1, comma 145, della legge 296/2006. Tale imposta, quindi, dovrebbe diventare (tornare ad essere) a pieno titolo uno degli strumenti tributari a disposizione dei Comuni. Senonché, va evidenziato che l'imposta in oggetto, per come è stata congeniata, è un'addizionale all'ICI: ebbene, posto che l'Ici, come anche la futura IMU, non si applica alla prima casa, anche l'imposta di scopo si tradurrà nell'ennesimo tributo pagato da chi non ha il potere di sanzionare la scelta degli amministratori. In spreghio, ancora una volta, della filosofia del federalismo fiscale, secondo cui il potere di imporre tributi è, innanzitutto, responsabilità verso i propri elettori;

nel fissare, con le ultime modifiche intervenute, la tassazione IMU al 7,6 per mille, sono scomparsi gli sconti destinati agli immobili strumentali delle imprese e dei soggetti passivi IRES: ciò si tradurrà in un rincaro medio per il comparto del 18,75% rispetto all'aliquota media dell'ICI attualmente in vigore per i medesimi beni, ma il rincaro può arrivare anche

al 52% ove l'ICI ordinaria risultasse più bassa della media, come ad esempio è, attualmente, nella città di Milano;

pur considerando la possibilità dei comuni di alleggerire il carico IMU sulle imprese applicando sconti anche per categorie, sulla scia di quanto fanno le regioni con l'IRAP, è assai difficile che ciò possa essere ottenuto, a fronte degli spazi angusti in cui è e sarà costretta a muoversi la finanza locale e, oltretutto, almeno per il momento, l'IMU si presenta, al pari dell'ICI, come un'imposta indeducibile dall'IRES e dall'IRAP; al rialzo delle imposte saranno soggetti, ugualmente, gli artigiani ed i negozianti, anche in forma di centro commerciale;

come risulta dall'art. 8, la vera riforma del fisco municipale, in realtà, è rinviata a decreti successivi. Quella risultante nel presente provvedimento è, infatti, solo di carattere transitorio. Ciò è chiarito testualmente dal comma 3. Inoltre, il comma 5, rinvia la determinazione delle fonti di finanziamento delle diverse funzioni comunali, il comma 6 prevede un decreto per la riformulazione dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi ai servizi comunali non tariffabili e, infine, il comma 6-bis prevede la rideterminazione dell'addizionale Irpef anche in sostituzione della compartecipazione. In altre parole, il fisco municipale così come sancito dalla legge n. 42 del 2009 è interamente da formulare, per espressa ammissione del decreto in esame. L'art. 2 della legge n. 42 del 2009, tuttavia, ha fissato un preciso criterio direttivo (lett. ee), stabilendo «la riduzione dell'imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata»: senonché, di tale criterio, nel decreto in esame non vi è traccia;

la proposta di sblocco dell'addizionale comunale sull'IRPEF appare, in questo momento, in tutti i suoi limiti: la base imponibile IRPEF grava per la quasi totalità sui redditi da lavoro, in particolare, per oltre l'80%, da lavoro dipendente ed assimilati, non è un cespite adatto agli enti locali di dimensioni piccole, come la media di quelli italiani, e, inoltre, può risultare distorsiva nelle decisioni di residenza e complicare la vita amministrativa delle imprese, che spesso pagano ritenute IRPEF per dipendenti che spesso risiedono in comuni diversi;

le modificazioni introdotte negli schemi di parere formulati dal Relatore in sede di Commissione bicamerale non sanano le maggiori criticità del testo governativo iniziale. Alla luce, quindi, delle rilevanti perplessità dettagliatamente elencate, in ordine alla compatibilità costituzionale, normativa e finanziaria, in ordine alla violazione dei principi cardine del federalismo fiscale – responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali, autonomia impositiva, riduzione della pressione fiscale generale – che lo schema di decreto in titolo perpetra, sia nel testo governativo originario, sia con riguardo alle modifiche da ultimo formulate in sede di Commissione bicamerale,

esprime parere contrario.



**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI  
MORANDO, MERCATALI, CARLONI, GIARETTA,  
LEGNINI, LUMIA, LUSI SULL'ATTO DEL GOVERNO  
N. 292**

La 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio del Senato,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) e la proposta di parere del relatore On. La Loggia presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 27 gennaio 2011, nonché la riformulazione della proposta di parere del relatore Sen. Barbolini presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale;

Premesso che,

il provvedimento al nostro esame affronta tematiche di primaria rilevanza nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42 del 2009, che avranno una ricaduta diretta sul futuro dei cittadini, sull'ordinamento e la funzionalità amministrativa dei Comuni, nonché sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sul carico fiscale dei contribuenti e delle imprese;

il testo proposto all'esame della Commissione bicamerale dal Relatore La Loggia nella seduta del 27 gennaio scorso, incorpora numerose modifiche rispetto al dispositivo originario e alla prima formulazione del parere del relatore La Loggia. Pur migliorando in diverse parti la totale indeterminatezza del testo originario, non si può non sottolineare che il provvedimento rimane comunque privo di taluni importanti riferimenti a garanzia degli equilibri complessivi della finanza pubblica;

Considerato che,

– per la parte relativa alla proposta di parere del relatore On. La Loggia presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 27 gennaio 2011;

la possibilità di variare l'aliquota dell'IMU con DPCM può realizzare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica – la variazione dell'aliquota consentirà infatti di raggiungere gli stessi obiettivi oggi realizzati con la continua variazione dei trasferimenti – ma ostacola una programmazione di medio-lungo periodo nelle decisioni di Bilancio delle Autonomie Locali, rischiando così di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità e di Crescita. Mentre la natura di atto amministrativo del DPCM pone problemi circa la riserva di legge in materia fiscale;

le norme contenute nella proposta di Decreto Legislativo in materia di coordinamento della Finanza Pubblica devono trovare una sede più idonea e coerente colla loro finalità nel ddl di revisione della Legge n. 196 del 2009. Fermo l'obiettivo di un pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure di programmazione economico-finanziaria; riaffermata la preferenza per procedure di tipo top-down (prefigurata in qualche modo dal Decreto Legislativo in esame) volta a definire regole di evoluzione della spesa di medio lungo periodo, resta la contraddizione tra le soluzioni prospettate dal Decreto in esame, incentrate sul ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e quelle definite dalla vigente Legge n. 196 del 2009 (Linee Guida);

appare peraltro improprio che la sede di un Decreto Legislativo venga usato per definire limiti di spesa per i Comuni – il limite massimo di pressione fiscale, combinato per differenza colla definizione del saldo programmatico – senza che le regole del Patto di Stabilità Interno siano rese stabili e durature nel tempo;

non appare ragionevole la previsione di identiche percentuali di emersione in presenza di significative variazioni dell'aliquota della cedolare secca (20-23-21), assumendo a riferimento la sola innovazione legislativa in materia di sanzioni. Per efficaci che possano rivelarsi queste ultime, infatti, è ovvio che il livello e la rapidità dell'emersione risulterà fortemente influenzato dal mutamento del sistema delle convenienze, sia del proprietario, sia dell'inquilino;

inoltre, la Relazione Tecnica non contiene informazioni dettagliate sulla attuale distribuzione del mercato degli affitti tra i due diversi tipi di canone (Libero o Concordato); e non ha subito variazioni quando le rispettive aliquote della cedolare secca sono state significativamente variate rispetto al testo originario dello schema di Decreto. In questo contesto – risultando l'ipotesi di equilibrio finanziario della norma in questione direttamente dipendente dalla emersione di quote di mercato degli affitti oggi sommerse – sottolinea l'opportunità di costruire le condizioni di una virtuosa convergenza di interessi tra proprietario e inquilino, riconoscendo a quest'ultimo una significativa detrazione IRPEF. Del resto, se si ritenessero tecnicamente fondate e prudenti le previsioni di emersione di cui alla Relazione Tecnica (15% nel primo anno, 25% nel secondo e 35% nel terzo) in assenza di qualsiasi misura di favore per l'inquilino e solo in virtù delle nuove sanzioni, se ne dovrebbe ragionevolmente dedurre che, già nel primo anno, il combinarsi di detrazione e sanzioni determinerebbe almeno il raddoppio della emersione, così contribuendo alla copertura finanziaria dell'onere derivante dalla introduzione della detrazione;

il rinvio ad un distinto decreto legislativo per la definizione del fondo perequativo di cui all'art. 13 della Legge delega non risolve il problema della individuazione delle risorse che lo finanziano a regime. In particolare, nel combinarsi con quanto previsto dall'Atto del Governo 317 in materia di federalismo regionale, la norma in esame sembra prevedere che – in assenza di nuove risorse – possa confluire nel Fondo perequativo per i Comuni una quota del gettito delle imposte assegnate ai Co-

muni dal Decreto Legislativo in esame. Ciò che contrasta col principio di delega di cui all'art.13 comma 1 lettera a) della Legge 42, che pretende che il fondo perequativo sia finanziato dalla fiscalità generale;

tra i criteri di ripartizione del FSR non compare quello del superamento del riferimento alla spesa storica, che la Legge delega vuole sia superato compiutamente in cinque anni. Sembra dunque necessario che questo criterio sia esplicitamente richiamato e combinato con quello della quota capitaria e della ubicazione degli immobili;

la Relazione Tecnica sottostima l'incidenza delle locazioni alle quali viene applicata l'aliquota agevolata del 19% della cedolare secca. Questa aliquota si applica ai canoni concordati in quasi tutte le grandi città, nei capoluoghi di provincia, in molti altri comuni ad alta densità abitativa, che la stessa Relazione Tecnica indica ammontare a circa il 25% del totale;

lo sblocco della addizione IRPEF non solleva problemi di corretta applicazione dell'art. 81 della Costituzione, poiché la norma lascia inalterato il sistema IRPEF vigente. Questa previsione, unita alla introduzione di un'imposta di soggiorno e di un'imposta di scopo entra tuttavia in tensione con quanto previsto dal principio di delega di cui all'art. 28 comma 2, lett. b) della legge n. 42, volto ad impedire che si determini un aumento della pressione fiscale;

nella definizione della base imponibile dell'IMU, la Relazione Tecnica sembra trascurare l'effetto di emersione indotto dalla introduzione della cedolare secca sugli affitti, che la stessa Relazione Tecnica stima molto rilevante e progressivo. Poiché la norma sulla cedolare secca prevede il dimezzamento dell'IMU in caso di affitto dell'immobile, si può così determinare una sottostima della base imponibile IMU ad aliquota dimezzata;

esprime parere contrario.

Osservato che,

– per la parte relativa alla riformulazione della proposta di parere del relatore Sen. Barbolini presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale;

la distribuzione territoriale del prelievo Iva, più equilibrata rispetto a quella del prelievo Irpef, anche se pesantemente segnata dalle abnormi dimensioni dell'evasione, conferisce alla scelta della compartecipazione Iva, rispetto a quella Irpef, una migliore capacità di adesione alla realtà economica di ogni singolo Comune;

l'introduzione di una significativa detrazione a favore degli inquilini, pur determinando nell'immediato un'esigenza di, soddisfatta dalla proposta in esame, di copertura finanziaria, conferisce maggiore credibilità alle previsioni di emersione di base imponibile oggi sommersa, tanto da far supporre che, assunta per buone le valutazioni in proposito descritte nella Relazione tecnica, le risorse necessarie per finanziare la detrazione

a favore dell'inquilino possano anche essere significativamente inferiori a quelle previste nella proposta in esame;

per le misure in tema di coordinamento della finanza pubblica, valgono anche per la proposta in esame i rilievi formulati alla proposta di parere del Relatore La Loggia;

la proposta in tema di fondo perequativo a regime, nella proposta in esame, risolvono in larga parte le critiche rivolte in proposito alla proposta di parere del Relatore La Loggia, specie per il puntuale riferimento alla fiscalità generale come fonte del suo finanziamento;

Tutto ciò premesso,

esprime parere favorevole.

