

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per l'attuazione del federalismo fiscale

#### S O M M A R I O

|   |     |
|---|-----|
| Variazione nella composizione della Commissione .....   | 120 |
| Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale ..... | 120 |
| ALLEGATO 1 (Ulteriore nuova formulazione della proposta di documento presentata dal presidente della Commissione) .....             | 133 |
| ALLEGATO 2 (Nuove formulazioni di emendamenti) .....  | 139 |
| ALLEGATO 3 (Documento approvato) .....  | 141 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....   | 132 |

Martedì 29 maggio 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Intervengono il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani.

#### La seduta comincia alle 13.40.

#### Variazione nella composizione della Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, comunica che il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Alfredo Mantica, in sostituzione del senatore Alberto Balboni, dimissionario.

#### Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del documento rinviato, da ultimo, nella seduta del 22 maggio 2012.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte di aver predisposto una ulteriore nuova formulazione della proposta di documento, nella quale sono stati inseriti, oltre che gli emendamenti che erano stati accolti nella seduta del 22 maggio scorso, anche ulteriori emendamenti, eventualmente riformulati (*vedi allegato 1*). Segnala altresì che il punto 12-*bis* della nuova formulazione riprende una questione sollecitata dall'ANCI. Avverte infine che il senatore Belisario ha predisposto una riformulazione dei propri emendamenti 22 e 31 (*vedi allegato 2*). Propone quindi di procedere alla votazione esclusivamente degli emendamenti per i quali ciò sia espressamente richiesto.

La Commissione concorda.

Il deputato Roberto SIMONETTI (LNP), nell'illustrare il contenuto dell'emendamento Paolo Franco 37, interamente sostitutivo del documento, evidenzia le differenze fondamentali rispetto al testo proposto dal Presidente della Commissione. In primo luogo segnala una diversa visione

strategica dell'IMU, che deve essere eliminata in relazione all'abitazione principale. La quota del cinquanta per cento a valere sugli altri immobili non deve inoltre essere destinata allo Stato, ma rimanere nelle disponibilità degli enti locali. Per quanto riguarda il federalismo demaniale, si chiede la piena attuazione del decreto legislativo approvato dal Governo con il parere favorevole della Commissione, con il trasferimento dei beni agli enti territoriali, mentre nel documento si propone una revisione della disciplina in questione anche alla luce di una decisa azione di riduzione del debito pubblico: in sostanza verrebbe meno il principio di dotare gli enti territoriali di un proprio patrimonio. Altri punti centrali della proposta emendativa riguardano la valorizzazione dello strumento dell'addizionale IRPEF, l'istituzione del Senato federale e la riduzione del numero dei parlamentari, il ritorno al sistema di tesoreria unica previgente rispetto alle modifiche introdotte dal Governo Monti, nonché al sistema di elezione diretta per gli enti intermedi, quali le province.

Ringrazia in ogni caso la Presidenza per aver posto in votazione la proposta interamente sostitutiva del testo del documento, considerandola come emendamento, in conformità con quanto richiesto dal Gruppo della Lega Nord.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, dichiara di comprendere le motivazioni della proposta interamente sostitutiva avanzata dai membri del Gruppo della Lega Nord, pur non condividendole.

La Commissione respinge l'emendamento Paolo Franco 37.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce gli emendamenti Paolo Franco 1, Lanzillotta 2, 3, 4 e 5, nonché la nuova formulazione dell'emendamento D'Ubaldo 6, già accolta dal presentatore nella seduta del 22 maggio scorso.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) insiste per la votazione dell'emendamento

D'Ubaldo 6, come riformulato, dichiarando il dissenso del proprio Gruppo su tale emendamento dal momento che la legge delega non ha per fondamento la perequazione, quanto piuttosto la responsabilità dei singoli enti rispetto all'utilizzo delle risorse provenienti dal proprio territorio.

La Commissione approva l'emendamento D'Ubaldo 6, come riformulato.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce gli emendamenti Lanzillotta 7, come riformulato, e Lanzillotta 8.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD), illustrando il proprio emendamento 9, ritiene eccessiva la sanzione prevista per violazione da parte dei comuni del patto di stabilità interno nella formulazione disposta recentemente con il decreto-legge n. 16 del 2012, in quanto è stato eliminato il riferimento al limite massimo del tre per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo quale importo di riduzione del fondo perequativo, che era sembrato un giusto punto di equilibrio in sede di esame dello schema di decreto legislativo n. 149 del 2011 su premi e sanzioni. In realtà porre un limite percentuale non risultava appropriato, in quanto l'ente locale sarebbe stato assoggettato ad una riduzione pari all'importo massimo del tre per cento delle proprie entrate correnti, a prescindere dall'ammontare dello scostamento rispetto all'obiettivo programmato. Poiché tuttavia il Governo non ha provveduto ad individuare un altro meccanismo più appropriato, con l'emendamento in esame propone la determinazione di un importo massimo della sanzione che deve essere commisurata all'entità della spesa corrente. Considera peraltro inesatta la formulazione introdotta come ultimo periodo del punto 5) del dispositivo della proposta di documento, in quanto le sanzioni da comminare in caso di violazione del patto di stabilità interno non sono e non possono essere oggetto delle discus-

sioni che hanno luogo a livello europeo. Chiede pertanto che l'emendamento 9 a sua firma sia posto in votazione.

Il senatore Walter VITALI (PD), pur condividendo le motivazioni espresse dal collega Nannicini, ritiene che la formulazione introdotta nella proposta di documento della Presidenza non abbia carattere dilatorio, né intenda aggirare la questione in esame. La materia delle sanzioni, infatti, è stata definita sulla base di un accordo Governo e comuni e il Governo italiano, come più volte dichiarato, intende affrontare in sede europea anche alcuni aspetti del patto di stabilità con ricadute determinanti sulla finanza dei comuni, tra cui, in primo luogo, lo scomputo dagli obiettivi del patto delle spese in conto capitale.

Il sottosegretario Vieri CERIANI sottolinea che il Governo non può che concordare con la formulazione contenuta nella proposta di documento della Presidenza. Concorda che la disciplina delle sanzioni può avere effetti fortemente penalizzanti sui comuni; ritiene peraltro che tale disciplina sia necessaria al fine di rendere credibile la manovra di finanza pubblica. Ricordando l'impegno del Governo in sede comunitaria per ottenere una revisione del patto di stabilità, sottolinea lo stretto collegamento e la necessaria simmetria tra patto di stabilità nazionale e patto di stabilità interno.

Il deputato Marco CAUSI (PD) ritiene che il tema posto dal collega Nannicini sia di grande rilievo: nel 2011 solo il 4,4 per cento dei comuni ha sfiorato il patto, mentre molti comuni hanno conseguito risultati di saldo assai migliori rispetto agli obiettivi posti dal patto medesimo. Sottolinea che il mancato rispetto dei vincoli è spesso derivato dal fatto che alcuni comuni hanno preferito violare il patto di stabilità piuttosto che interrompere investimenti in corso di realizzazione, in quanto l'ammontare della sanzione comminata sarebbe risultato inferiore all'ammontare delle spese contrattuali e giudi-

ziarie che avrebbero sostenuto a seguito della chiusura dei cantieri.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD) invita la Commissione a essere coerente con se stessa alla luce dell'equilibrio raggiunto con il precedente Governo nell'esame del decreto legislativo n. 149 del 2011 attraverso la fissazione del limite massimo del tre per cento. Diversamente si rischia di creare le condizioni per portare il comune al dissesto e nell'esercizio successivo dovergli assegnare ulteriori risorse. Dichiarata, pertanto, il proprio voto favorevole sull'emendamento Nannicini 9.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, sottolinea che l'ultimo periodo introdotto al punto 5) del dispositivo dell'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento prospetta la possibilità di rivedere tali disposizioni sanzionatorie.

Il deputato Antonio MISIANI (PD) invita il Governo a un ripensamento sul tema, ricordando che il patto di stabilità è stato nel complesso sempre rispettato dal comparto dei comuni. Segnala inoltre che l'attuale normativa può portare al dissesto quei piccoli comuni che hanno sfiorato i saldi a causa della realizzazione di determinate opere. Auspica un ritorno alle modalità sanzionatorie precedenti attraverso la fissazione di un tetto percentuale quale limite massimo della sanzione. Il tetto potrà essere riferito alle entrate ovvero, come pare più opportuno, al complesso delle spese soggette ai vincoli del patto di stabilità interno.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD) ribadisce la richiesta di porre in votazione il proprio emendamento 9.

La Commissione respinge l'emendamento Nannicini 9.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce l'emendamento Lanzillotta 10, come ulteriormente riformulato.

Avverte inoltre che nell'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento è stato inserito il nono capoverso della premessa e l'ultimo periodo del punto 6) del dispositivo che, sollecitando il Governo a riconsiderare la disciplina dell'IMU, intendono perseguire le finalità degli emendamenti Franco 11 e Belisario 21. Chiede pertanto ai firmatari dei suddetti emendamenti di esprimersi sul testo della ulteriore nuova formulazione della proposta di documento, eventualmente ritirando gli emendamenti presentati.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) ritiene che la formulazione proposta dalla Presidenza non soddisfa le finalità dell'emendamento 11 a propria firma, dal momento che quest'ultimo si prefigge lo scopo di ripristinare l'assetto disegnato dalla legge delega, attraverso l'abolizione dell'IMU sulla prima casa e la garanzia che il gettito derivante dall'applicazione dell'imposta sugli immobili diversi dalle abitazioni principali sia assegnato interamente ai comuni. Precisa inoltre che, a differenza della formulazione proposta dalla Presidenza, l'emendamento prevede la reintroduzione della compartecipazione all'IRPEF in favore dei comuni.

