

Senato della Repubblica

Seduta del 22 febbraio 2011

Comunicazioni del Governo sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale

Intervento del ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli

Resoconto in corso di seduta

Signor Presidente, temo di dover dire che non sarò troppo breve vista l'importanza dell'argomento. Quindi, chiedo un po' di pazienza a quest'Aula nella convinzione che l'argomento debba essere approfondito.

Anzitutto riassumo i principali contenuti della riforma.

Lo schema di decreto sul federalismo fiscale municipale determina il passaggio epocale dalla finanza derivata alla finanza autonoma. Si tratta di un tassello fondamentale del percorso del federalismo fiscale, diretto a raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica italiana. Fino adesso ci siamo occupati del federalismo fiscale, quindi cerchiamo di raddrizzare la parte territoriale. In seguito credo vi sarà la necessità di raddrizzare anche la parte storta al livello statale.

Il federalismo serve ad avvicinare chi governa a chi è governato. In Italia si è decentrato il potere di spesa, ma non la responsabilità impositiva: questo ha favorito situazioni di inefficienza e non ha garantito un efficace controllo sugli sprechi con conseguente danno per le tasche di tutti gli italiani. In un federalismo senza responsabilità il cittadino non vede, paga e vota «al buio». Il quadro attuale della tassazione locale è caotico, essendo costituito da ben 18 fondi di gettito, che vanno dall'ICI alla «tassa sull'ombra», cui si aggiunge una zona grigia di prelievi di incerta natura (ad esempio, i canoni idrici), spesso oggetto di pronunce chiarificatrici della Corte costituzionale.

Le finanze comunali, oltre a questa selva di tributi e gabelle, causa di spaventosi contenziosi e di pesanti oneri burocratici, si alimentano anche di trasferimenti statali e regionali, per parecchi miliardi di euro, assegnati in base alla stratificazione nel tempo del criterio della «spesa storica» che in Italia per ben 35 anni ha sistematicamente premiato gli enti inefficienti e penalizzato quelli virtuosi. Il risultato è l'antitesi di un serio federalismo, il cui presupposto sarebbe invece quello di riconoscere una reale autonomia e consentire al cittadino di giudicare, con il voto, l'amministrazione locale: per Tocqueville, infatti, la democrazia iniziava con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale.

Lo scopo della riforma è quindi quello di determinare il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti statali annui - assegnati in base al criterio irrazionale della spesa storica - con tributi propri e partecipazioni. Vengono eliminate o accorpate ben 10 delle 18 attuali forme impositive. Le imposte locali devono diventare tracciabili. Si tratta di una tracciabilità aiutata dai fabbisogni standard, che indicheranno per ogni Comune la spesa opportuna per ciascuna delle funzioni fondamentali. Se prima un sindaco poteva facilmente aumentare l'addizionale IRPEF e il criterio della spesa storica non consentiva alcun controllo agli elettori, già da fine 2011 un sindaco non potrà facilmente aumentare l'addizionale comunale in presenza di una spesa esorbitante i nuovi fabbisogni standard, visibili da chiunque sul sito del Comune. Si permette così al cittadino di esercitare il controllo democratico sui livelli di governo che sono più prossimi alla loro vita. Il controllo esercitato nella sequenza «vedo-voto-pago». E, se non vedo, o se vedo ciò che non va bene, non lo voto.

Si tratta del massimo risultato di responsabilizzazione ottenibile senza reintrodurre l'imposizione sulla prima casa. respingendo quindi quelle proposte che miravano in vari modi a reintrodurla,

anche surrettiziamente, con formule complicatissime e destinate a rimanere incomprensibili al cittadino o con espedienti che avrebbero determinato l'effetto contrario ad una responsabilizzazione dei livelli di governo locale. Voglio citare a titolo di esempio due proposte organiche presentate in Commissione: la prima, quella del PD, che con una tassa sui servizi avrebbe determinato un incremento della pressione fiscale, utilizzando fra l'altro un allegato applicativo quasi incomprensibile e di fatto inapplicabile e una tassazione sulla prima casa che questa maggioranza ha da tempo rifiutato sopprimendo l'ICI sulla prima casa.

L'allegato A all'emendamento presentato, che in termini di trasparenza rende semplice la famosa «formula Giarda», riguarda l'indice formulato sulla base della dimensione della composizione del nucleo familiare: $Gg(N,M) = 1(NI) \frac{2}{3} M \frac{1}{3}$. Questo è solo un esempio. Ovviamente io non sono un matematico né un fiscalista, ma credo che chiunque dovrebbe avere la possibilità di conoscere il significato di ciò che va a pagare.