## **PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 292**

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato l'Atto del Governo n. 292, preso atto del testo originario del provvedimento presentato dal Governo, preso atto del dibattito svoltosi nella Commissione bicamerale per il federalismo fiscale e degli emendamenti ivi esaminati e votati, preso atto altresì delle proposte di parere avanzate dai due relatori Presidente La Loggia e senatore Barbolini,

preso atto del fatto che l'Atto del Governo n. 292 disegna una procedura tale da assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento garantendo il volume di risorse di spettanza comunale a legislazione vigente e che in base alla citata proposta di parere le quote e le aliquote dei tributi assegnati ai comuni non sono più rinviate ad atti successivi, ma vengono definite nel presente provvedimento, introducendo un meccanismo di verifica sui dati di consuntivo per i primi due esercizi di applicazione, il che nel suo complesso rappresenta un quadro normativo organico,

preso atto che tra i criteri di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio non compare quello del superamento del riferimento alla spesa storica che la legge delega n. 42 del 1999 vuole sia superato compiutamente in 5 anni, sembrando dunque necessario che questo criterio sia esplicitamente richiamato e combinato con quello della quota capitaria e della ubicazione degli immobili, fa presente quanto segue:

per quanto riguarda il periodo transitorio, l'Atto del Governo n. 292 correttamente prevede un periodo di transizione verso la nuova finanza comunale mediante la puntuale identificazione delle basi imponibili devolute ai Comuni. Nella citata proposta di parere la composizione delle imposte devolute consente di non dover ricorrere alla compartecipazione dello Stato ai tributi locali, il che rappresenta coerentemente una caratteristica di un assetto autenticamente federale; inoltre, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, la quota della cedolare può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi, il che ugualmente concretizza un meccanismo che si può ritenere al momento sufficientemente flessibile; ciò oltretutto è finalizzato a garantire agli enti territoriali il volume di risorse corrispondente ai trasferimenti fiscalizzati, il che ugualmente rappresenta un quadro finanziario di fondo improntato ad una ragionevole certezza.

Per quanto riguarda il periodo a regime, premesso che nell'Atto del Governo n. 292 il sistema – coerentemente con i principi di delega – risulta basato su imposte sul possesso e sul trasferimento di immobili, non-

ché sulla cedolare sulle locazioni, si sottolinea che nella richiamata proposta di parere l'introduzione di una compartecipazione all'Irpef e la facoltà di variare la composizione delle fonti di finanziamento (in particolare la compartecipazione Irpef può essere sostituita con il riordino dell'aliquota dell'addizionale comunale ovvero con quote aggiuntive di cedolare sulle locazioni) nel complesso rappresentano un quadro che riesce a conciliare diversi obiettivi, tra cui certezza delle risorse e flessibilità decisionale. Tale aspetto è confermato dalla possibilità di modifica dell'aliquota dell'IMU con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che consente di determinare periodicamente il volume delle risorse a disposizione dell'intero comparto dei comuni, potendo così essa diventare lo strumento con cui gli enti vengono coinvolti negli eventuali percorsi di consolidamento della finanza pubblica. In particolare, la possibilità di variare l'aliquota dell'IMU può contribuire a realizzare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, anche se nel corso del tempo occorrerà pensare a una programmazione di medio-lungo periodo nelle decisioni di bilancio delle autonomie locali.

Esprime pertanto parere favorevole alla proposta contenuta nel parere avanzata dal Presidente La Loggia in esito alle votazioni concluse nella seduta del 2 febbraio 2011, a condizione che venga espunto il comma 2 dell'articolo 7-bis di cui alla ripetuta proposta di parere, perché trattasi di materia su cui da un lato la legge di contabilità n. 196 del 2009 ha deciso diversamente e dall'altro è opportuno che la relativa decisione venga assunta in altra sede, che è quella, appunto, della modifica in corso di esame al momento presso la Camera dei deputati della predetta legge di contabilità.

Va inoltre sottolineato che la sede di un decreto legislativo viene usata per definire limiti di spesa per i comuni – il limite massimo di pressione fiscale, combinato per differenza con la definizione del saldo programmatico – senza che le regole del patto di stabilità interno risultino per intanto rese stabili e durature nel tempo.

Tenuto poi conto del fatto che l'inserimento dell'Irpef tra le principali fonti di finanziamento dei comuni rischia di comportare la differenziazione delle risorse pro-capite a disposizione dei singoli enti in base al grado di sviluppo economico dei territori di appartenenza, e che sia l'Atto del Governo n. 292 sia la richiamata proposta di parere rinviano ad altro provvedimento la definizione delle fonti di alimentazione e dell'entità del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009, esprime altresì l'auspicio che, sin dall'inizio del periodo a regime, venga introdotto un modello perequativo che tenga conto anche delle differenze di sviluppo e di capacità fiscale tra le diverse aree del paese, e fa presente che sarebbe opportuno chiarire i meccanismi di funzionamento nel triennio del fondo sperimentale di riequilibrio, fino alla determinazione dei fabbisogni standard, in maniera che non vi siano ripercussioni negative di rilievo sulla finanza dei singoli comuni. Comunque la Commissione valuta positivamente l'eventuale ipotesi di prevedere la compartecipazione all'IVA in sostituzione di quella all'Irpef, in misura fi-

nanziariamente equivalente, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo.

Esprime infine l'ulteriore auspicio che, nell'ambito dei decreti legislativi correttivi e integrativi che, dovranno provvedere al riordino dell'imposta di scopo e dei prelievi relativi ai servizi comunali, si tenga conto delle funzioni demandate ai Comuni dal decreto legislativo n. 85 del 2010, in materia di federalismo demaniale, che ha disposto l'attribuzione e il trasferimento di beni patrimoniali agli enti locali, e si effettui una ulteriore riflessione per quanto riguarda le agevolazioni in materia di canoni concordati.

**477<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Vice Presidente*

Massimo GARAVAGLIA

*indi del Presidente*

AZZOLLINI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze  
Giorgetti e Sonia Viale.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(2518) Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie**

(Parere alle Commissioni 1<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> riunite su emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte condizionato, ai sensi della medesima norma costituzionale. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente Massimo GARAVAGLIA ricorda che i lavori della Commissione si erano fermati ai rilievi del Relatore sugli emendamenti 1.41 e 1.42, sui quali il Governo esprime parere contrario.

Il senatore ZANETTA (*PdL*) chiarisce che le proposte non sono riferite a dipendenti pubblici.

Si dichiarano non convinti di tale tesi il sottosegretario GIORGETTI e il senatore MORANDO (*PD*), il quale propone l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

La Commissione conviene, infine, sull'espressione di un parere di semplice contrarietà.

In relazione agli emendamenti 1.48, 1.52 e 1.54, il sottosegretario GIORGETTI esprime, a nome del Governo, parere contrario in quanto onerosi.



La Commissione conviene, su proposta del presidente Massimo GARAVAGLIA di esprimere un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, su tutte le proposte richiamate.

Sull'emendamento 1.55, il rappresentante del GOVERNO si esprime in senso favorevole, mentre la Commissione ritiene, come il Relatore, che la proposta sia onerosa e si esprime per un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

In relazione alla proposta 1.57, il rappresentante del GOVERNO si esprime in senso contrario, con particolare riferimento al comma 1-*bis*, e la Commissione decide pertanto di esprimere una contrarietà, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulla parte segnalata dal rappresentante del Governo.

In relazione alle proposte 1.332 e 1.333, il sottosegretario GIORGETTI non ha rilievi di carattere oneroso.

Il senatore FERRARA (*PdL*) si dichiara contrario all'avviso del Governo, analogamente al senatore MORANDO (*PD*), il quale ritiene che sia patentemente onerosa la proposta 1.332 mentre si potrebbe valutare in modo meno drastico la proposta 1.333.

La Commissione conviene pertanto di esprimere un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sull'emendamento 1.332 e di semplice contrarietà sull'emendamento 1.333.

Il rappresentante del GOVERNO si esprime in senso contrario, in quanto onerosi, sugli emendamenti 1.60, 1.65, 1.83, 1.69, 1.77, 1.339, 1.108, 1.153 e 1.159.

Il presidente AZZOLLINI propone l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, su tutti gli emendamenti ricordati dal sottosegretario Giorgetti, ad eccezione che sull'emendamento 1. 177, sul quale propone di esprimere un parere di semplice contrarietà, in quanto la copertura è ampia.

Il sottosegretario GIORGETTI si esprime in senso favorevole sull'emendamento 1.102.

La Commissione ritiene invece che la proposta sia patentemente onerosa e conviene sull'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Sugli emendamenti 1.107 e 1.0.74, il rappresentante del GOVERNO esprime un parere favorevole.

Dopo un breve dibattito nel quale intervengono il senatore MORANDO (*PD*), il senatore LUSI (*PD*) e il senatore FERRARA (*PdL*), il presidente AZZOLLINI propone l'espressione di un parere di semplice contrarietà.

In relazione all'emendamento 1.106, il rappresentante del GOVERNO esprime parere contrario, mentre esprime parere di nulla osta sull'emendamento 1.111 mentre sull'emendamento 1.270 esprime un parere favorevole sulla seconda parte e un parere contrario sulla prima.

Il senatore MORANDO (*PD*), in relazione agli emendamenti 1.111 e 1.270, esprime il proprio parere di piena contrarietà, in quanto patentemente onerosi perché rischiano di allargare la platea di quelle che invece la legge definisce con chiarezza città metropolitane.

Il senatore FERRARA (*PdL*) sottolinea invece come l'emendamento 1.111 abbia un carattere meramente interpretativo.

Su proposta del presidente AZZOLLINI, la Commissione conviene infine di esprimere un parere di contrarietà, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sull'emendamento 1.106, mentre esprime un parere di nulla osta sull'emendamento 1.111 e, sull'emendamento 1.270, il parere è di contrarietà, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulla prima parte e di nulla osta sulla seconda.

Con l'avviso contrario del sottosegretario GIORGETTI, la Commissione conviene poi per un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sull'emendamento 1.112.

Sugli emendamenti 1.113 e 1.291, il rappresentante del GOVERNO dichiara il proprio parere favorevole e la Commissione si esprime per un parere di nulla osta, analogamente all'emendamento 1.117.

Il rappresentante del GOVERNO si esprime in senso contrario sugli emendamenti 1.115, 1.123, 1.129, 1.135, 1.222, 1.278, 1.301, 1.319, 1.095, 1.136, 1.137, 1.38, 1.139, 1.144, 1.151, 1.154, 1.167, 1.168, 1.69 e 1.173.

Su tutti questi emendamenti la Commissione conviene per l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Sull'emendamento 1.174, il sottosegretario GIORGETTI si esprime in senso contrario, ma su richiesta dei senatori TANCREDI (*PdL*) e LUSI (*PD*), la Commissione decide per l'accantonamento della proposta ai fini di un ulteriore approfondimento.

Il sottosegretario GIORGETTI si esprime in senso contrario, in quanto onerose, sulle proposte 1.182, 1.192, 1.204, 1.218, 1.220, 1.230, 1.260, 1.253, precisando rispetto a tale ultima proposta che qualora la proroga fosse infrannuale il parere sarebbe favorevole, e sulle proposte 1.254, 1.276 e 1.294.

La Commissione conviene pertanto di esprimere un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, su tutte le proposte richiamate.

In relazione alla proposta 1.295, il sottosegretario Sonia VIALE sottolinea come il Governo non abbia profili onerosi da rilevare.

Il senatore MORANDO (*PD*) sottolinea, invece, come la norma abbia carattere di evidente onerosità.

Il senatore LATRONICO (*PdL*) illustra nuovamente le ragioni dell'emendamento e, al termine di tale illustrazione, la Commissione conviene sull'espressione di un parere di semplice contrarietà, limitatamente al comma 1.

Con il parere favorevole del rappresentante del GOVERNO, la Commissione conviene su un parere di nulla osta in relazione alla proposta 1.296.

In merito all'emendamento 1.302, il sottosegretario GIORGETTI ritiene che non vi siano profili di carattere oneroso.

I senatori LUSI (*PD*) e MORANDO (*PD*) sottolineano invece come la norma sia chiaramente, in assenza di altri elementi di chiarimento da parte del Governo, un condono mascherato, posto che le sanzioni sono sicuramente già state accertate.

Sulla scorta di tali considerazioni, il presidente AZZOLLINI propone quindi l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulla proposta 1.302.

Il sottosegretario GIORGETTI giudica onerose le proposte 1.303, 1.320, 1.0.23, 1.0.33, 1.0.34, 1.0.40 e 1.0.55. Esprime pertanto parere contrario.

La Commissione conviene sull'opportunità di esprimere un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, su tutte le proposte richiamate dal Sottosegretario, ad eccezione che sulla proposta 1.0.55, sulla quale esprime una condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, a che sia introdotta una clausola d'invarianza che sia sufficiente ad escludere l'onerosità della norma.

