

**COMMISSIONE VI
FINANZE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

52.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANFRANCO CONTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fogliardi Giampaolo (PD)	7, 12, 17
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3	Forcolin Gianluca (LNP)	7
Audizione del Direttore del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle Finanze, Fabrizia Lapecorella, sulle problematiche relative all'attuazione della disciplina tributaria della cedolare secca sui redditi da locazione e dell'imposta municipale unica, nonché sui temi concernenti il contenzioso tributario e la riscossione dei tributi locali (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Lapecorella Fabrizia, <i>Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	3, 12, 16, 17 20, 21, 23
		Puglisi Paolo, <i>Direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze</i>	20, 23
		Rotunno Claudia, <i>Dirigente della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze</i>	22
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i> ...	3, 7, 10, 11, 15 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23	Ventucci Cosimo (PdL)	9
Barbato Francesco (IdV)	18, 20	ALLEGATO: Documentazione consegnata dal direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle Finanze	25
Casero Luigi (PdL)	10		
Causi Marco (PD)	8, 17, 20, 21		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 10,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sulle problematiche relative all'attuazione della disciplina tributaria della cedolare secca sui redditi da locazione e dell'imposta municipale unica, nonché sui temi concernenti il contenzioso tributario e la riscossione dei tributi locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sulle problematiche relative all'attuazione della disciplina tributaria della cedolare secca sui redditi da locazione e dell'imposta municipale unica, nonché sui temi concernenti il contenzioso tributario e la riscossione dei tributi locali.

La professoressa Lapecorella è accompagnata dal dottor Paolo Puglisi, direttore della direzione legislazione tributaria e

federalismo fiscale e dalla dottoressa Claudia Rotunno, dirigente della stessa direzione.

Do la parola alla professoressa Lapecorella per lo svolgimento della relazione.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Signor presidente, richiamerei brevemente la disciplina della tassazione forfetaria sui redditi da locazione degli immobili ad uso abitativo prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011, emanato in attuazione della legge n. 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale.

La menzionata disposizione ha introdotto, a partire dal 2011, un'imposta cedolare secca opzionale sui redditi da locazione degli immobili ad uso abitativo e delle pertinenze. I contribuenti che non esercitassero l'opzione per l'assoggettamento alla cedolare secca dei redditi da locazione continuano a vedere assoggettati tali redditi all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

L'ambito di applicazione dell'imposta è limitato alle abitazioni censite nelle categorie catastali da A1 ad A11, esclusa la categoria A10, e a tutte le pertinenze locate congiuntamente alle abitazioni, indipendentemente dal numero. Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della cedolare secca le abitazioni locate da contribuenti assoggettati all'imposta personale sul reddito nell'esercizio dell'attività di impresa, ossia imprenditori individuali e società di persone. Nel caso in cui questi soggetti lochino immobili anche ad uso abitativo, il reddito da locazione non può essere assoggettato a cedolare secca.

La cedolare secca sostituisce, in particolare, l'IRPEF e le relative addizionali locali, l'imposta di registro e l'imposta di bollo dovute sul contratto di locazione, sulle relative proroghe e sulla risoluzione.

La cedolare secca si applica con due diverse aliquote: l'aliquota ordinaria, fissata nella misura del 21 per cento, e l'aliquota ridotta al 19 per cento, che si applica ai contratti di locazione a canone concordato - disciplinati dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998 - e ai contratti relativi ad abitazioni situate nei comuni cosiddetti ad alta tensione abitativa.

La cedolare secca, pur essendo un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, ha modalità di versamento del tutto analoghe a quelle dell'IRPEF: è versata in acconto e a saldo. Queste noiose precisazioni sono utili, dato che l'obiettivo principale di questa mia relazione è quello di fornirvi qualche elemento quantitativo sul gettito effettivo di questa imposta. Per il 2011, primo anno di applicazione, l'acconto dell'imposta era fissato nella misura dell'85 per cento; dal 2012 la misura dell'acconto è passata al 95 per cento. Successivamente, l'acconto è stato ridotto di 3 punti percentuali, scendendo, dunque, al 92 per cento. Le regole per il versamento dell'acconto sono le stesse dell'IRPEF. Il saldo viene effettuato entro il 16 giugno dell'anno successivo, oppure entro il 16 luglio, con la maggiorazione dello 0,40 per cento.

Veniamo ora ai dati quantitativi.

Confrontando il gettito relativo al periodo gennaio-ottobre del 2012 con il gettito monitorato nel periodo corrispondente dell'anno 2011, osserviamo un aumento di circa il 12 per cento: sono stati incassati, a titolo di acconto, 255 milioni di euro nel 2011 e 286 milioni di euro nel 2012. Questo confronto - il più omogeneo che possiamo fare nel periodo di riferimento - deve essere interpretato con cautela, perché, come vi dicevo, sono diverse le misure dell'acconto: per l'anno 2011, l'acconto era fissato all'85 per cento, trattandosi di un anno interessato da una norma di riduzione di 17 punti

percentuali dell'acconto delle imposte dirette; nel 2012, invece, l'acconto è stato ridotto dal 95 al 92 per cento dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2011. Bisogna tenere conto, quindi, della differenza tra gli acconti, più bassi nel primo anno rispetto al secondo.

Per provare a interpretare l'andamento del gettito di questa imposta, è utile avere riguardo alle frequenze degli F24, corrispondenti al numero dei contribuenti che hanno effettivamente optato per la cedolare secca, le quali mostrano che i contribuenti i quali hanno optato per la cedolare secca sono cresciuti, nel 2012, meno dell'1 per cento rispetto al 2011. Il numero dei contribuenti che hanno esercitato l'opzione è, quindi, sostanzialmente stabile. Da ciò desumiamo che, indipendentemente dalle cifre relative al gettito, l'esercizio dell'opzione per questa forma di tassazione sostitutiva e semplificata è fundamentalmente rimasto stabile.

Attraverso gli applicativi con i quali monitoriamo il gettito di ogni singolo tributo, siamo in grado di ottenere informazioni ulteriori sull'analisi del gettito: l'importo medio dell'acconto è di 829 euro per anno; la regione che presenta l'importo medio più basso è il Molise, mentre il Lazio è la regione che registra l'importo medio più alto in Italia.

È importante anche ricordare la storia della cedolare secca e ricondurla all'attuale situazione dei conti pubblici.

Nella relazione tecnica al decreto legislativo n. 23 del 2011, il gettito della cedolare secca è stato stimato in 2 miliardi e 715 milioni di euro nel 2011, 3 miliardi e 860 milioni di euro nel 2012, 3 miliardi e 905 milioni di euro nel 2013, fino a circa 4 miliardi di euro, a regime, dal 2014. La relazione tecnica al provvedimento - lo ricordo molto bene - è stata costruita in maniera assolutamente rigorosa, nell'unico modo con cui è possibile stimare gli effetti sul gettito prodotti dall'introduzione di un'imposta opzionale, e cioè attraverso i nostri modelli di micro-simulazione. Tali strumenti con-

sentono di confrontare la normativa vigente con quella di nuova introduzione, della quale si stimano gli effetti testa per testa, calcolando per ogni singolo contribuente, sulla base delle dichiarazioni dei redditi, la differenza tra l'imposta dovuta a legislazione vigente e l'imposta dovuta con la nuova legislazione proposta. In questo caso, l'effetto finanziario è stato stimato ipotizzando che l'opzione per la cedolare secca sarebbe stata effettivamente esercitata da tutti quei contribuenti per i quali l'esercizio dell'opzione era conveniente. Non c'è altro modo per fare una stima di questo tipo.

Devo ricordare qual è la natura della cedolare secca. Molte volte, in alcuni contesti, mi è capitato di doverne discutere anche animatamente, parlando in generale di tassazione dei redditi fondiari. La cedolare secca è da taluni concepita come un'agevolazione. In realtà, la sua *ratio* non è quella di agevolare i proprietari degli immobili che li danno in locazione: la previsione della cedolare secca a un'aliquota ridotta mirava a incentivare l'emersione di redditi da locazione in nero, un fenomeno di dimensioni importanti che si riteneva di poter in qualche modo aggredire con misure di natura fiscale.

Nella relazione tecnica, accanto al calcolo di convenienza per i contribuenti, è stata anche stimata una quota di emersione e un maggior gettito ad essa associato. Si tratta, ovviamente, di un'ipotesi, che non ha lo stesso grado di fondatezza del calcolo di convenienza relativo all'esercizio dell'opzione. Nella relazione tecnica si partiva da un'ipotesi di emersione del 15 per cento dei redditi da locazione che sfuggivano alla tassazione, con un profilo crescente negli anni.

Indipendentemente dal confronto omogeneo di cui vi ho parlato, relativo al monitoraggio del gettito nel periodo gennaio-ottobre, vediamo ora cosa è successo nei conti pubblici, ossia nel Rendiconto generale dello Stato e nelle previsioni di bilancio per gli anni successivi.

Il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2011 registra nel capitolo 1053, relativo alla cedolare secca, un ammontare di gettito pari a 672 milioni.

La registrazione di questo dato a consuntivo ha fatto sì che, nel disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2012, la previsione fosse ridotta in misura corrispondente alla variazione.

Nel Documento di economia e finanza sono state successivamente aggiornate anche le previsioni di gettito relative agli anni 2013, 2014 e 2015, riducendole essenzialmente di un quarto: da circa 4 miliardi di euro a 976 milioni di euro annui. In maniera prudentiale e — credo — realistica, l'Amministrazione ha tenuto conto del fatto che il gettito derivante da questa particolare forma d'imposizione è stato di gran lunga inferiore alle previsioni. Questo scostamento tra previsioni e gettito effettivo si riflette nei conti dello Stato e, di conseguenza, nelle previsioni di bilancio per il triennio che avrà inizio il 1° gennaio 2013.

Quali sono le ragioni per cui il gettito della cedolare secca si è rivelato, a consuntivo, così inferiore rispetto alle previsioni?

Ci sono sicuramente alcune ragioni tecniche. Infatti, ricordiamo che il decreto legislativo n. 23 del 2011 è entrato in vigore ad aprile, e l'imposta poteva applicarsi immediatamente per i contratti stipulati o rinnovati successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo. L'imposta si poteva applicare già nell'anno d'imposta 2011, con opzione da esercitare in sede di dichiarazione (quindi, nel 2012). Inoltre, i tempi con i quali l'Amministrazione finanziaria ha pubblicato le istruzioni relative alle modalità applicative e all'esercizio dell'opzione hanno reso un po' complesso l'esordio della cedolare secca.

Vorrei raccontare un episodio che mi riguarda personalmente. Io vivo a Roma in un appartamento in affitto. Il proprietario è un uomo molto ricco che sicuramente dichiara i suoi redditi, anche

perché si tratta, essenzialmente, di redditi da lavoro dipendente. Nell'ottobre del 2011 scadeva il contratto di locazione, ed ero assolutamente certa che il locatore avrebbe optato per la cedolare secca. Poiché non mi era arrivata alcuna comunicazione, ho chiesto alla persona che si occupa della gestione del rapporto di locazione per conto del proprietario — il suo fiscalista —, cosa avesse consigliato al suo cliente. Infatti, secondo il mio calcolo medio, optando per la cedolare secca, il risparmio d'imposta avrebbe potuto aggirarsi, nel caso di specie, intorno al migliaio di euro. In quella circostanza, mi sono resa conto che il fiscalista non aveva nemmeno prospettato la possibilità dell'opzione al proprio cliente, sia per evitare le connesse complicazioni procedurali, sia perché, tutto sommato, un migliaio di euro non faceva troppa differenza per il cliente. Se fossi stata al posto del proprietario, mi sarei arrabbiata. Quest'anno, invece, il fiscalista ha consigliato al mio locatore di optare per il regime della cedolare secca, e mi ha chiamato per informarmi.

Dal punto di vista del bilancio dello Stato, posso soltanto rilevare come il mancato esercizio dell'opzione da parte dei soggetti per i quali avevamo individuato una convenienza — ovviamente, il calcolo di convenienza si riferisce ai redditi da locazione regolarmente dichiarati al fisco — abbia comportato un maggiore introito a titolo di IRPEF.

La domanda che immagino potreste farmi è se sia possibile affermare che i 672 milioni di euro registrati a consuntivo per il 2011 nel capitolo 1053 del bilancio dello Stato provengono da emersione di redditi da locazione precedentemente in nero o se, invece, tale gettito provenga da chi prima pagava l'IRPEF e ora paga una cedolare secca inferiore. Questo aspetto costituirà oggetto di verifica. L'analisi puntuale dei dati delle dichiarazioni e dei codici fiscali permetterà di riscontrare i redditi da locazione non dichiarati in anni precedenti. Tuttavia, le dichiarazioni dei redditi relative all'anno di imposta 2011 sono state pre-

sentate da poco. Inoltre, non si potrà sapere se i redditi dichiarati si riferiscano a contratti effettivamente nuovi, in relazione ai quali è stata esercitata l'opzione, o se, invece, vi fosse già una base imponibile sommersa. Comunque, la verifica ci consentirà di farci un'idea.

Questo è ciò che faremo appena i dati saranno disponibili. In questa fase, come sapete, stiamo acquisendo le dichiarazioni dei redditi nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria. Entro la fine dell'anno successivo al periodo di imposta cui si riferisce la dichiarazione siamo già in grado di operare una prima ricognizione statistica dei dati e, quindi, di fare i confronti di volta in volta necessari. Nel caso specifico, quindi, occorrerà qualche mese.

L'ultimo aspetto delicato — che poteva essere preoccupante, ma che non è più tale, per effetto di recenti disposizioni recate dal disegno di legge di stabilità 2013 — è relativo alla previsione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011. Ai sensi di tale disposizione, il gettito della cedolare secca avrebbe dovuto contribuire ad alimentare il Fondo sperimentale di riequilibrio, nei primi due anni per quote, potendo arrivare, negli anni successivi, anche al 100 per cento. Qualcuno di voi ricorderà come proprio questa disposizione, nel prevedere che soltanto una quota della cedolare secca andasse ad alimentare il Fondo, abbia determinato la poca fiducia dei comuni in questo tributo.

L'effetto negativo che il minor gettito fatto registrare dalla cedolare secca potrebbe avere sull'alimentazione del Fondo sperimentale di riequilibrio è annullato dal fatto che il *quantum* delle risorse a disposizione dei comuni è stato correlato all'ammontare dei trasferimenti soppressi, al netto dei tagli previsti dalla legislazione vigente. Nel disegno di legge di stabilità 2013 è contenuta una clausola di salvaguardia che sgancia il Fondo sperimentale di riequilibrio, per altri due anni, dall'alimentazione mediante tributi erariali. Pertanto, il fatto che il gettito

della cedolare secca sia stato più basso rispetto alle previsioni non influenza l'alimentazione del predetto Fondo.

PRESIDENTE. Poiché le questioni che dovremo affrontare in questa audizione sono molteplici, se siete d'accordo, direi di passare alle domande relative alla cedolare secca.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Innanzitutto, ringrazio la professoressa Lapecorella per questa interessante esposizione, che condivido pienamente sotto tutti i profili.

Seguendo la normativa in materia anche da un punto di vista professionale, avevo già evidenziato, anche in questa sede, lo scarsissimo interesse manifestato per la cedolare secca, nonostante essa sia estremamente conveniente.

È vero che lo scopo del legislatore non era quello di agevolare il contribuente, ma mi sembra che non sia stato raggiunto nemmeno l'obiettivo di incentivare l'emersione del nero. Infatti, il contribuente non ha ancora capito la convenienza del nuovo regime di tassazione, come nel caso personale da lei citato, professoressa. Posso dirle, comunque, che anche al Nord, spesso, c'è da rimanere allibiti di fronte a certi comportamenti dei consulenti fiscalisti nei confronti dei loro clienti.

Apro una parentesi anche se si tratta di parlare contro la categoria professionale cui appartengo: se vogliamo incentivare l'opzione per certi regimi, è nell'interesse dello Stato corresponsabilizzare il professionista; fino a quando non ci si muoverà in tale direzione, lo Stato continuerà a perdere una grande quantità di tempo nel perseguire i propri scopi, per quanto riguarda il contrasto dell'evasione, l'abuso del diritto - questione ancora irrisolta, di cui stiamo discutendo - e anche la cedolare secca.

Ci sono cittadini seri e onesti, funzionari, dirigenti o piccoli proprietari, che

sono riusciti a comprare più di un appartamento, i quali pagano una valanga di tasse - invero, l'imposizione ordinaria, in particolare sui di redditi da locazione, è elevatissima -, perché sono mal consigliati da alcuni professionisti, per negligenza, noncuranza o mancanza di tempo. Peraltro, la procedura per l'opzione non è estremamente complessa.

In questo modo, non si agevola il contribuente onesto, né si fa emergere il nero: chi paga continua a pagare, mentre quelli che possiamo definire irregolari permangono nell'irregolarità. Ci sono molti inquilini che, pur di non perdere l'appartamento, continuano a pagare 100, 200 o 300 euro al mese fuori busta, per così dire. Il fenomeno non riguarda soltanto determinate regioni italiane - come si potrebbe pensare -, ma anche regioni tra le più evolute e, forse, riguarda queste ultime anche in misura maggiore.

Quella che ha introdotto la cedolare secca è un'ottima normativa. Andrebbe studiato un modo per estenderla anche al settore commerciale, in cui c'è moltissima evasione e moltissimo sfruttamento, nel vero senso della parola. Inoltre, il regime della cedolare secca potrebbe essere pubblicizzato, soprattutto in televisione, dal Ministero dell'economia e delle finanze, come hanno fatto la Presidenza del Consiglio e diversi Ministeri in altri casi. Infatti, molti contribuenti non sanno di avere questa opportunità: è veramente un peccato, perché l'imposta sostitutiva è concepita molto bene (evita anche di pagare l'imposta di registro ogni anno).

Occorre, quindi, che il nuovo regime sia meglio pubblicizzato. Bisognerebbe anche valutare - lo ripeto anche se siamo, ormai, a fine legislatura - la possibilità di prevedere un'estensione dell'imposta sostitutiva anche al settore commerciale.

GIANLUCA FORCOLIN. Ringrazio anch'io la dottoressa Lapecorella e il suo staff.

I dati che ci sono stati illustrati stamani sono veramente interessanti, anche se, purtroppo, lasciano un po' di amaro

in bocca. Infatti, non solo chi vi parla, ma anche la Commissione, ha sempre creduto che quella della cedolare secca fosse una strada da percorrere, con l'obiettivo primario di recuperare sommerso.

L'imposta sostitutiva è vantaggiosa, come rilevato dal collega Fogliardi, soprattutto per quei proprietari che possiedono più di un appartamento. Anche se hanno adottato, negli anni scorsi, strategie diverse, come quella del sommerso, pretendendo pagamenti in contanti pur di evitare un'imposizione al 43 per cento, oggi possono avere l'opportunità di ottenere uno sconto. Credo anch'io che la procedura non sia, poi, così complicata.

Peraltro, in un periodo che vede il lancio del ReddiTest e del nuovo reddiometro, e in cui si parla tanto di *compliance* dei contribuenti, mi chiedo perché non ci possa essere, oltre alla pubblicità, una comunicazione da parte dell'Agenzia delle entrate, la quale può mettere a confronto i dati indicati nel quadro B, sezione fabbricati, dei modelli di dichiarazione, e i valori dichiarati, nei medesimi modelli, come redditi da locazioni. La mancata attivazione di simili forme di comunicazione integra una complicità indiretta con il professionista che, come segnalava la professoressa Lapecorella, ha adottato un comportamento superficiale. Certo, se gli acconti e i saldi delle imposte vengono pagati dando per scontato l'operato del proprio consulente fiscale, anche questi si sente poco incentivato a proporre al cliente l'opzione per la cedolare secca. Credo che l'Agenzia, nella logica della *compliance*, potrebbe segnalare l'esistenza di un'opportunità in più, in modo da far apparire più giustificato, in seguito, un atteggiamento di maggiore severità.