Ricorda come tale impostazione sia assolutamente coerente con la legge n. 42 del 2009 e il testo del decreto sul federalismo fiscale municipale esaminato dalla Commissione. Fa presente inoltre che le finalità dell'emendamento a propria firma trovano riscontro nelle dichiarazioni dei segretari del PDL e del PD, e in particolare dell'onorevole Alfano, che hanno auspicato che il ripristino dell'IMU sulla prima casa sia soltanto temporaneo. Rileva al riguardo che gli esponenti dei medesimi partiti presenti nella Commissione sembrano disattendere tali indicazioni, mostrando poca coerenza con le posizioni assunte in passato e con l'impianto complessivo del federalismo che è stato approvato anche con il loro voto.

Insiste pertanto per porre in votazione il proprio emendamento 11.

Il deputato Maurizio LEO (PdL) pur concordando in linea generale con le

preoccupazioni espresse dal senatore Franco, ritiene che la formulazione proposta dalla Presidenza sia soddisfacente, in quanto si prefigge espressamente l'obiettivo di riordinare la disciplina dell'IMU prevedendo la possibilità di ridurre il peso dell'imposta sulla prima casa, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia all'ampliamento dei casi in cui l'imposta possa essere azzerata, in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti. La revisione della disciplina dell'IMU, che è caratterizzata da una estrema complessità, si rende necessaria a suo avviso anche per superare quelle difficoltà applicative, che sono emerse in questi giorni in relazione agli adempimenti a cui i contribuenti devono provvedere per il pagamento dell'imposta.

Il deputato Marco CAUSI (PD) ricorda il lavoro svolto dalla Commissione in occasione dell'esame del decreto legislativo n. 23 del 2011 e la forte e decisa opposizione del gruppo del PD ad un modello di fiscalità municipale privo di una vera e propria autonomia impositiva dei comuni. Rammenta altresì come nel corso del dibattito si è più volte posta l'attenzione sul fine ultimo del federalismo fiscale ossia la responsabilizzazione degli amministratori locali, esigenza che può dirsi soddisfatta, a suo giudizio, soltanto attraverso un'imposta che sia legata al territorio. A tale proposito ricorda che il gruppo del PD formulò anche, in alternativa a un'imposta patrimoniale, l'ipotesi di introdurre un'imposta sui servizi con una base imponibile molto più ampia rispetto all'abitazione, che gravasse sugli effettivi utilizzatori dei servizi offerti dai comuni.

In relazione al regime delle detrazioni di imposta sull'IMU, così come strutturato nella normativa vigente, ritiene che esso debba essere rivisto e rimodulato in funzione dell'effettiva capacità economica dei contribuenti.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) pur apprezzando lo sforzo di mediazione della Presidenza ritiene non soddisfacente la formulazione proposta, dal momento che

la Commissione è chiamata a verificare l'attuazione del federalismo fiscale come disegnato dalla legge delega, che espressamente esclude l'applicazione dell'IMU sulla prima casa.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD), con specifico riferimento al regime delle detrazioni, fa presente che a decorrere dal 2014 se si vuole mantenere tale regime occorre reperire risorse pari a 4,1 miliardi di euro annui.

Il sottosegretario Vieri CERIANI, precisa che la detrazione di base pari a 200 euro per l'abitazione principale è stabilita a regime, mentre l'ulteriore detrazione per i figli a carico è stata introdotta fino al 2013. Pertanto, se si vorrà mantenere l'attuale regime, l'onere sarà limitato a tale ulteriore detrazione.

Il deputato Marco MARSILIO (PdL) preannuncia, contrariamente alle indicazioni del proprio Gruppo, il proprio voto favorevole sull'emendamento Paolo Franco 11, pur riconoscendo che rispetto al testo iniziale della proposta di documento sono stati fatti notevoli progressi. Permane tuttavia a suo avviso un nodo concettuale che deve essere definitivamente sciolto in relazione all'abitazione principale. Reputa infatti che in una democrazia la prima casa dovrebbe essere un valore essenziale da salvaguardare anche sotto il punto di vista fiscale, escludendola da qualsiasi imposizione tributaria.

Il senatore Marco STRADIOTTO (PD) richiama il principio del beneficio quale principio cardine del federalismo fiscale, in base al quale attraverso il meccanismo « pago-vedo-voto » dovrebbe innescarsi quel circuito virtuoso tra amministrati e amministratori, con il quale i primi esercitano un controllo diretto sull'operato dei secondi, favorendone una maggiore responsabilizzazione. Ritieni che sottraendo l'abitazione principale dall'IMU si fa venir meno questo meccanismo di base, pregiudicando l'intero funzionamento del federalismo fiscale, che non può fondarsi sol-

tanto, a suo avviso, sulle addizionali IR-PEF. Nell'ottica federalista infatti l'autonomia impositiva dei comuni deve essere fondata su una imposta di carattere territoriale, affinché gli amministratori locali siano valutati in relazione all'utilizzo delle risorse per fornire i servizi ai cittadini che vivono su quello stesso territorio.

Rileva inoltre che l'attuale regime delle detrazioni, in presenza di rilevanti e non giustificate differenze nella determinazione delle rendite catastali nelle diverse parti del territorio nazionale, determina effetti distorsivi di gettito tra i comuni. Precisa infatti come in alcuni comuni di piccole dimensioni una detrazione di 200 euro possa apparire troppo elevata, tale da determinare una esenzione totale dall'imposta per quasi la metà della popolazione del comune interessato.

Il senatore Enzo BIANCO (PD) nel concordare con le osservazioni espresse dal senatore Stradiotto, dichiara di condividere la formulazione proposta dalla Presidenza. Segnala altresì alla Presidenza di non poter partecipare al seguito dei lavori della Commissione e alla votazione sul documento, a causa della coincidenza temporale con i lavori della 1a Commissione del Senato sulla riforma costituzionale.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, a conclusione del dibattito sull'emendamento Paolo Franco 11, osserva che, per quanto sia sicuramente lecito prefiggersi obiettivi più ambiziosi, la formulazione adottata nella proposta di documento non può non ritenersi soddisfacente, in quanto sollecita il Governo a portare a compimento in modo soddisfacente, anche rivedendo alcune delle scelte compiute, un elemento essenziale del federalismo fiscale quale è l'ordinamento della finanza dei comuni.

La Commissione respinge l'emendamento Paolo Franco 11.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che comunque saranno mantenuti nella proposta di documento il nono capoverso della premessa e le parti inserite al punto



6) del dispositivo che intendevano riprendere i contenuti dell'emendamento Paolo Franco 11.

Il sottosegretario Vieri CERIANI chiede che, con riferimento al nono capoverso della premessa, le parole da: « il quale » fino a « Restituendo » siano sostituite dalle seguenti: « il quale peraltro già oggi consente l'esenzione dall'imposta per più di un terzo dei contribuenti. Attribuendo ». Con tale modifica, infatti, si evita di qualificare il sistema di detrazioni come sistema rigido e uniforme a livello nazionale.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, accoglie la proposta di riformulazione suggerita dal Governo.

Avverte quindi che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce l'emendamento Lanzillotta 12, l'identica nuova formulazione degli emendamenti Paolo Franco 13 e Belisario 15, gli emendamenti Belisario 14 e Lanzillotta 16.

Avverte altresì che la formulazione del punto 3) del dispositivo intende assorbire l'emendamento Paolo Franco 17.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) ritira il proprio emendamento 17.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce l'emendamento Belisario 18.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD) ricollegandosi a quanto già esposto nel corso dell'esame dell'emendamento Nannicini 9, precisa che il proprio emendamento 19 ha lo scopo di sollecitare il Governo a rivedere il sistema sanzionatorio in relazione al mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno. In particolare, attraverso una modifica del decreto legislativo n. 149 del 2011, si intende prevedere che la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, sia ripartita

nella misura di un terzo in ciascuno degli esercizi successivi all'inadempienza. Ricorda che l'emendamento ripropone la soluzione che era stata individuata al Senato nel corso dell'esame del decreto legge n. 16 del 2012 per consentire un rientro graduale dallo sfioramento dei vincoli del patto. Ricorda altresì che su tale meccanismo, poi modificato nel corso dell'esame presso la Camera, si era espressa positivamente anche la Ragioneria generale dello Stato.

Il sottosegretario Vieri CERIANI, fa presente che presso la Camera è stata elaborata una soluzione che rappresenta un valido punto di equilibrio tra rigore e flessibilità, in quanto non si è semplicemente soppresso il percorso di rientro triennale introdotto dal Senato, ma sono state introdotte una serie di misure dirette a favorire gli enti locali in difficoltà. Cita, a titolo esemplificativo, la norma che ha previsto una maggiore flessibilità degli obiettivi del patto di stabilità interno con riferimento alle spese per il personale o alla possibilità per alcune tipologie di pagamenti di ricorrere a intermediari finanziari ovvero, infine, la riserva ai comuni di un miliardo di euro dello stanziamento destinato al pagamento dei fornitori. Per questo ritiene che la disciplina introdotta alla Camera, a seguito dell'accordo tra Governo e ANCI, debba essere valutata nel suo complesso e, come tale, rappresenti una soluzione più articolata e soddisfacente rispetto a quanto era stato prospettato in precedenza.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD) dichiara di essere disponibile a ritirare il proprio emendamento 19, a condizione che al punto 5) del dispositivo dell'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento, all'ultimo periodo, dopo le parole « la possibilità di rivedere » siano inserite le seguenti: « , in termini anche di più appropriata gradualità e proporzionalità, ».

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, accoglie la proposta di riformulazione del senatore Barbolini.

Il senatore Giuliano BARBOLINI (PD), ritira quindi l'emendamento 19 a propria firma.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) insiste per la votazione del proprio emendamento 21.

La Commissione respinge l'emendamento Belisario 21.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) illustra la nuova formulazione del proprio emendamento 22 (*vedi allegato 2*)

La Commissione respinge l'emendamento Belisario 22, come riformulato.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) accoglie la nuova formulazione proposta dalla Presidenza del proprio emendamento 23 (*vedi allegato 2*).

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) insiste per la votazione del proprio emendamento 24.