Il sottosegretario GIORGETTI dichiara di condividere la proposta di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, avanzata dal relatore Pichetto Fratin, sugli emendamenti 1.0.64, 1.0.69, 1.0.79, 1.0.81, 1.0.82, 1.0.88 e 1.0.89.

Il presidente AZZOLLINI dichiara di condividere la proposta del Sottosegretario, ad eccezione che sulle proposte 1.0.88 e 1.0.89, in quanto corredate da una maxicopertura. Propone pertanto, su tali due proposte, un parere di nulla osta.

In relazione alla proposta 1.0.85, il sottosegretario GIORGETTI si rimette alle valutazioni della Commissione che, contrario il senatore LUSI (PD), decide per un parere di semplice contrarietà.

Il sottosegretario GIORGETTI esprime parere contrario, in quanto onerose, sulle proposte 1.0.86, 1.0.104, 1.0.114, 1.0.116, 1.0.122, 1.0.126, 1.0.128, 1.0.121 e 1.0.136.

Il presidente AZZOLLINI propone l'espressione di un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, su tutti gli emendamenti ricordati dal Sottosegretario, specificando tuttavia che, in relazione all'emendamento 1.0.104, tale parere è giustificato dall'assenza di una relazione tecnica.

Sulla scorta del dibattito fin qui svolto, il relatore, senatore PICHETTO FRATIN (PdL), propone una bozza di parere del seguente tenore: « La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 1.48, 1.52, 1.54, 1.55, 1.57, limitatamente al comma 1-bis, 1.332, 1.60, 1.65, 1.83, 1.69, 1.339, 1.108, 1.153, 1.159, 1.102, 1.106, 1.270, limitatamente alla prima parte, 1.112, 1.115, 1.123, 1.129, 1.135, 1.222, 1.278, 1.301, 1.319, 1.0.95, 1.136, 1.137, 1.138, 1.139, 1.144, 1.151, 1.154, 1.167, 1.168, 1.169, 1.173, 1.182, 1.192, 1.204, 1.218, 1.220, 1.230, 1.260, 1.253, 1.254, 1.276, 1.294, 1.302, 1.303, 1.320, 1.0.23, 1.0.33, 1.0.34, 1.0.40, 1.0.64, 1.0.69, 1.0.79, 1.0.81, 1.0.82, 1.0.86, 1.0.104, 1.0.114, 1.0.116, 1.0.122, 1.0.126, 1.0.128, 1.0.121 e 1.0.136.

Si esprime parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'apposizione di una clausola di invarianza degli oneri all'emendamento 1.0.55.

Esprime altresì parere di semplice contrarietà sugli emendamenti 1.41, 1.42, 1.333, 1.77, 1.107, 1.0.74, 1.295, limitatamente al primo comma, e 1.0.85.

Esprime parere di nulla osta sugli emendamenti 1.111, 1.113, 1.291, 1.117, 1.296, 1.0.88 e 1.0.89.

Il parere è infine sospeso sugli emendamenti 1.16 e 1.174, nonché su tutti quelli riferiti agli articoli 2 e 3 nonché sugli emendamenti riformulati o corretti o riammessi per errori materiali.».

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente AZZOLLINI fa presente che, in accordo con il presidente Vizzini, e considerata la proroga concessa dalla Conferenza dei Capigruppo ai lavori delle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>, la Commissione bilancio tornerà a riunirsi martedì mattina, alle ore 9,30, per terminare la procedura in sede consultiva e passare quindi all'esame, nella sede di merito delle Commissioni riunite, a partire dal pomeriggio di martedì.

Esprimono la loro contrarietà i senatori MORANDO (*PD*) e LEGNINI (*PD*) che avrebbero preferito iniziare l'esame degli emendamenti nelle Commissioni riunite a partire da martedì mattina.

La Commissione prende atto delle comunicazioni del Presidente.

*La seduta termina alle ore 18,15.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Giovedì 3 febbraio 2011

**222<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BALDASSARRI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze  
Sonia Viale.*

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il presidente BALDASSARRI fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Interrogazioni**

Il sottosegretario VIALE risponde all'interrogazione n. 3-01631 del senatore Barbolini, sull'acquisizione da parte di Poste italiane del Medio-credito centrale, richiamando in primo luogo la normativa che disciplina le modalità per l'istituzione della Banca del Mezzogiorno, contenuta nella legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009, articolo 2, commi dal 165 al 177). Dopo aver ricordato che la Banca del Mezzogiorno è un'istituzione finanziaria di secondo livello, che si appoggia alla rete delle banche e delle istituzioni che aderiscono all'iniziativa con l'acquisto di

azioni e che sostiene progetti di investimento nel Mezzogiorno e promuove il credito alle piccole e medie imprese, specifica che la società Poste Italiane S.p.A. ha proceduto a effettuare la valutazione del progetto industriale correlato alla potenziale acquisizione di Mediocredito centrale da Unicredit con il passaggio dell'intero capitale sociale dell'istituto.

Sottolinea quindi che il contratto di compravendita con Unicredit è stato stipulato nel mese di dicembre del 2010 e che l'acquisizione di Mediocredito centrale è stata effettuata a valori di mercato. Successivamente procede a illustrare le linee del piano industriale della Banca del Mezzogiorno, che sarà chiamata a operare su tre settori di attività: il credito industriale e agrario, al fine di sostenere finanziariamente gli investimenti, lo sviluppo e la crescita nelle imprese industriali e agricole operanti nel Mezzogiorno, la banca di garanzia, allo scopo di supportare i confidi nella loro attività e favorirne l'evoluzione e il consolidamento, attraverso la fornitura di servizi specialistici e di contro garanzie agli stessi, e di cogaranzie alle imprese garantite direttamente da questi ultimi e la gestione di fondi di garanzia pubblici, sia nell'ambito nazionale, sia nell'ambito dei fondi comunitari.

Puntualizza che il progetto della Banca del Mezzogiorno è ancora in fase di completamento e non risulta allo stato attuale ancora definita l'esatta composizione della compagine sociale, anche se resta fermo l'obiettivo di salvaguardarne la piena autonomia gestionale ed operativa nei confronti dello Stato.

Rimarca infine come l'intera operazione della Banca del Mezzogiorno sia stata concepita e sviluppata come un'operazione in cui lo Stato si è limitato a facilitare l'iniziativa privata e coerente con una logica di mercato, al fine di prevenire il pericolo di creare un'istituzione i cui risultati saranno caratterizzati da perdite strutturali.

Il senatore BARBOLINI (PD) si dichiara insoddisfatto della risposta del Sottosegretario, considerato che le informazioni in essa contenute nulla aggiungono alle notizie già riportate dalla stampa.

Dopo aver lamentato che la risposta alla propria interrogazione giunge con notevole ritardo rispetto alla data di presentazione dell'atto di sindacato ispettivo, evidenzia criticamente come il Governo abbia assunto una scelta strategicamente non condivisibile per quanto riguarda l'utilizzazione della società Poste Italiane, decidendo di attribuirle un tipo di attività completamente estraneo al suo oggetto principale. Lamenta quindi il fatto che si sta assistendo a una vera e propria «Irizzazione» della società in palese contrasto con il dichiarato obiettivo di promuovere la concorrenza e la liberalizzazione dei mercati.

Dopo aver manifestato le proprie perplessità in ordine al fatto che il Ministero dell'economia e delle finanze è giunto ormai a detenere il capitale di controllo delle Poste Italiane, dopo la cessione delle azioni detenute dalla Cassa depositi e prestiti, sottolinea che il Governo sta facendo eccessivo affidamento sull'effettiva capacità della Banca del Mezzogiorno di rivitalizzare l'economia meridionale: si tratta al contrario, a suo avviso, del

tentativo di riproporre un modello di sostegno economico che si è già rivelato fallimentare in passato. Inoltre, manifesta il timore che, attraverso tale organismo, il Governo possa assumere di fatto compiti che non gli spettano, come l'ingerirsi nelle scelte di erogazione del credito a determinati settori economici. Sottolinea viceversa che un serio e credibile progetto di sostegno allo sviluppo dell'economia meridionale richiederebbe l'adozione di altri strumenti, primo fra tutti la reintroduzione dell'attribuzione automatica del credito di imposta alle imprese che investono nella ricerca e nello sviluppo.

Lamenta infine la mancata tempestiva risposta da parte del Governo a un'interrogazione da lui presentata in Assemblea già nello scorso mese di settembre e concernente la questione dell'abuso di diritto in ambito tributario. Al fine di ottenere una risposta da parte del Governo a tale atto di sindacato ispettivo, preannuncia l'intendimento di trasformarlo in un'interrogazione da svolgere in Commissione.

Il sottosegretario VIALE risponde all'interrogazione n. 3-01655 del senatore Lannutti, sull'applicazione da parte della Banca d'Italia del decreto-legge n. 78 del 2010 in materia di tagli delle retribuzioni, puntualizzando che i risparmi derivanti dalla riorganizzazione territoriale sono pari a 80 milioni di euro annui. Osserva inoltre che l'importo indicato quale costo legato alla chiusura della filiale di Savona si riconnette a una convenzione stipulata all'epoca dell'edificazione del fabbricato in cui essa aveva sede. Il pagamento al comune di una somma a titolo di indennizzo ha reso l'immobile libero da ogni vincolo; in mancanza, sarebbe stata non attuabile la sua alienazione e si sarebbe quindi determinato il sostanziale immobilizzo di un valore economico che, secondo le stime, è pari a poco meno di quattro volte il costo sostenuto per lo svincolo.

Per quanto concerne la trasparenza delle remunerazioni degli organi di vertice della Banca d'Italia, rende noto che copia della dichiarazione dei redditi soggetti all'IRPEF viene trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e che i cittadini hanno pieno diritto di conoscere tali dichiarazioni. Quanto alla remunerazione dei dipendenti della Banca d'Italia, segnala che il costo medio unitario del personale si ottiene sommando allo stipendio lordo gli oneri accessori a carico del datore di lavoro, le prestazioni straordinarie e le diarie per missioni e trasferimenti; tale importo comprende, quindi, elementi accessori alla retribuzione, legati all'estensione oraria dell'attività lavorativa nonché all'espletamento di incarichi in prevalenza connessi con le funzioni istituzionali. Informa inoltre che il 25 ottobre 2010 sono stati sottoscritti, tra gli altri, gli accordi in tema di trattamento normativo ed economico del personale a definizione del quadriennio 2006-2009 e quelli in tema di trattamento economico per l'anno 2010. Sono attualmente in corso incontri con le organizzazioni sindacali per apportare i necessari interventi alla disciplina interna in relazione al blocco degli adeguamenti economici di carattere generale per il triennio 2011-2013 e alla riduzione delle retribuzioni superiori alle soglie previste dal decreto-legge n. 78 del 2010.



Per quanto concerne il presunto sovradimensionamento del Servizio Gestioni Immobiliari, fa presente che l'Istituto dispone di un considerevole patrimonio ad uso istituzionale distribuito sull'intero territorio nazionale. Tale patrimonio è composto anche di immobili di notevole pregio storico e artistico. Gli interventi che si rendono necessari vengono supervisionati da dipendenti del ruolo tecnico dello stesso ufficio, i quali assumono direttamente i vari ruoli previsti dalla normativa generale sugli appalti. Specifica quindi che per la gestione del patrimonio immobiliare a reddito ubicato nei comuni di Roma e Napoli la Banca d'Italia si avvale, sin dal 1977, di una società esterna e che, nel 2008, in esito ad una procedura di gara pubblica, l'attuale società amministratrice, Sovigest S.p.A., è risultata aggiudicataria dell'appalto. La manutenzione, edile e impiantistica dei numerosi edifici istituzionali della Banca d'Italia a Roma è affidata, secondo un criterio di ripartizione territoriale, a diverse ditte aggiudicatrici, tra le quali figura la Gia.Fi Costruzioni S.p.A.