Inoltre, non è da sottovalutare la proposta, avanzata dal collega Fogliardi, di estendere la disciplina della cedolare secca al settore commerciale. Infatti, tanti piccoli lavoratori autonomi anziché investire i propri risparmi nell'acquisto di appartamenti, hanno preferito comprare piccoli capannoni commerciali o piccoli

locali commerciali, la cui rendita, cumulandosi con il reddito da pensione, determina il pagamento di imposte rilevanti. Dare anche a costoro, in questa fase di difficoltà, la possibilità di avvalersi della cedolare secca potrebbe essere vantaggioso anche nell'ottica di un recupero del sommerso. Per rimpinguare le proprie casse, lo Stato ha bisogno non soltanto di agevolare coloro i quali si sono sempre comportati bene, ma anche di recuperare il sommerso: direi che questo appare, attualmente, l'obiettivo principale da perseguire.

MARCO CAUSI. Ringrazio molto la dottoressa Lapecorella perché i primi dati che ci ha fornito consentono di avviare una riflessione più documentata su un punto nodale del funzionamento, e anche delle prospettive di riforma, del sistema fiscale.

I sistemi duali di tassazione, che prevedono l'assoggettamento a imposte sostitutive secche di una parte del reddito imponibile, contravvengono a un principio di equità. Quando si va in tale direzione, quindi, la scelta deve essere attentamente meditata. Anche il disegno di legge delega in esame, come altri recenti provvedimenti, prevede che siano assoggettati a un'imposta unica i redditi d'impresa commerciale o di lavoro autonomo, compresi quelli prodotti in forma associata, dei soggetti passivi dell'IRPEF e dell'IRES, in un'ottica di miglioramento del sistema in termini di efficienza, trasparenza e semplificazione.

Il caso della cedolare secca, introdotta dal decreto legislativo sul federalismo municipale, ci permette di valutare sul campo, per così dire, un esperimento che può dirsi non riuscito.

Poiché la predetta scelta in senso dualistico implica, come ho già accennato, una rinuncia all'equità, ricordo che il mio partito ha votato contro il provvedimento sul federalismo municipale adducendo due argomenti.

In primo luogo, non ci convinceva com'era congegnata l'IMU. In particolare, ritenevamo che l'aliquota prevista fosse

troppo bassa. Peraltro, si è persistito nell'errore, perché l'aliquota di equilibrio si è trasformata nell'aliquota di equilibrio della nuova IMU. Oggi, invece, sappiamo che l'aliquota sulle seconde case sarà del 10,4 per mille, proprio come avevamo sostenuto noi fin dal 2009.

In secondo luogo, inserire nel decreto sul federalismo municipale la disciplina della cedolare secca ci sembrava improprio. Inoltre, le stime dell'epoca erano molto ottimistiche: era concreto, pertanto, il rischio che l'operazione si rivelasse soltanto come un regalo a qualcuno. Ebbene, i dati esposti oggi confermano che è successo proprio questo.

Poiché, peraltro, sembra che del regalo non tutti abbiano usufruito, le perdite di gettito potrebbero aumentare nel corso degli anni.

Sono questi, fondamentalmente, i motivi per i quali ci stiamo interessando alla questione.

Spero che una valutazione più attenta e anche qualche cambiamento in corsa, della normativa e dell'operatività, possa permetterci di mantenere la scelta a favore di un sistema dualistico — e sono convinto che essa vada mantenuta —, comprendendo meglio, però, alcuni aspetti.

Vengo alle domande.

Come la dottoressa Lapecorella ci ha giustamente ricordato, bisognerebbe capire, confrontando i dati disponibili con quelli riferiti al vecchio regime di tassazione, quanto gettito si è perso in relazione ai contribuenti che già pagavano — i quali, con la cedolare secca, hanno pagato di meno — e quanto, invece, può essere emerso.

Nelle audizioni delle associazioni imprenditoriali è emerso un elemento la cui conoscenza potrebbe essere utile anche per il Dipartimento delle finanze (l'attività conoscitiva favorisce anche la circolazione delle informazioni). Secondo le predette associazioni, potrebbe esserci stato un andamento diverso degli *stock* e dei flussi. Più specificamente, mentre l'emersione degli *stock* dovrebbe essere stata molto inferiore a quella prevista, si

è notata, soprattutto nel 2012, la presenza di flussi aggiuntivi, specialmente nei comuni turistici, relativi agli affitti di breve termine o stagionali. Questa pista di lavoro mi sembra interessante. Si potrebbe pensare, dal punto di vista operativo, a qualche campagna informativa o a qualche elemento di semplificazione, per cercare di aggredire, diciamo così, uno *stock* ancora non emerso.

Infine, poiché il decreto legislativo n. 23 del 2011 inasprisce le sanzioni a carico di chi continua a locare in nero, mi piacerebbe non soltanto conoscere i dati relativi all'applicazione delle sanzioni, ma anche sapere se possa farsi ricorso con maggiore determinazione, al fine di contrastare il fenomeno dell'evasione, a un apparato sanzionatorio comunque rafforzato rispetto a quello vigente.

COSIMO VENTUCCI. Ringrazio la professoressa Lapecorella anche per l'amichevole serenità con la quale espone una materia, non certo facile, come l'imposizione tributaria immobiliare, alla quale è interessato l'82 per cento degli italiani.

Ritengo anch'io che la cedolare secca possa essere — come lei ha giustamente posto in risalto, professoressa —, più che un'agevolazione, una necessità per lo Stato. Si tratta, infatti, di far emergere l'evasione nel settore delle locazioni abitative, che talvolta supera ogni limite: si pensi ai tanti studenti che, per l'affitto di una stanza, pagano più di 500 euro al mese in nero (a Roma, da quel che si sente dire, il costo medio è questo). Vi sono appartamenti di quattro o cinque stanze, nei quali vivono, in spazi risicati, altrettanti studenti (o anche di più). Questo, però, mi sembra un problema di controllo fiscale.

Le associazioni che abbiamo ospitato in audizione sono tutte concordi su questa forma di tassazione. I dati riferiti al gettito della cedolare secca hanno sicuramente un rilievo minimo: nel bilancio di un Paese come il nostro, 286 o 255 milioni di euro sono ben poca cosa. Tuttavia, è stato rilevato come l'imposta

sostitutiva non abbia determinato l'emersione che ci si attendeva di vedere.

Chi opera nel settore e, avendo le mani in pasta, come si suole dire, guarda alla cedolare secca da un punto di vista diverso dal nostro, sostiene che la situazione attuale è da addebitare - mi consenta l'osservazione, professoressa - anche alla gestione del comparto fiscale da parte dell'amministrazione finanziaria. Si dice, ad esempio, che alcuni provvedimenti dell'Agenzia delle entrate abbiano creato un po' di confusione nell'applicazione dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011. Ciò evoca un tema che esula dall'oggetto dell'odierna audizione: la tendenza della pubblica amministrazione, più volte rilevata, a creare con le proprie circolari interpretative, accanto a quello della normazione primaria, un ulteriore strato di prescrizioni, talvolta per nulla chiarificatrici.

Ho un'altra curiosità, professoressa: come mai - non vorrei affermare il falso, o riprendere una notizia inesatta - il settore del contenzioso tributario viene sottratto al Dipartimento delle finanze, peraltro dopo che questa Commissione ha già dichiarato la propria contrarietà alla riorganizzazione delle agenzie fiscali (che prevede l'incorporazione dell'Agenzia del territorio in quella delle entrate e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane)?

Non ho posto la domanda per alimentare una polemica, ma perché mi sembra che, operando in questo modo, si tolga la gestione del rapporto tra cittadini e Stato, per quanto riguarda il contenzioso tributario, dalle mani di chi già conosce perfettamente il settore. Nella rappresentazione mentale dei cittadini, è essenziale l'esistenza di un organismo che sappia fare da tramite con lo Stato, evitando che, ogni tanto, qualcosa vada per contro proprio.

PRESIDENTE. Onorevole Ventucci, lei introduce nella discussione un ulteriore argomento.

Comunque, vorrei segnalare che la Commissione finanze e tesoro del Senato ha approvato nella seduta di ieri, con il parere contrario del Governo, un emendamento riguardante l'incorporazione dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate.

LUIGI CASERO. Ringrazio la dottoressa Lapecorella per i dati che ci ha illustrato.

Desidero svolgere, innanzitutto, alcune considerazioni che ci riportano all'inizio della legislatura. Probabilmente, si parlò per la prima volta di imposta sostitutiva secca all'inizio del 2008, proprio in questa Commissione. In particolare, proposi di uniformare la tassazione dei redditi derivanti da investimenti finanziari.

Per quanto concerne il carattere duale del sistema, capisco le perplessità dell'onorevole Causi; tuttavia, se l'imposizione deve essere progressiva, questo criterio deve valere per tutto, compresi, ad esempio, i depositi bancari.

Dall'esigenza di trattare in maniera uniforme tipologie di investimento simili, ma tassate in modo diverso, nasceva la proposta di arrivare alla previsione di una cedolare secca, con riferimento a un investimento che, dal punto di vista fiscale, è stato sempre penalizzato, nel nostro Paese, rispetto ad altri. Questa era la logica che ispirava la mia idea, che, oltre ad avere suscitato perplessità da parte dei teorici della materia, aveva incontrato difficoltà sotto il profilo operativo.

A posteriori, devo dire che, nonostante una visione abbastanza unitaria delle Commissioni parlamentari, l'attuazione dell'intervento ha seguito percorsi complessi. Se è vero che il provvedimento dell'Agenzia delle entrate genera alcune perplessità (anche dal punto di vista della complessità formale), è anche vero, d'altra parte, che queste possono essere superate, se si crede veramente nella scelta compiuta.

L'applicazione della cedolare non è stata favorita dagli stessi professionisti, i quali non hanno dato ai propri clienti un'informazione adeguata circa i vantaggi

che avrebbero tratto dall'opzione per l'imposta sostitutiva. Forse, quello della divulgazione è un altro aspetto sul quale bisogna intervenire. Da questo punto di vista, anzi, bisognerebbe capire come mai l'amministrazione finanziaria e i comuni non intervengano in maniera decisa e forte.

Da persona che si occupa della materia, e la conosce, posso dire che, come sa anche un profano, è molto più facile individuare l'evasione nel settore immobiliare o nei settori finanziari che negli altri. È complesso, ad esempio, stabilire qual è il reddito di una persona. Quindi, è abbastanza difficile spiegare come mai in questo settore vi sia tanta evasione e, inoltre, come mai non si compiano azioni mirate per recuperare le imposte evase. Questa è la vera domanda che deve essere rivolta a chi si occupa di contrasto dell'evasione. Infatti, non è particolarmente complesso risalire al valore di un immobile e alle correlate imposte.

L'inserimento nel provvedimento in materia di federalismo municipale della previsione di cui all'articolo 2, comma 10, lettera *d*), ha il significato di una richiesta, indirizzata agli enti locali, di intervenire a livello territoriale, per compiere accertamenti che non è possibile effettuare a livello centrale. Gli uffici comunali, specialmente in contesti non enormi, sono sicuramente più adatti a capire quali immobili siano locati e quale possa essere il valore di una locazione. Può sembrare, la mia, una banalizzazione delle attività di politica fiscale, ma non è così, perché le politiche si basano tanto su grandi strategie e interventi quanto su atti concreti, che possono compiere anche i singoli cittadini. Del resto, questa è una domanda che i cittadini fanno arrivare spesso alla politica.

La mia sollecitazione è a proseguire sulla strada tracciata dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011, perché credo che la norma sia giusta, a meno che non si voglia rinunciare a dare al sistema fiscale italiano un'impostazione

dualistica; in tal caso, però, il diverso criterio prescelto dovrebbe essere applicato in tutti i campi.

PRESIDENTE. Professoressa Lapecorella, condivido e sottoscrivo tutto quello che è stato detto dal collega Casero.

Quando il Dipartimento delle finanze predispone le convenzioni da stipulare con le agenzie fiscali, considerato che l'Agenzia del territorio ha ormai rilevato i cosiddetti « immobili fantasma » sull'intero territorio nazionale perché non si arriva mai al dunque per quanto riguarda l'incrocio dei dati relativi agli immobili, comprese, ad esempio, le varie utenze domestiche?

Quanto ai controlli, mi rendo conto che farli in tutta l'area urbana di una grande città è troppo difficoltoso; tuttavia, basterebbe effettuarli in alcune zone limitate: in particolare, anche in questa città, in quelle nelle quali si sa essere più concentrate le residenze studentesche. Invece, sembra che né l'Agenzia delle entrate, né la Guardia di finanza si siano applicate molto su questo versante.

L'Agenzia delle entrate sta inviando lettere ai contribuenti che, nel periodo d'imposta 2010, hanno effettuato spese eccedenti il reddito dichiarato (viene in considerazione il cosiddetto « spesometro », soprattutto in relazione all'acquisto di auto e di imbarcazioni), ma non lancia un'operazione analoga nei confronti dei proprietari di immobili, chiedendo loro se li abbiano locati. Credo che un'azione mirata in questo senso porterebbe risultati maggiori di quelli che abbiamo visto.

Stiamo procedendo a queste audizioni anche per capire dove le previsioni di legge possano essere sbagliate e quali correttivi si possano apportare per raggiungere l'obiettivo dell'emersione delle locazioni in nero.

Peraltro, debbo anche dire che, quando cominciammo a discutere di cedolare secca — sono passate, ormai, due legislature —, valutammo la possibilità di prevedere qualche agevolazione per il caso di emersione spontanea. In seguito, però, l'idea fu abbandonata. Credo, però,

che l'emersione delle locazioni in nero sia stata ostacolata anche dal timore di accertamenti dell'Agenzia delle entrate riferiti a periodi antecedenti. Se si desse un segnale di attenzione da questo punto di vista, ci sarebbe, probabilmente, una maggiore convinzione anche da parte dei consulenti fiscali.

Comunque, la mia domanda è la seguente: a che punto sono le convenzioni per il trasferimento e l'incrocio di dati tra le diverse amministrazioni?

Do ora la parola alla dottoressa Lapecorella per la replica.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Vi ringrazio molto delle domande che mi avete posto, tutte molto interessanti.

Potremmo parlare dell'argomento per tutta la mattinata, perché, come di solito accade, anche dalla discussione su una norma tributaria relativamente semplice possono emergere problematiche, estremamente interessanti, aventi valenza generale o trasversale.

Com'è mia abitudine, proverò a rispondere alle domande seguendo l'ordine degli interventi.

L'onorevole Fogliardi ha evidenziato l'opportunità di estendere l'applicazione della cedolare secca alle locazioni effettuate nell'esercizio dell'attività di impresa. Con la comune consapevolezza che non si tratta di esprimere la valutazione dell'amministrazione su una specifica proposta legislativa, devo dire che non mi sembra di ravvisare controindicazioni tecniche specifiche sull'ampliamento della disciplina ai soggetti che percepiscono redditi da locazione nell'esercizio dell'attività di impresa.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Mi permetto di precisare che ciò vale per le persone fisiche. Non parliamo, quindi, delle società, che richiederebbero un discorso diverso, ma soltanto delle persone fisiche.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Certo, perché si tratta di imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali, delle imposte di bollo e di registro.

Tuttavia, posso ricordare il ragionamento che ha condotto a limitare l'ambito di applicazione della cedolare secca alle persone fisiche diverse dagli imprenditori individuali e dalle società di persone. Proprio perché la *ratio* della norma era quella di far emergere il nero, si è tenuto conto della deducibilità dei costi nell'ipotesi di immobili locati a fini abitativi nell'ambito dell'esercizio dell'attività d'impresa. Insomma, sembrava più importante concentrarsi su quella parte dei redditi da locazione che effettivamente sembrano sfuggire al fisco.

Con riferimento, poi, alle osservazioni svolte sul contrasto all'evasione nei confronti dei redditi da locazione, non sono la persona deputata a rispondere. Il dottor Befera potrà sicuramente spiegare quali sono le strategie dell'Agenzia delle entrate per contrastare l'evasione in questo settore. A ogni modo, il contrasto all'evasione dei redditi da locazione degli immobili a uso abitativo è una strategia che può essere molto costosa. Le scelte anche operative dell'Agenzia sono sicuramente improntate a criteri di economia, cioè sono compiute in base al confronto tra i costi e i benefici dell'attività di accertamento. Per questo era importante unire all'attività di accertamento, che può, in certi casi, essere limitata, proprio a causa dei costi ad essa connessi, misure che incentivassero l'adempimento spontaneo, come la cedolare secca.

Quando ho riepilogato i tratti essenziali della disciplina, mi sono concentrata sulle disposizioni di natura tributaria, omettendo di richiamare le altre disposizioni, recate dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011, finalizzate a rafforzare la possibilità che si conseguisse l'obiettivo dell'emersione. Ricordo che il locatario non soltanto ha diritto a non vedersi aumentato il canone di locazione

in base all'indice Istat, ma la denuncia della mancata registrazione del contratto gli dà il diritto di rimanere nell'immobile per quattro anni, pagando un canone di locazione rapportato alla rendita catastale. Si riteneva, quindi, che entrambe le parti fossero stimolate a esercitare l'opzione o a registrare i contratti.

Ho risposto, così, anche all'onorevole Forcolin. La norma — ripeto — era articolata: miravano a incentivare l'emersione sia l'aliquota più bassa rispetto a quella marginale media dell'Irpef, sia l'insieme delle misure, poc'anzi ricordate, che rendevano conveniente, per il locatario, spingere il locatore a optare per la registrazione.

Ricollegandomi alle considerazioni di rilievo più generale svolte dall'onorevole Causi, è senz'altro vero che il modello che assoggetta a tassazione tutto il reddito percepito a qualsiasi titolo dal soggetto che deve pagare l'imposta progressiva personale è quello che dovrebbe assicurare il perseguimento più efficace dell'obiettivo dell'equità verticale, ma è anche vero che, per vari e buoni motivi, è ragionevole pensare di disegnare l'imposizione personale sul reddito secondo un modello di tipo duale, assoggettando alla tassazione progressiva soltanto alcuni tipi di reddito, cioè i redditi da lavoro e di impresa, e tenendone fuori gli altri.

Non voglio difendere la misura sulla cedolare secca sul piano dell'equità, ma voglio ricordare come la previsione che bloccava l'aumento del canone Istat fosse a favore dell'inquilino e cercasse di bilanciare il vantaggio del locatore in termini di tassazione ridotta.

Quanto alle domande più specifiche che l'onorevole Causi ha posto, per un confronto dei dati dobbiamo attendere ancora qualche mese, cioè che siano liquidate le dichiarazioni dei redditi del 2012. Effettuato questo adempimento, potremo avere qualche elemento in più. Se ho inteso bene, alla Commissione farebbe piacere conoscere l'esito di questo controllo quando i dati saranno disponibili. Probabilmente, quei dati consentiranno di fare qualche riflessione che, per ora, non

è così ovvia. Per esempio, potremo fare qualche considerazione sullo *stock* degli immobili locati per i quali già veniva pagata l'Irpef.

