

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Proposte di risoluzione sulle comunicazioni del Governo riferite all'atto 292-bis, trasmesso dal Governo: «Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo»

PROPOSTE DI RISOLUZIONE

n. 1

GASPARRI, BRICOLO

Il Senato della Repubblica,

considerate le osservazioni svolte dal Governo e allegate al testo trasmesso, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009;

udite le comunicazioni rese dal Rappresentante del Governo, ai sensi del medesimo articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009;

considerati i singoli articoli e il complesso del testo, con modificazioni, del decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, trasmesso dal Governo il 15 febbraio 2010,

ne approva per intero i contenuti.

n. 2

FINOCCHIARO, VITALI, BIANCO, BARBOLINI, D'UBALDO, STRADIOTTO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo;

premessi che,

si tratta di un testo molto distante dalle aspettative di autonomia e responsabilità delle comunità locali che sono alla base del federalismo fiscale, ben rappresentato dalla legge n. 42 del 2009 nella quale i Senatori del Gruppo parlamentare del Partito Democratico si riconoscono pienamente, a causa dei forti condizionamenti iniziali e della mancata volontà da parte del Governo di accogliere le proposte alternative avanzate dalle opposizioni. Le motivazioni sono già state ampiamente illustrate negli interventi nella Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e nelle altre Commissioni competenti;

si è voluto procedere con un decreto sulla fiscalità comunale del tutto separato dal sistema perequativo, salvo tentare di recuperare *in extremis* con un nuovo articolo suggerito da un emendamento proposto da parlamentari del Gruppo del Partito Democratico. La legge n. 42 del 2009 disegna, invece, un sistema nel quale autonomia fiscale e perequazione sono le due facce della stessa medaglia, e per superare la spesa storica con i costi e i fabbisogni standard la perequazione è indispensabile;

senza perequazione non c'è attuazione della legge sul federalismo fiscale, non c'è garanzia di finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, né intervento per ridurre le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori. Non c'è neanche autonomia, perché non c'è alcuna corrispondenza possibile tra la richiesta di un maggior contributo alle entrate di un comune e l'erogazione di servizi ulteriori rispetto a quelli essenziali;

inoltre manca ogni corrispondenza con il principio federalista secondo cui i contribuenti di un comune devono coincidere con i beneficiari dei servizi, affinché si innesti il circuito virtuoso di responsabilità e autonomia in cui il Partito Democratico crede fermamente e che può davvero portare a migliorare le prestazioni pubbliche;

di questo principio nel decreto non c'è traccia. Non ci sono innovazioni significative, anzi la situazione è destinata a peggiorare in termini di autonomia per i comuni, che vedono un sistema fondato prevalentemente sulle compartecipazioni e le quote di gettito devolute che rappresenta una ricentralizzazione della propria finanza;

il principale tributo locale sarà l'imposta municipale sugli immobili che dal 2014 sostituirà l'ICI. La pagheranno solo i possessori di seconde e terze case, in prevalenza non residenti, e quindi che non votano per gli amministratori chiamati a decidere su quell'imposta. Per di più gli spazi di manovrabilità dei tributi per i comuni sono estremamente ridotti, sono nulli sui tributi devoluti nella fase transitoria, e sono minori rispetto a quelli garantiti fino al 2007 per la fase a regime;

l'indisponibilità del Governo a tener conto di questo fondamentale principio si è chiaramente manifestata nel non accoglimento della proposta, avanzata in Commissione, di introdurre una imposta comunale sui servizi, sostitutiva di TARSU/TIA e di addizionale comunale all'IRPEF, pagata da tutti i residenti in quanto usufruiscono dei servizi non tariffabili dei comuni, che poteva costituire il pilastro della nuova fiscalità comunale. Durante la discussione in Commissione sono state respinte anche al-

tre proposte, come l'estensione dell'IMU anche alle abitazioni principali con detrazione dall'IRPEF, che andavano nella medesima direzione;

si è cercato fin dall'inizio di evitare la chiara indicazione dell'aliquota base dell'IMUP, poiché si sapeva che sarebbe stata molto alta con un evidente aggravio del carico tributario per determinate categorie di contribuenti. Inizialmente c'era un rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, poi nello schema di decreto legislativo si è indicata l'aliquota base del 7,6 per mille;

ma tale aliquota è chiaramente sottostimata, com'è scritto nei documenti dei Servizi studi di Camera e Senato, con una conseguente grave perdita di risorse per i Comuni. Essa è probabilmente destinata ad aumentare, ma anche al livello attuale determina un incremento ingiustificato della pressione fiscale sulle imprese e i lavoratori autonomi, come risulta dai dati che stanno emergendo in questi giorni. Ciò avviene per effetto della facoltatività della riduzione di imposta fino al cinquanta per cento per gli immobili ad uso produttivo e commerciale, mentre sugli immobili locati tale riduzione è automatica.

l'insieme del provvedimento determinerà un inevitabile aumento delle tasse per i cittadini. Questo non è il frutto del federalismo fiscale, ma della decisione del Governo di tagliare 2,5 miliardi di euro ai comuni per il 2011 e il 2012, anziché incidere sulle spese improduttive dei ministeri centrali;

per questa ragione sia lo sblocco delle addizionali IRPEF che il contributo di soggiorno si tradurranno da facoltà in obbligo impositivo per migliaia di Comuni, mentre in un sistema autenticamente autonomista e federalista, i comuni hanno a disposizione numerose leve impositive senza l'obbligo di usarle per il venir meno di risorse che provengono dal centro;

si è voluto inserire nel provvedimento l'imposta sostitutiva ad aliquota unica sui redditi da locazione, la cosiddetta «cedolare secca», che il Gruppo del Partito Democratico considera necessaria e utile. Ma il Governo non ha indicato la indispensabile copertura finanziaria, nè per le certe perdite di gettito della prima fase della sua applicazione, nè per le necessarie detrazioni per gli inquilini con particolare riguardo alle famiglie;

la «cedolare secca» si propone due obiettivi fondamentali: indurre molti proprietari ad affittare i loro immobili disponibili per agire positivamente sul mercato dell'affitto, e determinare l'emersione del sommerso che si valuta essere molto ampio in questo settore. Con la proposta contenuta in questo schema di decreto legislativo nessuno di questi due obiettivi verrà raggiunto, e in più si determinerà un buco nel bilancio dello Stato, come dimostrato dai documenti dei Servizi bilancio di Camera e Senato che non si sono voluti prendere in considerazione;

resta inoltre il grave problema dell'incertezza di entrate per i comuni nella fase transitoria 2011-2013, poichè il Fondo di riequilibrio viene distribuito annualmente in base alle decisioni della Conferenza Stato – Città e autonomie locali. È molto negativo che il Governo abbia respinto gli emendamenti tesi ad estendere anche al 2013 la salvaguardia delle ri-

orse per i Comuni, e ad evitare che vi siano perdite di entrate significative e ingiustificate per ciascun Comune fino all'entrata in vigore del meccanismo di superamento della spesa storica basato sui fabbisogni *standard*;

meno risorse per i Comuni, più tasse per i cittadini, meno autonomia tributaria locale: non è certo questo il federalismo della legge n. 42, ma è quello che prevede lo schema di decreto legislativo che è ora all'esame di questa Assemblea;

tutto ciò avviene peraltro in un quadro molto deludente di applicazione della legge n. 42: mancano il patto di convergenza e gli obiettivi di servizio che dovrebbero essere contenuti nella legge di stabilità; manca la ricognizione a legislazione vigente dei livelli essenziali delle prestazioni; manca il sistema finanziario per le città metropolitane; mancano le funzioni e il sistema finanziario per Roma capitale. Le norme previste nei prossimi decreti sui sistemi perequativi di regioni ed enti locali, sugli interventi speciali per ridurre le diseguaglianze territoriali e sulla perequazione infrastrutturale ricalcano il testo della legge delega, e sono perciò inattuati;

tutto ciò premesso e considerato,

non approva le comunicazioni del Governo.