La seconda, quella del cosiddetto terzo polo, avrebbe portato alla reintroduzione dell'ICI sulla prima casa (tra l'altro, credo che in una delle risoluzioni presentate questa tesi venga anche sostenuta dal maggior Gruppo di opposizione), seppur con una sua detraibilità dall'IRPEF, con una serie di conseguenti difficoltà: come ci si sarebbe comportati a fronte dei cosiddetti incapienti?

Questo cosa voleva dire: che il beneficio dell'ICI sulla prima casa lo avrebbero avuto le fasce medio-alte e non quelle più basse? Ovvero, la detraibilità totale di un tributo proprio comunale avrebbe stimolato i Comuni ad incrementare al massimo l'ICI sulla prima casa, con conseguente danno alle finanze dello Stato, vista la sua detraibilità, e la conseguente deresponsabilizzazione dei livelli di governo locale.

Più specificatamente nel merito, lo schema del decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale e municipale prevede, in due fasi, il riassetto delle modalità di finanziamento dei Comuni, con la soppressione della maggior parte degli attuali trasferimenti statali (appunto circa 11 miliardi di euro per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario) e l'istituzione di autonome forme di entrata. In sintesi estrema, nella prima fase, corrispondente agli anni dal 2011 al 2013, è prevista la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio: del 30 per cento del gettito derivante dalle imposte relative ai trasferimenti immobiliari; del gettito IRPEF relativo ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario) e alle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione; di parte del gettito derivante dalla circolare secca sugli affitti; di una compartecipazione al gettito IVA.

Nella seconda fase, che parte nell'anno finanziario 2014, inoltre, saranno introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di tributi propri dei Comuni in sostituzione dei tributi esistenti: un'imposta municipale propria sulla proprietà immobiliare, destinata, ferma restando l'esenzione sulla prima casa, a ricomprendere l'attuale ICI, nonché l'IRPEF, con le proprie addizionali, relativa ai redditi fondiari derivanti da immobili non locati; un'imposta municipale secondaria, sull'occupazione di beni demaniali o del patrimonio indisponibile, anche ai fini pubblicitari.

Resta ferma, anche a regime, la disciplina della cedolare secca.

Infondata è l'affermazione che il federalismo fiscale determinerà un aumento delle tasse locali. L'aumento delle tasse locali lo avremmo invece avuto se fossero stati approvati gli emendamenti presentati in Commissione dai Gruppi di opposizione. Non ho mai voluto citare nomi o numeri, che peraltro sono facilmente calcolabili e ricavabili, ma se si dice che bisogna ridurre la pressione

fiscale e per sostituire 11 miliardi di trasferimento magari si propongono emendamenti per aumentarlo per più di 20 miliardi, mi sembra che i conti non tornino proprio.

Nessuna ulteriore imposizione viene introdotta per effetto del decreto. La realtà è un'altra: l'addizionale comunale all'IRPEF, di cui il decreto sul fisco comunale dispone semplicemente lo sblocco graduale dello 0,2 per cento, è stata introdotta nel 1998 dal I Governo Prodi, con aliquota allo 0,5 per cento e poi portata, con la finanziaria 2007, allo 0,8 dal II Governo Prodi. (Commenti del senatore Morando). Lo stesso vale per l'imposta di scopo, anch'essa introdotta dalla legge finanziaria per il 2007, tassa che viene restituita se l'opera pubblica che è destinata a finanziare non viene iniziata entro due anni. L'introduzione dell'imposta di soggiorno non è da ascrivere al decreto sul fisco dei Comuni, ma è in realtà da ascrivere alla riforma costituzionale del 2001, che modificando gli articoli 117 e 119 della Costituzione ha di fatto abilitato ogni Regione a stabilirla.

Lo prova la sentenza n. 102 del 2008, con cui la Corte costituzionale ha dovuto riconoscere la legittimità dell'imposta di soggiorno, introdotta, peraltro a carico dei soli non sardi, dalla Regione Sardegna. Il decreto sul fisco municipale, disciplinando l'imposta di soggiorno, ha quindi un effetto calmierante delle potenzialità che in astratto la Costituzione assegna alle Regioni e che in assenza del decreto statale potrebbero intervenire con propria legge su quella base imponibile libera e stabilire, ciascuna a favore dei propri Comuni, un'imposta di soggiorno ben più pesante, perché magari rivolta ai non residenti nella Regione e quindi non pagata dai propri elettori.