Invece, l'analisi degli effetti della cedolare secca sui flussi delle locazioni, in particolare di quelle stagionali, richiederà, probabilmente, anche la disponibilità di dati di fonte esterna. Comunque, prendo anche l'impegno ad attivarmi in tal senso.

Non ho, in questo momento, i dati delle verifiche eseguite sui redditi da locazione. Posso affermare, però, che la significatività del fenomeno degli affitti in nero è un dato di cui il Dipartimento ha consapevolezza. Ricordo, in proposito, una campagna del 2009, condotta dalla Guardia di finanza nelle principali città universitarie, tra cui Roma, esplicitamente diretta a verificare l'esistenza di fenomeni come quelli si riferiva l'onorevole Ventucci (appartamenti in cui ogni stanza è affittata a 500 euro, e simili). Non ho notizia, invece, di iniziative analoghe avviate dopo l'introduzione della cedolare secca. Comunque, i dati relativi alle verifiche eseguite e agli accertamenti emessi possono essere chiesti all'Agenzia delle entrate.

Nella ricostruzione della logica del provvedimento, che era piuttosto articolato, un aspetto interessante è stato richiamato dall'onorevole Casero. Nel ricordare come anche lui, quando era sottosegretario per l'economia e le finanze, avesse fatto il punto sui costi connessi a un contrasto più rigoroso dell'evasione, l'onorevole Casero ha rammentato, altresì, come nel decreto legislativo n. 23 del 2011 fosse stata inserita una disposizione — si tratta, in particolare, dell'articolo 2, comma 10, lettera b) — la quale elevava dal 33 al 50 per cento la quota delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento. In seguito, la predetta quota è stata elevata al 100 per cento dall'articolo 1, comma 12-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011. Si è riconosciuto, sostanzialmente, che per com-

battere efficacemente questo tipo di evasione era importante, oltre a quella dell'amministrazione finanziaria, anche l'azione dei comuni. Indubbiamente, il fatto che la cedolare secca andasse ad alimentare il Fondo sperimentale di riequilibrio incentivava i comuni a contribuire fattivamente all'attività di accertamento. Credo, in definitiva, che la disposizione cui ho fatto riferimento mantenga le sue caratteristiche positive.

La conoscenza dei dati risultanti dalle dichiarazioni dei redditi - che mi impegno a trasmettere alla Commissione appena sarà completata la fase di liquidazione - consentirà di effettuare ulteriori verifiche.

Se, poi, il Parlamento deciderà di valutare l'estensione del regime della cedolare secca ai soggetti che affittano immobili nell'ambito dell'esercizio di attività di impresa, credo che ciò potrà essere considerato positivamente dall'amministrazione finanziaria.

Anche l'ultima sua domanda, signor presidente, attiene al tema del contrasto dell'evasione. In particolare, desidera sapere se il Dipartimento delle finanze, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento delle attività delle agenzie fiscali, volte ad assicurare la coerenza delle loro attività con gli obiettivi indicati dal Ministro, abbia previsto l'inserimento, nelle convenzioni, di disposizioni specifiche in materia di incrocio dei dati.

Il lavoro che ha svolto e sta svolgendo il Dipartimento è molto importante. Esso, tuttavia, non è collegato direttamente alle convenzioni e viene esercitato attraverso una direzione tecnica del Dipartimento, la direzione per il coordinamento del sistema informativo della fiscalità, della quale, peraltro, mi fa molto piacere parlare in questa sede.

Negli ultimi anni, specialmente a partire dal 2008, con l'aiuto, il supporto e lo stimolo della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, il Dipartimento ha avviato un lavoro molto intenso di analisi dei dati presenti nell'anagrafe tributaria, finalizzato a supe-

rare uno dei problemi più importanti con i quali si confrontava la potenzialità del Sistema informativo della fiscalità.

Il problema - storico - derivava dal fatto che i dati contenuti nell'anagrafe tributaria erano rilevati, archiviati, elaborati e incrociati in maniera non orizzontale, ma verticale. I dati provenienti dall'attività dell'Agenzia del territorio avevano specificità e modalità di archiviazione e di rilevazione che non rendevano agevole la loro integrazione con quelli, ad esempio, dell'Agenzia delle entrate, diversi ancora da quelli dell'Agenzia delle dogane e via discorrendo.

Per questo motivo, abbiamo iniziato un profondo lavoro di ricognizione delle caratteristiche di mappatura e di integrazione delle banche dati. Uno dei risultati di questo lavoro è, per esempio, la costruzione della famosa anagrafe integrata degli immobili, nata da un esperimento di incrocio tra le banche dati catastali e le banche dati delle dichiarazioni dei redditi.

Negli ultimi quattro anni, abbiamo compiuto, ogni anno, specifici approfondimenti, di cui abbiamo dato conto in pubblicazioni *ad hoc*. Proprio domani presenteremo, con la dottoressa Alemanno, la quarta edizione del volume *Gli immobili in Italia*, il quale propone un'analisi del patrimonio immobiliare italiano, oltre ad offrire un *focus* specifico sulla fiscalità immobiliare.

Inoltre, il prossimo 29 novembre sarò nuovamente in audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, alla quale relazionerò in merito alla mappatura di tutte le banche dati del Sistema informativo della fiscalità, propedeutica all'eliminazione di tutte le sovrapposizioni esistenti.

Si tratta, quindi, di un lavoro che il Dipartimento svolge, in attuazione della missione istituzionale di coordinamento del predetto Sistema, al di fuori dell'ambito concernente la definizione del contenuto delle convenzioni con le agenzie fiscali.

Ritengo che siano in fase di completamento tutte le procedure necessarie per

fare in modo che informazioni importanti, al momento non utilizzate appieno, possano essere impiegate in maniera efficace, ad esempio, per portare avanti azioni di lotta all'evasione che, ove effettuate in maniera fisica, attraverso il controllo diretto, potrebbero essere troppo costose e che, invece, possono essere svolte utilmente, tanto per cominciare, attraverso l'incrocio delle informazioni contenute nelle banche dati.

Non vorrei che dell'importanza di tale questione non si tenesse conto nella riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, in via di elaborazione, in applicazione della cosiddetta *spending review*. Tra i criteri da seguire per definire il nuovo assetto del Ministero figura, tra l'altro, quello dell'accorpamento delle direzioni le cui competenze hanno contenuto analogo. È stato previsto, ad esempio, allo scopo di realizzare risparmi di spesa, il trasferimento alla Sogei, mediante scissione, delle attività svolte dalla Consip in materia di informatica a supporto delle pubbliche amministrazioni.

Orbene, se è vero che ci sono strutture della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi che sono preposte all'informatica, è anche vero che l'informatica per il fisco è completamente diversa da quella inerente alle attività delle menzionate articolazioni organizzative. Poiché definisce i rapporti tra fisco e contribuenti, nonché tra l'amministrazione centrale e i livelli inferiori di governo, l'informatica per il fisco attiene alla politica tributaria, costituendo uno strumento essenziale per il contrasto dell'evasione. Quando si studia, si favorisce e si potenzia l'integrazione dell'infrastruttura tecnologica e dei dati che risiedono nell'anagrafe tributaria, si fa politica fiscale.

Unificare l'informatica può significare anche unificare le infrastrutture e alcuni servizi, come, ad esempio, l'invio elettronico dei cedolini dello stipendio. Tuttavia, il coordinamento del sistema informativo della fiscalità dovrebbe rimanere sotto la direzione dell'Amministrazione finanziaria,

la quale dovrebbe mantenere anche la responsabilità del mancato raggiungimento dei risultati da conseguire attraverso lo strumento informatico.

Vengo, per concludere, all'osservazione svolta dall'onorevole Ventucci sul contenzioso tributario. Com'è noto, il legislatore ha inteso dapprima sottrarre e poi riconfermare, in parte, le competenze del Dipartimento delle finanze in materia, disponendo, in un primo momento, il passaggio integrale della Direzione della giustizia tributaria al Dipartimento per l'amministrazione generale, del personale e dei servizi, fino alla fine di quest'anno, e recuperando successivamente al Dipartimento delle finanze, a partire dal 1° gennaio del 2013, le competenze tecnico-giuridiche, senza peraltro preoccuparsi delle risorse umane. Ci auguriamo che ogni problema possa essere risolto. Le ultime disposizioni testimoniano la consapevolezza che anche il monitoraggio e l'analisi del contenzioso, nonché la gestione delle ricadute di tale analisi sulla definizione della normativa fiscale, sono strumenti essenziali della politica tributaria e, come tali, indispensabilmente legati alla missione istituzionale del Ministero e del Dipartimento delle finanze.

Lei ha ragione, onorevole Ventucci, ad esprimere preoccupazione, perché l'interpretazione delle predette disposizioni lascia margini di ambiguità. Noi ci auguriamo che, alla fine, le stesse possano essere interpretate nel senso di mantenere all'amministrazione finanziaria la competenza e la responsabilità della politica tributaria.

PRESIDENTE. Restano ancora da affrontare altri problemi.

Se i colleghi intendono sollevare questioni in merito all'applicazione dell'IMU, li invito a farlo.

Intanto, ricordo che la Commissione, all'unanimità, ha impegnato il Governo a disporre una breve proroga, fino al mese di maggio 2013, dei termini per la dichiarazione al catasto edilizio urbano dei fabbricati rurali iscritti nel catasto dei terreni e per la presentazione degli atti

di aggiornamento catastale relativi alle unità immobiliari per le quali è stata attribuita la rendita presunta, previsti, rispettivamente, dall'articolo 13, comma 14-ter, del decreto-legge n. 201 del 2011, e dall'articolo 11, comma 7, del decreto-legge n. 16 del 2012.

La risoluzione n. 8-00212 è stata approvata in un testo unificato, nella seduta del 14 novembre scorso, contro il parere del Governo, il quale ha ribadito, attraverso il sottosegretario Cerini, la propria indisponibilità ad accedere a ulteriori ipotesi di proroga dei termini per la presentazione delle domande di dichiarazioni al catasto dei fabbricati rurali e per la presentazione degli atti di aggiornamento catastale, in quanto tali proroghe determinerebbero effetti negativi per la finanza pubblica.

Mi piacerebbe sapere se ciò sia vero, oppure se il meccanismo della rendita presuntiva rappresenti una sufficiente garanzia per l'Erario.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Credo che il Governo abbia cercato di mantenere ferma la data stabilita per l'accatastamento degli immobili rurali strumentali per preoccupazioni collegate alla notevole tensione determinatasi con riferimento alle risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Come ho già avuto modo di ricordare, il *quantum* del Fondo sperimentale di riequilibrio è stato fissato, in prima battuta, al momento dell'adozione del decreto legislativo n. 23 del 2011 e, da allora, è stato successivamente rivisto, per effetto di alcuni provvedimenti che hanno interessato il comparto dei tributi locali. Da ultimo, il disegno di legge di stabilità 2013 prevede che la dotazione del predetto Fondo sia correlata, per gli anni 2013 e 2014, all'entità dei trasferimenti soppressi, al netto dei tagli previsti dalla legislazione vigente.

L'introduzione dell'IMU ha determinato un'alterazione della ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio tra i comuni.

Racconto l'accaduto in maniera un po' rozza, limitandomi ai passaggi fondamentali. Quando è stata introdotta l'IMU, la quale aumentava il prelievo sugli immobili diversi dalla prima casa (per l'effetto congiunto dei nuovi coefficienti moltiplicativi, della restrizione dei regimi di esenzione e dell'aumento dell'aliquota ordinaria), si è ritenuto che tale gettito lasciasse inalterato il precedente equilibrio nel comparto della finanza pubblica locale. Per questo motivo si è previsto di ridurre il Fondo sperimentale di riequilibrio, mediante l'applicazione di un algoritmo deciso in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. La variazione era collegata alla differenza tra il gettito dell'IMU e quello dell'ICI e dell'IRPEF sugli immobili non locati.

La distribuzione delle risorse tra i comuni ha richiesto la definizione di un accordo, che contiene la procedura per l'attribuzione della quota spettante a ciascun comune in relazione al Fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2012, calcolato come variazione tra ICI, Irpef sugli immobili non locati e IMU (abbiamo potuto rilevare e monitorare il gettito, quest'anno per la prima volta, attraverso i modelli F24).

Tra le componenti aggiuntive di gettito più problematiche ai fini della ripartizione c'è l'IMU dovuta sugli immobili di proprietà dei comuni, gli immobili per i quali è stato sospeso il versamento dei tributi per effetto del terremoto, gli immobili cosiddetti « fantasma » e, appunto, gli immobili rurali strumentali, per i quali era previsto l'accatastamento entro il 30 novembre.

Ritengo che mantenere il termine del 30 novembre sia importante per consentire la verifica finale del gettito dell'IMU e, in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, l'effettuazione di eventuali conguagli. Se spostiamo quella data,

non avremo più gli elementi per poter effettuare una verifica puntuale, che dovrà essere conseguentemente rinviata.

In base alla mia esperienza amministrativa, ritengo del tutto comprensibile che il tema di cui stiamo discutendo sia di delicatezza assoluta per gli amministratori locali. In seguito alla definizione, nel mese di marzo, in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, dell'accordo per l'alimentazione ed il riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il Dipartimento delle finanze è diventato una sorta di *front office* per i sindaci degli 8.092 comuni d'Italia. Nell'esercizio di tale funzione, che non è propria del Dipartimento, abbiamo acquisito piena consapevolezza della delicatezza della situazione di alcuni comuni, i quali, travolti dai tagli susseguitisi per effetto delle molteplici manovre di finanza pubblica, a partire da quelle dell'estate scorsa, si trovano davvero sull'orlo del dissesto.

Anche se il gettito IMU atteso dall'accatastamento dei fabbricati rurali strumentali non è di grande entità, si tratta comunque di un *quantum* che è importante verificare. Questo è quanto sento di poter affermare da un punto di vista tecnico: si tratta di un esercizio delicato e importante.

PRESIDENTE. Dovremo aspettarci una variazione il 10 dicembre?

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. No.

PRESIDENTE. Non ci sono problemi?

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Pur comprendendo le motivazioni tecniche, di bilancio e giuridiche che ci ha testé illustrato, approfitto della sua presenza, professoressa, per aprire un capitolo specifico.

Il sottosegretario Cerini mi chiede scherzosamente, talvolta, quale proroga io mi accinga a richiedere al Governo.

Il fatto è che vivo sulla mia pelle certi problemi, per motivi professionali. Po-

trebbe sembrare un discorso personale, ma non lo è. Penso che lo Stato dovrebbe impostare con gli studi professionali un rapporto diverso. Mi dispiace denunciare in questa sede che gli ordini professionali, i quali dovrebbero rivendicare con determinazione il proprio ruolo, non lo fanno mai, nemmeno quando vengono in audizione. Eppure, si tratta di un ruolo prezioso e fondamentale, per i motivi cui ho fatto riferimento in precedenza. Se gli ordini professionali non lo capiranno, non si arriverà da nessuna parte.

Tornando all'argomento specifico, vi è, a mio avviso, l'impossibilità tecnica di rispettare il termine stabilito. Se si valuta il numero di adempimenti (notevolmente accavallatisi negli ultimi tempi) che gli studi professionali hanno dovuto eseguire per conto dei contribuenti - parlo anche per le associazioni di categoria -, si arriva a comprendere agevolmente che l'esigenza di una proroga nasce da motivazioni concrete. Non si tende a rinviare perché non si vuole porre in essere l'adempimento - si sa benissimo che, prima o poi, lo si dovrà comunque fare -, ma per una questione di fattibilità. Mi pare che anche la Commissione si fosse espressa in questo senso.

MARCO CAUSI. C'è un tema che merita una riflessione in tempi piuttosto brevi, anche se non è necessario trovare una soluzione proprio oggi.

Con riferimento alla normativa sull'IMU, credo che essa non abbia funzionato - e di ciò non è responsabile il Dipartimento delle finanze, che, anzi, ha subito le conseguenze del malfunzionamento - sotto il profilo contabile, essendosi ritenuto necessario procedere ai tagli dei trasferimenti storici in modo puntuale, comune per comune, in funzione delle stime di gettito effettuate. Dato che queste, soprattutto quando si entra nella dispersione territoriale, sono molto ballerine, per tantissimi motivi, la decurtazione dei trasferimenti a fronte di stime di gettito ovviamente non certe ha ulteriormente aggravato la dimensione già critica dei bilanci comunali. Il Diparti-

mento delle finanze ha fatto, poi, da *front office* rispetto alle richieste dei comuni.

Poco fa, abbiamo visto che un'altra delle cose che non hanno funzionato è il modo in cui era stato costruito, nel decreto legislativo n. 23 del 2011, il Fondo sperimentale di riequilibrio. Non ho voluto mettere il dito nella piaga, ma ricordiamocene: dal momento che non si è ancora messo mano all'elaborazione del futuro fondo perequativo della finanza comunale, credo che la sistemazione della vicenda dell'IMU e dei rapporti tra Stato e comuni, attraverso un buon disegno dei fondi perequativi di tipo verticale, sia uno dei compiti cui dovremo dedicarci nei prossimi mesi.

PRESIDENTE. L'ultimo tema oggetto dell'audizione è quello della riscossione dei tributi locali.

Invito i colleghi a porre domande sintetiche, anche perché, fra breve, saremo chiamati in Assemblea per la votazione della questione di fiducia.

FRANCESCO BARBATO. Desidero ringraziare il direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché i suoi collaboratori, anche a nome del gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori, che rappresento in questa Commissione.

Tornerei, innanzitutto, sulla *vexata quaestio* dell'attività di riscossione dei tributi, che si immagina di riaffidare agli enti locali.

In proposito, nutro la personale convinzione che gli organi deputati a svolgere funzioni di controllo e, nel nostro caso, di riscossione funzionano meglio qualora siano lontani dai territori da gestire. Si può fare, al riguardo, un parallelo con le direzioni distrettuali antimafia: quando chiesi perché non fossero istituite in ogni Procura della Repubblica, ma soltanto in quelle presso i tribunali dei capoluoghi dei distretti di corte d'appello, mi fu risposto che quanto più tali uffici si avvicinano ai territori in cui deve essere svolta l'attività investigativa, tanto

più si creano complicità, amicizie e collusioni, che possono indebolire, in qualche modo, l'attività medesima. È preferibile, pertanto, centralizzare: allontanando l'ufficio dal territorio sul quale ha competenza, si rende più immune da interferenze e, quindi, più efficace l'attività che esso è chiamato a svolgere.

La Commissione si è occupata di alcune vicende, citate nella relazione da lei consegnata, professoressa, in relazione alle quali è emerso che le somme riscosse per conto degli enti locali non confluivano nelle casse degli enti impositori, ma finivano nelle tasche di qualcuno.

Lunedì scorso, direttore, ero a Napoli (il territorio da cui provengo), dove ho partecipato alla protesta di alcuni disabili davanti alla sede del Comune. Uno di essi, in particolare, su una sedia a rotelle, mi ha raccontato che la polizia municipale ha eseguito nei suoi confronti, con un *blitz* degno dei gruppi speciali delle forze dell'ordine, uno sfratto per morosità. Ho fatto questo esempio per far capire come si arrivi a situazioni anomale e incredibili.

Tornando al tema, si era affermato, a Napoli, un sistema grazie al quale le multe non si pagavano. Quando la riscossione era affidata a livello locale, essa rappresentava uno strumento per raccogliere un po' di voti, per crearsi una clientela politica: le pratiche erano in vari modi insabbiate, per così dire, e gli enti locali non incassavano le sanzioni comminate agli automobilisti indisciplinati. Così funzionava, in certi territori, la riscossione affidata ai privati.