La Commissione respinge l'emendamento Belisario 24.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento recepisce l'emendamento Belisario 25, con cui si chiede di sopprimere il punto 9) della precedente formulazione della proposta stessa. Deve pertanto ritenersi precluso l'emendamento Paolo Franco 26.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) insiste per la votazione del proprio emendamento 20, rilevando che il punto 10) del dispositivo dell'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento è contraddittorio in quanto chiede dapprima di verificare i motivi della mancata emanazione dei decreti attuativi del federalismo demaniale e, subito dopo, subordina l'attuazione dello stesso federalismo demaniale alla priorità della riduzione del debito pubblico. Più in generale osserva che le numerose integrazioni introdotte nella

proposta di documento della Presidenza rischiano in più punti di dare luogo a indicazioni contraddittorie. Richiama a titolo di esempio il punto 3) del dispositivo, laddove dopo aver introdotto il termine di sei mesi per l'adozione degli atti necessari per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, si prevede il coinvolgimento formale della Commissione, con l'inevitabile effetto di ritardare tale adozione.

La Commissione respinge l'emendamento Paolo Franco 20.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce l'emendamento Belisario 27.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) insiste per la votazione del proprio emendamento 28 in materia di tesoreria unica.

La Commissione respinge l'emendamento Paolo Franco 28.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritira il proprio emendamento 29.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che l'ulteriore nuova formulazione del documento recepisce l'emendamento Lanzilotta 30.

Dichiara quindi di accogliere la nuova formulazione dell'emendamento Belisario 31 (*vedi allegato 2*).

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) accoglie la riformulazione proposta dalla Presidenza del proprio emendamento 32 (*vedi allegato 2*).

Accoglie altresì la riformulazione proposta dalla Presidenza del proprio emendamento 33 (*vedi allegato 2*).

Insiste quindi per la votazione del proprio emendamento 34.

La Commissione respinge l'emendamento Belisario 34.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) insiste per la votazione del proprio emendamento 35. Osserva infatti che la Commissione deve prendere posizione a favore dei contribuenti, anziché degli enti di spesa. Non risulta infatti comprensibile che enti come le province, che sono oggetto di soppressione o comunque di radicale revisione della loro struttura e funzionamento, possano continuare ad utilizzare i propri poteri impositivi per inasprire il carico fiscale che grava sui contribuenti.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD) osserva che le province realizzano interventi importanti, quali quelli relativi all'assetto del territorio o alle istituzioni scolastiche, sulla base di piani pluriennali. La sospensione del gettito fiscale significherebbe l'impossibilità di attuare tali interventi.

Il deputato Roberto SIMONETTI (LNP) rileva che l'approvazione dell'emendamento in questione comporta di fatto l'impossibilità per le province di predisporre il proprio bilancio di previsione. Si tratta quindi di una proposta del tutto inattuabile, che dimostra come il proponente non sia consapevole dei meccanismi fondamentali di funzionamento di enti quali le province.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) dichiara di condividere, a differenza dei colleghi Nannicini e Simonetti, l'emendamento proposto dalla collega Lanzillotta. Non si può a suo giudizio mantenere la titolarità di poteri fiscali per enti che si intende sopprimere e che in alcuni casi sono già commissariati.

Il sottosegretario Vieri CERIANI osserva che l'emendamento proposto dall'onorevole Lanzillotta deve intendersi riferito non al complesso del gettito fiscale di spettanza delle province, ma i poteri delle province di intervenire per modificare in aumento le aliquote o altri elementi da cui dipende l'entità di tale gettito.

Il deputato Maurizio LEO (PdL) concorda con l'interpretazione del sottosegretario Ceriani, osservando che la proposta di emendamento non può riferirsi al gettito fiscale ordinario, ma alla facoltà delle province di accrescerlo, utilizzando l'autonomia impositiva ad esse affidata. In questo senso ritiene condivisibile l'emendamento, osservando che le province, piuttosto che sull'aumento delle imposte, devono agire sulla riduzione della spesa.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) rileva che in molti casi sono le province stesse a determinare l'imposta, per cui sopprimere tale facoltà significa sopprimere il gettito stesso di diverse imposte, riducendo le province all'impossibilità di funzionare.

Il senatore Walter VITALI (PD) rileva che il testo di documento proposto dalla Presidenza reca al punto 7) del dispositivo una ampia e articolata indicazione delle linee fondamentali della riforma che è all'esame del Senato per quanto riguarda la riorganizzazione del sistema degli enti intermedi. Tale riforma è resa tanto più necessaria dall'impraticabilità della previsione di cui all'articolo 23 del decreto-legge 201 del 2011, per cui le regioni devono rivedere le attribuzioni delle province, anche riconducendole alle regioni stesse, con l'effetto di incrementare notevolmente i costi per l'esercizio di tali attribuzioni. Pur ritenendo adeguato quanto previsto dal punto 7) del dispositivo ritiene che l'emendamento proposto dalla collega Lanzillotta possa essere accolto, inserendolo al medesimo punto 7) e prevedendo che, qualora non sia approvata entro il 31 dicembre 2012 la riforma attualmente in discussione, si proceda ad una sospensione dei poteri fiscali delle province. Osserva infine che, in assenza di una simile riformulazione, l'inserimento dell'emendamento in questione avrebbe l'effetto di manifestare sfiducia nei confronti del Parlamento e del Governo con riferimento alla loro capacità di pervenire in modo tempestivo alla riforma delle istituzioni di governo di area vasta.



Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene che il proprio emendamento debba essere mantenuto come punto autonomo del dispositivo. Osserva inoltre che non basta che la riforma sia approvata entro il 31 dicembre 2012, perché è necessario anche che sia operativa all'inizio del 2013.

Il sottosegretario Vieri CERIANI, dopo aver espresso l'auspicio che entro l'anno in corso si pervenga ad una adeguata riforma delle province, ribadisce che l'emendamento non può riferirsi ai poteri di tali enti di percepire il gettito fiscale, ma a quelli di variare la disciplina di talune imposte, con effetto di aggravare il carico. Invita pertanto il presentatore a riformulare il proprio emendamento in modo da chiarire questo aspetto, anticipando che in questo caso il Governo esprimerebbe parere favorevole.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) nel fare propria l'interpretazione del sottosegretario Ceriani, rileva peraltro che il termine di paragone rispetto al quale valutare se vi è stato un aggravio del carico fiscale non può essere individuato nell'anno 2012, dal momento che molte province in tale anno hanno aumentato le addizionali fino al massimo consentito dalla legge. Riformula quindi il proprio emendamento 35 nei termini seguenti: « *Al dispositivo, dopo il punto 15), aggiungere il seguente: « 15-bis) ove, al 1° gennaio 2013, non risulti operativa la riforma relativa alla riorganizzazione del sistema degli enti intermedi di cui al punto 7), sospendere, a decorrere dalla suddetta data, i poteri delle province di manovrare la propria fiscalità nel senso di aumentare il carico fiscale rispetto al 2011 » (vedi allegato 2).*

Il sottosegretario Vieri CERIANI concorda con la riformulazione dell'emendamento Lanzillotta 35.

La Commissione approva l'emendamento Lanzillotta 35, come riformulato (vedi allegato 2).

Il senatore Rolando NANNICINI (PD) propone una riformulazione del proprio emendamento 36 nel senso di precisare che il mancato rispetto del patto di stabilità si riferisce agli anni successivi al 2010. Ritiene altresì opportuno precisare che il limite del 5 per cento deve essere determinato in rapporto al complesso delle spese soggette al patto di stabilità interno, anziché alle spese correnti (vedi allegato 2).

Il sottosegretario Vieri CERIANI esprime il parere contrario del Governo anche sulla nuova formulazione dell'emendamento Nannicini 36 per le ragioni già indicate nel corso del dibattito.

La Commissione approva l'emendamento Nannicini 36, come riformulato.

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione della nuova formulazione dell'emendamento Nannicini 36, deve considerarsi venuto meno l'ultimo periodo del punto 5) del dispositivo dell'ulteriore nuova formulazione della proposta del documento.

Invita quindi a procedere alle dichiarazioni di voto sulla ulteriore nuova formulazione della proposta di documento, come risultante dalle riformulazioni accolte e dagli emendamenti approvati nel corso della seduta.

Il senatore Walter VITALI (PD), intervenendo in sede di dichiarazione di voto, ricorda quanto il federalismo possa essere utile per il Paese, soprattutto in questi momenti di grave crisi. Ritiene che il documento che la Commissione si accinge ad approvare rivesta un forte valore politico, perché sollecita il Governo ad accelerare l'attuazione della legge n. 42, in modo da completarla entro la fine della legislatura in corso.

A suo giudizio sono cinque i punti che qualificano in misura particolare il documento in esame. In primo luogo le considerazioni sull'IMU, un'imposta per la quale si rende necessaria, una volta acquisito il gettito della prima rata, la revi-

sione della disciplina, in particolare al fine di correggere la sovrapposizione tra una quota destinata ai comuni e una destinata allo Stato.

In secondo luogo il documento sollecita fermamente il Governo a pervenire al completamento della riforma entro la legislatura in corso.

Altrettanto importante, a suo avviso, è la sollecitazione relativa all'insediamento, quanto prima possibile, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che è chiamata a svolgere un ruolo essenziale di raccordo tra Governo e autonomie territoriali.

In quarto luogo il documento illustra con chiarezza i motivi per cui bisogna arrivare quanto prima possibile alla definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, nonché dei livelli essenziali dei servizi.

Infine, un punto altrettanto essenziale del documento è rappresentato dalla evidenziazione della necessità di mettere a regime il patto di stabilità interno.