Il decreto sul fisco comunale invece riduce le imposte: l'imposizione sui redditi da affitto passa al 19 e al 21 per cento rispetto ad una aliquota che oggi può superare il 40 per cento. Le imposte complessive sui trasferimenti immobiliari vengono significativamente ridotte: un punto percentuale di aliquota, che corrisponde a una riduzione del 10 per cento per gli immobili non prima casa e di oltre il 30 per cento nei casi di immobili destinati a prima abitazione.

L'aliquota dell'IMU (la nuova imposta municipale propria, che sostituisce ICI e IRPEF fondiaria) è un'aliquota di equilibrio rispetto alle imposte che accorpa: è quindi a saldo zero per la pressione fiscale complessiva. Il Comune ha infatti la possibilità di variare in aumento o in diminuzione dello 0,3 per cento l'aliquota dell'IMU. Se il Comune mantiene l'aliquota allo 0,76 per cento stabilito dal decreto ci sono importanti risparmi: ad esempio, per un bilocale tenuto sfitto in una grande città (65 metri quadrati, categoria catastale A/2 e rendita catastale di 672 euro), il risparmio fiscale va da un minimo di 138 a 312 euro all'anno, a seconda dello scaglione di reddito in cui rientra il proprietario. Nel caso lo stesso immobile sia affittato, con un canone di 800 euro al mese, grazie alla cedolare al 21 per cento il proprietario risparmia da 162 a 1.794 euro all'anno. E anche l'inquilino ha un guadagno, perché non dovrà più subire l'adeguamento ISTAT del canone.

È importante precisare che è nella facoltà del comune prevedere la riduzione dell'IMU fino alla metà per gli immobili produttivi e quelli dei soggetti all'IRES. In questo caso, anche le imprese commerciali e tutti i soggetti all'imposta sul reddito delle società non hanno aggravio, anzi hanno un risparmio: per dirla chiara, rispetto alle false voci che parlavano di patrimoniale, se i comuni dovessero esercitare questa facoltà le imprese pagherebbero circa la metà di quello che pagano oggi. Il Comune è cioè libero di decidere se: far pagare meno, rispetto all'attuale situazione, i proprietari di seconde case e qualcosa in più alle imprese o solo a certe categorie di imprese; far pagare uguale, come oggi, a tutti; far pagare alle imprese circa la metà di quello che pagano oggi (usando la possibilità di dimezzare l'IMU); far pagare meno tutti, usando al massimo ribasso la facoltà di manovra sull'IMU, realizzando risparmi.

In questo ventaglio di possibilità rimesse all'autonomia impositiva dei Comuni, si gioca la partita del federalismo fiscale, che in un quadro perlomeno di garantita invarianza della pressione fiscale

complessiva avvicina i governanti ai governati, permettendo il controllo dei secondi sui primi in merito al trade off tra quanto si paga in imposte e i servizi che si ricevono.

Un altro aspetto fondamentale della riforma è che i comuni saranno responsabilizzati in modo nuovo ed efficace nella lotta all'evasione fiscale: avranno accesso all'anagrafe tributaria, al catasto elettronico e ad altre informazioni utili a fare emergere l'evasione sugli immobili. Tratterranno da subito il 50 per cento dell'extragettito prodotto. Con i risultati della lotta all'evasione potranno costruire asili o scuole.

Lo stesso vale per le «case fantasma» (gli immobili mai accatastati). Facciamo due esempi. Moltissimi immobili, in modo disinvolto, sono stati trasformati in prima abitazione grazie alle cosiddette assimilazioni, consentendo così al proprietario di non pagare le dovute tasse sulla seconda casa; un immobile così assimilato a prima casa che dovesse avere i contatori che girano per brevi periodi dell'anno tornerà ad essere seconda casa e quindi a pagare le relative imposte.

Gli immobili che oggi dal punto di vista fiscale risultano sfitti, che dovessero invece risultare con i contatori in funzione tutto l'anno, dovranno essere oggetto di contratti di locazione generando entrate fiscali certe.

Chiarita in questi termini, si comprende come si tratti di una riforma di sistema destinata a durare negli anni, ben al di là delle contingenze politiche.

Per questo il Governo ha inteso assicurare nell'esercizio della delega un continuo dialogo con le autonomie e con tutte le forze politiche, accogliendo nei limiti del possibile richieste, suggerimenti, correzioni di cui faccio veramente un ringraziamento sentito.