Per questa ragione, non le nascondo, direttore, che provo terrore quando mi prefiguro una riscossione delle entrate dei comuni affidata a livello locale. Secondo me, sarebbe opportuno, prima di legiferare, tenere conto anche degli effetti che un provvedimento può produrre a livello territoriale. Nel caso di specie, immagino possa avere diverse conseguenze affidare a privati la riscossione dei tributi locali ad Aosta ovvero a Casal

di Principe. Bisogna anche contestualizzare i provvedimenti se si vuole sapere come funzioneranno.

Passo alla domanda. Sono disponibili *report* che mostrino la percentuale di riscossioni effettuate nel periodo in cui il servizio era affidato ai concessionari, prima che fosse trasferito a Equitalia? Faccio, ancora una volta, l'esempio di Napoli, dove la percentuale delle multe riscosse era del 10-15 per cento. Ciò vuol dire che l'80-85 per cento degli automobilisti non pagava le contravvenzioni. Un *report* potrebbe evidenziare come la strada intrapresa dal legislatore - malgrado i rinvii a gennaio 2012 e, poi, a gennaio 2013 -, la quale conduce l'affidamento del servizio di riscossione ai concessionari privati, possa creare seri problemi alla riscossione delle entrate degli enti locali.

Non parliamo, poi, del rischio di perdere il denaro, che è sempre dietro l'angolo quando i soldi riscossi affluiscono su conti correnti privati. Le vicende verificatesi in passato ci dicono come sia facile trovare le forme per imbrogliare il soggetto pubblico.

Ebbene, non ritiene, professoressa, dall'alto della sua autorevole poltrona di direttore del Dipartimento delle finanze, di dover produrre un lavoro di analisi, e soprattutto di prospettiva, volto a dimostrare che potrebbe essere negativo riaffidare la riscossione a concessionari locali? Non ritiene che un ufficio pubblico, nel caso in cui studi e analisi facciano prefigurare come disastrosa la predetta scelta, abbia il dovere di segnalare al Ministro dell'economia e delle finanze, nonché al Parlamento, i rischi e le possibili implicazioni negative dell'operazione, anziché «subire» passivamente la volontà del legislatore?

PRESIDENTE. Direttore, la domanda posta dall'onorevole Barbato mi sembra non destituita di fondamento, anche perché, come lei sa, abbiamo discusso a lungo, in questa sede, della vicenda della società di riscossione Tributi Italia.

Oggi, peraltro, potremmo discutere in maniera analoga della società Gema, giacché sono poche le differenze tra i due casi. Nella sostanza, entrambe le società, soprattutto Gema, sono cadute, diciamo così, sui residui e sulle vicende antecedenti al 2006. I fatti sono noti.

Nonostante il Parlamento abbia messo a fuoco la questione della riscossione dei tributi locali, è mancato, da parte del Governo, un intervento forte, volto ad attuare una revisione la complessiva della normativa in materia. Probabilmente, ciò è avvenuto anche perché non è stata compiuta una precisa scelta politica al riguardo. L'esame del disegno di legge di stabilità 2013 potrà costituire un'occasione per rivedere tutto il sistema di riscossione, in modo da non doverne parlare più per il prossimo futuro.

Tuttavia, cercando di interpretare anche la domanda del collega Barbato, vorrei sapere se lei, direttore, è in grado di dirci quanta parte dei residui attivi iscritti nei bilanci dei comuni sia riscuotibile da parte delle società del Gruppo Equitalia. Non gestite voi questi dati? A me risulta, ad esempio, che le somme non incassate siano di ammontare considerevole. Se ciò si è verificato per molti anni, e i comuni hanno iscritto nei bilanci residui che non incasseranno mai, ci troveremo molto presto in una situazione di devastazione dei bilanci comunali.

Poiché circola la cifra di 40 miliardi di euro, comincio a essere preoccupato. Se la situazione è questa, bisognerà affrontare in maniera molto seria non soltanto il problema riguardante la capacità di Equitalia e dei concessionari locali di riscuotere i crediti degli enti impositori, ma anche la questione del funzionamento complessivo di tutto il sistema della riscossione. In particolare, se ci troviamo di fronte a fenomeni gravemente patologici, questi vanno stroncati al più presto, cercando, nel contempo, di dare una sistemazione al progresso.

Con un occhio alle vicende verificatesi, mi interessava sapere se non sia il caso

di abbandonare l'idea di far effettuare tutte le attività di riscossione agli enti locali, per le ragioni indicate anche dal collega Barbato, e di prevedere, da un lato, l'affidamento a terzi, con procedura pubblica, della riscossione coattiva, nonché dell'accertamento, e, dall'altro, il mantenimento ai comuni della riscossione spontanea. A mio avviso, la riscossione spontanea non dovrebbe comportare alcun aggio, anche in considerazione del fatto che chi adempie paga il costo del versamento tramite bollettino postale.

Quanto all'accertamento, mi sembra che né Equitalia né i comuni siano in grado di svolgere tale funzione.

FRANCESCO BARBATO. *Ad adiuvandum*, a proposito di residui camuffati come attivi, che potrebbero rappresentare un problema davvero difficile da affrontare, vorrei citare un'esperienza personale recente.

Pochi giorni fa, io e il collega Piccolo ci siamo recati insieme presso il comune di Napoli, dove si è preferito compiere un'operazione verità. È emerso, infatti, che circa un miliardo di euro di residui attivi viene riportato di anno in anno in bilancio per far quadrare i conti. Si tratta di una somma ormai inesigibile, utile soltanto per redigere bilanci non veritieri. Analoga è la situazione di tantissimi comuni.

Un miliardo di euro soltanto in una città dà il senso di quanto sia grande la voragine dei residui attivi. Mi domando se non sia il caso di accendere i riflettori su questa materia, come suggerito dal presidente, prima di trovarci di fronte a un problema troppo grande per porvi riparo.

Poiché la situazione è già preoccupante, è preferibile darsi da fare subito.

MARCO CAUSI. Ho da porre un'importante domanda tecnico-giuridica, alla quale il decisore politico aspetta da tempo che sia fornita una risposta definitiva.

Per quanto riguarda la riscossione spontanea, sono convinto, sulla base delle esperienze esistenti, che i comuni pos-

sano svolgere bene la riscossione diretta. In generale, quando i comuni si sono messi a effettuarla in maniera adeguata, hanno sempre lavorato bene.

La società Gema non lavorava bene. Infatti, la parte tributaria le fu tolta, e fu costituita una nuova società interamente pubblica, Roma Entrate, la quale, invece, ha lavorato bene.

La domanda è la seguente: per quanto riguarda la riscossione coattiva, che deve svolgersi nel rispetto di necessarie garanzie pubbliche — perché comporta il ricorso agli strumenti più penosi — e che lo Stato ha riservato a se stesso, tramite Equitalia, è vero che, secondo la giurisprudenza comunitaria, i comuni dovrebbero bandire gare per l'affidamento del servizio di riscossione dei tributi locali, oppure, come in altri casi di servizi pubblici locali, i comuni potrebbero anche scegliere modelli di *in-house providing*, come fa lo Stato, sostanzialmente, con Equitalia? In altre parole, l'obbligo alla gara, che non esiste per lo Stato, esiste per i comuni, oppure questi ultimi possono scegliere tra i diversi modelli possibili?

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Con il suo permesso, signor presidente, lascerei la parola, per rispondere a questa e ad altre questioni tecnico-giuridiche, al direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze, dottor Puglisi, riservandomi di svolgere, in chiusura, alcune considerazioni più generali.

PRESIDENTE. Prego, dottor Pugliesi.

PAOLO PUGLISI, *Direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze*. Per quanto riguarda la possibilità di svolgere direttamente, oltre alla riscossione spontanea, anche quella coattiva e l'accertamento, il comune può provvedere direttamente, tramite i suoi uffici o mediante società interamente possedute dallo stesso.

In questo caso, non vi è, secondo le regole comunitarie, l'obbligo di gara ad evidenza pubblica, la quale è necessaria, invece, nel caso in cui la società debba essere costituita con la partecipazione di soci o nel caso in cui il servizio debba essere affidato a terzi.

Mi asterrei da valutazioni di merito per quanto concerne sia la capacità dei comuni di svolgere la riscossione, spontanea o coattiva, sia l'opportunità che gli organi deputati alla gestione dell'attività di riscossione stiano lontani dal territorio in cui tale attività deve essere svolta.

Mi limito a sottolineare, da un punto di vista istituzionale, che questo Paese ha scelto il decentramento e il federalismo. In tale contesto, l'ente locale gestisce i propri tributi secondo i principi dell'ordinamento, anche con riferimento al momento della riscossione, spontanea o coattiva.

Inoltre, se la troppa vicinanza al territorio può essere causa di effetti indesiderati, è anche vero il contrario, com'è stato sostenuto, del resto, anche nelle aule parlamentari.

Questo è il mio parere da un punto di vista meramente tecnico-giuridico. Non mi pare che le altre questioni riguardassero temi normativi.

PRESIDENTE. I comuni hanno una grande opportunità, che non esercitano perché c'è sempre un problema di ritorno elettorale. Molto spesso, si evita di compiere controlli, che pure sarebbero possibili, perché se ne percepisce il rischio sul piano elettorale. Non mi riferisco tanto alle grandi città, quanto a quelle più piccole, nelle quali il fenomeno è più facilmente percepibile. Se succede per gli immobili, figuriamoci per le contravvenzioni!

Questo è il mio parere; poi, ognuno ha le sue convinzioni.

MARCO CAUSI. Su questo punto, non mi associo al pessimismo del presidente.

Ho sperimentato sul campo il passaggio dal vecchio regime dei concessionari bancari a quello della riscossione diretta,

grazie alle norme del 2005, dovute, peraltro, a un Governo sostenuto da una maggioranza di cui non faceva parte il mio partito.

Ebbene, quel passaggio fu, nel caso del più grande comune d'Italia, molto benefico, in primo luogo sul piano della liquidità. Infatti, i vecchi concessionari bancari versavano le somme con grandissimo ritardo, mentre, con la riscossione diretta, esse arrivano direttamente sul conto corrente del comune e, quindi, subito.

In secondo luogo, rispetto al vecchio regime dei concessionari bancari, i comuni possono utilizzare - il dottor Puglisi potrà confermarlo - strumenti più morbidi, più leggeri. A Roma, ad esempio, abbiamo usato moltissimo, per le questioni minori, gli avvisi bonari.

In terzo luogo, la struttura del comune si riappropria di una sua funzione.

Per quanto riguarda la riscossione coattiva, ho sempre ritenuto che si tratti di uno strumento molto forte, il cui esercizio non richiede necessariamente, per essere efficace, il ricorso alle regole del mercato. È vero, però, che il monopolio statale di Equitalia non ha funzionato. Bisognerà pensare, quindi, a un sistema di riscossione coattiva delle entrate locali che funzioni meglio.

FABRIZIA LAPECORELLA, Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Se posso permettermi di svolgere alcune considerazioni finali, che credo siano comunque utili, l'onorevole Barbatto chiedeva quale ruolo possa avere e quale tipo di attività possa svolgere il Dipartimento delle finanze per facilitare un ripensamento del sistema della riscossione degli enti locali.

È importante, in primo luogo, tenere conto delle competenze e dei limiti dell'attività del Dipartimento delle finanze.

Per quanto riguarda, ad esempio, la disponibilità, da parte del Ministero, di dati relativi al sistema della riscossione come gestito dagli intermediari finanziari prima dell'entrata in campo di Riscossione Spa e poi di Equitalia Spa, credo

che simili informazioni non vengano raccolte nell'ambito dell'attività amministrativa del Dipartimento, a meno che non siano stati effettuati studi specifici, propeedeutici all'istituzione di Riscossione Spa.

Il Dipartimento è consapevole delle grosse difficoltà nelle quali si muove il sistema della riscossione dei tributi locali, ma incontra notevoli limiti nel monitorarne le disfunzioni, perché è privo di qualsiasi potere ispettivo. Esso gestisce soltanto l'albo al quale sono iscritti i concessionari della riscossione e, quindi, si occupa delle procedure di iscrizione, sospensione e cancellazione, verificando che sussistano e permangano i requisiti di onorabilità e di capacità finanziaria, i quali, tuttavia, non sono sufficienti a fornire garanzie sulla gestione da parte del concessionario incaricato della riscossione.

Quando entriamo in campo noi? A questo proposito, devo preliminarmente scusarmi con la Commissione, perché nella relazione sono indicate due audizioni che non sono state svolte in questa sede, come erroneamente riportato nel testo, bensì presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Ciò precisato, come ho già avuto modo di rappresentare riferendo sulla vicenda di Tributi Italia, l'informazione in base alla quale possiamo attivare il procedimento sanzionatorio, di sospensione o di cancellazione dall'albo, proviene dal comune: è l'ente locale che deve denunciare il mancato riversamento nelle sue casse del tributo la cui riscossione è affidata al concessionario privato.

Nei casi in cui ciò è avvenuto, il Dipartimento ha puntualmente avviato le procedure necessarie a verificare la fondatezza della denuncia, avvalendosi anche della collaborazione della Guardia di finanza.

Se è vero che esistono casi di collusione tra le amministrazioni locali e le società concessionarie della riscossione - probabilmente, ce ne sono -, occorre

evidenziare che la semplice esistenza di tali fenomeni non consente al Dipartimento di effettuare verifiche.

C'è consapevolezza della problematicità del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali e, conseguentemente, della necessità e dell'urgenza di mettere mano alla sua riforma. Da ultimo, l'articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012 ha preannunciato una revisione organica della materia, da realizzare con la definitiva approvazione del disegno di legge delega recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Questo, purtroppo, potrebbe comportare alcune difficoltà di attuazione. Ci sono, infatti, tante operazioni da compiere: assicurare la certezza, l'efficienza e l'efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione; assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni; garantire che le gare siano svolte nella maniera migliore possibile e che i contratti presentino alcune caratteristiche e prevedano determinati compensi e via discorrendo.

Intanto, sarebbe importante, signor presidente, stabilire che le entrate tributarie, qualora siano gestite da concessionari locali, affluiscono direttamente alla tesoreria dell'ente locale, al netto ovviamente dell'aggio.

PRESIDENTE. Esiste già una norma in tal senso, dovuta all'approvazione di un emendamento da me presentato.

CLAUDIA ROTUNNO, Dirigente della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze. Attualmente, l'articolo 7, comma 2, lettera *gg-septies*), del decreto-legge n. 70 del 2011, come sostituito dall'articolo 5, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 16 del 2012, prevede che, nel caso di affidamento ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo n. 446 del 1997, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o

bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse, e che il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese, con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente.

L'osservazione della professoressa Lapecorella era, dunque, corretta.

PRESIDENTE. Approvammo una norma che imponeva l'accensione di conti dedicati, nei quali dovevano essere riversate le somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese.

PAOLO PUGLISI, *Direttore della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze*. La norma è stata dapprima approvata, signor presidente, e in seguito espunta dal testo del provvedimento.

PRESIDENTE. Evidentemente, il testo sarà stato modificato dal Senato.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Al netto di questo punto, mi sembra di capire che abbiate un problema di tempo.

Nella relazione che ho lasciato agli atti ho cercato di dare conto della conclusione delle vicende delle società Tributi Italia, di cui avevamo parlato nelle due audizioni del 12 novembre 2009 e del 14 aprile 2010, e Gema, che è stata di recente cancellata dall'albo.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella, il dottor Puglisi e la dottoressa Rotunno.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal direttore del Dipartimento delle finanze (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 13 marzo 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



**Audizione del
Direttore Generale delle Finanze
Prof.ssa Fabrizia Lapecorella**

**Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze**

Roma, 21 novembre 2012

ALLEGATO



La cedolare secca: alcuni dati quantitativi



La cedolare secca

- L'articolo 3 del D.Lgl. 23/2011 ha introdotto, a partire dal 2011, un nuovo regime facoltativo di tassazione dei redditi derivanti dalla locazione per finalità abitative degli immobili ad uso abitativo e delle relative pertinenze
- L'opzione per la *cedolare secca* consente al locatore di applicare un regime di tassazione agevolato e semplificato al reddito da locazione
- Rientrano nella cedolare solo le abitazioni (categorie catastali da A/1 ad A/11, esclusa A/10) e le pertinenze (come i box) locate congiuntamente, a prescindere dal numero; non rientrano invece le abitazioni possedute da soggetti Irpef nell'ambito dell'esercizio dell'attività di impresa (imprenditori individuali o società di persone)



Il nuovo regime semplificato sostituisce:

- L'Irpef e le relative addizionali
- L'imposta di registro sul contratto di locazione, nonché sulle proroghe e sulle risoluzioni
- L'imposta di bollo sul contratto di locazione, nonché sulle proroghe e sulle risoluzioni

- La *cedolare secca* è determinata con una aliquota ordinaria del 21%. L'aliquota è ridotta al 19% per i contratti a canone concordato disciplinati dall'articolo 2, c.3, della L. n. 431/1998, e per i contratti dell'art. 8 della medesima legge relativi ad abitazioni site nei comuni con carenze di disponibilità abitative individuati dall'art. 1, c. 1, lett. a) e b) del DL 551/1988 e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal CIPE
- La disciplina della cedolare secca prevede il versamento dell'imposta in acconto e a saldo

Modalità di versamento dell'imposta: Acconto e Saldo

- Dal 2012 la misura dell'acconto è pari al 95% dell'importo della cedolare secca che risulta dovuta per tale anno (per il 2011 era stato stabilito un versamento in acconto dell'85%)
- Per il versamento dell'acconto si applicano gli stessi criteri previsti per l'acconto IRPEF
 - a) in un'unica soluzione, entro il 30 novembre, se l'importo è inferiore a 257,52 euro
 - in due rate, se l'importo dovuto è superiore a 257,52 euro:
 - b) la prima rata del 40% va versata entro il 16 giugno, oppure entro il 16 luglio, con la maggiorazione dello 0,40% a titolo di interesse (nel 2012 rispettivamente, 9 luglio e 20 agosto);
 - la seconda rata del restante 60% va versata entro il 30 novembre.
- Per l'anno 2012, il DPCM del 21 novembre 2011 ha disposto il differimento di tre punti percentuali sul versamento della seconda o unica rata. Pertanto, la misura dell'acconto dovuto è pari al 92% (invece che 95%)
- Per il saldo, si applicano le stesse regole previste per l'Irpef: il versamento va effettuato entro il 16 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce, oppure entro il 16 luglio, con la maggiorazione dello 0,40% a titolo di interesse (nel 2012 rispettivamente, 9 luglio e 20 agosto)



Il gettito della cedolare secca

- Nel periodo gennaio-ottobre 2012 il gettito della “cedolare secca” ha registrato incassi per 527 milioni di euro, oltre il doppio rispetto agli incassi 2011 (252 milioni di euro)
- Poiché l'imposta trova applicazione per la prima volta nell'anno d'imposta 2011, per effettuare un confronto con l'anno precedente occorre prendere a riferimento il solo importo relativo al primo acconto (codice tributo 1840)

	Gettito gennaio-ottobre (milioni di Euro)		Frequenze F24		
	2012	2011	2012	2011	
					variazioni % 2012/2011
1840 - imposta sostit. irpef e relative addizionali, registro e bollo sul canone di locaz.-a.3,dlgs23/11 - acconto prima rata	286	255	314.488	311.632	0,92
					variazioni % 2012/2011
					11,97



- Il primo acconto presenta un incremento di circa il 12%; considerando tuttavia che la misura dell'acconto è per il 2012 del 92% e che per il calcolo del primo acconto occorre considerare una percentuale del 95%, la variazione in aumento riscontrata per il 2012 è dovuta a tale modifica. Il risultato è peraltro confermato dalla variazione in aumento al di sotto dell'1% registrata nelle frequenze dei contribuenti che hanno presentato F24 per il versamento del primo acconto della cedolare secca



Cedolare secca: previsioni e dati di gettito (cap. 1053)					
	2011	2012	2013	2014	2015
previsioni RT (previsioni bilancio 2011-2013)	2.715	3.860	3.905	3.923	3.923
consuntivo 2011 (dato rendiconto generale dello Stato)	672				
aggiornamento previsioni assestamento 2012		814			
aggiornamento previsioni 2013-2015			976	976	976
N.B. Il minor gettito accertato sul capitolo della cedolare secca rispetto alle previsioni risulta contabilizzato in più sul capitolo 1023/14 IRPEF (acconto)					

Recenti modifiche al Fondo Sperimentale di Riequilibrio apportate dal DDL Stabilità

- Dal 2013 il Fondo si sarebbe dovuto alimentare con i gettiti previsti dall'art. 2 del DLgs 23/2011. In particolare, il gettito della cedolare da attribuire ai comuni sarebbe stato pari al 21,7 per cento per il 2011 e al 21,6 a partire dal 2012
- Il DDL Stabilità per l'anno 2013 ha riproposto (art. 5 c. 5) la clausola di salvaguardia per la determinazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio anche per gli anni 2013 e 2014, correlando, per detto biennio la dotazione del predetto Fondo all'entità dei trasferimenti soppressi, al netto dei tagli previsti dalla legislazione vigente (in particolare i tagli per la *spending review* e i tagli previsti dal D.L. 201/2012 c.d. Salva Italia conseguenti all'introduzione dell'IMU sperimentale)



- Inoltre il DDL Stabilità ha stabilito (art. 5 c.6), per il 2013, che il Fondo sia pari all'importo complessivamente attribuito ai comuni dal Ministero dell'Interno nell'anno 2012, al netto delle riduzioni previste dalla *spending review* a carico dello stesso Fondo
- Di fatto il DDL Stabilità ha neutralizzato per i Comuni gli effetti del minor gettito della cedolare secca rispetto alle previsioni della relazione di accompagnamento al provvedimento (art. 3 del D.Lgs. 23/2011).



Accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof. Fabrizia Lapecorella

Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze
Roma, 21 novembre 2012

1	LE NORME DI BASE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI RISCOSSIONE	3
1.1	Gli artt. 52 e 53 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.....	3
2	I DECRETI ATTUATIVI DELL'ART. 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997	4
2.1	Il decreto 9 marzo 2000, n. 89 e il decreto 11 settembre 2000, n. 289.....	4
2.2	Il capitale sociale.....	6
2.3	La possibilità di concludere patti parasociali per superare i limiti delle disposizioni sull'albo	7
3	LE ALTRE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI E LE RIPERCUSSIONI SULL'ATTIVITÀ DI REVISIONE DELLA NORMATIVA SULL'ALBO.....	9
3.1	Le disposizioni del D. L. n. 40 del 2010 in tema di revisione dei regolamenti concernenti l'iscrizione nell'albo.....	9
3.1.1	L'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005 e la cessazione dello svolgimento delle attività di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia s.p.a.	10
3.2	Le disposizioni contenute nella lett. <i>gg-quater</i>) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011.....	11
3.3	Le disposizioni contenute nelle lett. <i>gg-quinquies</i>) e <i>gg-sexies</i>) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011	13
3.4	Le disposizioni contenute nella lett. <i>gg-septies</i>) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011.....	14
3.4.1	Il testo della previgente lett. <i>gg-septies</i>) e le norme abrogate.....	15
4	LA RIORGANIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI	17
5	VIGILANZA SULLE GESTIONI SIA DIRETTE SIA IN AFFIDAMENTO DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI.....	20
6	IL CONTENZIOSO TRA ENTI LOCALI E SOCIETÀ PRIVATE	22
6.1	La vicenda di Tributi Italia s.p.a.	22
6.2	La vicenda GEMA s.p.a.	23
7	ALLEGATI.....	27

1 LE NORME DI BASE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI RISCOSSIONE

1.1 Gli artt. 52 e 53 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446

L'art. 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, prevede alla lett. b) del comma 5, che i regolamenti degli enti locali, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, *“qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:*

- 1) *i soggetti iscritti nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1;*
- 2) *gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;*
- 3) *la società a capitale interamente pubblico, di cui all' articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;*
- 4) *le società miste di cui all' articolo 113, comma 5, lettera b)¹, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.*

L'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di accertamento dei tributi e di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni.

¹ La lettera concernente le società miste è stata abrogata dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 12, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

Il comma 2 stabilisce che l'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza dalla gestione sono effettuate da apposita Commissione in cui è prevista una adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

Il successivo comma 3 prevede che con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, *“tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la conferenza Stato-città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, ed emanate disposizioni in ordine alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione”*.

2 I DECRETI ATTUATIVI DELL'ART. 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997

2.1 Il decreto 9 marzo 2000, n. 89 e il decreto 11 settembre 2000, n. 289

Con il **decreto 9 marzo 2000, n. 89** è stato emanato il regolamento recante norme relative alla Commissione per la gestione dell'albo dei soggetti iscritti nell'albo in questione, mentre con il **decreto 11 settembre 2000, n. 289** è stato emanato il regolamento relativo all'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997. In particolare, per quanto riguarda la cancellazione dall'albo, l'art. 11, comma 2, lett. d) del regolamento stabilisce che ad essa si procede d'ufficio anche per mancato versamento delle somme dovute agli enti affidanti i servizi alle prescritte scadenze. Il successivo comma 3 stabilisce che la cancellazione dall'albo determina per il soggetto gestore dei servizi in questione la decadenza da tutte le gestioni e l'art. 14 prevede che il gestore decaduto cessa con effetto immediato dalla conduzione del servizio ed è privato di ogni potere in ordine alle procedure di accertamento e riscossione dalla data di notifica del relativo provvedimento

Il successivo art. 15 prevede al comma 1 che la cancellazione e la sospensione, nonché la decadenza dalle gestioni sono disposte con provvedimento della Commissione, previa contestazione degli addebiti e il comma 2 stabilisce che la decadenza dalle gestioni non attribuisce al gestore alcun diritto ad indennizzo.

L'art. 16 stabilisce che l'attività istruttoria ritenuta necessaria per consentire alla Commissione la valutazione dei requisiti per l'iscrizione nell'albo nonché l'adozione dei prescritti provvedimenti in ordine alla gestione dell'albo, la competente Direzione del Dipartimento delle finanze, effettua d'ufficio le attività istruttorie ritenute necessarie per verificare il possesso ed il permanere:

- della idoneità tecnica e finanziaria delle società;
- dei requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale sociale.

Inoltre, la Direzione deve svolgere le attività istruttorie dirette a verificare l'assenza delle cause di incompatibilità necessarie per la gestione delle attività di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate locali previste dall'articolo 52, comma 5, lettera b), del D. Lgs. n. 446 del 1997.

Il comma 2 dello stesso art. 16 prevede le strutture di cui si può avvalere la competente Direzione per lo svolgimento delle attività relative alla gestione del solo albo e per consentire alla Commissione stessa di adottare i provvedimenti previsti dal citato decreto n. 289 del 2000, che riguardano esclusivamente la cancellazione, la sospensione e la decadenza dall'iscrizione all'albo.

Si deve evidenziare che i poteri istruttori e di vigilanza della Direzione sono delimitati dallo stesso art. 16 e, pertanto, non si estendono a un controllo sulla gestione vera e propria che si avvia solo nel caso in cui il Dipartimento o la Commissione vengono a conoscenza di eventuali anomalie o irregolarità attraverso esposti o segnalazioni.

Il controllo del Dipartimento, di norma annuale, si svolge sia sulle società sia sulle persone che rappresentano la società, o che comunque ne abbiano la rappresentanza verso l'esterno (amministratore delegato, collegio sindacale, procuratore).

Per quanto riguarda **le società** si provvede a richiedere alle Camere di Commercio competenti per territorio (si sta studiando la fattibilità di operare il collegamento in via telematica) al fine di controllare la veridicità delle affermazioni sulla capacità finanziaria e sulla assenza di procedure fallimentari. Per un riscontro si chiede alle sezioni fallimentari dei Tribunali di trasmettere la stessa notizia.

Per quanto riguarda **le persone fisiche**, si provvede a chiedere alle Procure della Repubblica competenti, i certificati penali ed i carichi pendenti al fine di verificare l'assenza delle cause di incompatibilità.

Si deve sottolineare che il Dipartimento, non avendo articolazioni territoriali e non avendo alcuna competenza in materia di controllo degli enti locali e non potendo effettuare controlli

di tipo preventivo, ha da sempre chiesto la collaborazione degli enti stessi a seguito di segnalazioni e di esposti, al fine di conoscere eventuali disservizi dei concessionari.

Occorre, però, ribadire che non trattandosi di un controllo preventivo ma che scaturisce solo in caso di segnalazioni o esposti, l'attivazione del Dipartimento è condizionata dalla tempestiva denuncia delle irregolarità nello svolgimento delle gestioni, come è accaduto nel caso della società Gema s.p.a, che si tratterà in seguito, e che ha portato alla sospensione dall'albo della Società, in tempi rapidi, ma che, comunque, è avvenuta quando il danno si era già verificato.

2.2 Il capitale sociale

In merito ai requisiti finanziari per l'iscrizione all'albo, si deve accennare al fatto che l'art. 3-*bis* del D. L. n. 40 del 2010 ha stabilito le seguenti misure minime di capitale interamente versato:

- a) 1 milione di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, con un numero di comuni contemporaneamente gestiti che, in ogni caso, non superino complessivamente 100.000 abitanti;
- b) 5 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nei comuni con popolazione fino a 200.000 abitanti;
- c) 10 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nelle province e nei comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti.

Il comma 2 della stessa disposizione ha previsto che i soggetti che risultavano già iscritti all'albo dovevano adeguare alle predette misure minime il proprio capitale sociale entro il 30 giugno 2010. Tuttavia, il mancato adeguamento comporta semplicemente l'impossibilità di ricevere, fino all'adeguamento, nuovi affidamenti o partecipare a gare indette a tale fine.

Il comma 2-*bis* stabilisce che *“le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano alle società a prevalente partecipazione pubblica”*.

Il comma 3 ha conseguentemente abrogato il comma 7-*bis* dell'articolo 32 del D. L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che prevedeva, per tutti i soggetti iscritti all'albo un importo di capitale interamente versato non inferiore a 10 milioni di euro, ad esclusione delle società a prevalente partecipazione

pubblica. La norma sanciva, inoltre, la nullità dell'*"affidamento di servizi di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e di altre entrate degli enti locali a soggetti che non possiedano il requisito finanziario suddetto. I soggetti iscritti nel suddetto albo devono adeguare alla predetta misura minima il proprio capitale sociale. In ogni caso, fino all'adeguamento essi non possono ricevere nuovi affidamenti o partecipare a gare a tal fine indette"*.

Il nuovo assetto finanziario disposto dall'art. 3-bis del D. L. n. 40 del 2010 è subentrato a seguito dell'impugnativa alla CGE della precedente disposizione contenuta nel citato comma 7-bis dell'art. 32 del D. L. n. 185 del 2008. La decisione della Corte, intervenuta il 10 maggio 2012 ha stabilito che gli artt. 43 CE - sulla libertà di stabilimento - e 49 CE - sui servizi - *"devono essere interpretati nel senso che ostano ad una disposizione, come quella di cui trattasi nelle cause principali, la quale preveda:*

- *l'obbligo, per gli operatori economici, salvo le società a prevalente partecipazione pubblica, di adeguare, se del caso, a 10 milioni di euro l'importo minimo di capitale sociale interamente versato al fine di essere abilitati ad effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni;*
- *la nullità dell'affidamento di siffatti servizi ad operatori che non soddisfino tale requisito di capitale sociale minimo e*
- *il divieto di acquisizione di nuovi affidamenti o di partecipazione a gare indette per l'affidamento di tali servizi fino all'assolvimento del suddetto obbligo di adeguamento del capitale sociale"*.

Il legislatore nazionale, come illustrato, aveva già previsto l'abrogazione della norma in questione, prevedendo limiti di capitale più articolati.

2.3 La possibilità di concludere patti parasociali per superare i limiti delle disposizioni sull'albo

In merito a tale problematica si deve sottolineare che la Direzione federalismo fiscale ha escluso che possa utilizzarsi, per la partecipazione alle gare di evidenza pubblica, l'istituto dell'avvalimento di cui all'art. 49 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Detto istituto prevede che un concorrente che partecipa ad una gara pubblica (impresa avvalente) possa dimostrare il possesso dei requisiti necessari per la partecipazione facendo riferimento alle risorse ed alle capacità di un altro operatore economico (impresa ausiliaria).

La risposta fornita dalla Direzione si fonda sulla considerazione che i requisiti prescritti dal D. M. n. 289 del 2000 costituiscono delle condizioni necessarie che devono sussistere per il soggetto da iscrivere nell'albo. E' stato, inoltre, precisato che l'istituto dell'avvalimento non è stato esplicitamente contemplato dalla normativa in questione. Pertanto, data l'assoluta rigidità della normativa che costituisce *lex specialis* del settore, si evince che è precluso il ricorso all'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento, poiché costituirebbe una sostanziale elusione del contenuto imperativo della normativa.

Tale tesi risulta altresì avvalorata dalla giurisprudenza amministrativa, poiché il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione di Latina, nella sentenza n. 1865 del 21 ottobre 2010, depositata il 5 novembre 2010 ([Allegato 1](#)) ha stabilito che l'istituto dell'avvalimento non può operare quando, per la partecipazione ad una gara pubblica, sia necessario il possesso di un requisito "soggettivo personalissimo", come quello del capitale sociale minimo.

Bisogna precisare che la questione è approdata al Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 5496 dell'8 ottobre 2011, ha riaffermato la portata generale dell'istituto dell'avvalimento e, quindi, la sua applicabilità anche nell'ambito della procedura di affidamento oggetto di contestazione.

Occorre, tuttavia, rilevare che in questa sede il Consiglio di Stato, avendo limitato la propria sfera di indagine al caso concreto, vale a dire alla possibilità del ricorso all'avvalimento per integrare il "requisito economico – finanziario", ha affermato che tale requisito "ai sensi dell'art. 49 non incontra alcun limite e prevale su qualunque disposizione contraria, compresa la disposizione, al tempo vigente, che richiedeva il requisito del capitale sociale di 10 milioni di euro per l'iscrizione all'albo dei soggetti privati abilitati alle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi (art. 32, comma 7, del d. l. n. 185 del 2008, convertito nella l. n. 2 del 2009).

Infatti, l'interesse sotteso alla norma, cioè quello della solvibilità del soggetto affidatario del servizio di riscossione viene assicurato attraverso l'impegno dell'impresa ausiliaria di mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente (cfr. per caso identico, Cons. Stato, V, n. 1624 del 2009)".

In disparte da questo limitato ambito di indagine, però, lo stesso Consiglio di Stato nella sentenza del 5 novembre 2012, n. 5595 ha anche evidenziato che "è per una ragione logica, prima ancora che giuridica che devono ritenersi insuscettibili di avvalimento i requisiti di cui agli artt. 38 e 39 del Codice degli appalti, trattandosi, si ribadisce, di requisiti di

onorabilità, moralità e professionalità intrinsecamente legati al soggetto concorrente alla gara e alla sua idoneità a porsi come valido e affidabile contraente per l'Amministrazione."

Requisiti questi ultimi che devono ricorrere anche nel caso di iscrizione nell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

3 LE ALTRE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI E LE RIPERCUSSIONI SULL'ATTIVITÀ DI REVISIONE DELLA NORMATIVA SULL'ALBO

3.1 Le disposizioni del D. L. n. 40 del 2010 in tema di revisione dei regolamenti concernenti l'iscrizione nell'albo

A seguito della nota vicenda di Tributi Italia s.p.a., di cui si tratterà nel prosieguo, l'art. 3, comma 3, del D. L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, ha disposto, tra l'altro, che *"i regolamenti emanati in attuazione dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997 sono aggiornati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto prevedendo, fra l'altro, i requisiti per l'iscrizione all'albo di cui al medesimo articolo, in particolare quelli tecnico-finanziari, di onorabilità, professionalità e di assenza di cause di incompatibilità, che sono disciplinati graduandoli in funzione delle dimensioni e della natura, pubblica o privata, del soggetto che chiede l'iscrizione, del numero degli enti locali per conto dei quali il medesimo soggetto, singolarmente ovvero in gruppo di imprese, svolge le funzioni di cui all'articolo 52 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997, nonché dell'eventuale sospensione, cancellazione o decadenza dall'albo in precedenza disposta nei riguardi di tale soggetto. Gli amministratori delle società ammesse, secondo le disposizioni di cui al presente comma, alle procedure di cui al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347², convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, non possono esercitare le funzioni di amministratore e di revisore di società di riscossione di tributi per un periodo di dieci anni"*.

Sulla base di dette disposizioni, il Dipartimento ha predisposto, da ultimo, uno schema unitario di regolamento, diretto a modificare i citati d. m. n. 89 e 289 del 2000. Si evidenzia che in tale schema era prevista una disposizione in base alla quale i soggetti che chiedono l'iscrizione devono utilizzare esclusivamente *"il sistema del versamento diretto da parte dei*

² Si tratta del provvedimento concernente le misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza.

contribuenti alla tesoreria dell'ente locale che affida il servizio, fatta salva, ove concordato dalle parti, la possibilità dell'utilizzo per la riscossione delle entrate esclusivamente di conti correnti dedicati e cointestati all'ente locale e alla società affidataria, a norma dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136".

Nelle more del completamento dell'iter di approvazione del regolamento sono, però, intervenute diverse modifiche del sistema di riscossione delle entrate degli enti locali fino all'approvazione, da ultimo, dell'art. 3 del disegno di legge di delega fiscale che si illustrerà nel prosieguo della trattazione. Ne è risultato un quadro normativo assai complesso, soprattutto perché soggetto a ripetute variazioni che hanno comportato necessariamente un allungamento dell'iter istruttorio del regolamento di revisione dell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

3.1.1 L'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005 e la cessazione dello svolgimento delle attività di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia s.p.a.

Prima di affrontare l'esame delle più recenti disposizioni normative, occorre, rammentare che l'art. 3 del D. L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ai commi 25 e 25-bis, ha previsto che *"fino al 31 dicembre 2010, in mancanza di trasferimento effettuato ai sensi del comma 24³ e di diversa determinazione dell'ente creditore, le attività di cui allo stesso comma 24 sono gestite"* da Equitalia s.p.a. o dalle società dalla stessa partecipate, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica. Dette società *"possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali soltanto a seguito di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica e dal 1° gennaio 2011. Le altre attività di cui al comma 4, lettera b), numero 1), relativamente agli enti pubblici territoriali, possono essere svolte da Equitalia s.p.a. o dalle società dalla stessa partecipate a decorrere dal 1° gennaio 2011, e nel rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica"*.

Il termine del **31 dicembre 2010** è stato oggetto di varie proroghe, inizialmente fino al **31 marzo 2011**, come previsto dalla Tabella richiamata dall'art. 1, comma 1, del D. L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

³ Il comma si inserisce nell'ambito della riforma della riscossione del 2005 attuata con la costituzione di un nuovo organismo pubblico – ora Equitalia s.p.a. che ha sostituito i precedenti concessionari della riscossione, prevede che, fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale a Equitalia S.p.a. le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il ramo d'azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all'articolo 53, comma 1, del D. Lgs. n. 446 del 1997.