Dichiara pertanto il voto favorevole sul documento del gruppo del Partito Democratico.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), intervenendo in sede di dichiarazioni di voto, annuncia che il gruppo della Lega Nord riproporrà alle Assemblee di Camera e Senato i propri testi alternativi e che chiederà una modifica della denominazione della Commissione in « Commissione per l'attuazione del centralismo fiscale ». Sottolinea come il proprio gruppo abbia cercato di salvaguardare la legge delega n. 42 del 2009, che invece oggi la Commissione sta seppellendo. Relativamente al documento che sta per essere approvato con il voto contrario della Lega Nord, osserva che esso presenta diverse contraddizioni, anche in riferimento ai contenuti della legge delega. Ad esempio nella premessa si afferma che la perequazione verso i territori con minor capacità fiscale per abitante che la Costituzione affida allo Stato, al fine di garantire coesione e solidarietà tra aree forti e aree deboli del Paese, è uno dei pilastri della legge 42, quando invece i pilastri della legge delega

sono la responsabilità e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Per quanto riguarda l'IMU nella premessa si afferma la necessità di assegnare ai comuni una maggiore libertà di gestione dell'imposta, mentre poco dopo si fa riferimento ad un sistema rigido ed uniforme a livello nazionale.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, segnala che a seguito di una proposta del rappresentante del Governo il riferimento al sistema rigido e uniforme a livello nazionale è stato espunto dal testo. Tale espressione comunque si riferiva alla disciplina vigente, non a quella di cui il documento auspica l'introduzione.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), in relazione all'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, ritiene che si tratti di una manovra dilatoria, poiché, sebbene il documento fissi l'adozione di tutti gli atti entro sei mesi dalla data di approvazione del presente documento, prevede anche il coinvolgimento formale della Commissione bicamerale, che determinerà un conseguente slittamento dei tempi. Segnala che il documento propone il passaggio da un sistema perequativo basato sui soli trasferimenti fiscalizzati – come nell'attuale fondo sperimentale di riequilibrio – a una perequazione del complesso delle risorse degli enti locali secondo i criteri dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*, determinando pertanto la trasformazione di una perequazione ora basata sulle reali necessità degli enti locali ad una perequazione più ampia, tale da deresponsabilizzare gli enti stessi. Per quanto riguarda l'IMU, ferma restando la necessità di esenzione per la prima casa che ritiene fondamentale, nel documento non si afferma la necessità di superare la quota IMU sugli altri immobili riservata nella misura del 50 per cento allo Stato, che invece dovrebbe rimanere in capo agli enti locali. Per quanto riguarda il federalismo demaniale ritiene il documento contraddittorio, in quanto da un lato si chiede di verificare il motivo della mancata emanazione dei decreti del Presidente del

Consiglio sui trasferimenti dei beni, dall'altro si indica quale priorità una decisa azione di riduzione del debito pubblico. Evidenzia contraddizioni anche per quanto riguarda le addizionali all'IRPEF, in quanto si dichiara di non pregiudicare l'autonomia finanziaria di regioni e comuni, ma contestualmente di riportare le addizionali a funzioni allocative riducendo l'impatto sulla progressività del sistema tributario. Per quanto riguarda il sistema di tesoreria unica il documento propone di verificare i reali effetti sui bilanci comunali, piuttosto che di sopprimere il recente intervento del Governo che di fatto espropria i comuni delle proprie disponibilità finanziarie. Sottolinea come il Governo ha praticamente abbandonato la compartecipazione regionale all'IVA, mentre è stata inserita nel documento la necessità di assegnare ulteriori risorse a Roma capitale.

Per queste ragioni, in conclusione, ritiene che le indicazioni contenute nel documento approvato dalla Commissione non potranno che suscitare una forte indignazione nei sindaci. La Commissione, a suo giudizio, si accinge ad approvare un documento improntato a una visione centralistica e finalizzato, nella sostanza, a sottrarre ulteriori risorse agli enti locali e ai cittadini. I membri della Commissione che voteranno a favore di tale documento dovrebbero vergognarsi e, in ogni caso, saranno chiamati a rispondere delle loro posizioni di fronte agli elettori. Ribadisce quindi il voto contrario del Gruppo Lega Nord sul documento.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV), intervenendo in sede di dichiarazione di voto, ringrazia in primo luogo la Presidenza per lo spirito costruttivo che ha caratterizzato i lavori della Commissione nell'elaborazione del documento in esame. Esprime tuttavia un forte rammarico per i contenuti del documento, che appaiono meno ambiziosi rispetto al progetto di federalismo fiscale immaginato dalla legge delega. A suo giudizio, infatti, l'atto della Commissione avrebbe dovuto disegnare il percorso per il completamento della ri-

forma federalista, al fine di realizzare l'uniformità nei livelli di servizio con costi omogenei su tutto il territorio nazionale.

Ritiene pertanto inaccettabile la proposta di documento sotto molteplici aspetti, ad iniziare dalla questione delle province. Ricordando che il proprio partito ha proceduto alla raccolta delle le firme dei cittadini per proporre la soppressione di tali enti, segnala che i numerosi riferimenti alle province presenti nel documento sembrano contrastare con tale esigenza.

Nel concordare con quanto affermato dal senatore Franco, in relazione alla visione centralista che il documento sembra abbracciare, reputa che con l'approvazione di questo atto di indirizzo si faccia una marcia indietro rispetto al progetto federalista disegnato dalla legge n. 42 del 2009.

Preannuncia pertanto il voto contrario del Gruppo Italia dei Valori.

Il deputato Maurizio LEO (PdL), intervenendo in sede di dichiarazione di voto, ritiene che la proposta di documento rappresenti una equilibrata sintesi tra le diverse esigenze emerse in Commissione e possa effettivamente contribuire a rivitalizzare il percorso del federalismo fiscale, che sembrava in una fase di stasi.

Entrando nel merito del documento, esprime particolare apprezzamento per le considerazioni relative all'IMU, che, trattandosi di una materia estremamente complessa, necessita di un efficace riordino, affinché l'imposizione possa concentrarsi sugli immobili diversi dalla prima abitazione, che, come precisato dai colleghi della Lega, riveste una fondamentale funzione sociale.

Un secondo elemento positivo riguarda, a suo avviso, l'invito a rendere operativa la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale luogo di definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento. Analoga importanza ricopre la questione dell'impatto sulla spesa della definizione dei costi *standard*, la cui ef-

fettiva attuazione dovrebbe essere verificata anche attraverso un'audizione del presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e della SOSE.

Reputa infine estremamente significativo, in un'ottica di riduzione della spesa, il riferimento alla normativa adottata su Roma capitale, con la previsione che l'assegnazione a Roma di ulteriori risorse finanziarie sia effettuata esclusivamente sulla base del criterio di fabbisogni *standard*, con espressa esclusione della spesa storica.

Annuncia quindi il voto favorevole a nome del Gruppo Popolo della Libertà.

Il sottosegretario Vieri CERIANI ringrazia la Commissione per l'impegno dedicato alla definizione del documento. Ritiene peraltro opportuno precisare che quanto previsto dal punto 3) del dispositivo, laddove si chiede al Governo di adottare entro il termine di sei mesi dalla data di approvazione del presente documento tutti gli atti conseguenti e necessari ai fini della compiuta determinazione dei costi e fabbisogni *standard* e degli obiettivi di servizio, non può non tener conto che per l'adozione di tali atti è fissato dal decreto legislativo n. 216 del 2010 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011 un termine di tre anni. Il termine di sei mesi contenuto nel documento non può pertanto che avere natura di termine ordinatorio e la sua introduzione viene intesa dal Governo come una sollecitazione a pervenire quanto più rapidamente possibile alla definizione dei costi e fabbisogni *standard*.

La Commissione approva l'ulteriore nuova formulazione della proposta di documento, come risultante dalle riformulazioni accolte e dagli emendamenti approvati nel corso della seduta (*vedi allegato 3*).

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente*, avverte che devono ritenersi pertanto precluse le proposte alternative di documento presentate dal Gruppo Lega Nord e dal Gruppo Italia dei Valori.

Il deputato Francesco BOCCIA (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, rileva che le valutazioni sull'operato della Commissione effettuate dal senatore Franco in sede di dichiarazione di voto devono considerarsi assolutamente inaccettabili. Se il senatore Franco ritiene che l'obiettivo perseguito dalla Commissione sia quello di attuare il centralismo, dovrebbe essere coerente con un simile giudizio e dimettersi dall'incarico di vicepresidente della Commissione stessa. In assenza di tale atto ritiene che non sussistano più le condizioni per appartenere ad una Commissione che viene squalificata da coloro stessi che sono chiamati a rappresentarla e pertanto dichiara di essere costretto a presentare le proprie dimissioni da membro della Commissione.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) osserva che la parte politica alla quale appartiene il deputato Boccia è solita richiedere ad altri le dimissioni al fine di censurare le opinioni da questi espresse. Ribadisce quindi i giudizi formulati in sede di dichiarazioni di voto, ritenendo di non essere tenuto a darne giustificazione; saranno piuttosto il deputato Boccia e il suo gruppo a doversi giustificare con gli elettori per le scelte che compiono.

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente*, contesta fermamente che l'operato della Commissione si configuri come l'attuazione del centralismo. Senza voler in alcun modo mettere in discussione il diritto di ognuno ad esprimere le proprie opinioni, osserva quindi che in alcuni casi le opinioni espresse risultano oggettivamente lesive della dignità della Commissione e della stessa Presidenza.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) sollecita il Governo a fornire un chiarimento sul disaccordo tra Governo, da un lato, e ANCI e IFEL, dall'altro, sulle stime del gettito IMU, dal momento che è stato reso di dominio pubblico una differenza di valutazione di 2,5 miliardi di euro. L'entità della differenza impone di fare chiarezza sulle previsioni di gettito,

anche al fine di evitare che i comuni si trovino con un ammanco di gettito di tale portata.