Il metodo del dialogo e del confronto in Parlamento nei rapporti con i Comuni: nella riunione del Consiglio dei ministri del 9 febbraio scorso, il Governo ha deliberato la nuova trasmissione al Parlamento del testo con modificazioni dello schema del decreto legislativo sulla base dell'articolo 2, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42, unitamente alle proprie osservazioni in merito.

Il testo dimostra che l'approccio del Governo nel corso dell'esame parlamentare dell'Atto n. 292, recante lo schema del decreto preliminarmente approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 4 agosto 2010, si è caratterizzato per la massima apertura nei riguardi dei positivi contributi via via proposti da ogni forza politica, di maggioranza come di opposizione.

Il dibattito parlamentare è stato infatti ampio, approfondito ed aperto, ed ha visto l'accoglimento non soltanto di molte delle numerose proposte avanzate da esponenti dei Gruppi di opposizione, ma anche di molte istanze rappresentate dalle autonomie locali.

L'esame parlamentare infatti è iniziato al termine del confronto nella sede della Conferenza unificata e si è protratto complessivamente dal 9 novembre 2010 fino al 3 febbraio 2011. Il termine per la conclusione dell'esame parlamentare già sarebbe scaduto il 28 gennaio scorso, a seguito della proroga di 20 giorni, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009. Il Governo tuttavia ha liberamente deciso di soddisfare la richiesta avanzata, di assecondare un supplemento ulteriore di esame, pur avendo, in base alla delega, piena facoltà di procedere comunque alla deliberazione finale anche in assenza dei pareri parlamentari.

L'esame parlamentare si è svolto sia in seno alle Commissioni indicate dalla legge n. 42, sia in seno ad altre 5 Commissioni parlamentari che hanno espresso cinque pareri favorevoli e trasmesso rilievi alla Commissione bicamerale. In particolare, l'esame si è articolato attraverso 10 sedute che si sono

particolarmente intensificate nell'ultima e decisiva fase, per un totale di quasi 25 ore di dibattito. Si sono svolte inoltre 10 sedute della Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati per un totale di quasi 4 ore e 11 sedute della Commissione programmazione, economica, bilancio del Senato della Repubblica per un totale di oltre sei ore.

Infine, per quanto riguarda le altre Commissioni, si contano 37 sedute complessive per un totale di quasi 11 ore di dibattito. Si sono svolte inoltre 21 audizioni di tecnici delle amministrazioni, docenti universitari ed altri esperti e rappresentanze particolarmente qualificate di interessi. A tali approfondimenti istruttori sono state dedicate complessivamente quasi nove ore. Da questo esame - che, come si vede, è stato assai lungo ed approfondito - sono emerse numerose proposte di modificazione al testo dello schema del decreto. Il Governo ha ritenuto di scorgere spesso in esso contributi effinemente migliorativi al punto da accoglierne in gran parte, facendole proprie, nel corso dell'esame.

Su questa base il relatore, in Commissione bicamerale, onorevole La Loggia, ha presentato una propria proposta di parere in versioni che via via recepivano le diverse proposte fino al testo, da ultimo depositato al termine della seduta della Commissione del 2 febbraio scorso.

Tali proposte di modificazione sono state elaborate in seno alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale per poi essere integralmente fatte proprie dalla Commissione programmazione, economica, bilancio del Senato della Repubblica, il cui parere, reso la mattina del 3 febbraio 2011, è stato poi recepito da parte del testo, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione dello scorso 9 febbraio. Successivamente, al termine dell'esame in sede di Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la proposta di parere del relatore, onorevole La loggia, unica posta in votazione, è stata respinta.

Infine, la Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati, sulla base dell'esito dell'esame nella Commissione bicamerale, ha convenuto unanimemente di soprassedere all'espressione del parere.

Il frutto del dialogo e del confronto parlamentare è ulteriormente indicato nelle osservazioni che accompagnano il testo nuovamente trasmesso dal Governo al Parlamento.

A tale proposito, vorrei sottolineare che dei complessivi 70 commi di cui si compone il decreto, che si articola in 14 articoli, quelli comunque incisi da modifiche originate da proposte dei Gruppi parlamentari nella Commissione bicamerale, con forte prevalenza di quelli dell'opposizione, sono ben 12 e generalmente di gran rilievo. Addirittura 22 sono, comunque, i commi del tutto identici ai corrispondenti commi della proposta di parere alternativa, depositata, da ultimo, lo scorso primo febbraio dall'altro relatore, senatore Barbolini, in quanto recepivano il dibattito emerso in Commissione.