n. 3

D'UBALDO, VITALI, BIANCO, BARBOLINI, STRADIOTTO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo;

preso atto che:

nello schema di decreto in esame, si segnala l'assenza di chiari meccanismi di funzionamento del Fondo sperimentale di riequilibrio e soprattutto delle modalità di ripartizione delle risorse nei tre anni di suo funzionamento;

rispetto al sistema di perequazione a regime tutto è rinviato ad un successivo decreto legislativo correttivo ed integrativo da adottarsi ai sensi della legge n. 42 del 2009. In tale ambito, si prevede soltanto che ai fini della determinazione del fondo perequativo non si terrà conto 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;

uno degli aspetti maggiormente critici del provvedimento è che il Fondo perequativo a regime dovrà essere coordinato con la fiscalità municipale già introdotta con il provvedimento in esame, e per come sembra-

rebbero fissate le aliquote base, stando al decreto, il sistema perequativo a regime dovrebbe configurarsi come un sistema orizzontale, con tutti gli effetti e i rischi che discendono da tale situazione;

il Fondo perequativo ha lo scopo essenziale di garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali in ciascun Comune in base ai fabbisogni standard, e il finanziamento delle funzioni non fondamentali in base al principio della riduzione della differenza tra le capacità fiscali;

nello schema di decreto al nostro esame, e più in generale nell'ambito della discussione generale finora svolta sul federalismo fiscale, non si è ancora affrontata la tematica della perequazione infrastrutturale, ovvero dei criteri e dei principi necessari a garantire un omogeneo sviluppo infrastrutturale del Paese, che il Governo sembra intenzionato ad affrontare con l'ennesimo ricorso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri,

impegna il Governo

ad adottare entro brevi termini apposite misure finalizzate a definire regole trasparenti e certe per il finanziamento del Fondo perequativo a regime;

a garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e non fondamentali nei Comuni che presentano minori capacità fiscali, sia durante la fase transitoria sia in quella a regime;

ad adottare apposite misure, già nell'esercizio 2011, volte a garantire la discussione e l'approvazione, nell'ambito dei prossimi provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale, di misure finalizzate a garantire la perequazione infrastrutturale ed un equilibrato ed omogeneo sviluppo delle infrastrutture nel Paese.

n. 4

STRADIOTTO, VITALI, BIANCO, BARBOLINI, D'UBALDO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo,

premesso che,

lo schema di decreto legislativo in esame evidenzia, in via generale, alcuni aspetti critici che contraddicono lo spirito della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale municipale;

appare del tutto evidente che, così come proposto, permangono troppo penalizzati i principi cardine della responsabilità delle amministrazioni e dell'autonomia impositiva dei Comuni sanciti dalla legge delega;

solo per richiamare alcuni passaggi, l'articolo 1 della legge n. 42 del 2009, pone espressamente tra gli obiettivi del federalismo fiscale l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, province, città metropolitane e regioni, nonché la massima responsabilizzazione degli amministratori e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti;

lo schema al nostro esame non sembra rispettare a pieno quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, laddove si afferma che i decreti legislativi dovranno essere informati ai principi e ai criteri direttivi generali di autonomia di entrata e di spesa, di maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo e laddove si afferma che l'attribuzione di risorse autonome ai Comuni deve avvenire secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

ma ciò che appare più evidente è l'assenza del principio, previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera *p*) della legge n. 42 del 2009 che sancisce la tendenziale correlazione tra il prelievo fiscale e il beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa, continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri,

osservato che:

lo schema di decreto legislativo in esame contiene una serie di misure del tutto estranee alla delega prevista dalla legge n. 42 del 2009, inserite nel testo al solo scopo di recuperare un minimo assetto di equilibrio per la fiscalità municipale, e fra queste emerge in tutta evidenza lo sblocco dell'addizionale comunale sull'Irpef;

lo schema di decreto legislativo al nostro esame non realizza l'obiettivo di semplificazione del sistema tributario nel suo complesso. Tra l'altro, in questo provvedimento si è persa l'occasione di risolvere l'annosa questione TIA/TARSU che lascia nell'assoluta indeterminatezza il rapporto tra cittadini ed amministrazioni su un fondamentale servizio per l'igiene, la tutela della salute e della qualità della vita nei centri urbani. Al contrario, il numero degli adempimenti a carico dei contribuenti cresce in misura considerevole,

tutto ciò premesso,

impegna il Governo a proporre, entro brevi termini, appositi correttivi allo schema di decreto legislativo in esame finalizzati all'introduzione di un sistema alternativo di contribuzione di tutti i cittadini al finanziamento dei servizi comunali ed in particolare sostitutivo dell'addizionale comunale all'Irpef e della Tarsu/Tia.

n. 5

MORANDO, BARBOLINI, VITALI, BIANCO, D'UBALDO, STRADIOTTO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo;

premesso che:

il provvedimento in 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 delle nostre comunità locali, sull'ordinamento e la funzionalità amministrativa dei Comuni, sulla qualità della vita dei cittadini e sul carico fiscale dei contribuenti e delle imprese;

preso atto che:

l'imposta municipale propria grava esclusivamente sui cittadini non residenti nel territorio comunale, sugli esercizi commerciali e sulle attività imprenditoriali, artigianali e professionali;

nella versione dello schema di decreto legislativo in esame si conferma la soppressione della misura finalizzata al dimezzamento automatico dell'aliquota-base Imu per gli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, lasciando l'adozione di questa agevolazione ad una decisione discrezionale del Comune;

impegna il Governo ad adottare, entro brevi termini, misure correttive dell'imposta municipale propria finalizzate all'introduzione del dimezzamento automatico dell'aliquota base dell'IMU per gli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni.

n. 6

BARBOLINI, BIANCO, VITALI, D'UBALDO, STRADIOTTO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo;

osservato che:

il provvedimento in esame introduce la cedolare secca sugli affitti con un livello di aliquota al 21 per cento per i canoni liberi e del 19 per cento per i canoni concordati;

la fissazione dell'aliquota al 21 per cento per i contratti di locazione a canone libero può avere una significativa appetibilità per una parte dei contribuenti ma questa, per raggiungere i risultati attesi dalla relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento, deve essere necessariamente affiancata dalla detrazione dei canoni di locazione in favore dei locatari;

preso atto che:

in presenza di contratti di locazione a canone concordato spariscono una serie di agevolazioni, sia per il proprietario sia per il conduttore, che finora hanno garantito l'appetibilità di tale strumento: e ciò rischia di contribuire ad una forte contrazione nell'utilizzo di tale importante strumento sociale, quale si è rivelato nelle realtà in cui è stato opportunamente valorizzato e sostenuto, a vantaggio dei contratti di locazione a canone libero, con ricadute difficilmente gestibili proprio nei Comuni a più alta tensione abitativa;

impegna il Governo ad adottare, entro brevi termini, apposite misure finalizzate a garantire:

a) l'introduzione di una significativa detrazione in favore degli inquilini, anche al fine di conferire maggiore credibilità alle previsioni di emersione di base imponibile oggi sommersa;

b) l'introduzione di una serie di agevolazioni per i contratti di locazione a canone concordato, sia per il proprietario sia per il conduttore, allo scopo di evitare la contrazione nell'utilizzo di tale fondamentale strumento sociale.