Il sottosegretario Vieri CERIANI segnala di essere in grado immediatamente di fornire il chiarimento richiesto, osservando che la differenza di stima risulta a suo giudizio da una sorta di incidente mediatico in cui ANCI e IFEL sono incorsi in relazione ai lavori del convegno di Frascati. Fa presente, infatti, che IFEL ha inviato ai comuni un questionario chiedendo la loro previsione di gettito IMU. Sulla base delle risposte pervenute soltanto da una parte dei comuni interrogati, è stato effettuato un esame statistico, estrapolandone una previsione riferita all'universo dei comuni. Oltre ad evidenziare questo errore metodologico, osserva altresì che le previsioni utilizzate possono essere state condizionate dal particolare punto di vista degli enti che le hanno fornite. Ricorda che invece le previsioni del Governo

sono state formulate sulla base di una procedura che è stata concordata in ogni sua fase con ANCI e IFEL. Ribadisce pertanto l'attendibilità di tale stima, osservando che un gettito inferiore a quello previsto deriverebbe da fenomeni di evasione ed elusione.

Enrico LA LOGGIA (PdL), *presidente*, si riserva di comunicare il documento approvato, conformemente a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, ai Presidenti delle Camere e al Governo. Dichiara quindi conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 15.55.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.55 alle 16.



## ALLEGATO 1

**Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale.****ULTERIORE NUOVA FORMULAZIONE DELLA PROPOSTA DI DOCUMENTO PRESENTATA DAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE**

La Commissione,

premessi che:

la gravità dell'attuale condizione economica e sociale impone di proseguire con determinazione l'azione di riequilibrio dei conti pubblici accompagnandola con il perseguimento dell'equità e della crescita dell'economia nazionale, che deve diventare, da questo momento in avanti, la priorità dell'azione del Governo e del Parlamento;

lo sforzo fiscale che è stato attuato ha comportato un inasprimento senza precedenti della pressione fiscale, per cui è urgente avviare una sistematica attività di revisione della spesa pubblica (*spending review*), destinando prioritariamente le risorse ricavate, insieme a quelle derivanti dal contrasto all'evasione e all'elusione, alla riduzione della pressione fiscale, in particolare sui redditi da lavoro e da impresa, e ridefinendo, nell'ambito della riforma fiscale, un nuovo patto tra fisco e contribuenti;

in questo contesto, profondamente cambiato rispetto al momento in cui fu approvata, acquista ancor più importanza la piena e completa attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», poiché i suoi principi ispiratori possono fortemente contribuire allo sforzo del Paese per uscire dalla crisi, anche se gli strumenti ivi previsti andranno verificati alla luce del mutato quadro normativo e macroeconomico;

è indispensabile ad esempio superare rapidamente, attraverso l'approvazione della Carta delle autonomie locali, la separazione finora operata tra il federalismo fiscale e il processo di riallocazione e riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, nonché di revisione della struttura organizzativa a più livelli di governo della Repubblica e di riduzione dei centri di spesa, il quale di per sé potrebbe consentire una riduzione della spesa corrente e una conseguente riduzione della tassazione a livello substatale;

la responsabilità e l'autonomia dei governi locali e regionali in campo fiscale, che sono tra i principi ispiratori della legge delega, risulterebbero utili per attivare il circuito di controllo dei cittadini sulle prestazioni delle amministrazioni e per renderle di conseguenza più efficienti e più capaci anche di ridurre la spesa e gli sprechi;

il meccanismo dei costi e dei fabbisogni *standard* per regioni ed enti locali relativo ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali può rappresentare un modo efficace per effettuare la *spending review* nel sistema delle autonomie territoriali e, come tale, può e deve essere portato avanti, se possibile accelerando le scadenze previste ed estendendone principi e strumenti attuativi anche all'apparato centrale dello Stato;

il coordinamento dinamico della finanza pubblica e la collaborazione tra i vari livelli di governo della Repubblica, al fine di distribuire in modo equo il carico

del necessario riequilibrio finanziario e anche di contenere la pressione tributaria, sono essenziali soprattutto in un momento di crisi come l'attuale;

la perequazione verso i territori con minor capacità fiscale per abitante che la Costituzione affida allo Stato, al fine di garantire coesione e solidarietà tra aree forti e aree deboli del Paese, è uno dei pilastri della legge n. 42 del 2009. Nei decreti finora approvati, e nella legislazione ordinaria che ha anticipato al 2012 l'entrata in vigore dell'IMU, ci si è limitati ad introdurre un fondo sperimentale di riequilibrio, senza attuare il principio stabilito dalla legge di delega. È perciò indispensabile dare priorità al tema della perequazione nel successivo percorso di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la funzione statale di riequilibrio venga progressivamente del tutto meno. Bisogna, peraltro, tener conto che in assenza di un previo adeguamento del sistema finanziario e fiscale delle Regioni a statuto speciale ai principi e alle regole dell'articolo 119 della Costituzione e alle relative leggi di attuazione, non sarà possibile attuare un equilibrato sistema a livello nazionale;

la stessa IMU sperimentale, introdotta come elemento della manovra finanziaria di emergenza effettuata nel mese di dicembre dello scorso anno, dovrà trovare un disegno definitivo a regime. In tale disegno sarà necessario sciogliere il tema della compartecipazione di Comuni e Stato ad un medesimo tributo che, per sua natura, è locale. Sarà altresì necessario consegnare ai Comuni una maggiore libertà di gestione dell'imposta ed effettuare una valutazione del sistema di detrazioni introdotto, in via sperimentale, nella manovra di dicembre 2011, il quale già oggi consente l'esenzione dall'imposta sulla prima casa per più di un terzo di contribuenti, attraverso però un sistema rigido e uniforme a livello nazionale, non legato alla situazione socio-economica degli individui e delle famiglie. Restituendo ai Comuni una maggiore flessibilità di manovra sulle aliquote e sulle detrazioni, è

possibile ridurre il peso dell'IMU sulla prima casa, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia all'ampliamento dei casi in cui l'imposta risulta azzerata, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti;

il prospetto sullo stato di attuazione della legge delega e le questioni ancora da affrontare, come risultano dai paragrafi 1.1 e 5 della seconda Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, approvata nella seduta del 21 luglio 2011, e successivamente trasmessa alle Presidenze delle Camere e al Governo, indicano con chiarezza il percorso da compiere per una sua completa attuazione ed evidenziano il carico di adempimenti regolamentari e amministrativi prefigurati dalla legge n. 42;

la Commissione ha successivamente provveduto, il 27 luglio 2011, ad esprimere parere sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, e a tal proposito valuta negativamente che non sia stato ancora approntato lo schema di bilancio di mandato, con l'effetto di non consentire l'attivazione della procedura di controllo e valutazione da parte dei cittadini fin dal turno di elezioni amministrative del maggio 2012. Il 29 marzo 2012 la Commissione ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale;

con le tre manovre economiche adottate con decreto-legge tra il luglio e il dicembre 2011 per stabilizzare la situazione finanziaria e abbassare gli interessi sul debito (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) si è intervenuti con tagli alle risorse di regioni ed enti locali, con ina-

sprimenti del patto di stabilità interno e con modifiche strutturali all'assetto tributario in particolare dei comuni, che hanno prodotto un aumento della pressione fiscale e una ulteriore riduzione della spesa per investimenti e, in misura molto inferiore, una riduzione della spesa corrente e l'adozione di modelli più efficienti di prestazione dei servizi locali;

con la legge 8 giugno 2011, n. 85, è stato prorogato di sei mesi, fino al 21 novembre 2011, il termine per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega ed è stato prorogato a tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati il termine per l'adozione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive;

l'urgenza imposta dalla crisi rende necessaria la piena attuazione, entro la fine della legislatura in corso, della legge delega, pur con tutte le necessarie verifiche, con riferimento, in particolare, agli effetti finanziari delle misure introdotte;

è necessario pertanto adottare tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, consentendo così l'avvio della transizione verso il nuovo assetto in tutti i suoi aspetti, che sono complementari tra di loro e non possono essere affrontati in modo separato;

si tratta di colmare i vuoti ancora esistenti rispetto alla legge delega, di verificare lo stato di attuazione degli atti amministrativi previsti dai decreti legislativi già approvati e di coordinare con appositi decreti legislativi le nuove norme legislative che sono nel frattempo entrate in vigore, come quelle relative all'assetto tributario dei comuni, con i meccanismi previsti dalla legge delega e dai relativi decreti legislativi;

ai sensi del comma 4 dell'articolo 5 del proprio Regolamento, « sulla base dell'attività conoscitiva svolta, la Commissione può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di

valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreti legislativi di attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009. Il documento è stampato e distribuito ed è comunicato ai Presidenti delle Camere e al Governo »;

la Commissione ha svolto, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in data 1° febbraio 2012 e l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie locali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in data 22 febbraio 2012;

nella seduta del 9 maggio 2012 la Commissione ha approvato la terza Relazione semestrale, nella quale si dà conto nuovamente dello stato di attuazione della delega, delle questioni da affrontare e degli adempimenti previsti dai decreti legislativi già approvati;

indica al Governo le seguenti priorità di intervento:

1) dare piena e completa attuazione alla legge delega entro la fine di questa legislatura, adottando tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, previo raccordo del sistema tributario con le riforme organizzative in corso di approvazione ovvero di attuazione, e approvare in modo tempestivo tutti gli atti amministrativi previsti, in modo da garantire l'effettiva operatività del sistema di federalismo fiscale;

2) insediare con la massima urgenza la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge delega, per la quale le regioni, le province e i comuni hanno già provveduto ad effettuare le rispettive designazioni secondo quanto stabilito dagli articoli da 33 a 37 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. La Conferenza deve, infatti, concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in

relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e alla verifica periodica del nuovo ordinamento finanziario, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; è altresì prevista l'istituzione di una banca dati condivisa la quale risulta indispensabile per avviare efficacemente le nuove relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo;