Successivamente il D.P.C.M. 25 marzo 2011, ha prorogato la data in questione al **31 dicembre 2011** e nella motivazione si legge che lo slittamento del termine si è reso necessario, poiché *“il radicale mutamento delle modalità di affidamento del servizio di riscossione delle entrate locali comporterà, per gli enti locali, il compimento di una serie di complesse attività funzionali all'espletamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica. Pertanto, si rende opportuno prevedere un termine più ampio per consentire agli enti di cui sopra il tempestivo avvio di tali attività”*. Il termine in questione è stato ulteriormente prorogato al **31 dicembre 2012** dall'art. 10, comma 13-*novies*, del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

A rendere più complesso il quadro normativo è intervenuto l'art. 7 del D. L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la cui lett. gg-ter) del comma 2, ha previsto che, a decorrere dal **1° gennaio 2012**, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia Spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. Il termine in questione è stato prorogato al **31 dicembre 2012** dall'art. 10, comma 13-*octies*, del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Detto termine è stato da ultimo è stato differito al 30 giugno 2013 dal comma 4 dell'art. 9 del D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, *“in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo sub statale, e per favorirne la realizzazione”*.

La stessa norma stabilisce che fino a tale data è fatto divieto di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione e riscossione delle entrate e sono prorogati, alle medesime condizioni, anche patrimoniali, i contratti in corso.

3.2 Le disposizioni contenute nella lett. gg-*quater*) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011

La lett. gg-*quater*), del citato art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011, nella prima versione, prevedeva che, sempre a decorrere dalla data del 1° gennaio 2012 (ora spostata al 30 giugno 2013), i comuni avrebbero dovuto effettuare la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali.

La riscossione coattiva delle entrate dei comuni avrebbe dovuto essere, invece, effettuata:

1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare, esclusivamente se gli stessi procedono in gestione diretta ovvero mediante società a capitale interamente pubblico ai sensi dell'art. 52, comma 5, lettera b), numero 3), del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e cioè le cosiddette società *in house*;

2) esclusivamente secondo le disposizioni del testo unico di cui al R.D. n. 639 del 1910, se utilizzano le altre forme di gestione della riscossione di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, e successive modificazioni e cioè tramite concessionari privati.

La formulazione della norma era destinata evidentemente ad avere effetti anche sull'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, in fase di revisione a norma del citato art. 3 del D. L. n. 40 del 2010. L'impatto sulla revisione dell'albo era contraddistinta anche da un'ulteriore problematica, evidenziata nella audizione del 25 luglio 2011 ([Allegato 2](#)), innanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in cui si evidenziava che le modifiche in commento avrebbero potuto determinare nel futuro che *“alle società concessionarie potrebbe essere affidata soltanto la riscossione coattiva e non quella spontanea”*. Se questo fosse stato l'intento del legislatore, tale finalità avrebbe avuto il pregio di evitare la conclusione di contratti di affidamento per attività che non avrebbero previsto, in definitiva, un notevole impiego di risorse a fronte, il più delle volte, di remunerazioni assai elevate.

Si deve accennare alla circostanza che la norma in questione ha espressamente introdotto le modifiche di cui si è trattato limitatamente ai comuni, mentre il sistema di riscossione riguarda le entrate degli enti locali e, quindi, anche delle province. Tale lacuna ha ulteriormente accentuato le difficoltà di revisione delle disposizioni dell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

Nel giro di pochi mesi il legislatore è, però, intervenuto nuovamente sulla lett. *gg-quater*) dell'art. 7, comma 2, in commento. Infatti, la lett. a) dell'art. 14-*bis*, comma 1, del D. L. n. 201 del 2011:

- ❖ al punto 1 stabilisce l'eliminazione della disposizione che prevedeva l'attribuzione esclusiva ai comuni della riscossione spontanea delle proprie entrate, che, quindi, continua a poter essere affidata a soggetti esterni. La norma prevede, altresì, che i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate;

- ❖ ai punti 2 e 3, dispone che la riscossione coattiva delle entrate dei comuni è effettuata in base all'ingiunzione di cui al R.D. n. 639 del 1910, nonchè secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973, in quanto compatibili. E' stato, inoltre, soppresso il punto 2 della lett. *gg-quater*) il quale prevedeva che, in caso di affidamento ai soggetti esterni di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, lo strumento per la riscossione coattiva fosse esclusivamente quello dell'ingiunzione di cui al predetto R.D. n. 639 del 1910, non supportato dalle garanzie previste dal titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973.

Le modifiche da ultimo intervenute lasciano il dubbio se le stesse abbiano ripristinato o meno il sistema antecedente, e cioè se abbiano avuto l'effetto di riattribuire a tutti i soggetti coinvolti nella gestione della riscossione delle entrate locali gli stessi strumenti previsti per gli enti locali, dai quali continuano a rimanere fuori le province.

La retromarcia fatta dal legislatore ha riproposto tutti i limiti che già contraddistinguevano le disposizioni che estendevano l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale cosiddetta rafforzata anche ai soggetti affidatari privati, in quanto, come evidenziato dall'Avvocatura Generale dello Stato nel parere del 19 febbraio 2008 n. 22979 ([Allegato 3](#)), fintanto che non viene effettuato l'esame di compatibilità delle disposizioni di cui al D. P.R. n. 602 del 1973, non è possibile per i soggetti in questione utilizzare le prerogative del ruolo.

3.3 Le disposizioni contenute nelle lett. *gg-quinquies*) e *gg-sexies*) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011

Si deve solo accennare alla disposizione tecnica contenuta nella lett. *gg-quinquies*) dell'art. 7 prevede che in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a euro duemila ai sensi del *D.P.R. n. 602 del 1973*, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore del D. L. n. 70 del 2011., le azioni cautelari ed esecutive sono precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo.

La successiva lett. *gg-sexies*) dell'art. 7, comma 2, stabilisce che, ai fini di cui alla lettera *gg-quater*), il sindaco o il legale rappresentante della società nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'art. 11 del R.D. n. 639 del 1910. I funzionari responsabili sono nominati fra persone la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'art. 42 del D. Lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

A tale proposito si deve accennare alle difficoltà attuative delle disposizioni contenute nella lett. gg-sexies), dato che l'idoneità allo svolgimento delle funzioni in questione è individuata attraverso l'espletamento di una procedura concorsuale diretta a far conseguire "l'abilitazione all'esercizio delle funzioni di ufficiale della riscossione" a seguito di una "valutazione delle effettive esigenze del sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici" di cui al comma 1-bis dell'art. 42 del D. Lgs. n. 112 del 1999, valutazione che non è rimessa alla potestà degli enti locali ma è finalizzata alla nomina di soggetti che devono operare principalmente per la riscossione dei tributi erariali. E' intuitivo che essendo prossima la cessazione delle attività di riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Equitalia s.p.a. l'espletamento delle procedure in discorso non appare in grado di soddisfare le esigenze relative al sistema di riscossione locale.

3.4 Le disposizioni contenute nella lett. gg-septies) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011

Un'ulteriore complicazione del quadro sin qui descritto è rappresentato dalla modifica contenuta nell'art. 5, comma 8-bis, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 che sostituisce la lett. gg-septies) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011, la cui attuale formulazione è la seguente: "nel caso di affidamento ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente"

Dalla semplice lettura della norma in questione emerge un radicale mutamento di indirizzo rispetto a quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lett. u), della legge 5 maggio 2009, n. 42, in virtù del quale tra i principi e i criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi sul federalismo fiscale vi è la "previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo".

Si deve anche rammentare che l'adozione di un tale meccanismo era stata raccomandata dalla VI Commissione finanze della Camera dei Deputati nella risoluzione in Commissione n. 8/00057 del 25 novembre 2009 ([Allegato 4](#)) nella quale si impegnava il Governo, alla lett. c), a prevedere *“strumenti atti a garantire l'accreditamento delle predette entrate presso le tesorerie dei comuni interessati”*.

Si deve evidenziare che attualmente i tributi dei comuni, come l'IMU e, dal 2013, la TARES, prevedono la riscossione ordinaria direttamente a favore del comune, sia con l'F-24 sia con il bollettino di conto corrente. Il nuovo sistema, invece, obbliga a far transitare sui c/c intestati a soggetti terzi anche queste entrate che riaffluirebbero ai comuni solo in un secondo momento, circostanza che potrebbe avere riflessi negativi sulle disponibilità finanziarie dei comuni. A ciò si deve aggiungere che i concessionari acquisirebbero un compenso, nel caso dell'IMU, per un'attività svolta da altri e cioè dall'Agenzia delle entrate e, a partire dal 1° dicembre 2012, da Poste Italiane s.p.a..

Notevoli dubbi sussistono, inoltre, sulla compatibilità di dette norme con quelle sulla tesoreria unica ([Allegato 5](#)). Le norme in questione prevedono, infatti, che le somme di pertinenza degli enti locali devono essere riversate quasi contestualmente in un conto fruttifero della tesoreria e devono essere utilizzate prioritariamente per effettuare determinati pagamenti.

3.4.1 Il testo della previgente lett. gg-septies) e le norme abrogate

Per quanto riguarda la lettera gg-septies) si deve ricordare che detta disposizione prevedeva una serie di interventi su altre disposizioni concernenti la riscossione dei tributi locali, all'esito dei quali si delineava un sistema diretto ad escludere i soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, dalla possibilità di usufruire delle medesime garanzie previste dal D.P.R. n. 602 del 1973, che, invece, possono essere utilizzate da Equitalia s.p.a. ovvero dai comuni.

Ad esempio, il comma 225 dell'art. 1, della legge n. 244 del 2007, a seguito delle precedenti modifiche operate dal D. L. n. 70 del 2011, limitava l'accesso ai dati ed alle informazioni in possesso dell'Agenzia delle entrate *“ai soli fini della riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle regioni, delle province e dei comuni se effettuata in forma diretta o*

mediante le società di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 3)⁴, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”.

Appare dubbio se la sostituzione della lett. gg-septies), abbia comportato la abrogazione delle norme citate nella precedente versione della stessa lettera gg-septies).

In sostanza, appare incerto se i soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446 del 1997, possano utilizzare l'ingiunzione fiscale rafforzata con le stesse prerogative di Equitalia s.p.a. Il dubbio si fonda sul fatto che la vigente versione della lett. gg-quater), prevede come unica forma di riscossione quella dell'ingiunzione rafforzata e non distingue più, come in precedenza, tra comuni e altri soggetti in ordine alle modalità di effettuazione della riscossione coattiva, ma al contempo non vengono più riproposte le norme, che potrebbero ritenersi abrogate definitivamente dalla precedente versione della lett. gg-septies), e che erano tese a realizzare l'effettiva disponibilità dei poteri in questione da parte dei concessionari iscritti nell'albo.

Dette norme erano le seguenti:

- 1) l'art. 1, comma 225, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, concernente l'autorizzazione ai concessionari di accedere ai dati e alle informazioni contenute nel sistema informativo dell'Agenzia delle entrate veniva modificato e, conseguentemente, il testo risultava essere il seguente: *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i casi e le modalità attraverso le quali, previa autorizzazione del direttore dell'Agenzia delle entrate, ai soli fini della riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle regioni, delle province e dei comuni se effettuata in forma diretta o mediante le società di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 3)⁵, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è consentito di accedere ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate e prendere visione di atti riguardanti i beni dei debitori e dei coobbligati”*;
- 2) il comma 2 dell'art. 36 del D. L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che prevedeva norme in materia di riscossione coattiva delle entrate degli enti locali ed in particolare stabiliva che la medesima potesse essere effettuata con la procedura dell'ingiunzione rafforzata, nel caso in cui detta riscossione coattiva fosse stata svolta dall'ente locale o affidata ai soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lett. b), del D. Lgs. n. 446 del 1997. La stessa disposizione prevedeva

⁴ Vale a dire le società in house

⁵ Ovvero le società in house

altresì l'utilizzo della procedura del ruolo nel caso in cui la riscossione coattiva risultasse affidata agli agenti della riscossione di cui all'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005, vale a dire Equitalia s.pa.;

- 3) il comma 28-*sexies* dell'art. 83 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che avrebbe consentito, nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all' art. 1, comma 225, della legge n. 244 del 2007, agli enti locali e ai soggetti di cui alla lett. b) del comma 5 dell'art. 52 del n. 446 del 1997, l'accesso ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate e a tal fine prevedeva una particolare procedura per attribuire a detti soggetti l'accesso ai dati attraverso l'ingiunzione fiscale.

4 LA RIORGANIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI

Il sistema della riscossione delle entrate degli enti locali, come preannunciato nell'art. 9, comma 4, del D. L. n. 174 del 2012 è in attesa di un'organica revisione che si dovrebbe realizzare con la definitiva approvazione dell'A.S. n. 3519, in materia di delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

L'art. 3, comma 12, del provvedimento in questione, infatti, prevede la revisione della riscossione degli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal R. D. n. 639 del 1910, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale [lett. c) punto 1].

Vantaggi: attesa la complessità e le varie sovrapposizioni normative che si sono succedute nel tempo, innanzi descritte, è senz'altro necessario predisporre un testo unico che razionalizzi la materia e faccia chiarezza sugli strumenti utilizzabili per la riscossione delle entrate locali.

Svantaggi: non si ravvedono svantaggi in tale manovra. Occorre, tuttavia, sottolineare che la stessa dovrebbe essere predisposta in tempi rapidi in vista della cessazione

dell'attività di riscossione di Equitalia e della temporanea proroga dei contratti in essere, fino al 30 giugno 2013.

- assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997⁶, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio, l'introduzione di adeguati strumenti di controllo, anche ispettivo, la pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati e l'allineamento degli oneri e dei costi secondo le modalità e nella misura massima stabilite dall'art. 17⁷ del D. Lgs. n. 112 del 1999 [lett. c) punto 2, dell'art. 3 della delega fiscale];

Vantaggi: i principi individuati ovviamente rispondono a un'esigenza di un controllo più stringente delle gestioni affidate a soggetti esterni, specialmente dopo la nota vicenda di Tributi Italia, a fronte degli scarni poteri di controllo, di cui si parlerà più avanti, che sono esercitabili non preventivamente ma solo dopo il verificarsi del danno. Si sottolinea che un rimedio a tale evenienza è sicuramente rappresentato dalla previsione di modalità che comportino il versamento diretto delle somme riscosse nella tesoreria dell'ente locale al netto del compenso spettante al soggetto affidatario, prevedendo, per quanto possibile, l'utilizzo di strumenti di moneta elettronica che possano, in linea con la normativa in materia, contrastare il fenomeno del riciclaggio di danaro. Infatti, l'attuale sistema consente solo agli enti locali di controllare il mancato riversamento dei tributi. La previsione di una disposizione che faccia transitare automaticamente le somme riscosse nella tesoreria dell'ente al netto della remunerazione spettante al concessionario è auspicabile anche perché risolverebbe per la massima parte alla radice i problemi da un lato dell'appropriazione indebita di denaro pubblico e dall'altro lo scarso interesse dimostrato dagli enti locali ad effettuare continui controlli sull'operato del proprio soggetto affidatario. L'affidamento viene infatti interpretato dagli enti come una dismissione dell'attività relativa alla gestione dell'entrata di cui si disinteressano il più delle volte completamente.

⁶ Tale principio comporta inevitabilmente il venir meno delle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 3, del D. L. n. 40 del 2010, in materia di revisione dei decreti sull'albo.

⁷ Si tratta delle misure di remunerazione del servizio di riscossione fissate con decreto ministeriale per i precedenti concessionari della riscossione.

Occorre puntualizzare che nelle linee guida per la redazione di capitolati di gara per la formulazione di contratti di affidamento dovrebbe essere riservata una particolare attenzione sulla durata dei contratti, poiché attualmente gli strumenti di controllo a disposizione del Dipartimento delle finanze non consentono di intervenire su detto elemento. Da sottolineare anche la positività della previsione di un tetto massimo dei compensi che attualmente sono lasciati alla libera contrattazione fra le parti e sui quali non può essere esercitato alcun controllo da parte del Dipartimento anche a causa dell'abrogazione del comma 7 dell'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997 il quale prevedeva che *“con decreto del Ministro delle finanze, da emanare secondo le procedure di cui all'articolo 53, sono stabilite disposizioni generali in ordine ai criteri di affidamento e di svolgimento dei servizi in questione al fine di assicurare la necessaria trasparenza e funzionalità, nonché la misura dei compensi, tenuto anche conto delle effettive riscossioni”*. La pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati consente inoltre la costituzione di una banca dati concernente l'anagrafe degli affidamenti che implementano gli elementi a disposizione dell'attività di vigilanza. Per quanto riguarda l'attività di controllo di carattere anche ispettivo, si veda il successivo paragrafo.

Svantaggi: L'esigenza di effettuare efficaci controlli, anche ispettivi, si scontra, però, con quella di creare una struttura idonea per l'effettuazione di detta attività.

- prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le aziende del gruppo Equitalia s.p.a., anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso [lett. c) punto 3, dell'art. 3 della delega fiscale].

Vantaggi: Le disposizioni dell'art. 52, comma 5, lett. b), del D. Lgs. n. 446 del 1997 prevedono il rispetto di detti principi; in particolare, il punto 2) stabilisce che possono partecipare alle procedure di evidenza pubblica per gli affidamenti *“gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore”*.

- assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti [lett. c) punto 4, dell'art. 3 della delega fiscale];

- prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione, da adottare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze [lett. c) punto 5, dell'art. 3 della delega fiscale].

Vantaggi: Vale la pena di evidenziare che la norma potrebbe essere utilizzata, tra l'altro, per risolvere le problematiche della difficoltà di reperimento di ufficiali della riscossione abilitati da parte degli enti locali. Si veda a questo proposito quanto illustrato nel precedente paragrafo 3.3, laddove si è commentata la lett. gg-sexies) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011.

- prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi [lett. c) punto 6, dell'art. 3 della delega fiscale].
- previsione della non pignorabilità dei beni mobili strumentali all'esercizio di arti, imprese e professioni, necessari al proseguimento dell'attività economica [lett. f) dell'art. 3 della delega fiscale];
- ampliamento delle possibilità di rateizzazione, in connessione a comprovate situazioni di difficoltà finanziaria, e riduzione delle sanzioni in caso di regolare adempimento degli obblighi dichiarativi [lett. g) dell'art. 3 della delega fiscale].

Si deve precisare che il testo dell'art. 3 in esame rispecchia in massima parte le proposte normative di ANCI ([Allegato 6](#)) nelle quali si prevede una serie di principi e di criteri direttivi in merito alla predisposizione di decreti governativi diretti a disciplinare, tra l'altro, le modalità di affidamento e svolgimento dei servizi di accertamento e di riscossione; le modalità di incasso che assicurino che il pagamento sia effettuato esclusivamente mediante strumenti che, anche per il tramite di banche, di istituti di moneta elettronica, di Poste italiane s.p.a., comportino l'introito diretto nella tesoreria dell'ente locale.

5 VIGILANZA SULLE GESTIONI SIA DIRETTE SIA IN AFFIDAMENTO DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI

Occorre precisare che né al Ministero dell'economia e delle finanze né alla Commissione dell'albo sono attribuiti poteri di vigilanza sulle gestioni sia dirette sia in affidamento delle

entrate degli enti locali ma solo in ordine ai requisiti di cui si è parlato più diffusamente nel capitolo 2.