n. 7

LEGNINI, BARBOLINI, VITALI, BIANCO, D'UBALDO, STRADIOTTO

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo,

premesso che:

il provvedimento in 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 di cittadini ed imprese, sull'ordinamento e la funzionalità amministrativa dei Comuni, nonché sugli equilibri complessivi della finanza pubblica;

il testo in esame, pur incorporando numerose modifiche rispetto al dispositivo originario presentato nella Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, rimane comunque privo di taluni impor-

tanti riferimenti a garanzia dell'invarianza complessiva della pressione fiscale nei confronti dei cittadini e delle imprese;

l'insieme del provvedimento è suscettibile di determinare, infatti, un sostanziale aumento del carico fiscale per i cittadini rispetto all'attuale situazione. Questo è il frutto della scelta adottata dal Governo, con il decreto n. 78 del 2010, di tagliare 2,5 miliardi di euro ai Comuni per gli anni 2011 e il 2012, anziché di andare ad incidere sulle spese improduttive dei ministeri centrali;

in particolare, il previsto sblocco delle addizionali IRPEF e l'introduzione del contributo di soggiorno e dell'imposta di scopo si tradurranno, proprio in ragione dei predetti tagli, da facoltà in obbligo impositivo per migliaia di Comuni. In un sistema autenticamente autonomista e federalista i Comuni hanno a disposizione numerose leve impositive senza l'obbligo di doverle usare per il venir meno di risorse che provengono dal centro

osservato che,

lo schema di decreto legislativo in esame contiene una serie di misure del tutto estranee alla delega prevista dalla legge n. 42 del 2009, inserite nel testo al solo scopo di recuperare un minimo assetto di equilibrio per la fiscalità municipale, fortemente compromesso dagli interventi inizialmente previsti e fra queste emerge in tutta evidenza lo sblocco dell'addizionale comunale sull'Irpef;

la previsione dell'invarianza della pressione fiscale a carico dei contribuenti, di cui al comma 2 dell'articolo 12 dello schema di decreto in esame, appare del tutto inadeguata a garantire il raggiungimento di tale obiettivo,

impegna il Governo:

ad adottare, entro brevi termini, apposite misure correttive dello schema di decreto legislativo in esame finalizzate a garantire l'invarianza della pressione fiscale a carico dei contribuenti soggetti all'Irpef e per le imprese;

a garantire, nell'ambito del complesso dei provvedimenti per l'attuazione del federalismo fiscale, un quadro di interventi volti a garantire l'invarianza complessiva della pressione fiscale, evitando di trasferire agli enti locali e alle Regioni la responsabilità delle maggiori imposizioni.

n. 8

BIANCO, VITALI, D'UBALDO, STRADIOTTO, LEGNINI

Il Senato,

udite le comunicazioni del Governo ed esaminato il testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo,

premessi che:

il provvedimento in 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 di cittadini ed imprese, sull'ordinamento e la funzionalità amministrativa dei Comuni, nonché sugli equilibri complessivi della finanza pubblica;

il testo in esame incorpora numerose modifiche rispetto al dispositivo originario e alla formulazione del parere del relatore La Loggia respinto in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. 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 degli enti locali;

in particolare, non è stato affrontato e risolto il grave problema del ristoro dei tagli a carico dei Comuni adottati con il decreto legge n. 78 del 2010, di ammontare pari ad 1 miliardo per l'anno 2011 e a 1,5 miliardi nel 2012;

il previsto sblocco delle addizionali comunali all'Irpef, introdotto da ultimo allo scopo di recuperare un certo grado di autonomia impositiva per i Comuni, e che ha alla radice la responsabilità del Governo per i tagli decisi con la manovra del decreto legge n. 78 del 2010, oltre a non garantire il pieno recupero dei tagli appare del tutto inopportuno, anche in considerazione dell'attuale livello di pressione fiscale generale;

altresì, non è stato adeguatamente risolto il problema dell'incertezza delle entrate per i Comuni nella fase transitoria, in ragione del fatto che le risorse del Fondo di riequilibrio verranno ridistribuite annualmente in base alle decisioni della Conferenza Stato – Città e autonomie locali e soprattutto in ragione del fatto che la clausola di salvaguardia delle risorse per i Comuni non è stata prevista anche per l'anno 2013,

impegna il Governo:

ad adottare, entro brevi termini, apposite misure correttive dello schema di decreto legislativo in esame finalizzate a garantire, anche per l'anno 2013, le risorse finanziarie attribuite ai Comuni nei primi due anni della fase transitoria;

ad evitare che vi siano perdite di entrate significative e ingiustificate per ciascun comune fino all'entrata in vigore del meccanismo di superamento della spesa storica basato sui fabbisogni *standard*;

ad adottare apposite misure correttive al decreto-legge n. 78 del 2010, allo scopo di ridurre l'impatto dei tagli sui Comuni e di salvaguardare la piena funzionalità dei servizi erogati dai medesimi in favore dei cittadini e delle imprese.

n. 9

BALDASSARRI, D'ALIA, RUSSO, PISTORIO

Il Senato,

premessi che:

le riforme istituzionali si dovrebbero fare avendo in mente il futuro e l'interesse generale del Paese;

una riforma in senso federalista non può comportare maggiori prelievi fiscali per i cittadini e deve necessariamente tenere conto delle differenze tra contesti regionali locali, in termini di *gap* infrastrutturali, territoriali ed economici;

la legge delega sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009, costituiva un'occasione propizia per eliminare l'enorme confusione che la riforma costituzionale del 2001 ha prodotto nello schema di ripartizione di competenze tra Stato, regioni ed enti locali. In realtà si è prodotto un aumento delle competenze amministrative per gli organi periferici senza che ciò, di contro, comportasse uno snellimento dell'attività dello Stato;

invece è stata approvata una delega in bianco al Governo per individuare la classificazione dei livelli essenziali e per determinare quali imposte si possano manovrare, con il rischio che un utilizzo distorto della leva fiscale può determinare squilibri e disuguaglianze territoriali;

una corretta attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto presupporre in particolar modo tre ragioni: ragioni politiche, in quanto il decentramento accentua la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche rafforzando la democrazia cosicché i rappresentanti politici sono più controllati nel loro operato; ragioni organizzative, in quanto le soluzioni accentrate portano ad un maggior disordine nella divisione del lavoro, mentre il decentramento favorisce una maggiore sperimentazione ed innovazione nella fornitura di servizi pubblici, incentivata da opportuni trasferimenti dal livello superiore di governo e soprattutto dalla competizione e dall'imitazione tra i governi; ragioni economiche, in base alle quali il decentramento dovrebbe produrre un aumento dell'efficienza nello svolgere determinate funzioni da parte degli enti decentrati, in particolare inerenti alla produzione di beni pubblici di interesse locale;

uno dei principi cardine per una corretta attuazione del federalismo fiscale consiste nel fatto che una vera e propria autonomia fiscale degli enti locali si giustifica soltanto nel caso in cui sussista una vera e propria autonomia di spesa, con l'attribuzione a detti enti di numerose e qualificanti funzioni, ed una perfetta coerenza tra benefici offerti dagli enti più prossimi ai cittadini rispetto ai contributi fiscali destinati agli enti stessi: solo così si rispetta uno dei fondamenti teorici del federalismo fiscale, il «Principio del Beneficio»;

collegare, infatti, il potere di imposizione tributario con quello di rappresentanza e di spesa consente di realizzare una fortissima saldatura della rappresentanza politica con la responsabilità politica rendendo più diretta la correlazione tra tassazione e beneficio: tra prelievo effettuato ai cittadini e servizio,

considerato che:

dal punto di vista procedurale il testo sul federalismo municipale, completamente nuovo rispetto a quello originariamente inviato alle Camere, trasmesso dal Governo al Parlamento il 15 febbraio scorso è incompatibile con le norme e le prassi dei regolamenti parlamentari;

lo schema di decreto sul federalismo municipale, approvato in prima lettura dal Governo il 4 agosto, è stato trasmesso alle Camere nel novembre successivo senza che si raggiungesse l'intesa con la Conferenza Unificata. Successivamente, a conclusione di un lungo e approfondito esame da parte delle Commissioni parlamentari, il relatore della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo, istituita ai sensi dell'articolo 2 della legge 42, ha proposto un parere favorevole corredato di una serie di condizioni il cui eventuale accoglimento prefigurava un testo radicalmente nuovo. Tale parere peraltro, messo ai voti, è risultato respinto. Di conseguenza non si è neppure espressa la Commissione bilancio della Camera, mentre la Commissione bilancio del Senato si è espressa sulla bozza di parere poi bocciata dalla bicamerale;