3) verificare prioritariamente l'attuazione della procedura per l'individuazione dei costi e fabbisogni *standard* e degli obiettivi di servizio, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, e dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ed adottare entro il termine di sei mesi dalla data di approvazione del presente documento, anche attraverso il coinvolgimento formale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, tutti gli atti conseguenti e necessari ai fini della loro compiuta determinazione, in modo da consentire l'avvio di una efficace revisione della spesa delle amministrazioni regionali e locali, specie in campo sanitario; i principi e gli strumenti attuativi relativi alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* dovrebbero essere estesi anche alle amministrazioni statali, quale elemento della *spending review*; l'operatività del criterio dei costi *standard* relativi al servizio sanitario e dei fabbisogni *standard* per comuni e province dovrebbe altresì consentire agli enti territoriali di contenere la pressione fiscale derivante dalle imposte di propria competenza, in particolare dalle addizionali, e indurre gli amministratori alla massima responsabilizzazione;

3-bis) verificare l'impatto in termini di livelli di spesa dell'attuazione dei costi *standard* sin qui adottati nel settore della sanità, per valutare l'effettiva efficacia della metodologia;

4) adottare con gli strumenti di programmazione finanziaria e la legge di stabilità per il 2013 tutti i provvedimenti per il coordinamento dinamico della finanza pubblica previsti dalla legge delega

e dai decreti legislativi approvati, con particolare riferimento al percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione (articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) e alla determinazione dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali (articolo 18 della legge delega);

5) rivedere, in coerenza con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, le regole del patto di stabilità interno nell'ambito della nuova legge costituzionale di principi in materia di finanza e contabilità pubblica che, in base alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», dovrà essere adottata entro il 28 febbraio 2013. Il patto di stabilità interno non dovrà più essere sottoposto a continue variazioni e dovrà porre alle autonomie territoriali gli stessi vincoli complessivi a livello di singoli comparti che valgono per il bilancio dello Stato, agevolando l'esercizio dell'autonomia locale e lo sviluppo della spesa per investimenti. Una volta definite, le nuove regole del patto di stabilità interno potranno essere adottate anche con legge ordinaria che anticipi la legge costituzionale di principi. Nell'ambito della discussione in corso, a livello europeo e nazionale, sul patto di stabilità, va considerata la possibilità di rivedere le disposizioni in materia di sanzioni per gli enti locali, di cui all'articolo 7, comma 2, lettera *a*), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, e successive modificazioni;

6) coordinare le nuove norme previste dagli articoli 13 (Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria) e 14 (Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito,

con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con i meccanismi di riequilibrio e perequazione individuati dalla legge delega e solo parzialmente attuati con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, anche al fine di sciogliere l'attuale ambiguità dell'IMU, che contiene al suo interno sia la componente comunale che quella erariale, in base al principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini. Per il sistema perequativo a regime degli enti locali si tratta di passare da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati, come nell'attuale fondo sperimentale di riequilibrio, a una perequazione sul complesso delle risorse degli enti locali secondo i criteri dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*. Alla luce dei principi della legge delega e dei successivi interventi normativi e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la disciplina dell'IMU dovrà altresì essere riconsiderata, una volta acquisita l'entità del gettito relativo al versamento della prima rata previsto per giugno, aumentando, sia pur tenuto conto che il vigente sistema di detrazioni esenta dal pagamento dell'imposta sull'abitazione principale più del trenta per cento dei contribuenti, i margini di autonomia nella gestione dell'imposta da parte dei Comuni, soprattutto per ciò che concerne le aliquote e le stesse detrazioni sull'abitazione principale, in modo da consentire la riduzione del carico fiscale che grava sull'abitazione principale, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia al completo azzeramento dell'imposta, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti;

7) per quanto riguarda la riforma delle istituzioni di governo di area vasta, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, riconsiderare l'impatto che il trasferimento delle funzioni e delle risorse oggi gestite dalle province avrà sui bilanci e sull'organizzazione di regioni e comuni; a tal fine, valutare l'opportunità di prorogare sino al 31 marzo 2013 gli organi di governo delle province che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 in

modo che entro tale data il Parlamento riesca ad approvare una riforma organica delle istituzioni di governo di area vasta, con la quale pervenire ad una nuova articolazione del sistema delle autonomie, caratterizzata da una chiara ripartizione delle funzioni, dalla eliminazione di sovrapposizioni e ridondanze e dall'adeguatezza rispetto agli ambiti territoriali relativi a ciascun livello di governo, nonché, conseguentemente, dall'eliminazione dei poteri fiscali oggi attribuiti, in modo eccessivamente frammentato, agli enti che saranno soppressi per effetto dell'accorpamento. Mediante tale riforma, in particolare, si dovrà assicurare una effettiva razionalizzazione delle province, attraverso la riduzione del numero delle amministrazioni e una ridefinizione delle funzioni, anche con la soppressione degli enti strumentali (agenzie, società, consorzi) che svolgono funzioni esercitabili direttamente da parte delle autonomie territoriali, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il governo integrato delle aree metropolitane, nonché il riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato;

8) coordinare l'assetto della finanza delle province con le modifiche ordinamentali già contenute nell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con quelle in corso di approvazione nell'ambito della Carta delle autonomie locali, anche al fine di assicurare la proporzionalità tra l'autonomia impositiva riconosciuta a tali enti e le funzioni ad essi assegnate;

9) (soppresso)

10) verificare il motivo della mancata emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che completano il percorso del federalismo demaniale previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85, relativo all'attribuzione alle autonomie territoriali di un proprio patrimonio, anche al fine, se necessario, di rivedere la disciplina dettata dal citato decreto legislativo alla luce della priorità



che va assegnata ad una decisa azione di riduzione del debito pubblico, anche attraverso la valutazione di una possibile dismissione immobiliare;

11) definire le modalità di finanziamento della spesa in conto capitale (accesso al debito, proventi straordinari) di regioni ed enti locali, anche coordinandole con la già citata legge costituzionale di principi conseguente alla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e introducendo meccanismi trasparenti e valutabili di raccordo fra perequazione infrastrutturale, fabbisogni *standard* e norme programmatiche per il coordinamento fra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, anche con specifico riferimento ai territori montani e alle isole minori;

12) coordinare la facoltà di introdurre addizionali all'IRPEF da parte di regioni e comuni, in particolar modo per quanto riguarda la struttura delle addizionali per scaglioni e aliquote nonché la facoltà di introdurre detrazioni, con l'obiettivo, da un lato, di non pregiudicare l'autonomia finanziaria di regioni e comuni e, dall'altro, di semplificare gli adempimenti da parte dei sostituti d'imposta, nonché di riportare le addizionali a funzioni allocative, riducendone l'impatto sulla progressività del sistema tributario, anche in relazione a quanto previsto dal disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale;

12-bis) verificare l'attuazione della disciplina recata dal decreto legislativo n. 68 del 2011, con particolare riferimento a quanto previsto dall'articolo 12, concernente la quantificazione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali;

13) accelerare l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province

autonome, assegnando priorità al completamento degli accordi in fase di discussione ai tavoli di confronto istituiti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome in base all'articolo 27 della legge delega. È indispensabile rendere omogenea la disciplina dei tributi derivati dallo Stato sull'intero territorio nazionale ed estendere anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome i principi fondamentali dei sistemi perequativi basati sui criteri dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*, anche modificando l'articolo 27 della legge delega;

14) riconsiderare la disciplina in materia di tesoreria unica, introdotta dall'articolo 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per verificare i reali effetti sui bilanci comunali, valutando la possibilità di diverse forme di compensazione delle eventuali minori disponibilità per i Comuni;

15) valutare l'opportunità di introdurre, anche nell'ambito della definizione e della successiva attuazione della legge delega per la riforma del sistema fiscale, misure che, in coerenza con quanto già previsto dall'articolo 16 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, tengano conto delle esternalità negative che, nei territori interessati da attività estrattive e di raffinazione e, più in generale, da attività riconducibili al settore energetico, si determinano a carico della popolazione residente;

15-bis) valutare, con riferimento alla normativa adottata in materia di conferimento di funzioni a Roma capitale, l'opportunità di esplicitare l'assegnazione a Roma capitale di ulteriori risorse finanziarie esclusivamente sulla base del criterio dei fabbisogni *standard*, con espressa esclusione della spesa storica.

## ALLEGATO 2

**Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale.****NUOVE FORMULAZIONI DI EMENDAMENTI**

*Alla premessa, dopo il settimo capoverso, inserire il seguente:* « la perequazione verso i territori con minor capacità fiscale per abitante che la Costituzione affida allo Stato, al fine di garantire coesione e solidarietà tra aree forti e aree deboli del Paese, è uno dei pilastri della legge n. 42 del 2009. Nei decreti finora approvati, e nella legislazione ordinaria che ha anticipato al 2012 l'entrata in vigore dell'IMU, ci si è limitati ad introdurre un fondo sperimentale di riequilibrio senza attuare il principio stabilito dalla legge. È perciò indispensabile dare priorità al tema della perequazione nel successivo percorso di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la funzione statale di riequilibrio venga progressivamente del tutto meno. Bisogna, peraltro, tener conto che in assenza di un previo adeguamento del sistema finanziario e fiscale delle Regioni a statuto speciale ai principi e alle regole dell'articolo 119 della Costituzione e delle relative leggi di attuazione, non sarà possibile attuare un equilibrato sistema a livello nazionale »;

**6.** (Nuova formulazione). D'Ubaldo, Bianco.

*Al dispositivo, punto 7), sopprimere le seguenti parole:* « a tal fine, valutare l'opportunità di prorogare sino al 31 marzo 2013 gli organi di governo delle province che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 in modo che entro tale data il Parlamento riesca ad approvare una riforma organica delle istituzioni di governo di area vasta, con la quale per-

venire ad una nuova articolazione del sistema delle autonomie, caratterizzata da una chiara ripartizione delle funzioni, dalla eliminazione di sovrapposizioni e ridondanze e dall'adeguatezza rispetto agli ambiti territoriali relativi a ciascun livello di governo. Mediante tale riforma, in particolare, si dovrà assicurare una effettiva razionalizzazione delle province, attraverso la riduzione del numero delle amministrazioni e una ridefinizione delle funzioni, anche con la soppressione degli enti strumentali (agenzie, società, consorzi) che svolgono funzioni esercitabili direttamente da parte delle autonomie territoriali, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il governo integrato delle aree metropolitane, nonché il riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato; ».