Successivamente rileva che il centro per l'assistenza sociale e culturale (CRAL) tra i dipendenti della Banca d'Italia non è un'associazione riconosciuta, costituita, ai sensi dello Statuto dei Lavoratori, per il perseguimento di finalità di carattere sociale, ricreativo, culturale, artistico, sportivo e assistenziale, in analogia con le finalità tipiche dei CRAL aziendali. Il Centro per l'assistenza sociale e culturale si avvale dei contributi versati annualmente dalla Banca e dai soci. Il contributo della Banca, la cui misura è definita da accordi sindacali, è utilizzato prevalentemente per garantire servizi sociali, di cui circa la metà è composta da contributi per attività di studio. La direzione e l'amministrazione del Centro per l'assistenza sociale e culturale sono rimessi al Consiglio Direttivo, i cui componenti sono eletti dai dipendenti e dai pensionati. L'espletamento delle cariche presso il Centro per l'assistenza sociale e culturale è gratuito.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*), pur dando atto al rappresentante del Governo dell'attenzione posta alla questione oggetto dell'interrogazione, si dichiara insoddisfatto, sottolineando che la risposta non fornisce assolutamente gli elementi richiesti. Tale circostanza rafforza l'impressione di essere di fronte a organi di vertice che non possono essere chiamati a rendere conto del loro operato di fronte ai cittadini e al Parlamento. In particolare, dalla risposta fornita non emergono assolutamente i dati concernenti la misura del contributo versato dalla Banca d'Italia in favore del CRAL né quella degli emolumenti complessivi attribuiti ai titolari degli organi di vertice dell'istituto. Rimarca quindi la necessità di procedere con decisione lungo il sentiero di una maggiore trasparenza delle remunerazioni di tali soggetti, in analogia con quanto avviene per la piena pubblicità degli emolumenti percepiti dai membri del Parlamento.

Il sottosegretario VIALE risponde all'interrogazione n. 3-01814 del senatore Lannutti, su riunioni riservate di una ristretta cerchia di rappresentanti delle principali istituzioni finanziarie di Wall Street, facendo pre-

sente che la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ha comunicato di non disporre delle informazioni riguardanti i presunti incontri settimanali tra i rappresentanti delle banche indicate nell'interrogazione.

Aggiunge quindi che la materia degli strumenti derivati è attualmente oggetto di alcune iniziative intese, tra l'altro, a rendere più trasparenti le negoziazioni che si svolgono al di fuori dei mercati regolamentati, nonché a contenere il rischio sistemico ad esse associato. Tali iniziative sono state condivise nell'ambito del G20 e hanno dato luogo a riflessioni e proposte di regolamentazione negli Stati Uniti, in Europa e in Giappone. Rileva che la Consob è attualmente coinvolta nei consueti procedimenti di collaborazione per la stesura di bozze di testi normativi, che verranno sottoposti alle competenti sedi comunitarie e che toccano alcuni elementi di criticità sollevati nell'interrogazione e attinenti ai mercati di strumenti derivati.

Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento del tesoro svolgono un costante monitoraggio sull'andamento dei mercati finanziari con particolare riferimento al mercato obbligazionario dei titoli di Stato italiani. La garanzia del buon funzionamento del mercato secondario è fondamentale non solo ai fini della tutela degli investitori finali, e quindi del risparmiatore, ma anche ai fini del contenimento del costo di finanziamento per l'emittente, in quanto la minore o maggiore liquidità dei titoli ha una notevole influenza sulla formazione dei prezzi sul mercato secondario ed in via indiretta sul mercato primario. Gli specialisti in titoli di Stato vengono selezionati dal Ministero dell'economia tra gli operatori principali sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato che rispettino stringenti requisiti, tra cui quello di garantire un'efficace copertura delle aste dei titoli di Stato (con l'obbligo di una quota minima del 3 per cento annua sul totale emesso) e di contribuire alla liquidità e profondità del mercato secondario degli stessi titoli. Entrambe le attività hanno consentito al Ministero dell'economia e delle finanze di continuare a collocare i titoli di Stato anche durante le fasi più acute della crisi dei debiti sovrani europei. Il mantenimento dello *status* di specialista, che consente alla banca di beneficiare dell'accesso esclusivo come *lead manager* alle operazioni di collocamento in euro o in valuta estera, è rigidamente vincolato al rispetto continuativo di tali requisiti di cui il Dipartimento del tesoro assicura il monitoraggio. L'elenco degli specialisti in titoli di Stato italiani è attualmente composto da venti banche di investimento, tra le quali figurano le nove istituzioni citate nell'interrogazione.

Fa presente che nell'ultimo biennio, sul mercato primario, queste ultime hanno acquistato circa la metà di tutte le emissioni collocate tramite il meccanismo d'asta e, sul mercato secondario regolamentato all'ingrosso, hanno trattato circa un terzo della totalità delle negoziazioni a pronti (cosiddette *cash*) e un quinto delle negoziazioni in pronti contro termine. L'eventuale cancellazione delle suddette banche dalla lista degli specialisti in titoli di Stato nelle forme prospettate nell'interrogazione, oltre ad non essere consentita dalla normativa attuale, la quale prevede specifici e ben determinati motivi di esclusione comprovati da elementi di riscontro oggettivi, rappresenterebbe un grave danno per il Ministero dell'economia

e delle finanze ai fini del collocamento dei titoli di Stato, nonché del buon funzionamento in termini di liquidità e scambi del relativo mercato secondario.

Il senatore LANNUTTI (*IdV*) si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta fornita dal Sottosegretario ed esprime l'auspicio che la Consob possa rafforzare il proprio ruolo di vigilanza sui mercati finanziari sotto la presidenza di Giuseppe Vegas, con l'obiettivo di assicurare la tutela effettiva dei risparmiatori.

Commenta quindi criticamente l'operato delle principali banche d'affari internazionali, che continua a incrementare le remunerazioni dei propri *manager*, nonostante la crisi economica, e hanno ripreso a compiere operazioni speculative sui derivati e sulle materie prime.

Giudica particolarmente significativa la mancata ratifica da parte del Parlamento europeo della proposta di nomina dei componenti delle autorità europee di vigilanza, motivata dalla constatazione che non appariva garantito il rispetto dei requisiti di terzietà e indipendenza di tali organismi. Esprime dunque l'auspicio che anche nell'entrata a regime del nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria possa esservi una decisa inversione di rotta suffragata dall'impegno concreto di tutti i soggetti coinvolti.

Ribadisce in generale la necessità che si compiano tutti gli sforzi possibili per impedire alle oligarchie finanziarie internazionali di continuare a minacciare la sovranità degli Stati. In tal senso ritiene che sia stato compiuto un importante passo in avanti con l'indagine avviata dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Trani nei confronti dell'agenzia internazionale di *rating* Moody's, le cui valutazioni avrebbero potuto danneggiare gravemente il mercato dei titoli di Stato italiani.

Il presidente BALDASSARRI dichiara quindi conclusa l'odierna procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 10,10.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per le questioni regionali**

Giovedì 3 febbraio 2011

*Presidenza del Presidente*  
Davide CAPARINI

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri**

**C. 3921**

Parere alla V Commissione della Camera

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione)*

La Commissione avvia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il senatore Gianvittore VACCARI (*LNP*), *relatore*, illustra il testo in esame, volto ad armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Evidenzia che la proposta di legge è tesa ad inserire tra i principi fondamentali della legge n. 196 del 2009 la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea, ai sensi dell'articolo 1, che ribadisce altresì il principio del concorso e della relativa responsabilità di tutte le amministrazioni pubbliche nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Riferisce che l'articolo 2 provvede ad aggiornare il ciclo e gli strumenti della programmazione di bilancio alla luce dell'introduzione del «semestre europeo», al fine di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella europea; a tal fine, si prevede la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza. Osserva che i contenuti del Documento di economia e finanza sono articolati in tre sezioni; la prima sezione reca il Programma di stabilità, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'U-

nione europea sull'attuazione del patto di stabilità e crescita; la seconda sezione contiene una serie di dati e di informazioni tra cui quelle sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio; la terza sezione del Documento reca, infine, lo schema del Programma nazionale di riforme. Sottolinea che il Documento di economia e finanza, entro il 10 aprile, oltre che alle Camere sarà trasmesso alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrà esprimere il proprio parere in tempo utile per le deliberazioni parlamentari. Osserva che entro il 25 settembre è prevista la presentazione di una Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza; la predetta Nota precisa il contenuto del Patto di stabilità interno e le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto del Patto medesimo, nonché il contenuto del Patto di convergenza, e le misure volte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Ulteriori innovazioni, ai sensi dell'articolo 3, riguardano una modifica del principio della delega legislativa per la revisione della struttura del bilancio di cui all'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009, volta ad estendere alle spese non rimodulabili la facoltà, attualmente prevista solo per le spese rimodulabili, di fissare in linea di massima con la Decisione di economia e finanza limiti di spesa coerenti con la programmazione triennale delle risorse. Limitate modifiche, segnala, sono, infine, introdotte all'articolo 4 con riferimento alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente, in relazione alla quale si prevede la nomina di una specifica Commissione tecnica avente il compito di ridefinirne i contenuti; l'articolo 5 reca, da ultimo, una serie di modifiche di natura prevalentemente formale.

Il deputato Mario PEPE (*PD*) rileva che il testo in esame recepisce principi ed orientamenti di finanza pubblica definiti in sede di Unione europea e delinea talune utili modifiche alla legge n. 196 del 2009 con particolare riferimento alla programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche. Ravvisa l'opportunità che sia previsto nell'articolato un più ampio coinvolgimento delle autonomie territoriale nel quadro delle procedure di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Il senatore Gianvittore VACCARI (*LNP*) si associa alle considerazioni del deputato Pepe e formula una proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

*La seduta termina alle ore 13,45.*

ALLEGATO

**Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminata la proposta di legge di C. 3921, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;

considerato che il provvedimento è finalizzato ad armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;

ritenuto che il provvedimento afferisce, in primo luogo, alle materie «sistema contabile dello Stato», affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, e «coordinamento della finanza pubblica», rimessa alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

*esprime*

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali in sede di presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA  
sull'anagrafe tributaria**

Giovedì 3 febbraio 2011

*Presidenza del Presidente*  
Maurizio LEO

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

*INDAGINE CONOSCITIVA*

**Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale**

**Audizione dei rappresentanti del Censis**

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, comunica che sono presenti il dottor Giuseppe Roma, direttore generale del Censis e la dottoressa Ester Dini, responsabile del settore lavoro, professioni e rappresentanza del Censis. Introduce quindi il tema oggetto dell'audizione e cede la parola al dottor Roma. Il dottor ROMA svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, Maurizio LEO, *presidente*, il deputato Giampaolo FOGLIARDI (*PD*), il senatore Giuliano BARBOLINI (*PD*), i deputati Maurizio FUGATTI (*LNP*), Franco CECCUZZI (*PD*) e il senatore Lucio D'UBALDO (*PD*).

Il dottor ROMA, risponde alle osservazioni e ai quesiti posti, fornendo ulteriori elementi informativi.

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, dopo aver ringraziato tutti i presenti, dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 15,20.*

**UFFICIO DI PRESIDENZA,  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 15,20 alle ore 15,25.



## COMMISSIONE PARLAMENTARE per la sicurezza della Repubblica

Giovedì 3 febbraio 2011

*Presidenza del Presidente*  
Massimo D'ALEMA

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

**Audizione del Direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE),  
generale Adriano Santini**

Il Comitato procede all'audizione del Direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), generale Adriano SANTINI, il quale svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, il presidente D'ALEMA (PD), i senatori ESPOSITO (PdL), QUAGLIARIELLO (PdL) e RUTELLI (Misto-ApI) e il deputato ROSATO (PD).

*La seduta termina alle ore 10,05.*

*La seduta inizia alle 10,05.*

### *ELEZIONE DEL SEGRETARIO*

Il presidente D'ALEMA (PD) comunica che a seguito delle dimissioni da componente del Comitato dell'onorevole Maria Piera Pastore, che ricopriva anche la carica di Segretario, il Comitato deve procedere all'elezione del nuovo Segretario.

Indice, quindi, la votazione per l'elezione del segretario.

Comunica il risultato della votazione:

Presenti e votanti ..... 9

Ha ottenuto voti:

Marco Giovanni REGUZZONI ..... 9

Proclama eletto segretario del Comitato il deputato Marco Giovanni REGUZZONI.

*La seduta termina alle ore 10,15.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**Audizione dell’Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, dottor Gianni Letta**

Il Comitato procede all’audizione dell’Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, dottor Gianni LETTA, il quale svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, il presidente D’ALEMA (PD), i senatori ESPOSITO (PdL), QUAGLIARIELLO (PdL), PASSONI (PD), RUTELLI (Misto-ApI) e VIESPOLI (FLI) e i deputati CICCHITTO (PdL), REGUZZONI (LNP) e ROSATO (PD).