L'importanza che il federalismo fiscale e municipale avrà sulle relazioni tra le istituzioni coinvolte e sulla vita quotidiana dei cittadini ha suggerito al Governo l'adozione di un metodo concertato, connotato dalla massima disponibilità al dialogo, anche riguardo agli stessi Comuni. Oltre, dunque, al confronto nella sede delle Commissioni parlamentari, il Governo ha continuato ad avere un dialogo serrato con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, che si è concretizzato in non meno di 10 riunioni a livello tecnico e politico con le rappresentanze locali.

Numerose proposte di modificazione, alle quali i Comuni si sono dichiarati favorevoli, sono state fatte così proprie dal Governo e sono via via confluite nella proposta del parere del presidente Lo Loggia. I commi comunque incisi da modifiche originate da proposte dell'ANCI sono, infatti, ben

16. 16 condivise con l'ANCI, 12 sulla base di emendamenti parlamentari, 22 le osservazioni identiche. Alla fine, vi sono 50 commi su 70, che sono stati costruiti insieme da maggioranza, opposizione e rappresentanze del territorio.

Vediamo ora i pilastri del federalismo fiscale e municipale. Le principali innovazioni rispetto al testo dello schema dello scorso agosto, sulle quali si è verificata una convergenza tra il Governo e la sua maggioranza, insieme ai Gruppi dell'opposizione e ai Comuni attengono pressoché a tutti i profili maggiormente significativi dell'impianto del federalismo fiscale e municipale.

In proposito, è bene sottolineare che l'intero sistema del federalismo, che sta gradualmente prendendo forma, non soltanto sul versante municipale, si regge fundamentalmente su due pilastri. Il primo è il processo di fiscalizzazione, ossia di trasformazione della gran parte degli attuali flussi di finanza derivata, in strumenti di autentica autonomia tributaria a disposizione degli enti territoriali nelle forme dei tributi propri, dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali.

Ridefinire un sistema fiscale complesso e stratificato come quello italiano è anche un'ottima occasione per imprimere una svolta nel senso della semplificazione. Il decreto legislativo sul federalismo municipale riduce a 10 ben 18 delle attuali forme impositive comunali.

Il secondo pilastro è la garanzia della perequazione necessaria per limitare, per i territori con minor capacità fiscale, le disparità che in tutti i sistemi di finanza decentrata risultano connesse all'esercizio dell'autonomia tributaria: perché sia chiaro per tutti che il federalismo è fatto per unire e non per dividere il Paese.

La perequazione è pensata come strumento necessario per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali. L'aspetto rivoluzionario del federalismo fiscale è che si stabilisce, finalmente, che i flussi finanziari perequativi non avranno più per ciascun ente territoriale destinatario una consistenza ricavata dal criterio della spesa storica, paradossalmente sperequativo verso chi era stato maggiormente efficiente. Il passaggio al criterio virtuoso dei fabbisogni standard segnerà la fine delle gestioni finanziarie, talvolta dissennate, che sono continuate.

Per ciascun ente si consocerà l'entità della spesa pubblica, necessaria per garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali e si potranno fornire modelli di gestione efficace ed efficiente. L'architrave del federalismo fiscale, sostenuta da questi incastri, è, in ultima analisi, un sensibile rafforzamento del legame tra responsabilità finanziaria e responsabilità politica degli amministratori di ciascun livello di Governo.

Questo legame, peraltro, sarà rafforzato grazie a meccanismi premiali e sanzionatori previsti dal distinto decreto legislativo in corso d'esame.

Passiamo dunque in rassegna, attraverso i criteri di analisi appena ricordati, le modificazioni al testo dello schema approvato lo scorso agosto accolte dal Governo.

Per quanto riguarda le principali modificazioni concernenti l'autonomia tributaria, il riferimento è innanzitutto alle modificazioni riferite alla fase transitoria.

Si tratta, in primo luogo, dell'introduzione di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, pari al 2 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, nonché della previsione di modalità che consentano di rideterminare, concordemente con la Conferenza Stato-città, le quote delle devoluzioni del gettito della compartecipazione all'IVA: quest'ultima

precisazione è stata in particolare richiesta dall'ANCI e si iscrive in un modello collaborativo di relazioni finanziarie che il Governo intende valorizzare. La modificazione inoltre riprende al tempo stesso, sia una proposta emendativa avanzata dal senatore Baldassarri, sia quanto contenuto nella proposta di parere del senatore Barbolini.