*Conseguentemente, alla premessa, dopo il quarto capoverso inserire il seguente:*

« valutato, altresì, assai positivamente l'impatto sulla sostenibilità della finanza pubblica che deriverebbe dalla soppressione integrale delle Amministrazioni provinciali »;

**22.** (Nuova formulazione). Belisario.

*Al dispositivo, punto 7), dopo le parole « a ciascun livello di governo » aggiungere le seguenti:* « nonché, conseguentemente, dall'eliminazione dei poteri fiscali oggi attribuiti, in modo eccessivamente frammentato, agli enti che saranno soppressi per effetto dell'accorpamento »;

**23.** (Nuova formulazione). Lanzillotta.

*Al dispositivo, punto 15), sostituire le parole: « tengano conto delle esternalità negative che, nei territori interessati da attività estrattive e di raffinazione e, più in generale, da attività riconducibili al settore energetico, si determinano a carico della popolazione residente », con le seguenti: « tengano conto delle attività connesse all'attività estrattiva e di raffinazione idrocarbure, al fine di destinare una quota di maggiori entrate da esse derivanti allo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi e dei territori limitrofi »;*

**31.** *(Nuova formulazione).* Belisario.

*Al dispositivo, dopo il punto 15, inserire il seguente: « 15-bis) valutare, con riferimento alla normativa adottata in materia di conferimento di funzioni a Roma capitale, l'opportunità di esplicitare l'assegnazione a Roma capitale di ulteriori risorse finanziarie esclusivamente sulla base del criterio dei fabbisogni standard, con espressa esclusione della spesa storica »;*

**32.** *(Nuova formulazione).* Belisario.

*Al dispositivo, al punto 11, aggiungere in fine le seguenti parole: « , anche con specifico riferimento ai territori montani e alle isole minori »;*

**33.** *(Nuova formulazione).* Belisario.

*Al dispositivo, dopo il punto 15), aggiungere il seguente: « 15-bis) ove, al 1° gennaio 2013, non risulti operativa la riforma relativa alla riorganizzazione del sistema degli enti intermedi di cui al punto 7), sospendere, a decorrere dalla suddetta data, i poteri delle province di manovrare la propria fiscalità nel senso di aumentare il carico fiscale rispetto al 2011 »;*

**35.** *(Nuova formulazione).* Lanzillotta.

*Al dispositivo, dopo il numero 15), aggiungere il seguente: « 15-bis) emanare entro sessanta giorni dalla data di adozione del presente documento lo schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, e stabilire che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni successivi al 2010 l'ente locale inadempiente sia assoggettato, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento del complesso delle spese soggette al patto di stabilità interno registrate nell'ultimo consuntivo ».*

**36.** *(Nuova formulazione).* Nannicini, Causi, Boccia, Misiani, Soro, Barbolini, Bianco, D'Ubaldo, Stradiotto, Vitali.

## ALLEGATO 3

**Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale.****DOCUMENTO APPROVATO**

La Commissione,

premessi che:

la gravità dell'attuale condizione economica e sociale impone di proseguire con determinazione l'azione di riequilibrio dei conti pubblici accompagnandola con il perseguimento dell'equità e della crescita dell'economia nazionale, che deve diventare, da questo momento in avanti, la priorità dell'azione del Governo e del Parlamento;

lo sforzo fiscale che è stato attuato ha comportato un inasprimento senza precedenti della pressione fiscale, per cui è urgente avviare una sistematica attività di revisione della spesa pubblica (*spending review*), destinando prioritariamente le risorse ricavate, insieme a quelle derivanti dal contrasto all'evasione e all'elusione, alla riduzione della pressione fiscale, in particolare sui redditi da lavoro e da impresa, e ridefinendo, nell'ambito della riforma fiscale, un nuovo patto tra fisco e contribuenti;

in questo contesto, profondamente cambiato rispetto al momento in cui fu approvata, acquista ancor più importanza la piena e completa attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», poiché i suoi principi ispiratori possono fortemente contribuire allo sforzo del Paese per uscire dalla crisi, anche se gli strumenti ivi previsti andranno verificati alla luce del mutato quadro normativo e macroeconomico;

è indispensabile ad esempio superare rapidamente, attraverso l'approvazione della Carta delle autonomie locali, la separazione finora operata tra il federalismo fiscale e il processo di riallocazione e riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, nonché di revisione della struttura organizzativa a più livelli di governo della Repubblica e di riduzione dei centri di spesa, il quale di per sé potrebbe consentire una riduzione della spesa corrente e una conseguente riduzione della tassazione a livello substatale;

la responsabilità e l'autonomia dei governi locali e regionali in campo fiscale, che sono tra i principi ispiratori della legge delega, risulterebbero utili per attivare il circuito di controllo dei cittadini sulle prestazioni delle amministrazioni e per renderle di conseguenza più efficienti e più capaci anche di ridurre la spesa e gli sprechi;

il meccanismo dei costi e dei fabbisogni *standard* per regioni ed enti locali relativo ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali può rappresentare un modo efficace per effettuare la *spending review* nel sistema delle autonomie territoriali e, come tale, può e deve essere portato avanti, se possibile accelerando le scadenze previste ed estendendone principi e strumenti attuativi anche all'apparato centrale dello Stato;

il coordinamento dinamico della finanza pubblica e la collaborazione tra i vari livelli di governo della Repubblica, al fine di distribuire in modo equo il carico del necessario riequilibrio finanziario e

anche di contenere la pressione tributaria, sono essenziali soprattutto in un momento di crisi come l'attuale;

la perequazione verso i territori con minor capacità fiscale per abitante che la Costituzione affida allo Stato, al fine di garantire coesione e solidarietà tra aree forti e aree deboli del Paese, è uno dei pilastri della legge n. 42 del 2009. Nei decreti finora approvati, e nella legislazione ordinaria che ha anticipato al 2012 l'entrata in vigore dell'IMU, ci si è limitati ad introdurre un fondo sperimentale di riequilibrio, senza attuare il principio stabilito dalla legge di delega. È perciò indispensabile dare priorità al tema della perequazione nel successivo percorso di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la funzione statale di riequilibrio venga progressivamente del tutto meno. Bisogna, peraltro, tener conto che in assenza di un previo adeguamento del sistema finanziario e fiscale delle Regioni a statuto speciale ai principi e alle regole dell'articolo 119 della Costituzione e alle relative leggi di attuazione, non sarà possibile attuare un equilibrato sistema a livello nazionale;

la stessa IMU sperimentale, introdotta come elemento della manovra finanziaria di emergenza effettuata nel mese di dicembre dello scorso anno, dovrà trovare un disegno definitivo a regime. In tale disegno sarà necessario sciogliere il tema della compartecipazione di Comuni e Stato ad un medesimo tributo che, per sua natura, è locale. Sarà altresì necessario consegnare ai Comuni una maggiore libertà di gestione dell'imposta ed effettuare una valutazione del sistema di detrazioni introdotto, in via sperimentale, nella manovra di dicembre 2011, il quale peraltro già oggi consente l'esenzione dall'imposta per più di un terzo dei contribuenti. Attribuendo ai Comuni una maggiore flessibilità di manovra sulle aliquote e sulle detrazioni, è possibile ridurre il peso dell'IMU sulla prima casa, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia all'ampliamento dei casi in cui l'imposta risulta azzerata, anche in relazione alle condi-

zioni sociali ed economiche dei contribuenti;

il prospetto sullo stato di attuazione della legge delega e le questioni ancora da affrontare, come risultano dai paragrafi 1.1 e 5 della seconda Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, approvata nella seduta del 21 luglio 2011, e successivamente trasmessa alle Presidenze delle Camere e al Governo, indicano con chiarezza il percorso da compiere per una sua completa attuazione ed evidenziano il carico di adempimenti regolamentari e amministrativi prefigurati dalla legge n. 42;

la Commissione ha successivamente provveduto, il 27 luglio 2011, ad esprimere parere sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, e a tal proposito valuta negativamente che non sia stato ancora approntato lo schema di bilancio di mandato, con l'effetto di non consentire l'attivazione della procedura di controllo e valutazione da parte dei cittadini fin dal turno di elezioni amministrative del maggio 2012. Il 29 marzo 2012 la Commissione ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale;

con le tre manovre economiche adottate con decreto-legge tra il luglio e il dicembre 2011 per stabilizzare la situazione finanziaria e abbassare gli interessi sul debito (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) si è intervenuti con tagli alle risorse di regioni ed enti locali, con inasprimenti del patto di stabilità interno e con modifiche strutturali all'assetto tributario in particolare dei comuni, che hanno prodotto un aumento della pressione fi-



sca e una ulteriore riduzione della spesa per investimenti e, in misura molto inferiore, una riduzione della spesa corrente e l'adozione di modelli più efficienti di prestazione dei servizi locali;

con la legge 8 giugno 2011, n. 85, è stato prorogato di sei mesi, fino al 21 novembre 2011, il termine per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega ed è stato prorogato a tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati il termine per l'adozione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive;

l'urgenza imposta dalla crisi rende necessaria la piena attuazione, entro la fine della legislatura in corso, della legge delega, pur con tutte le necessarie verifiche, con riferimento, in particolare, agli effetti finanziari delle misure introdotte;