*La seduta termina alle ore 17,25.*

## COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'attuazione del federalismo fiscale

Giovedì 3 febbraio 2011

*Presidenza del Presidente*

Enrico LA LOGGIA

*Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo, Umberto Bossi, il ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, il ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Francesco Belsito.*

*La seduta inizia alle ore 12,15.*

### ATTI DEL GOVERNO

#### **Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292)**

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione)

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, propone che la pubblicità dei lavori, limitatamente alle dichiarazioni di voto, sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 febbraio 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, comunica che, ai fini di mero coordinamento formale del testo nelle premesse del parere a propria firma, terzo capoverso, le parole «imposta sul reddito delle persone fisiche» devono intendersi sostituite con le seguenti: «imposta sul valore aggiunto».

Il deputato Linda LANZILLOTTA (*Misto-ApI*) rammenta che il suo gruppo ha sostenuto sin dall'inizio la riforma federalista introdotta dalla legge delega ritenendola un'importante opportunità di sviluppo per l'intero Paese e l'occasione di realizzare negli enti locali modelli organizzativi finalmente improntati ai principi di responsabilità, economicità ed effi-

cienza, pur nella salvaguardia dei diritti e dei servizi alla cittadinanza. Pur apprezzando gli sforzi profusi dal Ministro nel tentativo di ampliare il consenso parlamentare sul provvedimento in esame, sostiene tuttavia che l'attesa riforma federale, nei termini in cui il Governo intende attuarla, disattende inopinatamente i principi ed i dettami della delega. Nel rilevare che uno dei profili nevralgici della riforma attiene alle modalità volte a separare il potere di spesa rispetto alla responsabilità del prelievo, osserva che tale profilo non viene assolutamente regolato nel testo, ai sensi del quale il margine della discrezionalità degli enti locali in ordine alla funzione impositiva è del tutto esiguo e marginale. Rileva che anche l'accordo raggiunto tra il Governo e l'Associazione nazionale dei comuni italiani è di modesta portata in quanto si limita esclusivamente a consentire agli enti locali di aumentare il prelievo fiscale attraverso la modifica delle aliquote delle imposte, ovvero introducendo le ipotesi di tassa di soggiorno e tassa di scopo. Ribadisce pertanto il giudizio fortemente negativo del suo gruppo sulla proposta di parere predisposta dal relatore La Loggia. Ritiene inoltre che, qualora la suddetta proposta di parere non dovesse essere approvata dalla Commissione, nell'ambito della maggioranza si dovrebbe riflettere sul dato che riforme di tale portata come quella federalista esigono larghe maggioranze parlamentari e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo riformatore.

La senatrice Helga THALER AUSSERHOFER (*UDC-SVP-IS-AUT*) dando atto dell'impegno del Ministro e della Commissione nello svolgere i lavori sul presente decreto, anche sforzandosi di trovare un accordo con i comuni, sottolinea come a suo avviso il Governo abbia dimostrato di tenere fede all'impostazione di fondo della legge delega sul federalismo fiscale in relazione al rispetto degli statuti delle autonomie speciali. Nel condividere in particolare la nuova misura di tassazione dei canoni di locazione introdotta con la cedolare secca, annuncia il voto favorevole al provvedimento da parte del proprio gruppo.

Il senatore Felice BELISARIO (*IdV*) ringraziando sinceramente il ministro Calderoli per l'attività svolta e per la disponibilità nelle relazioni interpersonali, nonché il presidente La Loggia per l'equilibrio dimostrato nella conduzione dei lavori, ricorda che il proprio gruppo ha da sempre ritenuto che attraverso il federalismo si possa operare una riforma del sistema, cercando di portare un contributo positivo, anche nell'evidenziare le criticità di ordine costituzionale e sulla struttura finanziaria del provvedimento. Le problematiche della finanza locale sono ovviamente condizionate dai tagli ai bilanci degli enti locali disposti dalle recenti manovre finanziarie. Ritiene che lo spirito della legge n. 42 del 2009 sia stato tradito relativamente a tre profili: la maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, in quanto chi pagherà le tasse locali (in gran parte contribuenti non residenti) non potrà valutare democraticamente i propri amministratori; il fatto che il decreto si intreccia fortemente con la definizione dei fabbisogni *standard*, che rimangono tuttora nell'incertezza; il rischio,

infine, che il testo potrebbe determinare un aumento assai significativo del prelievo fiscale a carico dei cittadini. A tal fine ricorda la presentazione di un emendamento che puntava all'invarianza tributaria del provvedimento in esame, che tuttavia non è stato accolto, preferendo il relatore d'intesa con il Governo – nella riformulazione – fare riferimento all'invarianza complessiva del federalismo fiscale. Anche l'introduzione di una imposta di soggiorno si presta a valutazioni negative, in quanto determinerà effetti depressivi sul comparto del turismo e creerà sperequazioni tra i comuni.

Ricordando che il gruppo dell'Italia dei Valori si è sempre dichiarato favorevole ad approfondire alcune criticità evidenziate, ritiene che si sarebbe potuto addivenire ad una migliore formulazione del testo, ma per la valenza politica che il provvedimento ha assunto, deve, con rammarico, dichiarare il proprio voto contrario.

Il senatore Mario BALDASSARRI (*FLI*) nell'esprimere il proprio apprezzamento per il serio impegno mostrato dal Governo e dal relatore La Loggia e valutando positivamente il lavoro svolto dalla Commissione, sottolinea come il provvedimento all'esame rappresenti un importante tassello per una riforma strutturale del futuro assetto del sistema fiscale del Paese.

Rammentato il giudizio negativo del proprio gruppo sulla versione originaria dello schema di decreto, che in un'ottica antifederalista finiva per delineare un sistema di finanza locale basato sui trasferimenti e un forte ruolo della funzione perequativa, segnala in particolare, tra le questioni problematiche emerse nel corso del dibattito, le perplessità connesse all'introduzione della compartecipazione comunale all'IRPEF, la quale, essendo caratterizzata da una forte variabilità della base imponibile sul territorio è suscettibile di determinare un effetto sperequativo, tale da richiedere un importante intervento di riequilibrio delle risorse, confermando la vocazione centralista del provvedimento.

Nel ricordare che i sistemi federali per realizzare il principio di beneficio sono basati sulla tassazione degli immobili dei cittadini residenti e dei consumi, sottolinea che le proposte emendative del proprio gruppo, hanno trovato in taluni casi un positivo riscontro da parte della Commissione. Fa riferimento in particolare all'approvazione all'unanimità della proposta emendativa 2 a propria firma con la quale si è introdotta la compartecipazione comunale all'imposta sul valore aggiunto in luogo dell'IRPEF, attenuando i complessivi effetti sperequativi dovuti ad una imposta municipale fondata essenzialmente sulla tassazione delle unità immobiliari diverse dall'abitazione principale. In proposito ricorda che la proposta emendativa del proprio gruppo, diretta ad estendere l'imposta municipale anche alle case adibite ad abitazione principale rendendola contestualmente detraibile dall'IRPEF, avrebbe consentito di superare le riserve sopra richiamate. Paventa inoltre che la sottostima dell'aliquota IMU possa tradursi in una eccessiva pressione sui bilanci dei comuni, i quali si vedranno costretti, anche per recuperare le risorse soppresse con il decreto

legge n. 78 del 2010, ad utilizzare lo strumento della manovrabilità delle aliquote, con un effetto complessivo di incremento della pressione fiscale.

Permangono, a suo avviso, nel provvedimento talune questioni problematiche connesse all'introduzione della cedolare secca, ad iniziare dalla copertura finanziaria affidata principalmente all'effetto emersione, stimata costante a fronte della variazione delle aliquote prospettata nelle diverse versioni del regime sostitutivo. Ritiene, inoltre, non accettabile che la copertura di un onere certo sia garantita attraverso le maggiori entrate derivanti da un ipotizzato comportamento dei contribuenti non suffragato da oggettivi parametri di riscontro, considerando anche che la soppressione della detraibilità dei canoni di locazione, facendo venir meno il contrasto di interessi tra affittuario e proprietario, dovrebbe attenuare la convenienza fiscale per l'opzione del regime sostitutivo e di conseguenza contenere il fenomeno emersione.

Pur apprezzando il lavoro svolto dalla Commissione in ordine al miglioramento del testo, conferma la propria valutazione non pienamente positiva del provvedimento, annunciando il voto contrario del proprio gruppo.

Il deputato Gian Luca GALLETTI (*UdC*) esprime preliminarmente il proprio ringraziamento nei confronti del Ministro e del Presidente, relatore del provvedimento, per il lavoro svolto, nonché del senatore Barbolini, che in qualità di relatore ha assunto il compito di coordinare le diverse istanze e sollecitazioni avanzate dai gruppi di opposizione. Dichiara tuttavia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere La Loggia per ragioni di merito e per la contrarietà ai contenuti tecnici del testo, in parte dovuti anche alla mancata coesione politica tra maggioranza e opposizione in seno alla Commissione, che ha di fatto precluso il perseguimento di soluzioni idonee a superare le criticità emerse nel corso dei lavori. Il primo rilievo su cui manifesta riserve attiene alla mancata approvazione di un sistematico ed organico codice delle autonomie territoriali, che definisca razionalmente le funzioni e i compiti spettanti agli enti locali. La mancata definizione delle esatte competenze assegnate ai distinti livelli di governo rende inefficace una regolamentazione federalista dei flussi di entrata e di spesa. Ulteriore profilo di difficoltà, rileva, afferisce all'impossibilità di adottare coefficienti di misura univoci rispetto ad una realtà variegata e complessa quale quella rappresentata dal sistema degli enti locali del Paese. Sottolinea che la proposta di parere del relatore La Loggia non delinea un assetto fiscale organico, bensì si limita a fornire risposte a condizioni di emergenza contingenti in cui versano gli enti locali, e ciò mediante la mera introduzione di nuove imposte ovvero rendendo più flessibili talune forme di prelievo locale. Rileva che le imposte di scopo e di soggiorno non hanno di per sé carattere federalista in quanto risultano prive del principio di responsabilità. In relazione al sistema della cedolare secca, fa notare che tale imposta tende a favorire i redditi più elevati e la prospettiva di fronteggiare l'evasione ricorrendo a tale strumento fiscale appare del tutto velleitaria se non si accede ad una diversa ipotesi norma-

tiva tesa a potenziare il conflitto tra proprietari e inquilini, mediante ad esempio la detrazione degli oneri in funzione della consistenza del nucleo familiare. Conclude sostenendo che il sistema fiscale municipale che si configura nel testo in esame appare del tutto inefficace e controproducente rispetto alle attese delle amministrazioni locali.

Il deputato Roberto SIMONETTI (*LNP*) dopo aver sottolineato la faticosa partecipazione di tutte le forze parlamentari, ricorda come il testo approvato ad agosto dal Consiglio dei ministri sia stato innovato per effetto sia del dibattito parlamentare che del confronto territoriale, pur sempre restando nel contenuto della legge delega e dell'impostazione di politica fiscale che la maggioranza di Governo ha definito in questi anni; a tal fine ribadisce la contrarietà alla *service tax*, che nei fatti, avendo come base imponibile la superficie dell'abitazione, avrebbe determinato una reintroduzione dell'ICI sulla prima casa, sottolineando che, a suo avviso, una *service tax* è già contenuta nel provvedimento nella forma della compartecipazione all'IVA. Ricordando che il decreto basa, tra l'altro, la sua struttura nel collegare il prelievo territoriale agli immobili presenti sul territorio con l'esclusione della prima casa, nell'emersione dell'evasione nel settore delle locazioni attraverso la cedolare secca, esprime il suo rammarico per la mancata approvazione della norma relativa al fondo per il finanziamento di agevolazioni in favore delle famiglie dei conduttori. Alla luce delle significative modifiche al testo introdotte nel corso del dibattito, dichiara il voto favorevole del gruppo della Lega Nord.