di fronte a questa plateale bocciatura sia del testo originario (totalmente riscritto dal relatore della bicamerale) che della proposta presentata dal relatore d'intesa con il Governo, l'Esecutivo ha tentato di fare come se nulla fosse e di approvare il testo bocciato in Parlamento nel corso di una riunione del Consiglio dei Ministri convocata in fretta e furia, laddove invece l'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009, stabilisce che «Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.»;

dalla disposizione citata si ricava che, affinché il Governo, «qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari», sia legittimato ad apportare al testo originario del decreto (che rimane quello del 4 agosto) «osservazioni e modifiche», occorre che un parere positivamente espresso dalle Commissioni parlamentari esista;

nel caso dello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale, al contrario, i pareri parlamentari non esistono e non perché non sia stato espresso un parere, ma perché la proposta è stata respinta. Una cosa è non uniformarsi a singole condizioni poste in sede parlamentare, altra cosa è ripresentare tal quale il testo bocciato dalle Commissioni e comportarsi come se il loro pronunciamento non vi fosse mai stato. Per superare la reiezione del parere, il Governo avrebbe avuto due strade: o ritenere i pareri non espressi e quindi, essendo decorsi i termini, approvare il testo originario approvato in agosto (soluzione impraticabile in quanto il testo «faceva acqua» da tutte le parti e avrebbe determinato la solleva-

zione dei Comuni); oppure, non conformandosi al parere respinto, avrebbe dovuto tentare di recepire le principali motivazioni di quel voto, apportando al testo del relatore alcune sostanziali modifiche. In ogni caso il testo del tutto nuovo doveva essere nuovamente sottoposto alla Conferenza unificata, passaggio che non si può ritenere assorbito dal confronto avvenuto, in sedi informali, con la sola ANCI;

dunque, lo spirito della legge sarebbe formalmente violato se i decreti attuativi del federalismo fiscale, cioè di una riforma che coinvolge l'intero sistema istituzionale, amministrativo, fiscale e finanziario della Repubblica, non fossero attuati con il massimo della condivisione e del coinvolgimento del Parlamento e del sistema delle autonomie;

se il Governo decidesse poi di porre la questione di fiducia su una risoluzione di approvazione del testo si avrebbero due conseguenze una di carattere giuridico, l'altra di natura politica: la prima è che il decreto sul federalismo municipale sarebbe esposto al giudizio di incostituzionalità del giudice delle leggi esponendo così all'incertezza e alla precarietà l'intero sistema della finanza locale. I bilanci degli enti locali sarebbero approvati sulla base di norme che la Corte costituzionale potrebbe dichiarare incostituzionali; in secondo luogo il prosieguo dell'attuazione del federalismo non potrebbe più giovare di quel clima di leale cooperazione tra istituzioni che la complessità di tale processo esige e che sarebbe invece irrimediabilmente messo in crisi se il Governo dimostrasse, con il suo comportamento, di ignorare il ruolo delle Commissioni parlamentari, e, innanzi tutto, della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, il cui deliberato verrebbe del tutto vanificato. Così come concepito, questo modello di federalismo fiscale è pericoloso innanzi tutto perché viene portato avanti esclusivamente per meri obiettivi politici piuttosto che spinto dalla necessità di risolvere realmente i problemi del Paese e la disparità tra territori e regioni per natura profondamente diversi;

anziché procedere in modo frettoloso all'attuazione del federalismo fiscale probabilmente sarebbe stato più opportuno rivedere il sistema istituzionale, in modo tale da stabilire le competenze da attribuire ai vari livelli di Governo così da delineare in modo chiaro «chi fa che cosa»; il federalismo fiscale sarebbe dovuto essere la parte finale di una più precisa riforma istituzionale;

in particolar modo le riforme da intraprendere avrebbero dovuto riguardare innanzi tutto il ridisegno dell'assetto statale, in modo da renderlo più «snello», «leggero», e meno burocratico; la riduzione del numero dei Parlamentari, visto che appare superfluo mantenerne un così alto numero con il nuovo assetto federale; l'abolizione delle Province, considerate come enti di governo periferici inutili e costosi; l'accorpamento dei Comuni, considerato che in Italia ci sono 6 mila Comuni con meno di 5 mila abitanti;

inoltre il federalismo fiscale non attua, come sempre si era annunciato, una riforma e una semplificazione dell'amministrazione locale (aggregazione dei Comuni, riduzione dei livelli di governo, specificazione-specializzazione delle funzioni) ma lascia tutto com'è. Il risultato sarà

che l'efficienza si perseguirà solo riducendo i servizi e non migliorando l'organizzazione e i costi;

il provvedimento attuativo del cosiddetto federalismo municipale sembra un'operazione di dubbio apprezzamento e costruito non tenendo affatto conto di una dotazione di risorse drasticamente ridotte rispetto al passato: sostituire la logica dei trasferimenti con la devoluzione dei tributi è sicuramente inconsistente se non si recuperano i tagli operati agli enti locali con le ultime manovre finanziarie;

il decreto legislativo in discussione in realtà comporta, infatti, un aumento mascherato dell'imposizione fiscale che ricadrà sui cittadini: sembrerebbe che il Governo stia cercando di offrire ai Comuni la possibilità di aumentare l'imposizione fiscale per ovviare agli ingenti danni provocati dai tagli ai trasferimenti operati dalle ultime manovre finanziarie;

il sistema proposto non assicura la copertura finanziaria del fabbisogno dei Comuni. Ciò vorrà dire che l'addizionale IRPEF e le altre nuove tasse (di soggiorno, di scopo) serviranno non a finanziare spese aggiuntive ma a coprire il fabbisogno ordinario;

la cosiddetta «cedolare secca» sugli affitti, che in realtà è un'imposta sostitutiva dell'Irpef sulle locazioni di abitazioni, è un provvedimento oltremodo iniquo, in quanto sposta l'imposizione immobiliare rendendola proporzionale anziché progressiva: le imposte proporzionali favoriscono indubbiamente i redditi più alti rispetto a quelli più bassi;

rispetto alla versione originaria del decreto, già insufficiente ed inconsistente, l'ultima previsione sull'istituzione della cedolare sugli affitti non prevede alcun beneficio fiscale per le famiglie affittuarie con figli;

nato con l'obiettivo di combattere l'evasione fiscale nelle locazioni immobiliari, il recupero di gettito fiscale non è quantificabile e certo, soprattutto perché non è prevista alcuna forma di contrasto di interessi tra locatore e conduttore; sarebbe molto più opportuno prevedere una deducibilità crescente degli affitti in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare;

l'istituzione dell'imposta di soggiorno è del tutto ingiustificata e ha solo l'obiettivo di aumentare l'imposizione fiscale dei Comuni e stimolare oltre tutto una competizione tra località turistiche limitrofe basata sul peso delle imposte di soggiorno applicate; costituisce inoltre un palese deterrente per l'attrazione di turisti stranieri in Italia;

le imprese del settore turistico subiranno in modo particolare l'imposta, in quanto dovranno rivedere al ribasso i loro prezzi a fronte di costi che resterebbero comunque immutati; tutto questo mentre l'OCSE, proprio di recente, ha bocciato il settore turistico italiano;

la tassa di scopo sulle opere pubbliche è in realtà un'imposta patrimoniale mascherata. È un'evidente discriminazione perché le opere pubbliche che per il 60 per cento attualmente sono fatte dai Comuni, non saranno più a carico della fiscalità generale ma ricadranno sui cittadini che rischiano di doverle pagare attraverso una patrimoniale sulle infrastrutture;

l'istituzione dell'Imposta Municipale Propria penalizzerà soprattutto le imprese e gli immobili strumentali posseduti dalle stesse: l'aliquota IMU al 7,6 per mille, infatti, comporterà un aumento d'imposizione

fiscale del 18,75 per cento circa rispetto all'attuale ICI che pagano le imprese,

impegna il Governo:

nel procedimento di adozione dei prossimi schemi di decreto legislativo per l'attuazione del federalismo fiscale, al dovuto rispetto delle istituzioni che prendono parte all'*iter* di esame e delle sedi parlamentari;

a prevedere nel decreto interventi di maggiore tutela verso le famiglie locatarie di abitazioni, in particolare quelle con più figli;

a tenere conto dell'aggravio fiscale che ricadrà sulle attività imprenditoriali a causa dell'istituzione dell'imposta municipale propria;

a rendere noti i criteri mediante i quali verrà utilizzato il Fondo Sperimentale d'Equilibrio (che sostituirà i trasferimenti) e come verrà ripartito tra i Comuni; di perequazione si parla troppo poco nei decreti legislativi, mentre l'aumento della pressione fiscale locale peserà sui cittadini e acuirà ancor di più le distanze tra i territori ricchi e quelli in ritardo nello sviluppo;

a prevedere meccanismi di «contrasto d'interessi» tra locatori e conduttori, in modo da rendere più efficace e perseguibile l'obiettivo di impedire l'evasione fiscale nelle locazioni immobiliari.