è necessario pertanto adottare tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, consentendo così l'avvio della transizione verso il nuovo assetto in tutti i suoi aspetti, che sono complementari tra di loro e non possono essere affrontati in modo separato;

si tratta di colmare i vuoti ancora esistenti rispetto alla legge delega, di verificare lo stato di attuazione degli atti amministrativi previsti dai decreti legislativi già approvati e di coordinare con appositi decreti legislativi le nuove norme legislative che sono nel frattempo entrate in vigore, come quelle relative all'assetto tributario dei comuni, con i meccanismi previsti dalla legge delega e dai relativi decreti legislativi;

ai sensi del comma 4 dell'articolo 5 del proprio Regolamento, « sulla base dell'attività conoscitiva svolta, la Commissione può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreti legislativi di attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009. Il

documento è stampato e distribuito ed è comunicato ai Presidenti delle Camere e al Governo »;

la Commissione ha svolto, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in data 1° febbraio 2012 e l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie locali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in data 22 febbraio 2012;

nella seduta del 9 maggio 2012 la Commissione ha approvato la terza Relazione semestrale, nella quale si dà conto nuovamente dello stato di attuazione della delega, delle questioni da affrontare e degli adempimenti previsti dai decreti legislativi già approvati;

indica al Governo le seguenti priorità di intervento:

1) dare piena e completa attuazione alla legge delega entro la fine di questa legislatura, adottando tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, previo raccordo del sistema tributario con le riforme organizzative in corso di approvazione ovvero di attuazione, e approvare in modo tempestivo tutti gli atti amministrativi previsti, in modo da garantire l'effettiva operatività del sistema di federalismo fiscale;

2) insediare con la massima urgenza la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge delega, per la quale le regioni, le province e i comuni hanno già provveduto ad effettuare le rispettive designazioni secondo quanto stabilito dagli articoli da 33 a 37 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. La Conferenza deve, infatti, concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e alla verifica periodica del nuovo ordinamento finanziario, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti

del sistema; è altresì prevista l'istituzione di una banca dati condivisa la quale risulta indispensabile per avviare efficacemente le nuove relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo;

3) verificare prioritariamente l'attuazione della procedura per l'individuazione dei costi e fabbisogni *standard* e degli obiettivi di servizio, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, e dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ed adottare entro il termine di sei mesi dalla data di approvazione del presente documento, anche attraverso il coinvolgimento formale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, tutti gli atti conseguenti e necessari ai fini della loro compiuta determinazione, in modo da consentire l'avvio di una efficace revisione della spesa delle amministrazioni regionali e locali, specie in campo sanitario; i principi e gli strumenti attuativi relativi alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* dovrebbero essere estesi anche alle amministrazioni statali, quale elemento della *spending review*; l'operatività del criterio dei costi *standard* relativi al servizio sanitario e dei fabbisogni *standard* per comuni e province dovrebbe altresì consentire agli enti territoriali di contenere la pressione fiscale derivante dalle imposte di propria competenza, in particolare dalle addizionali, e indurre gli amministratori alla massima responsabilizzazione;

4) adottare con gli strumenti di programmazione finanziaria e la legge di stabilità per il 2013 tutti i provvedimenti per il coordinamento dinamico della finanza pubblica previsti dalla legge delega e dai decreti legislativi approvati, con particolare riferimento al percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione (articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) e alla determinazione dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto

dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali (articolo 18 della legge delega);

5) rivedere, in coerenza con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, le regole del patto di stabilità interno nell'ambito della nuova legge costituzionale di principi in materia di finanza e contabilità pubblica che, in base alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», dovrà essere adottata entro il 28 febbraio 2013. Il patto di stabilità interno non dovrà più essere sottoposto a continue variazioni e dovrà porre alle autonomie territoriali gli stessi vincoli complessivi a livello di singoli comparti che valgono per il bilancio dello Stato, agevolando l'esercizio dell'autonomia locale e lo sviluppo della spesa per investimenti. Una volta definite, le nuove regole del patto di stabilità interno potranno essere adottate anche con legge ordinaria che anticipi la legge costituzionale di principi;

6) coordinare le nuove norme previste dagli articoli 13 (Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria) e 14 (Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con i meccanismi di riequilibrio e perequazione individuati dalla legge delega e solo parzialmente attuati con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, anche al fine di sciogliere l'attuale ambiguità dell'IMU, che contiene al suo interno sia la componente comunale che quella erariale, in base al principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini. Per il sistema perequativo a regime degli enti locali si tratta di passare da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati, come nell'attuale fondo sperimentale di riequilibrio, a una perequazione sul complesso delle risorse degli enti locali secondo i criteri dei fabbisogni *standard* e

delle capacità fiscali *standard*. Alla luce dei principi della legge delega e dei successivi interventi normativi e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la disciplina dell'IMU dovrà altresì essere riconsiderata, una volta acquisita l'entità del gettito relativo al versamento della prima rata previsto per giugno, aumentando, sia pur tenuto conto che il vigente sistema di detrazioni esenta dal pagamento dell'imposta sull'abitazione principale più del trenta per cento dei contribuenti, i margini di autonomia nella gestione dell'imposta da parte dei Comuni, soprattutto per ciò che concerne le aliquote e le stesse detrazioni sull'abitazione principale, in modo da consentire la riduzione del carico fiscale che grava sull'abitazione principale, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia al completo azzeramento dell'imposta, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti;

7) per quanto riguarda la riforma delle istituzioni di governo di area vasta, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, riconsiderare l'impatto che il trasferimento delle funzioni e delle risorse oggi gestite dalle province avrà sui bilanci e sull'organizzazione di regioni e comuni; a tal fine, valutare l'opportunità di prorogare sino al 31 marzo 2013 gli organi di governo delle province che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 in modo che entro tale data il Parlamento riesca ad approvare una riforma organica delle istituzioni di governo di area vasta, con la quale pervenire ad una nuova articolazione del sistema delle autonomie, caratterizzata da una chiara ripartizione delle funzioni, dalla eliminazione di sovrapposizioni e ridondanze e dall'adeguatezza rispetto agli ambiti territoriali relativi a ciascun livello di governo, nonché, conseguentemente, dall'eliminazione dei poteri fiscali oggi attribuiti, in modo eccessivamente frammentato, agli enti che saranno soppressi per effetto dell'accorpamento. Mediante tale riforma, in particolare, si dovrà assicurare una effettiva razionalizzazione delle province, attraverso la riduzione del numero delle amministra-

zioni e una ridefinizione delle funzioni, anche con la soppressione degli enti strumentali (agenzie, società, consorzi) che svolgono funzioni esercitabili direttamente da parte delle autonomie territoriali, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il governo integrato delle aree metropolitane, nonché il riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato;

8) coordinare l'assetto della finanza delle province con le modifiche ordinamentali già contenute nell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con quelle in corso di approvazione nell'ambito della Carta delle autonomie locali, anche al fine di assicurare la proporzionalità tra l'autonomia impositiva riconosciuta a tali enti e le funzioni ad essi assegnate;

9) verificare il motivo della mancata emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che completano il percorso del federalismo demaniale previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85, relativo all'attribuzione alle autonomie territoriali di un proprio patrimonio, anche al fine, se necessario, di rivedere la disciplina dettata dal citato decreto legislativo alla luce della priorità che va assegnata ad una decisa azione di riduzione del debito pubblico, anche attraverso la valutazione di una possibile dismissione immobiliare;

10) definire le modalità di finanziamento della spesa in conto capitale (accesso al debito, proventi straordinari) di regioni ed enti locali, anche coordinandole con la già citata legge costituzionale di principi conseguente alla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e introducendo meccanismi trasparenti e valutabili di raccordo fra perequazione infrastrutturale, fabbisogni *standard* e norme programmatiche per il coordinamento fra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, anche con specifico riferimento ai territori montani e alle isole minori;

11) coordinare la facoltà di introdurre addizionali all'IRPEF da parte di regioni e comuni, in particolar modo per quanto riguarda la struttura delle addizionali per scaglioni e aliquote nonché la facoltà di introdurre detrazioni, con l'obiettivo, da un lato, di non pregiudicare l'autonomia finanziaria di regioni e comuni e, dall'altro, di semplificare gli adempimenti da parte dei sostituti d'imposta, nonché di riportare le addizionali a funzioni allocative, riducendone l'impatto sulla progressività del sistema tributario, anche in relazione a quanto previsto dal disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale;

12) verificare l'attuazione della disciplina recata dal decreto legislativo n. 68 del 2011, con particolare riferimento a quanto previsto dall'articolo 12, concernente la quantificazione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali;

13) accelerare l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome, assegnando priorità al completamento degli accordi in fase di discussione ai tavoli di confronto istituiti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome in base all'articolo 27 della legge delega. È indispensabile rendere omogenea la disciplina dei tributi derivati dallo Stato sull'intero territorio nazionale ed estendere anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome i principi fondamentali dei sistemi perequativi basati sui criteri dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*, anche modificando l'articolo 27 della legge delega;

14) riconsiderare la disciplina in materia di tesoreria unica, introdotta dall'articolo 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per verificare i reali effetti sui bilanci comunali, valutando la possibilità di diverse forme di compensazione delle eventuali minori disponibilità per i Comuni;

15) valutare l'opportunità di introdurre, anche nell'ambito della defini-

zione e della successiva attuazione della legge delega per la riforma del sistema fiscale, misure che, in coerenza con quanto già previsto dall'articolo 16 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, tengano conto delle attività connesse all'attività estrattiva e di raffinazione degli idrocarburi, al fine di destinare una quota di maggiori entrate da esse derivanti allo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi e dei territori limitrofi;

16) valutare, con riferimento alla normativa adottata in materia di conferimento di funzioni a Roma capitale, l'opportunità di esplicitare l'assegnazione a Roma capitale di ulteriori risorse finanziarie esclusivamente sulla base del criterio dei fabbisogni *standard*, con espressa esclusione della spesa storica;

17) ove, al 1° gennaio 2013, non risulti operativa la riforma relativa alla riorganizzazione del sistema degli enti intermedi di cui al punto 7), sospendere, a decorrere dalla suddetta data, i poteri delle province di manovrare la propria fiscalità nel senso di aumentare il carico fiscale rispetto al 2011;

18) emanare entro sessanta giorni dalla data di adozione del presente documento lo schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, e stabilire che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni successivi al 2010 l'ente locale inadempiente sia assoggettato, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento del complesso delle spese soggette al patto di stabilità interno registrate nell'ultimo consuntivo.