Il senatore Walter VITALI (*PD*) nel dare atto al Governo di aver preso in considerazione le proposte dell'opposizione e ringraziando i relatori per aver dato una chiara rappresentazione delle alternative in campo, fa presente che il risultato del testo non risponde alle aspettative di autonomia e responsabilità dei comuni, in proposito richiamando una serie di criticità del provvedimento quali la necessità di un valido sistema perequativo, l'effettiva copertura della cedolare secca e la possibile sovrastima dell'emersione nel mercato degli affitti. Nel rammentare la proposta del proprio gruppo di introduzione di una imposta comunale sui servizi, sostitutiva di TARSU/TIA e dell'addizionale comunale IRPEF pagata da tutti i residenti, evidenzia che l'esclusione di ogni forma di imposizione diretta locale dei possessori di abitazione principale – che verranno a suo avviso gravati in altre forme di una maggiore tassazione – compromette il principio federalista in base al quale i contribuenti devono coincidere con i beneficiari dei servizi.

Nel sottolineare come anche l'ANCI abbia espresso numerose perplessità sul testo, fa presente come l'aliquota base dell'IMU sia chiaramente sottostimata, determinando una grave perdita di risorse dei comuni che saranno obbligati pertanto, anche per effetto dei tagli dei trasferimenti, ad aumentare il carico fiscale anche grazie allo sblocco delle addizionali. La stessa IMU, inoltre, graverà in misura maggiore su imprese e lavoratori autonomi, attesa la facoltatività della riduzione della stessa fino al cin-

quanta per cento se riferita a immobili da essi posseduti a fronte dell'automatichità di tale riduzione per gli immobili locati.

Conclude dichiarando per tali ragioni il voto contrario del proprio gruppo ed auspicando che il Governo e la maggioranza sappiano valutare adeguatamente l'esito della votazione finale del provvedimento.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (*PdL*) nel rilevare come, e grazie all'impegno profuso dal Presidente e dal relatore, la Commissione abbia confermato anche in questa occasione, il proprio ruolo propositivo sui contenuti degli schemi di decreto finora esaminati, osserva come la necessità di porre sotto controllo la dinamica della spesa pubblica e l'evoluzione del debito, debba essere perseguita non attraverso l'aumento del carico fiscale ma migliorando la gestione delle spese. Il federalismo consente di perseguire tale risultato, rivestendo in tal modo una valenza di sistema sulla quale le forze politiche non si dovrebbero esprimere in base a convenienze di parte. Va del resto riconosciuto che il provvedimento all'esame, che, rammenta, è stato modificato in larga parte in risposta ad esigenze espresse dalle rappresentanze dei soggetti destinatari dallo stesso, vale a dire le autonomie territoriali, avvia il non più procrastinabile processo di responsabilizzazione degli amministratori locali, e con l'introduzione della compartecipazione all'IVA fornisce una base fiscale idonea alla perequazione delle risorse nei confronti dei comuni. Nel rilevare che coloro che valutano negativamente il lavoro finora svolto dalla Commissione mostrano il venir meno della terzietà finora osservata nel corso dell'esame dei precedenti schemi di decreto, precisa, in risposta ad una questione posta nei precedenti interventi, che il proprio gruppo ha sempre coerentemente ribadito la piena indisponibilità ad intervenire con forme di prelievo fiscale nei confronti della prima casa. Quanto al procedimento che dovrà seguire il Governo dopo la votazione del parere, ritiene opportuno ribadire che il testo posto in votazione raccoglie numerose parti condivise dalla gran parte dei componenti la Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, nel ringraziare tutti i colleghi per il contributo offerto ai lavori della Commissione, ritiene che, concluse le dichiarazioni di voto, si possa passare alla fase della votazione della propria proposta di parere (*vedi allegato*).

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) alla luce di numerose parti comuni tra i pareri dei relatori, chiede al Presidente, al fine di far meglio emergere le parti condivise, la votazione per parti separate della proposta di parere.

Il senatore Walter VITALI (*PD*) sottolinea come una votazione per parti separate, pur operata sulla base delle parti condivise tra i pareri dei due relatori, determinerebbe una mancanza di chiarezza sul contenuto complessivo del testo eventualmente approvato.



Il deputato Linda LANZILLOTTA (*Misto-ApI*) intervenendo in merito alla proposta del senatore Franco, osserva come a suo avviso non sia in alcun modo possibile estrapolare dai pareri specifiche parti separate in quanto le stesse risultano inserite in un quadro complessivo e unitario, il cui spezzettamento condurrebbe a un testo finale di scarsa chiarezza.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (*PdL*) nel premettere che la richiesta del collega Franco è finalizzata a formalizzare alcune delle considerazioni svolte in precedenza, ritiene che la votazione per parti separate rientri negli ordinari strumenti dei lavori parlamentari. La contrarietà espressa da parte di alcuni gruppi conferma l'utilizzo strumentale della votazione sul parere, che assumerebbe una valenza politica più che contenutistica.

Il senatore Mario BALDASSARRI (*FLI*) concordando con quanto espresso dalla collega Lanzillotta ritiene non perseguibile la votazione per parti separate.

Il senatore Felice BELISARIO (*IdV*) nel dichiararsi sorpreso dalla richiesta avanzata dall'onorevole Corsaro, ritiene che nei precedenti parlamentari relativi a proposte di analogo tipo non siano riscontrabili casi in cui i pareri siano stati votati per parti separate. Per non creare incertezze, pertanto, invita a procedere ad una rapida votazione del testo del parere del relatore La Loggia nel suo complesso.

Il senatore Gianpiero D'ALIA (*UDC-SVP-Aut.*) nel concordare con quanto affermato dai colleghi finora intervenuti, richiama la norma del regolamento della Commissione che prevede la possibilità per il Presidente di nominare due relatori, il cui lavoro potrebbe dar luogo alla stesura di un parere congiunto ovvero di due pareri distinti che, in tal caso, dovrebbero rimanere tali. Considerando inoltre, anche la presenza di un'ulteriore proposta di parere, a firma Belisario, sottolinea come la votazione per parti separate delle stesse, ognuna con una propria coerenza interna, non garantirebbe un risultato chiaro.

Il deputato Marco CAUSI (*PD*) nel rammentare che l'articolo 5, comma 3 del regolamento della Commissione prevede che il Presidente incarichi due relatori ai fini dell'esame degli schemi, afferma che la richiesta del collega Franco non possa essere accolta in termini regolamentari, da una parte, in quanto essendo stato concordato in seno alla Commissione di esercitare l'attività emendativa su un unico parere – quello del presidente La Loggia –, lo stesso assume un carattere unitario; in termini politici, dall'altra, in quanto il relatore Barbolini, al fine di agevolare i lavori della Commissione, non si è avvalso di chiedere che la medesima attività emendativa fosse esercitata anche sulla sua proposta di parere. Conclude invitando pertanto il Presidente, il quale ritiene debba essere ga-

rante della correttezza dei lavori della Commissione, di non voler forzare la procedura di votazione.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (*PD*) dichiarando il proprio sconcerto rispetto alla proposta avanzata dal senatore Franco, osserva che, se attuata, essa di fatto snaturerebbe il lavoro finora svolto dalla Commissione. Osservando che, come previsto dalla procedura, egli abbia compiuto un lavoro triangolato tra il testo del decreto, il parere del presidente La Loggia ed il suo parere, fa presente che l'extrapolazione delle singole parti in comune rappresenterebbe una forzatura, in quanto non si darebbe conto della sua impostazione alternativa considerata nel suo complesso. Rilevando la strumentalità della proposta avanzata, annuncia di ritirare il proprio parere, chiedendo che lo stesso rimanga agli atti come contributo di merito ai lavori svolti, ringraziando in proposito la Commissione e gli uffici.

Conclude sottolineando come dai lavori sia emerso comunque un patrimonio di conoscenze che sarà utile anche nel lavoro futuro della Commissione, in modo da portare il processo federalista su un percorso di maggiore certezza.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) nell'osservare che l'ostilità che si è manifestata sulla propria richiesta genera seri dubbi sull'autenticità delle valutazioni positive espresse da molti colleghi, ritira la proposta di votazione per parti separate, pur ritenendo che essa consentirebbe di valorizzare le posizioni comuni che si sono raggiunte su molte parti della proposta di parere.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore* segnalando di aver condiviso la richiesta avanzata dal senatore Franco, ritiene che la votazione per parti separate consentirebbe di meglio evidenziare il lavoro svolto nella Commissione per giungere alla condivisione di numerosi aspetti del provvedimento. Precisa inoltre, che, sulla base degli accertamenti nel frattempo svolti, tale richiesta risulta pienamente procedibile.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (*PdL*) nel ritenere che la richiesta del senatore Franco sia stata avanzata al fine di valorizzare i lavori svolti dalla Commissione, esprime il proprio apprezzamento per la sensibilità mostrata nel ritirare la proposta medesima; ritiene peraltro opportuno, in relazione a ciò, invitare il senatore Barbolini a non ritirare la propria proposta di parere, al fine di non vanificare i risultati fin qui raggiunti nell'attività della Commissione.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (*PD*) prendendo atto della decisione del collega Franco, ritiene opportuno confermare il ritiro della propria proposta di parere.

Il senatore Felice BELISARIO (*IdV*) nell'osservare che il Presidente non deve rappresentare una sola parte politica, ma l'intera Commissione e che pertanto dovrebbe evitare qualsiasi forzatura dei lavori della stessa, dichiara di voler ritirare anch'egli la propria proposta di parere alternativo.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, pone in votazione la proposta di parere da lui presentata, in qualità di relatore, sullo schema di decreto legislativo all'esame. La proposta è respinta.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) invita il Presidente a rappresentare ai competenti uffici delle Camere se la composizione rispetti i criteri stabiliti dalla legge istitutiva, con riferimento in particolare a quello della proporzionalità nella rappresentanza dei gruppi.

Enrico LA LOGGIA, *presidente* comunica che nel corso della prossima settimana si terrà una riunione dell'Ufficio di Presidenza.

*La seduta termina alle ore 13,55.*

ALLEGATO

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

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE ON. LA LOGGIA  
COME RISULTANTE DALL'APPROVAZIONE  
DELLE PROPOSTE DI MODIFICA**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale;

considerata la necessità di superare il sistema di finanza derivata e definire un assetto della finanza municipale idoneo ad assicurare un'adeguata entità di risorse per l'assolvimento delle funzioni attribuite agli enti, garantendo un graduale passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni *standard*;

rilevata, in particolare, l'esigenza di sostituire il sistema dei trasferimenti con un insieme di risorse certe e territorialmente equilibrate, affiancando alle devoluzioni ai comuni della fiscalità immobiliare anche una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, nonché prevedendo, da una parte, che una quota del trenta per cento del Fondo sperimentale di riequilibrio sia ridistribuita tra i comuni in base al numero dei residenti e, dall'altra, che per i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali, nonché per le isole monocomune, siano in ogni caso stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate e idonee comunque ad assicurare che sia ripartito in favore dei predetti enti una quota non inferiore al 20 per cento della dotazione del Fondo al netto della predetta quota del 30 per cento;

constatata la necessità di contrastare l'evasione fiscale, incentivando ulteriormente la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e di assicurare, attraverso il sistema informativo della fiscalità, l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, anche con riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti e ai contratti di locazione;

sottolineata l'opportunità di ampliare il novero delle risorse disponibili dei comuni, sia attribuendo loro una quota delle sanzioni amministrative – elevate nel loro importo – previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili, sia mediante la previsione della facoltà di istituire un'imposta di

soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, destinando il relativo gettito al finanziamento di interventi in materia di turismo;

rimarcata l'esigenza di rimodulare l'aliquota della cedolare secca sui redditi da locazione immobiliare di immobili ad uso abitativo, prevedendo un'aliquota ordinaria del 21 per cento, ed una agevolata del 19 per cento per i contratti a canone concordato, prevedendo al contempo un meccanismo di agevolazione a favore dei conduttori volto a contenere gli aumenti dei canoni di locazione a loro carico;

considerata l'esigenza di definire nel medio termine uno stabile sistema delle entrate degli enti locali, in grado di assicurare coerenti forme di autonomia impositiva e un adeguato livello di risorse ai comuni per l'assolvimento delle funzioni a loro attribuite, in un quadro coordinato con la finanza regionale e con le linee di una organica riforma del sistema tributario nazionale che ripartisca ordinatamente le fonti e le basi imponibili tra Stato regioni ed enti locali;

considerata la necessità anche a breve termine di coordinare le norme del presente decreto con le disposizioni dello schema di decreto in via di approvazione sulla finanza regionale, valutando la effettiva dinamica delle basi imponibili, la loro distribuzione ed evoluzione sul territorio nazionale nonché gli interventi di riassetto complessivo del sistema tributario nazionale;

considerato che la attuazione delle disposizioni del presente decreto deve accompagnarsi al rafforzamento delle procedure per il monitoraggio del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed a tecniche obiettive di valutazione della qualità della spesa dell'insieme delle pubbliche amministrazioni;

considerato che il Governo ha istituito una commissione di studio per una riforma organica del sistema tributario per una riforma mirata ad una equa distribuzione del carico fiscale tra le diverse tipologie di tributi e basi imponibili e tra i diversi soggetti fiscali.

esprime

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

provveda il Governo a riformulare il testo dello schema di decreto legislativo sulla base del seguente articolato:

### **Art. 01.**

*(Norme di coordinamento)*

1. I decreti legislativi che disciplinano i tributi dalle regioni, emanati ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42, si coordinano con le disposizioni del presente decreto.