n. 10

BELISARIO, MASCITELLI, LANNUTTI, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LI GOTTI, PARDI, PEDICA

Il Governo,

udite le comunicazioni del Governo;

preso atto che:

l'unità e la indivisibilità della Repubblica costituiscono valori e principi fondamentali: tale idea di unità nazionale come «inseparabile» risulta peraltro connessa ad una articolazione statutaria pluralistica e autonomistica, disegnata dal Costituente del 1948 e rafforzata, in tale aspetto, dal legislatore costituzionale del 2001 con la riforma del Titolo V della parte Seconda della Costituzione;

sin dalla approvazione della riforma costituzionale del 2001, non è mai mancata la consapevolezza della necessità di accompagnare l'evoluzione della forma dello Stato (e dell'architettura del sistema amministrativo) con una parallela e coerente riforma della finanza regionale e locale, ispirata ai principi del cosiddetto federalismo fiscale: responsabilità finanziaria degli enti territoriali, autonomia nella provvista delle risorse, loro sufficienza rispetto ai compiti attribuiti, autonomia e responsabilità di spesa, perequazione e solidarietà;

l'ineludibilità dell'attuazione del federalismo fiscale è diventata oggi evidente sia sotto il profilo giuridico che, soprattutto, sotto quello po-

litico ed economico. Al centro di questo processo vi è, infatti, il rapporto fiscale tra i cittadini, lo stato, le Regioni e il sistema delle autonomie, nell'ambito del complessivo processo di decentramento della sovranità: dal centro alla periferia. La devoluzione di poteri, infatti, o è anche fiscale o non la si può considerare foriera di alcuna reale portata innovativa;

i Criteri di convergenza economico-finanziaria e di coesione sociale che l'Unione europea impone al nostro Paese disegnano la cornice dentro cui lo Stato democratico e repubblicano dovrebbe chiamare il sistema delle Regioni e delle autonomie locali a declinare responsabilità fiscali e autonomia di spesa. l'equilibrio complessivo della finanza pubblica e il suo controllo dinamico sono le condizioni entro cui le classi politiche, espressione del dinamismo dei territori, potranno far valere i propri talenti e le proprie vocazioni. Completare, dunque, il disegno di un sistema ordinato di rapporti finanziari tra i livelli di governo richiede che siano conciliati almeno tre principi garantiti dalla Costituzione repubblicana, come riformata nel 2001: (1) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, con propria responsabilità contabile; (2) la perequazione necessaria per l'uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni, che richiede importanti trasferimenti perequativi; (3) la sostenibilità della condizione complessiva dei conti pubblici;

anche per questo, parte essenziale del procedimento attuativo del cosiddetto «federalismo fiscale» non può che dipanarsi nella fase consultiva parlamentare. Non solo per rispondere ad una prescrizione di carattere normativo, ma piuttosto per legittimare costituzionalmente un mutamento dell'assetto statutale di carattere istituzionale, fiscale e tributario, messo in atto dalla legge n. 42 del 2009. In altri termini, attuare una riforma di così notevole rilievo al di fuori dal Parlamento nazionale, avrebbe inficiato inevitabilmente il Suo percorso e, segnatamente, la sua legittimità formale oltre che sostanziale;

il cosiddetto federalismo fiscale modella la forma e la struttura dello Stato. Incide, pertanto, sull'intimo equilibrio costituzionale, in riferimento alla distribuzione concreta dei poteri (legislativi ed amministrativi); ma soprattutto sul godimento dei diritti civili e sociali, proclamati solennemente dalla nostra Carta costituzionale, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali e – per quanto in questa sede rileva – senza distinzione di luogo di residenza. L'esplicito legame tra i livelli prestazionali ed i diritti civili e sociali rappresenta un «ponte» di collegamento tra la Prima e la Seconda parte della Costituzione. Proprio per questo il Parlamento Repubblicano non può, in alcun modo, essere estromesso da processo decisionale, ovvero neutralizzato da tale processo;

valutato che:

sin dal percorso parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 42 del 2009, il Gruppo Parlamentare dell'Italia dei Valori ha mantenuto sempre una posizione costruttiva e di dialogo, apportando il suo contributo al miglioramento dei testi, senza per questo rinunciare a vigilare sulla garanzia dei valori costituzionali di autonomia, solidarietà, effi-

cienza, responsabilità e trasparenza. Ci si è mossi, cioè, nella piena consapevolezza della necessità di dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 e della grande opportunità che tale attuazione costituisce, laddove determina il passaggio dalla spesa storica ai costi *standard* e dove valorizza il binomio autonomia-responsabilità, al fine di mettere in moto un processo virtuoso che porti ad una maggiore efficacia ed efficienza dell'amministrazione pubblica nel suo complesso;

contestualmente vi è stata la consapevolezza dei rischi che un'attuazione distorta e strumentale può provocare per l'unità del paese e per i diritti sociali ed economici dei cittadini, in presenza di un quadro istituzionale ancora indefinito riguardo alla distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo e, in conseguenza, di grandezze finanziarie non ancora quantificate né quantificabili;

in particolare, nell'ambito del procedimento attuativo della legge delega n. 42 del 2009, risultano sinora emanati tre decreti legislativi: in materia di federalismo demaniale, di Roma Capitale e di determinazione dei fabbisogni *standard*. Una loro analisi – seppur scarna – dimostra come il percorso federalista risulti, sinora, assai deludente: volto, cioè, più che a esplicitare normativamente le preziose indicazioni delle legge delega, a issare «bandiere» di carattere meramente propagandistico, senza portata realmente modificativa a vantaggio dei cittadini, degli elettori e dei contribuenti;

al tal proposito, considerato segnatamente che:

nell'ambito del primo decreto legislativo adottato (decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 – Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), dopo una integrale riscrittura del provvedimento in seno alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, anche a seguito dell'accoglimento di rilevantisime proposte emendative presentate dal nostro Gruppo ed accolte, l'«Italia dei Valori» ha espresso voto favorevole, nella ferma convinzione che la responsabilizzazione della gestione locale del Paese debba passare – inevitabilmente – anche per il trasferimento di una dotazione patrimoniale per le amministrazioni locali, peraltro già sancita all'articolo 119 della Costituzione;

sul secondo decreto legislativo adottato (decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 – recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale) si è registrata, viceversa, la sostanziale abdicazione – da parte del Governo – nel voler rispettare la delega assegnatagli. È infatti emersa, nella stesura del provvedimento, la esclusiva preoccupazione di regolamentare lo *status* giuridico ed economico dei membri eletti e di governo dell'ente (compresa la disciplina dei compensi e quella dei permessi retribuiti) eludendo, e rinviandole ad una più puntuale regolamentazione, le funzioni di Roma Capitale, costituzionalmente necessarie. Soltanto queste ultime sono infatti volte a rispondere ai reali e concreti bisogni ed esigenze di efficienza amministrativa e gestionale dell'ente. Si è dimostrato, in tutta evidenza, la fissazione di una priorità «castale»:

si è anteposta, cioè, la questione dello *status* degli amministratori alla possibilità di fornire reali strumenti di controllo e di gestione riferiti ad un territorio caratterizzato da peculiari problematiche di primario rilievo;

medesimo atteggiamento è stato assunto dal Governo in occasione della emanazione del terzo decreto legislativo (decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 – recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* di Comuni, città metropolitane e Province). La definizione dei fabbisogni *standard* costituisce, in vero, l'architrave su cui dovrebbe poggiare l'intero impianto del cosiddetto «Il federalismo fiscale». Dalla loro esatta determinazione deriverà e dipenderà – direttamente – la concreta salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sanciti nella parte prima della Costituzione. Tale provvedimento, viceversa, fortemente contrastato dal Gruppo Italia dei Valori, contiene rilevantissimi *vulnus* di carattere costituzionale, normativo e finanziario. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento nel procedimento di determinazione (e non meramente di controllo) dei fabbisogni *standard*, l'inidoneità formale e sostanziale della fonte «sub normativa» per la loro adozione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in luogo di imprescindibile decreto legislativo), la parziale elusione della *ratio delegationis* rispetto alla legge n. 42 del 2009, oltreché la non quantificazione dei relativi oneri finanziari sono solo alcuni aspetti di criticità citati nelle proposte di parere alternativo presentate in data 25 gennaio 2011 e in data 1 febbraio 2011 in seno alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;

a prescindere, tuttavia, da dette valutazioni di merito, su tali decreti legislativi la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha opportunamente esercitato il suo potere consultivo, al quale il Governo si è sostanzialmente attenuto, in sede di emanazione di detti decreti legislativi;

considerato, in particolare, che:

in riferimento allo Schema di decreto legislativo in materia di Fisco Municipale, in data 3 febbraio 2011, la Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale ha respinto la proposta di parere favorevole condizionato, formulata dal relatore e volta a recepire le ipotesi modificative formulate dal Governo;

sebbene tale parere consultivo, al di là delle opportune valutazioni di carattere procedurale, assuma – come detto – una rilevanza assolutamente primaria nell'ambito della fase attuativa della legge delega n. 42 del 2009, il Governo, convocando un Consiglio dei ministri in via straordinaria, ha approvato nella medesima data, in via definitiva, un decreto legislativo identico al testo respinto dalla Commissione Parlamentare Bicamerale;

in data 4 febbraio 2011, il Presidente della Repubblica, in relazione all'emanazione ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, del testo del decreto legislativo, ha rilevato l'assenza «delle condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dal-

l'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari. Pertanto, il Capo dello Stato ha comunicato al Presidente del Consiglio di non poter ricevere, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza, il decreto approvato ieri dal Governo». Il Presidente della Repubblica ha inoltre rilevato che: «il testo è diverso da quello originariamente approvato dal Governo e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere ai sensi e per gli effetti delle disposizioni richiamate ed è identico alla proposta di parere favorevole condizionato formulata dal Presidente della Commissione bicamerale: proposta che è stata respinta dalla stessa Commissione ai sensi delle norme stabilite dai Regolamenti parlamentari allorché su di una proposta si registri parità di voti e dello stesso articolo 7, comma 1, del Regolamento interno della Commissione bicamerale. Né tale pronunciamento può evidentemente assimilarsi ad una mancanza di parere. Su quel testo la Commissione bilancio della Camera ha successivamente deliberato all'unanimità di non esprimersi proprio perché lo ha considerato «superato» per gli stessi motivi. Infine il Governo deve ottemperare all'obbligo previsto dall'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 2 della legge delega di esporre sia alle Camere sia alla Conferenza unificata le ragioni per le quali ha ritenuto di procedere in difformità dai suindicati orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella stessa Conferenza, come risulta dal verbale in data 28 ottobre 2010»;

il Capo dello Stato ha inoltre rilevato che «non giova ad un corretto svolgimento dei rapporti istituzionali la convocazione straordinaria di una riunione del Governo senza la fissazione dell'ordine del giorno e senza averne preventivamente informato il Presidente della Repubblica; tanto meno consultandolo sull'intendimento di procedere all'approvazione definitiva del decreto legislativo»;

«ciò considerato sul piano strettamente procedimentale ho infine richiamato l'attenzione del Governo sulla necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale. La rilevanza e delicatezza delle conseguenze che ne deriveranno sull'impiego delle risorse pubbliche e in particolare sull'assetto definitivo del sistema delle autonomie delineato dal nuovo titolo V della Costituzione suggerisce infatti un clima di larga condivisione, così come si è del resto verificato in occasione della approvazione della legge n. 42 del 2009 e della emanazione dei tre precedenti decreti delegati. E di ciò ho avuto modo di dare più volte pubblicamente atto, ritenendolo il metodo più corretto ed utile per l'attuazione di una così importante riforma costituzionale. Se in questo caso non c'è stata condivisione sul piano sostanziale, più che opportuno resta evitare una rottura anche sul piano procedimentale, per violazione di puntuali disposizioni della legge»;

esaminato, quindi, il testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e le relative osservazioni del Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009, trasmesso al Presidente del Senato

della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati in data 15 febbraio 2011;

valutato che:

trattandosi di fisco municipale va preliminarmente sottolineato che la situazione economico-finanziaria degli enti locali si attesta attualmente su un profilo di estrema criticità, derivante anche dai rigidi vincoli del patto di stabilità interno nonché, soprattutto, dalle ingentissime decurtazioni dei trasferimenti erariali messi recentemente in atto da numerosi provvedimenti di carattere normativo, tali da incidere pesantemente l'erogazione di servizi essenziali per i cittadini;

nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione Bicamerale, anche attraverso la presentazione di un articolato parere alternativo, il Gruppo «Italia dei Valori» ha analiticamente evidenziato le criticità di ordine costituzionale e normativo, sia dello schema di decreto originario, che delle proposte modificative susseguitesi. Si sono dimostrate le criticità ed i vuoti del provvedimento, nonostante le diverse modificazioni intervenute. Si è dimostrato, in altri termini, come i principi condivisi dal Gruppo «Italia dei Valori», in occasione dell'approvazione della legge delega n. 42, si siano di fatto dissolti sotto il profilo formale e sostanziale;

segnatamente, la sconfessione della legge n. 42 – su cui il nostro Gruppo ha convintamente votato a favore – si attesta, principalmente e sinteticamente, su tre rilevantissimi profili: (a) la negazione del principio della maggiore responsabilizzazione economico-gestionale degli amministratori, locali. L'autonomia tributaria riservata ai Comuni per tassare i non residenti, oltreché la tassa di soggiorno, contrastano il liberale principio del *no taxation without representation*. Nuove imposte, cioè, su soggetti che non potranno valutare democraticamente i propri amministratori; (b) lo schema del decreto del governo è fortemente intrecciato alla definizione dei fabbisogni *standard*: questione tuttora segnata da incertezza totale. Il germe dell'indeterminatezza che già infettava il precedente decreto legislativo sui fabbisogni *standard* si traspone, inevitabilmente e in tutta evidenza anche nel presente provvedimento; (c) la grande questione economico-tributaria. Dal punto di vista complessivo, il testo dello schema del decreto legislativo sul federalismo municipale potrebbe potenzialmente determinare un aumento assai significativo del prelievo fiscale a carico dei cittadini. Al di là delle valutazioni di ordine generale, tali nuove imposte non fanno che tradire sotto il profilo strettamente normativo la legge «madre» sul federalismo fiscale: non era, infatti, prevista l'introduzione di alcuna nuova imposta, tale da determinare un aggravamento fiscale. Anzi, l'articolo 28, comma 2, lettera *b*) della legge n. 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» oltreché, soprattutto, la salvaguardia «dell'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria». L'aumento potenziale della pressione fiscale complessiva del presente decreto è dimostrata, in modo chiaro ed inequivocabile, anche dal non accoglimento, da parte del Governo, né da parte della maggioranza, della pro-