Si è provveduto poi ad estendere anche all'anno 2012 la garanzia per i Comuni dell'attribuzione di un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, sulla base di precise richieste avanzate dall'ANCI.

Sul versante dell'autonomia tariffaria, infine, si prevede ora - ancora su richiesta dell'ANCI - che, sino alla revisione della disciplina relativa ai prelievi pertinenti alla gestione dei rifiuti solidi urbani, che il Governo conta di predisporre quanto prima, continuano ad applicarsi i regolamenti comunali relativi, sia alla cosiddetta TARSU istituita nel 1993, sia alla tariffa di igiene ambientale, prevista dal cosiddetto decreto Ronchi del 1997. Resta inoltre ferma anche la facoltà per i Comuni di adottare la tariffa integrata ambientale istituita dall'articolo 238 del Testo unico dell'ambiente.

Quanto alle modificazioni riferite sia alla fase transitoria che a quella a regime, alcune interessano la fiscalità riferita al patrimonio immobiliare sito nel territorio di ciascun Comune. Il testo originario prevedeva una compartecipazione statale al gettito dei tributi della fiscalità immobiliare municipale: essa è stata eliminata. Al suo posto si attribuirà ai Comuni una quota del gettito derivante dai tributi della fiscalità immobiliare municipale riferiti alle ipotesi di trasferimento (imposte di registro e di bollo, imposte ipotecaria e catastale non relativa agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie).

Inoltre, per rendere più certe e stabili sin da subito le disponibilità finanziarie dei Comuni, si è provveduto a determinare già nel decreto legislativo la quota del gettito a questi devoluto, derivante dall'applicazione della cedolare secca sugli affitti, fissata al 21,7 per cento per l'anno finanziario 2011 e al 21,6 per i seguenti, e sempre suscettibile di rideterminazione con la garanzia di modalità condivise con le Autonomie.

Lo schema di decreto consente che, a partire dal 2014, il gettito della cedolare secca sugli affitti possa essere devoluto interamente ai Comuni, con corrispondente riduzione della quota di compartecipazione al gettito dei tributi per il caso di trasferimento immobiliare o anche, se occorre, della quota relativa al gettito dell'IVA. Questo realizzerà finalmente un vero e completo federalismo fiscale municipale.

Ancora in riferimento alla cedolare secca sugli affitti, si è prevista una riformulazione delle aliquote, con il passaggio dalla misura unitaria del 20 per cento al 19 per cento (per i contratti agevolati) e al 21 per cento (per gli altri contratti).

Inoltre, è stata introdotta la garanzia per il conduttore che sia sospesa, per un periodo corrispondente alla durata dell'opzione in favore della cedolare secca sugli affitti, la facoltà del locatore di chiedere l'adeguamento ISTAT del canone annuo o altri aggiornamenti previsti a qualsiasi titolo. In questo modo, anche l'inquilino avrà interesse alla regolarizzazione fiscale del rapporto giuridico che lo lega al locatore, così da rafforzare ulteriormente la lotta all'evasione.

A garanzia dei Comuni, poi, e su loro esplicita richiesta, sono ora previste modalità che consentono di rideterminare concordemente con la Conferenza Stato-Città le quote delle devoluzioni del gettito della fiscalità immobiliare (articolo 2, commi 8 e 9) e dell'imposta municipale propria (articolo 8, comma 5) mentre, per quanto riguarda tutti i tributi devoluti ai Comuni, è previsto che le variazioni

annuali del gettito rimangano assoggettate al principio di territorialità e non determinino modificazioni delle quote del gettito oggetto delle anzidette devoluzioni.

In questo modo si garantisce che una dinamica positiva delle basi imponibili (che è ragionevole attendersi negli anni a venire, quando avremo lasciato alle nostre spalle la crisi economica e finanziaria) rimarrà a vantaggio dei Comuni.

Tra le maggiori novità introdotte durante l'esame parlamentare in ordine all'autonomia tributaria di entrambe le fasi (transitoria e a regime), vi è poi la previsione della facoltà, per numerosi Comuni (per i capoluoghi di Provincia e quelli inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, ma anche per le Unioni di Comuni) di istituire un'imposta di soggiorno. I turisti corrisponderanno tale imposta insieme al corrispettivo dovuto alla struttura ricettiva in cui alloggeranno in misura proporzionale al prezzo e fino ad un massimo di 5 euro per notte. Di particolare interesse è il vincolo, per i Comuni percettori, ad impiegare il gettito d'imposta di soggiorno per interventi in materia di turismo, di beni culturali ed ambientali locali, e per relativi servizi pubblici locali.