**Art. 1.***(Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare)*

1. In attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 3, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi:

a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;

b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 4;

c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;

d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;

e) tributi speciali catastali;

f) tasse ipotecarie;

g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 2, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 6 del presente articolo.

1-bis. Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso.

2. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 ed 1-bis, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 ed 1-bis, secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 5.

3. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente periodo, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'IRPEF. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito

IVA ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito IVA per provincia suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.

4. Il gettito delle imposte ipotecaria e catastale relativi agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto resta attribuito allo Stato.

4-bis. A decorrere dall'anno 2012 l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, cessa di essere applicata nelle Regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 31 dicembre 2011 sono stabilite le modalità attuative del presente comma.

5. Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di cui al comma 2, nonché le quote del gettito dei tributi di cui al comma 1 che, anno per anno, sono devolute al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. Nel riparto si tiene conto della determinazione dei fabbisogni *standard*, ove effettuata, nonché, sino al 2013, anche della necessità che una quota pari al 30 per cento della dotazione del Fondo sia ridistribuito tra i comuni in base al numero dei residenti. Ai fini della determinazione del Fondo sperimentale di cui al comma 2 non si tiene conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria. Ai fini del raggiungimento dell'accordo lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 15 ottobre. In caso di mancato accordo entro il 30 novembre dell'anno precedente, il decreto di cui al primo periodo può essere comunque emanato; in sede di prima applicazione del presente provvedimento, il termine per l'accordo scade il quarantacinquesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Per i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14, commi 28 e seguenti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per le isole monocomune, sono, in ogni caso, stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate, idonee comunque ad assicurare che sia ripartito in favore dei predetti enti una quota non inferiore al 20 per cento della dotazione del fondo al netto della quota del 30 per cento di cui al secondo periodo del presente comma.

6. La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera *g)*, devoluta ai comuni delle Regioni a statuto ordinario è pari al 21,7 per cento per l'anno 2011 e al 21,6 per cento a decorrere dall'anno 2012. I trasferimenti erariali sono ridotti, con decreto del Ministro dell'interno di con-

certo con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 2, nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione di cui al comma 3 e al netto del gettito di cui al comma 4-*bis*. Per gli anni 2011 e 2012, al fine di garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e di assicurare ai comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, la predetta quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi, tenendo conto del monitoraggio effettuato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove istituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La quota di gettito del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere successivamente incrementata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione.

6-*bis*. Ai comuni è garantito che le variazioni annuali del gettito loro attribuito ai sensi del presente articolo non determinano la modifica delle aliquote e delle quote indicate nei commi 1-*bis*, 3 e 6. Le aliquote e le quote indicate nei commi 1-*bis*, 3 e 6, nonché nell'articolo 3, comma 2, possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica; in particolare, dal 2014 la quota di gettito devoluta ai comuni del tributo di cui al comma 1, lettera g), può essere incrementata sino alla devoluzione della totalità del gettito stesso, con la contestuale ed equivalente riduzione della quota di cui all'articolo 3, comma 2, e, ove necessario, della quota di cui al comma 3 del presente articolo.

7. In ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario:

a) è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto;

b) è elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e successive modificazioni. La quota del 50 per cento è attribuita ai comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di recupero delle somme attribuite ai comuni in via provvisoria e rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo;

c) i singoli comuni hanno accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate d'intesa con



la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi:

- 1) ai contratti di locazione nonché ad ogni altra informazione riguardante il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio;
- 2) alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio;
- 3) ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio;
- 4) ai soggetti che esercitano nello stesso un'attività di lavoro autonomo o di impresa;

*c-bis*) i comuni hanno altresì accesso, con le modalità di cui alla precedente lettera *c*) a qualsiasi altra banca dati pubblica, limitatamente ad immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali;

*d*) il sistema informativo della fiscalità è integrato, d'intesa con l'ANCI, con i dati relativi alla fiscalità locale, al fine di assicurare ai comuni i dati, le informazioni ed i servizi necessari per la gestione dei tributi di cui agli articoli 3 e 7 e per la formulazione delle previsioni di entrata.

*7-bis*. Il sistema informativo della fiscalità assicura comunque l'interscambio dei dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili, con particolare riferimento alle risultanze catastali, alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ai contratti di locazione ed ai contratti di somministrazione di cui al comma 7, lettera *c*), n. 2).

*7-ter*. A decorrere dal 1° aprile 2011 gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa prevista per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi previsti, rispettivamente, dagli articoli 28 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, sono quadruplicati; il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è devoluto al comune ove è ubicato l'immobile interessato.

## **Art. 2.**

*(Cedolare secca sugli affitti)*

1. In alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, il proprietario, o il titolare di diritto reale di godimento, di unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo può optare per il seguente regime.

2. A decorrere dall'anno 2011 il canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locate congiuntamente all'abitazione, può essere assoggettato, in base alla decisione del locatore, ad un'imposta, operata nella forma della cedolare secca, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione; la cedolare secca sostituisce anche le imposte di registro e di bollo sulle risoluzioni e sulle proroghe del contratto di locazione. Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti la cedolare secca si applica in ragione di un'aliquota del 21 per cento. La cedolare secca può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione. Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal CIPE, l'aliquota della cedolare secca calcolata sul canone pattuito dalle parti è ridotta al 19 per cento.

3. Fermi gli obblighi di presentazione della dichiarazione dei redditi, la registrazione del contratto di locazione assorbe gli ulteriori obblighi di comunicazione, incluso l'obbligo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191. Nei casi di omessa richiesta di registrazione del contratto di locazione si applica l'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

4. La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Non si fa luogo al rimborso delle imposte di bollo e di registro eventualmente già pagate. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni previste per le imposte sui redditi. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, sono stabilite le modalità di esercizio dell'opzione di cui al comma 1, nonché di versamento in acconto della cedolare secca dovuta, nella misura dell'85 per cento per l'anno 2011 e del 95 per cento dal 2012, e del versamento a saldo della medesima cedolare, nonché ogni altra disposizione utile, anche dichiarativa, ai fini dell'attuazione del presente articolo.

5. Se nella dichiarazione dei redditi il canone derivante dalla locazione di immobili ad uso abitativo non è indicato o è indicato in misura inferiore a quella effettiva, si applicano in misura raddoppiata, rispettivamente, le sanzioni amministrative previste dall'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471. In deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, per i redditi derivanti dalla locazione di immobili ad uso abitativo, nel caso di definizione del-

l'accertamento con adesione del contribuente ovvero di rinuncia del contribuente all'impugnazione dell'accertamento, si applicano, senza riduzione, le sanzioni amministrative previste dall'articolo 1, commi 1 e 2, e dall'articolo 13, comma 1, del citato decreto legislativo n. 471 del 1997.

6. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo non si applicano alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni. Il reddito derivante dai contratti di cui al presente articolo non può essere, comunque, inferiore al reddito determinato ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

7. Quando le vigenti disposizioni fanno riferimento, per il riconoscimento della spettanza o per la determinazione di deduzioni, detrazioni o benefici di qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria, al possesso di requisiti reddituali, si tiene comunque conto anche del reddito assoggettato alla cedolare secca. Il predetto reddito rileva anche ai fini dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109.

8. Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina:

a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;

b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431;

c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

9. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ed al comma 8 del presente articolo si applicano anche ai casi in cui:

a) nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo;

b) sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

10. La disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

11. Nel caso in cui il locatore opta per l'applicazione della cedolare secca è sospesa, per un periodo corrispondente alla durata dell'opzione, la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone, anche se prevista nel contratto a qualsiasi titolo, inclusa la variazione accertata dall'ISTAT dell'in-

dice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nell'anno precedente. L'opzione non ha effetto se di essa il locatore non ha dato preventiva comunicazione al conduttore con lettera raccomandata, con la quale rinuncia ad esercitare la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone a qualsiasi titolo. Le disposizioni di cui al presente comma sono inderogabili.

**Art. 2-bis.**

*(Imposta di soggiorno)*

1. I comuni capoluogo di provincia, le unioni dei comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire con deliberazione del consiglio, una imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

*1-bis.* Ferma restando la facoltà di disporre limitazioni alla circolazione nei centri abitati ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, l'imposta di soggiorno può sostituire in tutto o in parte gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

2. Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali, è dettata la disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno. In conformità con quanto stabilito nel predetto regolamento, i comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive, hanno la facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo. Nel caso di mancata emanazione del regolamento previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, i comuni possono comunque adottare gli atti previsti dal presente articolo.

**Art. 2-ter.**

*(Addizionale comunale all'IRPEF)*

1. Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 2,

della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministero economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'IRPEF, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita. Nel caso di mancata emanazione del decreto previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, in ogni caso possono esercitare la predetta facoltà i comuni che non hanno istituito la predetta addizionale ovvero che l'hanno istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento; per i comuni di cui al presente periodo il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni è pari allo 0,4 per cento e, comunque, l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Le deliberazioni adottate, per l'anno 2011, ai sensi del presente comma non hanno efficacia ai fini della determinazione dell'acconto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360.

#### **Art. 2-quater.**

*(Imposta di scopo)*

1. Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali entro il 31 ottobre 2011, è disciplinata la revisione dell'imposta di scopo di cui all'articolo 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in modo da tale da prevedere:

a) l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nel comma 149 del citato articolo 1 della legge n. 296 del 2006;

b) l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta stabilita dal comma 147 del citato articolo 1 della legge n. 296 del 2006;

c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare.

2. Resta in ogni caso fermo l'obbligo di restituzione previsto dal comma 151 del citato articolo 1 della legge n. 296 del 2006 nel caso di mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo.

#### **Art. 3.**

*(Federalismo fiscale municipale)*

1. In attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, per il finanziamento dei co-

muni, in sostituzione dei tributi indicati rispettivamente negli articoli 4, comma 1, e 7, comma 1, a decorrere dall'anno 2014 sono introdotte nell'ordinamento fiscale le seguenti due nuove forme di imposizione municipale:

- a) una imposta municipale propria;
- b) una imposta municipale secondaria.

2. A decorrere dall'anno 2014 ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare di cui all'articolo 6, pari al trenta per cento.

3. Resta inoltre assegnato ai comuni il gettito dei tributi devoluto ai sensi dell'articolo 1, tenuto conto di quanto già attribuito ai sensi del comma 2 del presente articolo.

#### **Art. 4.**

##### *(Imposta municipale propria)*

1. L'imposta municipale propria è istituita a decorrere dall'anno 2014, e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili.

2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale.

3. L'imposta municipale propria non si applica al possesso dell'abitazione principale ed alle pertinenze della stessa. Si intende per effettiva abitazione principale l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. L'esclusione si applica alle pertinenze classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di una unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo. L'esclusione non si applica alle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

4. L'imposta municipale propria ha per base imponibile il valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

5. Nel caso di possesso di immobili non costituenti abitazione principale ai sensi del comma 3, l'imposta è dovuta annualmente in ragione di un'aliquota dello 0,76 per cento. La predetta aliquota può essere modificata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, tenendo conto delle analisi effettuate dalla Commissione tecnica

paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove istituita, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. I comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota fissata dal primo periodo del presente comma, ovvero sino a 0,2 punti percentuali l'aliquota determinata ai sensi del comma 6. Nel caso di mancata emanazione della delibera entro il predetto termine, si applicano le aliquote di cui al primo periodo del presente comma ed al comma 6.

6. Nel caso in cui l'immobile sia locato, l'aliquota di cui al comma 5, primo periodo, è ridotta alla metà.

7. I comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale, adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, prevedere che l'aliquota di cui al comma 5, primo periodo, sia ridotta fino alla metà anche nel caso in cui abbia ad oggetto immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ovvero nel caso in cui abbia ad oggetto immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società. Nell'ambito della facoltà prevista dal presente comma i comuni possono stabilire che l'aliquota ridotta si applichi limitatamente a determinate categorie di immobili.