posta emendativa n. 21, presentata dal Gruppo Parlamentare «Italia dei Valori» che mirava proprio alla sua invarianza;

paradossalmente, a questo schema di decreto va riconosciuto un merito. Il rischio di disgregazione Nord-Sud (ricchezza-povertà), che caratterizzava il decreto legislativo precedente concernente la determinazione dei fabbisogni *standard*, sembra aver lasciato il posto ad una logica tributaria unitaria. Maggior prelievo fiscale per tutto il Paese, indipendentemente dalla latitudine di residenza; unità del Paese in forza dell'aumento fiscale collettivo. Il minimo comune denominatore del provvedimento uniformerà il Paese, in quanto ne svuoterà unitariamente l'economia e la crescita;

considerato segnatamente che:

lo schema di decreto legislativo in esame presentato dal Governo (Atto del Governo n. 292-*bis*) innova profondamente il testo a suo tempo presentato alla Commissione parlamentare (Atto del Governo n. 292): esso recepisce, infatti, diversi dei rilievi e delle osservazioni fatte su quel testo. Al punto da presentare significative differenze anche rispetto alla versione risultante dalla proposta di Parere del Relatore, onorevole La Loggia. Nonostante ciò residuano numerosi profili di criticità che si intende in questa sede evidenziare;

all'articolo 2, così come riformulato, le principali criticità attengono alla disciplina del Fondo sperimentale di riequilibrio (comma 3), di cui appare estremamente indeterminata la disciplina, concernente modalità di finanziamento e di riparto, nella sostanza totalmente demandata ad un decreto ministeriale, previo accordo sancito in Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Gli unici criteri in concreto individuati attengono, difatti, alla previsione (fino al 2013) di una quota del 30 per cento del Fondo da distribuire in base al numero dei residenti: criterio, questo, che tuttavia non si comprende a quale logica perequativa (per fabbisogno o per capacità fiscale) debba rispondere;

all'articolo 3 è introdotta la nuova forma di imposizione sui redditi da fabbricato, denominata cedolare secca sugli affitti. L'effetto di tale modifica determinerà la sottrazione, alla tassazione progressiva propria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di un'ulteriore tipologia di redditi, oltre a quelli di capitale. E ciò appare criticabile. Innanzitutto perché la progressività del sistema tributario è oggi affidata, esclusivamente, all'imposta sul reddito delle persone fisiche (non vi sono altre imposte progressive); sicché, sottraendo base imponibile a tale imposta, se ne riduce peso ed importanza all'interno del sistema tributario. La scelta di assoggettare a tassazione proporzionale i canoni di locazione arreca, così formulata, un grave *vulnus* al modello d'imposizione voluto dalla Carta costituzionale, in palese violazione anche dell'articolo 2, lettera *i*), della legge n. 42 del 2009, ai sensi del quale costituisce 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». Per effetto della nuova imposta, i

redditi derivanti dal capitale saranno (eccezione fatta per le locazioni di fabbricati ad uso commerciale) soggetti ad una tassazione proporzionale, laddovè i redditi da lavoro continueranno (soli) a restare soggetti ad una tassazione progressiva. La fissazione dell'aliquota nelle due soglie del 21 per cento e 19 per cento comporta, peraltro, che il vantaggio, in termini di minore tassazione, sarà consistente per i contribuenti con aliquota marginale alta (43 per cento) e praticamente nullo per quelli con aliquota bassa (23 per cento). Tutto questo, infine, anche perché si è dell'avviso che, se mai ci potrà essere un recupero di materia imponibile per effetto dell'emersione degli affitti in nero, ciò dipenderà dall'inasprimento delle sanzioni contemplato per il caso di omessa o infedele registrazione e/o dichiarazione (peraltro, le pesanti sanzioni previste – comma 8 – sono limitate ai contratti di locazione da registrare; restano quindi esclusi i contratti di durata inferiore ai trenta giorni, ordinariamente impiegati nelle località turistiche), nonché 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 10, articolo 2). Ulteriore critica alla cedolare secca sugli affitti attiene alla circostanza che, del nuovo regime, beneficeranno, nei fatti, soltanto i proprietari in mancanza di interventi a favore degli inquilini. L'unica misura a favore di quest'ultimi, a parte l'eliminazione della metà dell'imposta di registro sui contratti di locazione (1 per cento), è infatti a carico dei proprietari, che ove decidessero di beneficiare dell'imposta sostitutiva devono rinunciare all'indicizzazione del canone. Ma si tratta di una misura non certo soddisfacente, dal momento che i vantaggi per proprietari, ed inquilini risultano eccessivamente sperequati. Senza dimenticare che per i contratti in corso, laddove l'imposta di registro sia stata già corrisposta per l'intera durata del contratto (come consentito dalla Nota e all'articolo 5 della Tariffa, arte I, del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/86), all'inquilino non spetterà alcun vantaggio ulteriore, posto che, in caso di opzione per il regime sostitutivo, non è dato il rimborso dell'imposta di registro e bollo già pagate.

Sarebbe pertanto opportuno ampliare le detrazioni a vantaggio degli inquilini, reperendo le necessarie risorse anche attraverso una rimodulazione delle aliquote previste;

L'articolo 4 riconosce ai Comuni capoluogo di provincia, alle unioni di Comuni nonché ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte la possibilità di istituire una imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, da applicare secondo criteri di gradualità, in proporzione al prezzo e sino a 5 euro per notte di soggiorno. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria imposta: sperequata sia sotto il profilo dei soggetti fiscali attivi (una particolare categoria di Comuni: quelli, appunto, turistici), nonché su quello dei soggetti fiscali passivi (non si comprende con esattezza se, in concreto, sia il gestore con rivalsa sul cliente, ovvero direttamente il cliente-turista). Soltanto il Gruppo Parlamentare dell'Italia dei Valori, in seno alla suddetta Commissione Parlamentare, ha proposto formalmente la soppressione di tale misura tributaria. E lo ha fatto per una serie di ragioni, di

ordine politico-economico, che si tenta di illustrare assai brevemente. In primo luogo, la norma, in considerazione della sua indeterminatezza soggettiva fissata con fonte sub-legislativa, è viziata da chiara incostituzionalità. L'articolo 23 della nostra Carta costituzionale, infatti, sancisce che «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Una riserva di legge assoluta, dunque, che viene di fatto sostituita da regolamento governativo da adottare in concerto con la Conferenza Stato-Città autonomie locali. Inoltre, il chiaro effetto depressivo sul comparto turistico, già investito da una crisi significativa e sui cui già grava una pressione fiscale complessiva che lo rende debole sotto il profilo competitivo internazionale. Non è retorico sostenere che il settore turistico del nostro Paese, soprattutto quello che nasce e si sviluppa nei contesti «cittadini» rappresenta, o meglio dovrebbe rappresentare, il core business nazionale, la missione dell'«Azienda Italia». Il nostro Paese è composto diffusamente da città d'arte e il significativo afflusso turistico – che va a determinare il cosiddetto «turisdotto» – rappresenta una fonte rilevantissima di ricchezza nazionale. Inoltre tale ipotesi vessatoria colpisce chi viaggia e pernotta fuori casa non solo per vacanza, ma anche per lavoro o per motivi di salute. L'imposta di soggiorno rappresenta, inoltre, un tributo che colpisce i non residenti, coloro quindi che non votano, e che, come tale, non può certo essere ritenuto «responsabilizzante», se non in via solo mediata. Se la responsabilità per gli amministratori, collegata a tale tributo, è colta dalla prescrizione di un vincolo sul gettito, che deve essere destinato sostanzialmente a finanziare interventi in materia di turismo, rileva l'assoluta mancanza di strumenti di garanzia della puntuale e coerente osservanza di simile vincolo;

all'articolo 5 si prevede che, con Regolamento, venga disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale Irpef ovvero di aumentarla. È primariamente criticabile l'eccessiva vaghezza di una previsione che, di contro, dovrebbe portare a riconoscere ai Comuni un importante strumento di responsabilizzazione politica ed amministrativa, quale è appunto l'addizionale. Si critica inoltre, ed in ogni caso, la mancata previsione di una misura volta ad assicurare che, nel caso di esercizio del predetto potere da parte del Comune, intervenga, quale bilanciamento della pressione fiscale complessiva, una riduzione dell'Irpef erariale: come invece prescritto dall'articolo 28 della legge n. 42 del 2009. A rigore, infatti, la prescrizione del successivo articolo 12, comma 2, per cui dall'attuazione dei decreti legislativi non può derivare «alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti» appare eccessivamente generica ed indeterminata, priva come è di adeguati strumenti idonei a prevenire una simile eventualità. D'altra parte, ove risultasse idonea al risultato cui è diretta, la previsione da ultimo richiamata, in difetto di meccanismi di bilanciamento della pressione fiscale tra i diversi livelli di governo, si traduce in una totale negazione di margini di autonomia fiscale per i Comuni;

all'articolo 6 si prevede che, con Regolamento governativo, venga potenziata ed integrata l'imposta di scopo di cui all'articolo 1, comma