E prevista poi una revisione dell'imposta di scopo, già contenuta nell'articolo 1, comma 145, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). La razionalizzazione, in particolare, è intesa ad eliminare gli elementi di criticità che ne hanno causato uno scarso successo.

Infine, è prevista una parziale sospensione del blocco dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche introdotto nel luglio 2008 a fini di coordinamento della finanza pubblica. In questo modo i Comuni riacquistano la facoltà di introdurre o modificare l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF. Tale sblocco (nei limiti dello 0,2 per cento annuo), è molto significativo non soltanto perché soddisfa una delle principali richieste avanzate dagli stessi Comuni, ma soprattutto perché conferisce loro un incremento del tasso di autonomia tributaria.

In questa chiave si spiega anche la scelta di riferire lo sblocco soltanto ai Comuni la cui addizionale IRPEF non sia già attestata su un'aliquota superiore allo 0,4 per cento, che corrisponde alla attuale media nazionale. Ovvero si dà la possibilità ai Comuni virtuosi di esercitare un diritto che avevano invece utilizzato quelli non virtuosi.

Quanto alle modificazioni riferite alla sola fase a regime, si tratta, innanzitutto, dell'eliminazione dal testo dello schema preliminare della compartecipazione statale al gettito d'imposta municipale propria (sul possesso), nonché della natura facoltativa dell'imposta municipale secondaria.

Inoltre, è stata eliminata dal paniere delle nuove entrate proprie comunali l'imposta sul trasferimento immobiliare, che era originariamente prevista come imposta autonoma nell'ambito dell'imposta municipale propria.

Sempre in merito all'imposta municipale propria, su richiesta dei Comuni, ne è ora determinata già nel decreto legislativo l'aliquota, fissata nella misura dello 0,76 per cento (o dello 0,38 per cento, in caso di immobili locati).

Si tratta di un'aliquota di equilibrio rispetto alle imposte che accorpa, e quindi non determina alcun aumento della pressione fiscale per il contribuente. Anzi, se il Comune mantiene un'aliquota allo 0,76 per cento si potrebbero conseguire, come si è già esposto in apertura, importanti risparmi.

Il testo del decreto continua a prevedere la facoltà di modificazione dell'aliquota, praticabile con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Città

ed autonomie locali. Prevede poi la facoltà, per ciascun Comune, di deliberare aumenti o diminuzioni dell'aliquota, fissati ora ad un massimo di 0,2 punti percentuali (per gli immobili locati) o di 0,3 punti percentuali (per gli altri). Inoltre, i Comuni potranno abbassare fino alla metà l'aliquota applicabile a tutte le imprese commerciali e a tutti i soggetti IRES, così da incentivare la localizzazione delle imprese nel proprio territorio.

L'assetto così impartito all'imposta municipale propria, che è stato in buona parte condiviso dall'ANCI, coniuga certezza e flessibilità valorizzando peraltro l'autonomia di ciascun Comune nel finanziamento delle politiche pubbliche che ciascuno di essi voglia determinare.

Infine, per gli atti soggetti ad imposta di registro, in caso di trasferimento immobiliare è ora prevista l'esenzione dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie, con contestuale soppressione delle vigenti esenzioni ed agevolazioni.

Passo ora alle principali modificazioni concernenti la perequazione secondo i fabbisogni standard. In merito al secondo pilastro, ovvero alla perequazione in base ai fabbisogni standard, con riferimento alla fase transitoria sono state perfezionate le modalità di ripartizione delle risorse che confluiscono nel Fondo sperimentale di riequilibrio: è stato valorizzato il criterio demografico, con una garanzia in favore dei Comuni minori e la previsione di misure premiali in favore dei Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali secondo la manovra finanziaria estiva 2010.

Per la fase a regime, in accoglimento di una rilevante proposta modificativa avanzata dal maggior Gruppo di opposizione, è stata introdotta l'istituzione nel bilancio dello Stato di un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e degli stanziamenti per le Province, nonché, per quanto riguarda i Comuni, con articolazione in due componenti (funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali). Le modalità di alimentazione e riparto saranno definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, in conformità con l'articolo 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Va ricordato che un più definito e dettagliato assetto del fondo perequativo per la fase a regime era stato esplicitamente richiesto dall'ANCI.