## **Art. 5.**

### *(Applicazione dell'imposta municipale propria)*

1. Soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

2. L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso; a tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per almeno quindici giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde una autonoma obbligazione tributaria.

3. I soggetti passivi effettuano il versamento dell'imposta dovuta al comune per l'anno in corso in due rate di pari importo, scadenti la prima

il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno.

4. A far data dal completamento dell'attuazione dei decreti legislativi in materia di adeguamento dei sistemi contabili adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *h*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e comunque a partire dal 1° gennaio 2015, l'imposta è corrisposta con le modalità stabilite dal comune.

5. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni possono introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente, sulla base dei criteri stabiliti dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso, sulla base dei criteri stabiliti dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, prevedendo anche che il pagamento delle somme dovute possa essere effettuato in forma rateale senza la maggiorazione di interessi.

6. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), sono approvati i modelli della dichiarazione, i modelli per il versamento, nonché di trasmissione dei dati di riscossione, distintamente per ogni contribuente, ai comuni e al sistema informativo della fiscalità.

7. Per l'accertamento, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano gli articoli 10, comma 6, 11, commi 3,4 e 5, 12, 14 e 15 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 e l'articolo 1, commi da 161 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

8. Sono esenti dall'imposta municipale propria gli immobili posseduti dallo Stato, nonché gli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, ove non soppressi, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali. Si applicano, inoltre, le esenzioni previste dall'articolo 7, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *h*), ed *i*) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

9. Il reddito agrario di cui all'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, i redditi fondiari diversi da quelli cui si applica la cedolare secca di cui all'articolo 2, i redditi derivanti dagli immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del citato testo unico n. 917 del 1986, e dagli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi.



**Art. 6.**

*(Applicazione dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare)*

1. All'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico dell'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

1. Atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi	9 per cento
Se il trasferimento ha per oggetto case di abitazione, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9, ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis)	2 per cento

b) sono abrogate le note del predetto articolo 1, ad eccezione della nota II-bis);

c) nella nota II-bis) dell'articolo 1, le parole: «dell'aliquota del 3 per cento», sono sostituite dalle seguenti: «dell'aliquota del 2 per cento».

2. Nei casi di cui al comma 1 l'imposta, comunque, non può essere inferiore a 1.000 euro.

3. Gli atti assoggettati all'imposta di cui ai commi 1 e 2 e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari sono esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

4. In relazione agli atti di cui ai commi 1 e 2 sono soppresse tutte le esenzioni e le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014.

**Art. 7.**

*(Imposta municipale secondaria)*

1. L'imposta municipale secondaria è introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del consiglio comunale, per sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. L'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza è abolita a decorrere dall'introduzione del tributo di cui al presente articolo.

2. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali, è dettata la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria, in base ai seguenti criteri:

a) il presupposto del tributo è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari;

b) soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione. Se l'occupazione è effettuata con impianti pubblicitari è obbligato in solido il soggetto che utilizza l'impianto per diffondere il messaggio pubblicitario;

c) l'imposta è determinata in base ai seguenti elementi:

1) durata dell'occupazione;

2) entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari;

3) fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia ed alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del comune;

d) le modalità di pagamento, i modelli della dichiarazione, l'accertamento, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso sono disciplinate in conformità con quanto previsto dall'articolo 5, commi 4, 6 e 7, del presente decreto legislativo;

e) l'istituzione del servizio di pubbliche affissioni non è obbligatoria e sono individuate idonee modalità, anche alternative all'affissione di manifesti, per l'adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge, nonché per l'agevolazione della diffusione di annunci di rilevanza sociale e culturale;

f) i comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, nonché ulteriori modalità applicative del tributo.

### **Art. 7-bis.**

*(Misure in materia di finanza pubblica)*

1. L'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

2. In ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi di cui alla citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti.

3. In caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è assicurato al complesso degli enti

l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento.

**Art. 7-ter.**

*(Fondo perequativo per comuni e province)*

1. Per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province, successivo alla determinazione dei fabbisogni *standard* collegati alle spese per le funzioni fondamentali, è istituito nel bilancio dello Stato un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. Previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato, le modalità di alimentazione e di riparto del fondo. Il Fondo perequativo a favore dei comuni è alimentato da quote del gettito dei tributi di cui all'articolo 1, commi 1, 1-*bis* e dalla compartecipazione prevista dall'articolo 3, comma 2. Tale fondo è articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali dei comuni, la seconda le funzioni non fondamentali. Tali quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.

**Art. 8.**

*(Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie)*

1. L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive.

2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in particolare:

a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 2;

b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 nei confronti dei comuni ubicati nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, nonché le percentuali

delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 4 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti.

3. Il presente decreto legislativo concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei comuni. Gli elementi informativi necessari all'attuazione del presente decreto sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alla banca dati di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

4. In coerenza con quanto stabilito con la decisione di finanza pubblica di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite, anche con riferimento alle tariffe, e propone al Governo le eventuali misure correttive.

4-bis. È confermata la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali di cui agli articoli 52 e 59 del decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi previsti dal presente provvedimento.

#### 5. *Soppresso*

6. Sino alla revisione della disciplina relativa ai prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani continuano ad applicarsi i regolamenti comunali adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene ambientale. Resta ferma la possibilità per i comuni di adottare la tariffa integrata ambientale.

#### 6-bis. *Soppresso*

6-ter. A decorrere dall'anno 2011 le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'IRPEF hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce. Le delibere relative all'anno 2010 sono efficaci per lo stesso anno d'imposta se la pubblicazione sul predetto sito avviene entro il 31 marzo 2011. Restano fermi, in ogni caso, gli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

7. Per il perseguimento delle finalità istituzionali, di quelle indicate nell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nonché dei compiti attribuiti con i decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 42 del 2009, anche al fine di assistere i comuni nell'attuazione del presente decreto e nella lotta all'evasione fiscale, l'ANCI si avvale delle risorse indicate nell'articolo 10, comma 5, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992. A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'aliquota percentuale indicata nel predetto articolo è calcolata con riferimento al gettito annuale prodotto dall'imposta di cui all'articolo 4. Con

decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di attribuzione delle risorse in sostituzione di quelle vigenti, nonché le altre modalità di attuazione del presente comma.

*e con le seguenti osservazioni:*

a) valuti il Governo le modalità più idonee per evitare che nella fase attuativa e nell'ambito della ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio si determinino sperequazioni tra i diversi enti territoriali riconducibili alla disomogenea allocazione sul territorio nazionale delle case a disposizione diverse dall'abitazione principale;

b) individui il Governo le forme più idonee per assicurare ai comuni, compatibilmente con il pieno rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, un ammontare di risorse finanziarie adeguate ad assicurare l'ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, ultimo periodo del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122;

c) individui il Governo gli strumenti più idonei ad assicurare ai comuni un livello di risorse adeguato a garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro attribuite;

d) valuti il Governo l'opportunità di estendere la disposizione di cui all'articolo 4, comma 7 a favore di ulteriori soggetti tra i quali, per quanto concerne i canoni percepiti per la locazione di unità immobiliari di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione, le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ATER) e gli Istituti autonomi case popolari;

e) valuti il Governo l'opportunità di estendere l'applicazione delle disposizioni contenute all'articolo 2 in materia di cedolare secca anche ai casi di contratti di locazione di immobili ad uso non abitativo, qualora il locatore sia una persona fisica che effettua la locazione non in regime di impresa o di lavoro autonomo;

f) individui il Governo gli strumenti più idonei affinché nel procedimento di adozione del regolamento relativo alla disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno siano coinvolte le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive;

g) valuti il Governo l'opportunità di procedere al riordino dei prelievi relativi ai servizi comunali, incluso quello avente ad oggetto la gestione dei rifiuti solidi urbani, avendo riguardo anche alla superficie ed alla rendita catastale degli immobili, alla composizione del nucleo familiare abitativo e all'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, eventualmente prevedendo, anche con riferimento ai tributi di cui all'articolo 4, esenzioni ed agevolazioni in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale; valuti il Governo inoltre l'opportunità di rivedere le esenzioni ed agevolazioni vigenti in conformità con la normativa europea;

h) valuti il Governo l'opportunità di provvedere al riordino dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, anche al fine di rideterminare, a decorrere dall'anno 2014, l'aliquota di base della predetta addizionale, in sostituzione della compartecipazione di cui all'articolo 1, comma 3, riducendo contestualmente le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di competenza statale, con l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente; valuti inoltre il Governo l'opportunità, al fine di garantire la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema tributario è informato, di consentire ai comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti di stabilire, entro un limite massimo di aliquota fissato dalla norma statale, aliquote dell'addizionale IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale;

i) individui il Governo gli strumenti più idonei al fine di distinguere le fonti di finanziamento dei comuni ai sensi dell'articolo 11 della citata legge n. 42 del 2009, indicando gli stanziamenti per comparto, tenendo conto della determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e del conseguente superamento del criterio della spesa storica, nonché delle capacità fiscali per le funzioni diverse da quelle fondamentali e garantendo che, anche con riferimento all'aggiornamento dei fabbisogni *standard*, in sede di intese in Conferenza Stato-città ed autonomie locali vengano aggiornati l'entità del fondo e le fonti di finanziamento; adotti inoltre il Governo le iniziative necessarie, nell'attuazione delle disposizioni il fondo perequativo di cui all'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009, affinché non si tenga conto, ai fini della sua determinazione di tale fondo, delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dell'emersione della base imponibile riferibile al concorso comunale all'attività di recupero fiscale;

j) valuti il Governo, alla luce dei risultati dell'emersione in sede di prima applicazione del presente provvedimento e degli effetti redistributivi, se non sia possibile introdurre, a decorrere dal 2014, elementi di progressività nella determinazione delle aliquote della cedolare;

k) individui il Governo gli strumenti più idonei per garantire il coordinamento della disciplina relativa all'abitazione principale contenuta nel decreto legislativo con le altre disposizioni della legislazione statale;

l) individui il Governo gli strumenti più idonei per garantire l'aggiornamento e l'attribuzione delle classi catastali da parte dei comuni sulla base della normativa vigente;

m) valuti il Governo l'opportunità di prevedere, nell'ambito della riforma fiscale allo studio, la riduzione dell'aliquota IVA sulle attività legate al turismo, allineandola alle aliquote dei paesi del Mediterraneo (Spagna, Francia, Grecia, ecc.), nostri naturali concorrenti, al fine di compensare le misure previste con l'imposta di soggiorno per i comuni, a tutela della competitività delle imprese turistiche italiane;

n) individui il Governo gli strumenti più idonei per assicurare che la tempestiva adozione di una riforma organica del sistema tributario nazionale si collochi in un quadro organico di federalismo fiscale, quale ri-

sulta dall'attuazione della legge n. 42 del 2009 per i comuni, le province e le regioni;

*o)* valuti il Governo, anche nella previsione di una riforma fiscale complessiva, l'opportunità di prevedere misure in favore delle famiglie, tenendo conto anche del numero dei figli a carico;

*p)* valuti il Governo l'opportunità di adottare un decreto legislativo correttivo del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, finalizzato ad estendere agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione – a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi – delle disposizioni relative alla raccolta dei dati, inerenti al processo di definizione dei fabbisogni standard, da far confluire nelle banche dati informative ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto medesimo;

*q)* valuti il Governo l'opportunità di apportare eventuali ulteriori modifiche di coordinamento del testo che si rendano necessarie anche per una più adeguata collocazione degli articoli.

## ERRATA CORRIGE

Nel Resoconto Sommario delle Giunte e Commissioni n. 401 del 1° febbraio 2011, seduta delle Commissioni riunite Affari costituzionali (1<sup>a</sup>) e Bilancio (5<sup>a</sup>), alla pagina 7, cancellare i seguenti emendamenti: prima riga **1.195**; settima riga **1.310** e **1.335**; ottava riga **1.012**; nona riga **1.049**; decima riga **1.059**; ventisettesima riga **2.333**; ventinovesima riga **2.397** e **2.405**; trentasettesima riga **2.597**.

Alla pagina 8, decima riga, cancellare l'emendamento **2.0.222**.