Per quanto riguarda il Ministero, si fa rilevare che, nonostante che il comma 7 dell'art. 35 del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, stabilisca che, limitatamente all'imposta comunale sulla pubblicità e al diritto sulle pubbliche affissioni, il Ministero può *“disporre ispezioni sulle gestioni dirette o in concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta sulla pubblicità e delle pubbliche affissioni, allo scopo di verificare l'osservanza delle disposizioni in materia”* e il successivo art. 57 prevede gli stessi poteri in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, le norme in questione devono considerarsi ormai implicitamente abrogate, come emerge dal resoconto all'atto di sindacato ispettivo 4-00682 dell'On.le Cirielli del 23 ottobre 2008. Tale conclusione discende dall'esame dell'attuale panorama normativo che esclude ogni sorta di potere ispettivo sulle gestioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti degli enti locali e, precisamente, da:

- l'art. 44 del D. P.R. 27 marzo 1992, n. 287, il quale, in materia di regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle finanze, disponeva che *“il servizio ispettivo del dipartimento delle entrate svolge anche funzioni di vigilanza sulla corretta osservanza delle disposizioni di legge in materia tributaria da parte degli enti locali, nonché, in via straordinaria e anche su richiesta del direttore centrale per la riscossione, funzioni di vigilanza e controllo, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, sui concessionari della riscossione”*;
- l'art. 23, comma 1, lettera mm), del D.P.R. 26 marzo 2001, n. 107, recante il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha abrogato l'art. 44 del D.P.R. n. 287 del 1992;
- l'art. 78, della legge 21 novembre 2000, n. 342, in materia di attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali, il quale, al comma 1, ha previsto che *“allo scopo di assicurare la regolare gestione delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei propri tributi, i comuni e le province possono stipulare con il dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze apposite convenzioni che prevedano l'attività di consulenza e revisione delle procedure adottate”* e al comma 2, ha disposto che *“salvo quanto previsto dal comma 1, il Ministero delle finanze non esercita funzioni ispettive o di controllo nei confronti degli enti locali in materia di liquidazione, accertamento e riscossione”*.

Quest'ultima norma ha tolto ogni dubbio sull'attualità dell'art. 35, comma 7, del D. Lgs. n. 507 del 1993, poiché ha eliminato, come conclude il resoconto in esame, fra le competenze attribuite agli uffici dell'Amministrazione finanziaria, il potere di vigilanza o ispettivo nei confronti degli enti locali.

In ordine ai poteri della Commissione, si deve sottolineare che, anche in questo caso, le norme che regolano la sua attività escludono qualsiasi potere di vigilanza in ordine alle gestioni in affidamento delle entrate degli enti locali a norma del più volte citato art. 16 del D. M. n. 289 del 2000.

6 IL CONTENZIOSO TRA ENTI LOCALI E SOCIETÀ PRIVATE

Per quanto riguarda il contenzioso in essere tra enti locali e società private che hanno in affidamento la gestione della riscossione delle entrate locali, si deve ribadire che, dati i puntuali poteri del Dipartimento in ordine allo svolgimento delle attività di vigilanza e di controllo su detti soggetti, illustrati nel corso della trattazione, non è possibile avere una piena conoscenza delle problematiche che intercorrono tra enti locali e soggetti affidatari, anche perché il rapporto che si instaura tra detti soggetti è di natura prettamente civilistica.

6.1 La vicenda di Tributi Italia s.p.a.

Si può, tuttavia, rammentare la nota vicenda di Tributi Italia s.p.a. di cui si è data ampia illustrazione nelle Audizioni presso questa Commissione del 12 novembre 2009 e del 14 aprile 2010, alle quali si deve solo aggiungere che nella seduta del 30 novembre 2009 la Commissione dell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997 ha disposto la cancellazione della Tributi Italia S.p.a. dall'albo, intervenuta con delibera n. 1/2009 del 14 dicembre 2009.

Avverso la delibera di cancellazione in argomento, la Tributi Italia S.p.a ha interposto ricorso al TAR Lazio, notificato all'Avvocatura Generale dello Stato il 17 dicembre 2009.

La società, con il gravame proposto, ha contestato la legittimità del provvedimento di cancellazione che avrebbe impedito la definizione del citato piano di ristrutturazione, facendo venir meno l'appoggio degli istituti di credito, paventando peraltro le conseguenze derivanti dalla cancellazione per i comuni in gestione, sintetizzabili nella difficoltà della prosecuzione delle attività istituzionali, stante anche il particolare momento dell'anno con la

definizione dei termini prescrizionali dell'accertamento delle entrate di competenza di siffatti comuni, ammettendo pacificamente il mancato riversamento nelle date prescritte delle somme di spettanza degli enti locali e dichiarando di aver utilizzato tali somme per il pagamento degli stipendi del personale dipendente nonché per le necessità gestionali dell'azienda.

Con decreto presidenziale n. 6041/2009 del 18 dicembre 2009, il TAR Lazio ha accolto la richiesta di misure cautelari avanzata dalla Tributi Italia, sospendendo provvisoriamente l'efficacia della citata delibera di cancellazione dall'albo n. 1/2009, fissando per il giorno 13 gennaio 2010 la trattazione definitiva della richiesta sospensiva.

Con sentenza n.1009/2010 del 13 gennaio 2010, il TAR del Lazio, seconda sezione, ha respinto il ricorso della Tributi Italia avverso il provvedimento di cancellazione dall'Albo.

Detta sentenza è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato che, con la sentenza n.8687/2010 del 25.11.2010, Sez. IV, ha confermato la cancellazione della Tributi Italia S.p.a. dall'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del D. Lgs. n. 446 del 1997, determinata dalla Commissione di cui al successivo comma 2 del medesimo articolo con apposita delibera.

Con questo ultimo atto giudiziario che ha sancito la piena legittimità dell'operato della Commissione, si è chiusa la procedura per la cancellazione definitiva dall'Albo della società Tributi Italia.

6.2 La vicenda GEMA s.p.a

Successivamente alla vicenda della Tributi Italia, un'altra situazione è venuta alla luce, seppure con un minor impatto finanziario per i comuni interessati, vale a dire i mancati riversamenti da parte della società GEMA S.p.A. in numerosi comuni, specie della Provincia di Foggia.

Anche in questo caso, come per il precedente, le responsabilità dell'accaduto devono essere individuate da una parte in alcune deficienze normative, dall'altra nella colpevole negligenza da parte dei Comuni, che non hanno denunciato prontamente alla Commissione o al Dipartimento delle Finanze il verificarsi di situazioni anomale nel riversamento, parziale o totale dei tributi, da parte della società concessionaria, prima che ciò provocasse conseguenze devastanti per i bilanci degli stessi Comuni.

La vicenda della società GEMA s.p.a. ha avuto inizio con la nota n. 14919 del 16 novembre 2011, con la quale il comune di San Marco in Lamis ha informato la Direzione del federalismo fiscale riguardo al mancato riversamento di alcune entrate locali da parte della

società medesima. Con la nota n. 20583 del 15 dicembre 2011, la Direzione ha provveduto a chiedere alla società di inviare un dettagliato rapporto sulla situazione rappresentata. Con la nota n. 105/12 del 16 gennaio 2012, la Società GEMA s.p.a. ha informato il Comune e la Direzione di aver provveduto a versare le somme dovute allo stesso Comune.

Successivamente, i comuni di Cerignola e delle Isole Tremiti, rispettivamente, con le note n. 8555 del 6 aprile 2012 e n.1688 del 13 aprile 2012, hanno denunciato il mancato riversamento da parte della GEMA s.p.a. degli incassi tributari per importi, rispettivamente, di euro 10 milioni circa e di euro 150.000,00.

La Direzione federalismo fiscale, con le note n. 6202 e 6203 del 17 aprile 2012, ha chiesto alla società in questione di inviare una dettagliata ed esauriente analisi della situazione, invitandola, al contempo, ove si fosse reso necessario, al ripristino della regolarità delle gestioni.

Al fine di concretizzare l'indagine amministrativa in corso e per non lasciare dubbi sulla volontà del Dipartimento di andare a fondo della grave situazione finanziaria causata dalla GEMA s.p.a., la Direzione ha chiesto, con la nota n. 10643 del 30 maggio 2012, alla Guardia di Finanza di svolgere urgenti indagini. In particolare, le attività in narrativa sono state esperite a seguito dell'invio da parte del comune di Cerignola della nota n. 12695 del 29 maggio 2012, nella quale venivano segnalati alcuni gravi fatti che, a giudizio del comune, avrebbero commesso la GEMA ed alcuni istituti bancari locali.

Infine, il Dipartimento - avendo ricevuto, in data 1° giugno 2012, una nota dal chiaro carattere dilatorio, dato che non conteneva concrete soluzioni alla problematica sollevata soprattutto dal comune di Cerignola - con nota n. 10943 dello stesso giorno, ha convocato, per il successivo 7 giugno 2012, la società per rappresentare le motivazioni del suo agire in discapito dei comuni.

La società, come risulta dal verbale sottoscritto anche dai rappresentanti societari, ha ammesso il ritardo nei pagamenti dovuti agli enti locali e ha annunciato la presentazione, entro un breve termine, di un piano finanziario volto a ripristinare la corretta gestione delle entrate degli enti locali. Si deve sottolineare che detto piano non risulta ancora pervenuto.

Visto il perdurare della situazione, e sulla scorta della esperienza maturata con la questione Tributi Italia, si è provveduto a convocare per il 5 luglio 2012, la Commissione che, sulla base di quanto esposto dalla Direzione federalismo fiscale e considerata la gravità delle inadempienze della società, al fine di evitare che, nelle more degli ulteriori accertamenti e dell'avvio del procedimento di cancellazione dall'albo - adempimento doveroso dato il

mancato riversamento di somme così ingenti nei confronti del comune di Cerignola - ha disposto all'unanimità, al fine di evitare che la situazione potesse ulteriormente degenerare:

- la sospensione della GEMA s.p.a. dall'albo ai sensi dell'art. 12, del D.M. n. 289 del 2000;
- l'avvio del procedimento di cui all'art. 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in attuazione di quanto disposto dall'art. 11, comma 2, lettera d), del citato D.M. n. 289 del 2000, finalizzato alla cancellazione dall'albo della predetta società.

Inoltre, la suddetta Commissione ha chiesto alla Direzione di sollecitare la conclusione delle indagini già richieste alla Guardia di Finanza e di acquisire formalmente da tutti i comuni gestiti da GEMA s.p.a. notizie in ordine al rispetto delle condizioni contrattuali e al puntuale riversamento delle somme dovute, nonché di richiedere indicazioni sull'ammontare delle eventuali morosità.

Sulla base delle informazioni pervenute dalla Guardia di Finanza di Foggia, si è potuto appurare che la società ha omesso entro i termini contrattuali previsti di riversare le somme riscosse per complessivi euro 21.200.000,00 circa, appropriandosi, peraltro, di circa euro 22.000.000,00, tra affidamenti e anticipi di liquidità, che le banche le avrebbero elargito negli anni 2010 e 2011 per consentire il riversamento delle somme riscosse.

Nella seduta del 5 luglio 2012, la Commissione ha deliberato all'unanimità la sospensione della Gema dall'albo e l'avvio del procedimento di cancellazione.

Pertanto, con provvedimento del 31 luglio 2012, prot. 16777, GEMA s.p.a. è stata sospesa dall'albo e, successivamente, la Direzione federalismo fiscale, con nota n. 17730 dell'8 agosto 2012, comunicava formalmente alla stessa società l'avvio del procedimento di cancellazione dall'albo, precisando che detto procedimento sarebbe dovuto terminare entro 30 giorni dal ricevimento della raccomandata e cioè il 20 del mese di settembre.

Al contempo, la Direzione provvedeva all'invio a tutti gli enti locali gestiti dalla GEMA s.p.a., il cui elenco era stato estratto dal sito della stessa società, richieste di informazioni sullo stato dei rapporti finanziari intercorrenti con la medesima.

Dalle risposte pervenute è risultato un quadro abbastanza allarmante, in quanto numerosi enti hanno lamentato disservizi, sotto forma di mancati versamenti di incassi aventi natura tributaria, peraltro, comunicati solo dopo esplicita richiesta, mentre un congruo numero di essi non ha ancora risposto.

Con nota del 29 agosto 2012, GEMA ha inviato alla direzione una nota, con chiari intenti dilatori, poiché non veniva fornita alcuna rassicurazione sull'avvio di procedure finanziarie per il reperimento di fondi, al fine di ristorare i comuni dei mancati incassi.

Successivamente, con nota del 7 settembre 2012, la GEMA s.p.a. ha comunicato alla Direzione l'intenzione di sciogliere la società, allegando, a tal fine, copia della dichiarazione resa dall'Amministratore unico della società al Registro delle imprese presso la Camera di commercio di Foggia, in cui si evidenzia la sussistenza di una causa di scioglimento della società per la perdita totale del capitale e la conseguente convocazione dell'assemblea straordinaria per il giorno 14 settembre 2012. La società ha, altresì, allegato alcuni atti di sequestro effettuati da alcuni tribunali e dalla Corte dei Conti.

Al fine di comprendere le reali intenzioni della società, la Direzione federalismo fiscale, con nota del 24 settembre 2012, n. 21262, ha convocato i rappresentanti della società presso la propria sede. Nel corso della riunione è stata consegnata al rappresentante societario una copia dell'elenco dei comuni che avevano risposto alle richieste di informazioni, segnalando i mancati versamenti tributari. Tale rappresentante ha chiesto di inserire nel verbale la precisazione di non avere avuto istruzioni in merito alla situazione debitoria da parte della società ed ha, inoltre, dichiarato che *“la Gema, valuterà in tempi brevi la possibilità di soluzioni di componimento della crisi, anche nell'ambito di procedure di concordato preventivo, accordi di ristrutturazione ed altri accordi diretti a gestire le crisi aziendali.”*

Vista l'evidente discrepanza tra l'intenzione di sciogliere la società e la volontà di ricercare soluzioni di componimento della crisi, nella seduta del 17 ottobre 2012 la Commissione all'unanimità ha deliberato la cancellazione della GEMA s.p.a.

7 ALLEGATI

Allegato 1 - Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione di Latina, sentenza n. 1865 del 21 ottobre 2010, depositata il 5 novembre 2010;

Allegato 2 - Audizione del 25 luglio 2011;

Allegato 3 - Avvocatura Generale dello Stato, parere del 19 febbraio 2008 n. 22979;

Allegato 4 - VI Commissione finanze della Camera dei Deputati, risoluzione in Commissione n. 8/00057 del 25 novembre 2009;

Allegato 5 – Norme sulla tesoreria unica;

Allegato 6 – Emendamento proposto da ANCI.



**Audizione del
Direttore Generale delle Finanze
Prof.ssa Fabrizia Lapecorella**

**Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze**

Roma, 21 novembre 2012



Il nuovo assetto del federalismo per i Comuni

- Il nuovo quadro delle entrate dei Comuni nel DLgs 23/2011 e recenti evoluzioni
- Le modalità di finanziamento degli enti locali
 1. L'IMU
 2. Le risorse per il 2012 e le assegnazioni al FSR



Il nuovo quadro delle entrate per i Comuni

Il nuovo quadro delle entrate per i Comuni

- Il decreto legislativo sul federalismo fiscale n.23/2011 ha modificato profondamente il sistema della finanza locale italiana
- Il decreto scaturisce dalla delega conferita dalla legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, con il fine di assegnare agli enti locali autonomia di entrata e di spesa
- La riforma del fisco municipale prevede il riassetto delle modalità di finanziamento degli enti locali, e in particolare:
 1. la soppressione degli attuali trasferimenti statali, ancorati a criteri di spesa storica incrementale
 2. l'introduzione di nuove forme di entrata
- Le modifiche operano in due fasi: una fase transitoria e una fase a regime

La fase transitoria: come cambiano le entrate dei comuni

- I trasferimenti dallo Stato ai Comuni e la compartecipazione Irpef dello 0,75% sono soppresse
- Contestualmente la devoluzione ai Comuni di nuove entrate avviene mediante:
 1. Assegnazione ai comuni di una compartecipazione Iva, il cui importo complessivo è raggugliato al 2% della compartecipazione Irpef
 2. Devoluzione ai Comuni del gettito (o di quote di esso) di alcuni tributi erariali riferiti agli immobili ubicati nel loro territorio

La fase transitoria: assegnazione ai comuni di una compartecipazione al gettito Iva

- L'importo complessivo della compartecipazione Iva è raggugliato al 2% della compartecipazione Irpef; la percentuale è fissata con DPCM
- Le risorse sono assegnate ai singoli Comuni sulla base del territorio su cui è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo; in sede di prima applicazione e in attesa della determinazione del gettito Iva per ogni Comune, la distribuzione avviene sulla base del gettito Iva per provincia, ripartito per il numero degli abitanti di ciascun Comune
- Dal 2012 inoltre è soppressa anche l'applicazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica a favore dei Comuni, con contestuale incremento in misura corrispondente dell'accisa erariale

La fase transitoria: devoluzione ai Comuni del gettito di alcuni tributi erariali

L'art. 2 del D.Lgs 23/2011 individua le seguenti devoluzioni del gettito di alcuni tributi erariali:

- 30% imposta di registro e imposta di bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili
- 30% imposta ipotecaria e catastale, eccetto quella relativa agli atti dei soggetti ad Iva
- 30% dei tributi speciali catastali
- 30% delle tasse ipotecarie
- Irpef sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario
- imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili
- 21.7% per il 2011, 21.6% a partire dal 2012, della cedolare secca, la nuova imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali

DIPARTIMENTO DELLE
FinanzeMinistero
dell'Economia
e delle Finanze

La fase transitoria: modifica delle aliquote e delle quote di attribuzione dei gettiti

- Le variazioni annuali del gettito attribuito ai Comuni in base all'art. 2 del D.Lgs 23/2011 non determinano la modifica delle aliquote e delle quote di attribuzione dei gettiti
- L'unica quota sulla quale si può intervenire nel rispetto dei saldi di finanza pubblica è quella relativa alla cedolare secca. In particolare, dal 2014, la quota di gettito della cedolare secca sugli affitti può essere incrementata fino al 100%, con la contestuale ed equivalente riduzione della quota di compartecipazione sull'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari, e, ove necessario, della quota di compartecipazione all'Iva