Passo ora alle principali modificazioni concernenti la responsabilizzazione degli amministratori locali. Con riferimento alle modifiche relative ai contrafforti innalzati per incrementare l'autonomia tributaria, nonché la fusione tra le responsabilità finanziaria e politica degli amministratori locali, ricordo che i Comuni saranno maggiormente integrati nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Pretendere che un efficace contrasto all'evasione fiscale possa essere perseguito soltanto con l'azione dello Stato è pura illusione. Non basta, infatti, che una parte del gettito evaso recuperato sia assegnata ai Comuni che si siano adoperati nella lotta all'evasione, ma occorre anche fornire alle Comunità più vicine al cittadino - innanzitutto i Comuni - gli strumenti necessari perché possano contribuire fattivamente alla lotta all'evasione.

A tal fine, il decreto prevede ora che il sistema informativo della fiscalità assicuri sempre 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 e ai contratti di somministrazione delle cosiddette utenze domestiche. Gli episodi di collaborazione tra taluni Comuni e l'Agenzia delle entrate hanno già condotto a risultati eclatanti, portando alla luce, ad esempio, il caso di un soggetto che, pur essendo proprietario di 8 immobili, non presentava alcuna dichiarazione dei redditi.

In ogni caso, vorrei ricordare che, da una parte, il decreto porta dal 33 al 50 per cento la quota assegnata fin da subito ai Comuni del gettito evaso e recuperato grazie anche alla loro collaborazione, e, dall'altra, che, fin nella prima versione del testo, si è assicurata a ciascun Comune interessato l'attribuzione del maggior gettito derivante dall'accatastamento dei cosiddetti immobili-fantasma, ossia quegli immobili che, alla data di entrata in vigore del decreto, non saranno stati ancora denunciati al catasto. Ricordo che stiamo parlando di circa due milioni di immobili.

Inoltre, il decreto prevede ora una nuova definizione, maggiormente rispettosa del dettato degli Statuti di autonomia delle Regioni a statuto speciale, dei limiti in cui il federalismo fiscale municipale, sia nella fase transitoria che in quella a regime, ha applicazione nei rispettivi territori. Esso prevede, infine, che, in ogni caso, dall'attuazione del federalismo fiscale non possa derivare, neanche nella fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti. Il federalismo, infatti, è fatto per ridurre le tasse: punto.

Vi è, inoltre, il tema della necessità di una sollecita approvazione definitiva del federalismo municipale. Debbono essere richiamati due ulteriori elementi: il coordinamento nell'attuazione e la tempistica. Quanto al primo aspetto, il Governo preannuncia che dovrà essere assicurato il coerente allineamento dei termini previsti dallo schema di decreto, rispetto ai successivi interventi del legislatore. Mi riferisco, in particolare, al differimento al 30 aprile 2011 - previsto dal decreto-legge 30 dicembre 2010, n. 225 (cosiddetto decreto mille proroghe) nel testo modificato dal Senato - del termine per gli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni di immobili non registrati in catasto.

Dovrà di conseguenza essere adeguato al 1° maggio 2011 il termine di decorrenza per l'applicazione delle connesse sanzioni (articolo 2, comma 12, dello schema di decreto legislativo).

Inoltre, il Governo si impegna fin d'ora a garantire che la determinazione dei gettiti su base territoriale sia realizzata, con particolare riguardo all'IVA, secondo un progressivo adeguamento delle capacità amministrative e gestionali.

Quanto ai tempi, non può essere trascurato un ulteriore elemento che riguarda l'entrata in vigore della riforma: i Comuni attendono da tempo il federalismo fiscale municipale e ne hanno bisogno per poter presentare i rispettivi bilanci preventivi relativi all'anno finanziario 2011. Il termine del 31 dicembre scorso previsto dal Testo unico degli enti locali è già stato prorogato, secondo le procedure previste, al 31 marzo 2011, ma è chiaro che è assolutamente necessario che le ulteriori proroghe che si rendessero necessarie, benché giuridicamente fattibili, devono essere evitate o comunque limitate.

I Comuni devono avere certezza sia delle risorse disponibili sia dei relativi tempi. A questo fine, già nel maxi-emendamento al decreto-legge cosiddetto milleproroghe di fine anno si è reso necessario prevedere che, entro il prossimo mese di marzo, il Ministero dell'interno corrisponda ai Comuni delle Regioni ordinarie un acconto, pari a quanto trasferito nel primo trimestre 2010, degli introiti che spetteranno loro sulla base del federalismo municipale. Dare ai Comuni certezze su risorse e tempi è un esercizio di responsabilità per Governo e Parlamento.