145, legge 296 del 2006. Tale imposta, quindi, dovrebbe diventare (tornare ad essere) a pieno titolo uno degli strumenti tributari a disposizione dei Comuni. Tuttavia – va evidenziato – l'imposta in oggetto, per come è stata congegnata, risulterebbe un'addizionale all'ICI. Ebbene, posto che l'ICI, casi come anche la futura imposta municipale propria (IMU), non si applica alla prima casa, anche l'imposta di scopo si tradurrà inevitabilmente nell'ennesimo tributo pagato da chi non ha il potere di sanzionare la scelta degli amministratori. In spregio, ancora una volta, della filosofia del cosiddetto federalismo fiscale, secondo cui il potere di imporre tributi è, innanzitutto, responsabilità verso i propri residenti-elettori;

agli articoli 8 e 9 viene introdotta una nuova imposta, la citata IMU, che tuttavia replica in modo pressoché integrale, sul piano sostanziale nonché su quello procedimentale, l'ICI. Ragione per cui non se ne comprende la *ratio* istitutiva. Profili di particolare criticità si rilevano, ad ogni modo, con riguardo al parzialmente nuovo regime di esenzione dall'IMU principale. Da un lato, perché è prevista l'esenzione solo per gli immobili, oltre che dello Stato, di Regioni, Comuni, Province ed altri enti territoriali solo se posseduti sul proprio territorio e se destinati in via esclusiva a finalità istituzionale. L'effetto che si determina è paradossale, giacché saranno soggetti ad imposta gli immobili del Comune che, pur presenti sul proprio territorio, non sono destinati, in via esclusiva, a finalità istituzionale. Dall'altro, perché tra le esenzioni oggi previste per l'ICI dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 504/92, viene riconfermata per l'IMU quella di cui alla lettera *i*) (immobili utilizzati da enti non commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive) che – come noto – rappresenta un'ipotesi al momento *sub iudice* presso la Commissione europea, giacché sospettata di integrare un aiuto di Stato vietato. Inoltre, non è stata richiamata quella prevista alla lettera *g*) per 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). È stata definita, questa, una nuova tassa patrimoniale che colpirà pesantemente artigiani e commercianti: coloro che, forse, stanno già pagando il prezzo più alto della perdurante crisi economica; all'articolo 10 viene modificata l'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari. La misura appare, tuttavia, non prevista dalla legge delega. L'articolo 12 della legge n. 42 del 2009 prevede certamente anche la trasformazione di tributi statali, ma segnatamente nell'ottica di introdurre nuovi tributi propri dei Comuni. Ebbene, non si può certo ritenere che l'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari venga a costituire un simile tributo: tale imposta è, e rimarrà, un'imposta di carattere erariale, di cui viene solo prevista la devoluzione di una quota di gettito ai Comuni. Non convince l'eliminazione generalizzata di tutte le agevolazioni e la previsione di una misura minima del tributo (mille euro): «pagare meno ma pagare tutti» può essere un valido motto per combattere l'evasione, ma non certo per decretare i criteri di riparto della spesa pubblica. Tra le agevolazioni

che vengono soppresse, in particolare, sembrano rientrare quelle a favore delle ONLUS;

all'articolo 13, la principale criticità della previsione del Fondo perequativo per Comuni attiene al fatto che la disciplina, ivi dettata, appare assolutamente generica e lacunosa. Praticamente per nessuno dei criteri direttivi enunciati dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 sono individuate le modalità di attuazione, come invece richiesto dalla delega. La disciplina del Fondo, il suo funzionamento, il suo finanziamento ed il suo riparto sono interamente demandati ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: ad una fonte di produzione del diritto, ben diversa da quella sancita dalla legge delega, sottratta peraltro alle procedure ed ai controlli parlamentari e costituzionali, ivi dettati per l'adozione dei decreti legislativi;

non approva le comunicazioni del Governo e lo impegna:

sotto il profilo generale:

a) a voler salvaguardare la correttezza formale e sostanziale dei rapporti istituzionali rispetto alla totalità degli organi costituzionali, preservandone la dignità oltretutto l'indipendenza e l'autonomia: segnatamente nei confronti del Parlamento;

b) a voler riconoscere nella bandiera tricolore, nell'inno nazionale ed in Roma Capitale i simboli fondamentali dello Stato repubblicano e del patrimonio dei valori nazionali riconosciuti nel testo della Carta Costituzionale, ascrivibili tra i principi cardine dell'ordinamento, ovvero tra i fattori base di integrazione della comunità statale nel suo complesso;

c) a voler sostenere – in sede di approvazione del disegno di legge cosiddetto «Carta delle Autonomie», già approvato dalla Camera dei deputati e giacente al Senato della Repubblica – modificazioni normative volte alla soppressione delle Province, all'accorpamento obbligatorio delle amministrazioni comunali più piccole, alla razionalizzazione del personale politico degli enti locali e delle società da essi direttamente o indirettamente controllate;

d) a voler pedissequamente rispettare i principi ed i criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 42 del 2009 nell'ambito della emanazione dei decreti legislativi attuativi rimanenti;

con riguardo al testo dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, così come trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009:

a) a voler prevedere un vincolo per assicurare l'invarianza della pressione fiscale a carico dei contribuenti, segnatamente volto ad inibire il preventivabile aumento delle imposte, ad opera delle amministrazioni centrali e periferiche. Prevedere, quindi, forme di compensazione in base alle quali, all'innalzamento della pressione locale corrisponda una pari riduzione di quella erariale e regionale;

b) a voler introdurre misure idonee a recuperare la progressività dell'imposizione, gravemente pregiudicata dall'introduzione della cedolare secca sugli affitti, in conformità all'articolo 53 della Costituzione, nonché all'articolo 2, lettera *l)*, della legge n. 42 del 2009;

c) a voler prevedere misure di sostegno per i locatori, quali, in *primis*, la deducibilità dei canoni ovvero l'innalzamento della detrazioni fiscali *ex* articolo 16 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi;

d) a voler prevedere misure idonee a responsabilizzare gli amministratori locali verso i propri elettori, per rimediare ad un sistema di fiscalità locale che appare estremamente orientato ad esternalizzare, prevalentemente sui non residenti, il peso del prelievo fiscale;

e) a voler sopprimere l'imposta di soggiorno, affrontando la complessiva disciplina fiscale e tributaria per il settore turistico in apposita proposta normativa volta segnatamente alla: (1) riduzione del carico fiscale, anche in forma incentivante, a fronte di investimenti settoriali; (2) introduzione di un vincolo di esclusività – riferito alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere di rilevanza turistica – sul gettito derivante da eventuale imposta di scopo turistica; (3) previsione di strumenti di garanzia della puntuale e coerente osservanza di tale vincolo impositivo, nei confronti delle amministrazioni che intendono eventualmente avvalersene.