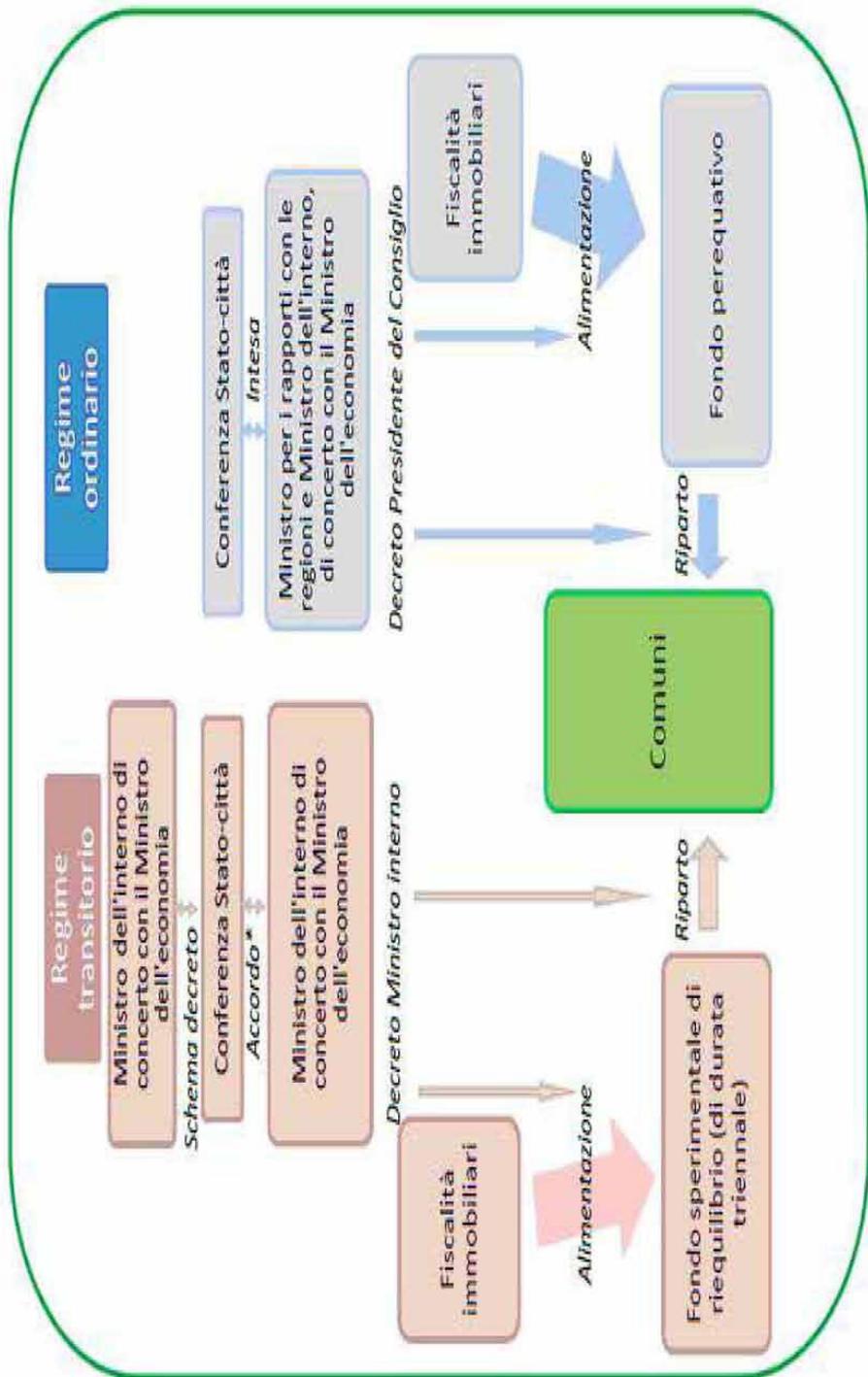
DIPARTIMENTO DELLE
FinanzeMinistero
dell'Economia
e delle Finanze

La fase transitoria: la devoluzione ai Comuni del gettito degli immobili e il FSR

- Il gettito dei tributi sugli immobili non viene assegnato direttamente ai Comuni ma confluisce in un Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) istituito per tre anni, fino all'attivazione nel 2014 del fondo perequativo previsto dalla all'art. 13 della L. 42/2009
- L'istituzione del FSR è finalizzata a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare
- Con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo accordo in Conferenza Stato-Città, sono disciplinate le modalità di alimentazione e di riparto e le quote del gettito dei tributi che, anno per anno, saranno devolute ai Comuni ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione



Dalla fase transitoria alla fase a regime: la devoluzione ai Comuni del gettito sugli immobili



Riduzione trasferimenti erariali

- Con decreto interministeriale (Ministero Interno-Ministero Economia), sentita la Conferenza Stato-Città, sono ridotti i trasferimenti erariali in misura corrispondente al gettito che confluisce nel FSR, al gettito devoluto ai Comuni e al gettito derivante dalla compartecipazione Iva, al netto del gettito dell'addizionale sull'energia elettrica
- Per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica e per assicurare ai Comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi, è stata prevista una specifica clausola di salvaguardia in base alla quale la quota della cedolare secca oggetto di devoluzione, per il 2011 e il 2012, può essere rideterminata sulla base dei dati definitivi tenendo conto di una apposita attività di monitoraggio e, per gli anni successivi, può essere incrementata in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti fiscalizzabili

DIPARTIMENTO DELLE
FinanzeMinistero
dell'Economia
e delle Finanze

Recenti modifiche al Fondo Sperimentale di Riequilibrio apportate dal DDL Stabilità

- Dal 2013 il Fondo si sarebbe dovuto alimentare con i gettiti previsti dall'art. 2 del DLgs 23/2011
- Il DDL Stabilità per l'anno 2013 ha riproposto (art. 5 c. 5) la clausola di salvaguardia per la determinazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio anche per gli anni 2013 e 2014, correlando, per detto biennio la dotazione del predetto Fondo all'entità dei trasferimenti soppressi, al netto dei tagli previsti dalla legislazione vigente (in particolare i tagli per la *spending review* e i tagli previsti dal D.L. 201/2012 c.d. Salva Italia conseguenti all'introduzione dell'IMU sperimentale)
- Inoltre il DDL Stabilità ha stabilito (art. 5 c.6), per il 2013, che il Fondo sia pari all'importo complessivamente attribuito ai comuni dal Ministero dell'Interno nell'anno 2012, al netto delle riduzioni previste dalla *spending review* a carico dello stesso Fondo



L'Imposta Municipale Propria (IMU) e le assegnazioni al FSR



Il federalismo municipale e l'IMU

- L'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 interviene sulla disciplina dell'imposta municipale propria (IMU), modificandola in misura rilevante rispetto a quanto previsto dal D.Lgs n. 23/2011, e anticipandone l'applicazione al 2012
- In particolare, il c. 1 dispone l'anticipazione in via sperimentale dal 2012 e fino al 2014 dell'IMU sperimentale. L'applicazione a regime dell'IMU è fissata al 2015
- L'anticipo dell'IMU risponde a:
 1. obiettivi generali di bilancio
 2. obiettivi di riassetto del carico fiscale (patrimoni immobiliari, abitazione principale)
 3. obiettivi di decentramento fiscale e maggiore autonomia tributaria per gli enti locali



Il nuovo assetto del federalismo per i Comuni: dall'ICI all'IMU

- **Aumento dei coefficienti per il calcolo del valore imponibile degli immobili ai fini IMU**
 1. + 60% sulle abitazioni e pertinenze; aumenti più ridotti sugli altri immobili

- **Ampliamento della base imponibile**
 1. Reintroduzione dell'imposizione sulle abitazioni principali e relative pertinenze
 2. Fabbricati rurali strumentali al 2‰; fabbricati non strumentali nel regime ordinario
 3. Estensione del prelievo ai terreni non coltivati né edificabili
 4. Abolizione (o riduzione) di gran parte dei regimi di agevolazione (obbligatori e non)



Il nuovo assetto del federalismo per i Comuni: dall'ICI all'IMU

- **Aumento delle aliquote e detrazione per l'abitazione principale**

1. Aliquote standard allo 0,4% per le abitazioni principali e allo 0,76% sugli immobili diversi dalle abitazioni principali (allo 0,2% sui fabbricati rurali ad uso strumentale)
2. Sull'abitazione principale detrazione fissa di 200 euro + 50 euro per ogni figlio a carico di età non superiore a 26 anni fino ad un massimo di 400 euro
3. I comuni hanno facoltà di variare le aliquote standard (+/- 0,2% sull'aliquota abitazione principale e +/- 0,3% sull'aliquota sugli altri immobili) e di aumentare la detrazione fissa di 200 euro

Gli aspetti attuativi: le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: I tagli ai trasferimenti

- Il comma 13 del D.L. 201/2011 reca disposizioni relative alla riduzione dei trasferimenti erariali a favore dei comuni
- I trasferimenti statali o il Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) si riducono in ragione del maggior gettito “ad aliquota base” attribuito ai Comuni
- Il FSR varia in ragione della differenza di gettito IMU (quota comune) rispetto al gettito ICI e Irpef sugli immobili non locati: il maggior (minor) gettito rispetto a quanto incassato con l'ICI e l'Irpef viene compensato con una riduzione (aumento) di pari importo del FSR. Le variazioni compensative non incidono sul maggiore - o minore - gettito da manovre IMU comunali
- Nel 2012 il valore complessivo delle variazioni compensative inizialmente pari 1.627 mln di euro è stato ridotto a 1.450 mln di euro per effetto delle modifiche legislative introdotte dal DL 16/2012, dal DL 74/2012 e dal DL 174/2012
- Le risorse sono ulteriormente ridotte di 1.450 milioni di euro (art. 28, d.l. 201), le relative distribuzioni comunali sono in proporzione del gettito IMU di ciascun Comune

Gli aspetti attuativi: le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR

- Gli aspetti attuativi per l'assegnazione delle risorse da federalismo fiscale relative al 2012 sono stati preliminarmente definiti con l'Accordo per l'alimentazione ed il riparto del fondo sperimentale di riequilibrio siglato il 1° marzo 2012 presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali
- L'Accordo contiene la procedura per l'attribuzione della quota spettante a ciascun comune in relazione al Fondo Sperimentale di riequilibrio (FSR) per l'anno 2012, calcolato come variazione tra ICI, Irpef sugli immobili non locati e IMU
- Il comma 12 bis dell'art. 13 del D.L. 201 (introdotto dal DL 16/2011) impone ai Comuni di determinare le previsioni di entrata in modo 'convenzionale' utilizzando le stime del MEF unitamente alle conseguenti assegnazioni del Ministero degli Interni ai fini dei bilanci di previsione

DIPARTIMENTO DELLE
FinanzeMinistero
dell'Economia
e delle Finanze

Gli aspetti attuativi: le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR

- Sulla base dell'Accordo per l'alimentazione ed il riparto del fondo sperimentale di riequilibrio il Dipartimento delle Finanze ha pubblicato sul portale del federalismo fiscale le distribuzioni comunali dell'ICI, dell'IMU e le variazioni delle assegnazioni del FSR
- L'art.9, c. 6-bis, del DL 179 (cd 'predissesto'), nel testo approvato dalle Commissioni riunite I e V della Camera dei Deputati (A.C. 5520 - A - R), ha inoltre previsto che: *'A seguito della verifica del gettito IMU dell'anno 2012, da effettuare entro il mese di febbraio 2013, si provvederà all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e i Comuni previa rideterminazione della relativa copertura finanziaria'*
- In tale sede, si potranno riconsiderare le procedure adottate, avendo acquisito dati definitivi circa i versamenti IMU

DIPARTIMENTO DELLE
FinanzeMinistero
dell'Economia
e delle Finanze

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: le assegnazioni provvisorie di maggio

Sulla base dell'Accordo per l'alimentazione ed il riparto del FSR il Dipartimento delle Finanze ha pubblicato il 6 maggio u.s. sul portale del Federalismo Fiscale le distribuzioni comunali *provvisorie* dell'ICI, dell'IMU e le proiezioni delle assegnazioni del FSR

- L'ICI, è stata stimata sulla base dei certificati consuntivi forniti dal Ministero dell'Interno per comune (per 8.013 comuni nel 2009 e per 7.052 nel 2010) secondo una procedura concordata a seguito del tavolo tecnico politico sulla finanza locale. Il totale ICI è stato poi calibrato sul dato ISTAT di Contabilità Nazionale per il 2010 pari a: 9.193 mln di euro
- L'IMU, in assenza dei versamenti effettivi (attesi con la rata di giugno), è stata stimata a partire dai certificati di conto consuntivo ICI e delle basi imponibili comunali
- L'IRPEF sugli immobili non locati è stata determinata in relazione ai redditi fondiari per immobili non locati ubicati nel comune di ubicazione dell'immobile
- Sono stati infine calcolati i tagli/integrazioni al fondo di riequilibrio secondo la formula IMU - ICI - IRPEF (art. 13, c. 17, del D.L. 201/2011)

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: la revisione delle assegnazioni FSR di ottobre

Nel mese di ottobre (15 ottobre u.s) sono state pubblicate sul portale del federalismo fiscale le nuove variazioni delle assegnazioni del FSR, per tener conto delle modifiche intervenute nel corso del 2012:

- Revisione al ribasso del gettito IMU stimato per i Comuni interessati dagli eventi sismici del 20 e 24 maggio 2012
- Variazioni del gettito IMU stimato per tutti i Comuni a seguito delle modifiche introdotte dal DL 16 del 2012 alla disciplina IMU
- Ricalcolo della distribuzione comunale del gettito IMU stimata a partire dalle certificazioni di conto consuntivo dei Comuni per gli anni 2009 e 2010 aggiornata ai dati del 4 ottobre u.s.
- Ricalcolo della distribuzione comunale del gettito IMU per sulla base dei versamenti effettivi proiettati su base annua in base alle deleghe acquisite al 19 settembre u.s.



Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU e le assegnazioni provvisorie di ottobre

- La proiezione annua del gettito IMU per il 2012 coerente con le distribuzioni territoriali pubblicate dal DF il 15 ottobre u.s. è la seguente:

	Totale	Stato	Comuni
Stime gettito MEF aggiornate	20.585	8.332	12.252
Proiezione gettito acconti su base annua *	19.474	7.976	11.498
Componenti aggiuntive di gettito	1.111	357	754
di cui immobili comunali	300	0	300
di cui rurali strumentali	70	0	70
di cui immobili "fantasma"	356	146	210
di cui sospensione terremoto	79	0	79
di cui ritardati pagamenti	306	201	95,1

* Stima deleghe su incassi al 19 settembre 2012

- Le risorse complessive del FSR inizialmente pari a 1.627 milioni di euro (art. 13, c. 17, del D.L. 201/2011) sono state ridefinite a seguito del DL 16/2012 e del DL 174/2012 (art. 34, c. 22) in 1.450 milioni di euro

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU di ottobre

Componenti aggiuntive di gettito: immobili comunali

- Sono stati considerati gli effetti relativi all'IMU dovuta sugli immobili di proprietà dei comuni ai sensi del c. 11 dell'art. 13 del d.l.n. 201/2011 che prevede che *“Non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato per gli immobili posseduti dai comuni nel loro territorio e non si applica il comma 17”*
- Tale disposto è in linea con la relazione tecnica, e implica il versamento dell'IMU da parte dei comuni per gli immobili utilizzati a fini non istituzionali
- Solo con riferimento al maggior gettito derivante dal venir meno della riserva statale (50% del gettito IMU) non si applica la corrispondente riduzione a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio
- Rispetto alle precedenti stime, ad ottobre la distribuzione comunale dell'IMU sugli immobili di proprietà dei comuni è stata integrata per i dati mancanti con l'attribuzione di una media IMU sugli immobili di proprietà calcolata considerando l'insieme comuni nella stessa fascia di popolazione suddivisa per aree geografiche (Nord, Centro, Sud e Isole)

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU di ottobre

Componenti aggiuntive di gettito: immobili fantasma

- Versamenti per immobili non dichiarati in catasto; a partire dal 3 maggio 2012 e fino al 3 luglio 2012 sono stati pubblicati all'albo pretorio del comune gli atti relativi all'attribuzione della rendita per cd "immobili fantasma" individuati in 1.081.688 unità immobiliari di diverse tipologie. Per questi immobili il versamento (356 milioni di euro) avverrà con la rata di dicembre (vedi comunicato stampa congiunto Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio del 5 marzo 2012 http://www.finanze.it/export/finanze/Archivio_aggiornamenti/Marzo.html)
- A settembre le rendite provvisorie per 'immobili fantasma' sono state aggiornate dall'Agenzia del Territorio e attribuite a ciascun Comune dove tali immobili sono stati individuati (7.450 Comuni)
- Rispetto alla stima precedente il gettito IMU complessivo sugli immobili fantasma è salito da 356 a 454 milioni di euro
- L'incremento di gettito è stato tuttavia abbattuto prudenzialmente e calibrato sui 356 milioni della stima precedente

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU di ottobre

Componenti aggiuntive di gettito: sospensione terremoto

- Per i comuni colpiti dal sisma del 20 e del 29 maggio la stima IMU risente necessariamente di un maggior grado di aleatorietà rispetto a quella degli altri comuni, a causa della minore attendibilità del dato relativo ai versamenti tributari, comunque in parte effettuati nonostante la sospensione
- Sulla base delle nuove informazioni disponibili, la precedente stima (189,4 milioni di euro) per l'IMU quota comune è stata rivista secondo la seguente metodologia:
 1. è stata decurtata della valutazione relativa all'IMU che non sarà versata in quanto riferibile ad immobili distrutti o inagibili (D.L. 74/2012 art. 8 c.3).
 2. è stata rettificata in base anche all'andamento del gettito secondo criteri di estrema prudenzialità
 3. analogamente a quanto imputato agli altri comuni la stima dell'IMU è stata integrata con la stima delle altre componenti aggiuntive (cd "code")
- La nuova valutazione dell'IMU quota comune è di 79,1 milioni di euro (-110,3 milioni rispetto alla precedente stima).

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU di ottobre

Componenti aggiuntive di gettito: ritardati pagamenti

- Storicamente, l'analisi dei versamenti ICI ha evidenziato che nei mesi successivi alla scadenza di giugno sono sempre affluiti versamenti da parte di una quota di contribuenti che hanno beneficiato dello spostamento dei termini per le imposte sui redditi pagando una sanzione di entità contenuta. Anche quest'anno per i contribuenti soggetti agli studi di settore è stato previsto il posticipo della scadenza dei versamenti dal 18 giugno al 9 luglio e con la maggiorazione dello 0,4 per cento al 20 agosto. Inoltre per le società che approvano il bilancio in ritardo la scadenza per il versamento delle imposte sui redditi è il 16 luglio e il 20 agosto con lo 0,4 per cento di interesse
- La distribuzione comunale è stata effettuata sulla base dei dati storici dei versamenti ICI affluiti nei mesi successivi alla scadenza di giugno

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: l'IMU di ottobre

Componenti aggiuntive di gettito: clausola di salvaguardia

- Per i Comuni che presentavano componenti aggiuntive superiori al 15% è stata prevista una clausola di salvaguardia
- Il valore medio del rapporto tra le componenti aggiuntive e la nuova IMU totale (comprensiva delle componenti aggiuntive) di quota comunale è pari al 7%



Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: le assegnazioni del FSR

- Infine è stato adottato un check di coerenza tra le distribuzioni ICI e IMU
- A seguito dell'introduzione dell'IMU, il prelievo sugli immobili diversi dalla prima casa è aumentato per l'effetto congiunto dei nuovi coefficienti moltiplicativi; della restrizione dei regimi di esenzione precedentemente in vigore; dell'aumento dell'aliquota ordinaria (7,6 per mille)
- Nella larga maggioranza dei comuni italiani, il rapporto tra IMU sugli immobili diversi dalla prima casa (quota erario e quota comune) e ICI è più del doppio dell'ICI. Se invece si considera il rapporto tra l'IMU quota comune su altri immobili, diversi dall'abitazione principale, e ICI, questo rapporto non dovrebbe risultare inferiore all'unità

Le risorse per il 2012 e le quantificazioni delle assegnazioni al FSR: le assegnazioni del FSR

- Nei casi in cui singoli Comuni presentano una stima ICI relativamente alta, ovvero un'IMU relativamente bassa, le integrazioni/tagli del FSR risulterebbero distorte. In assenza di opportune correzioni, la distorsione si ripercuoterebbe a danno dei comuni che mostrano un rapporto tra IMU e ICI coerente.
- Tale correzione è stata adottata sia nel caso di un'ICI eccessivamente alta, ma in taluni casi anche nei confronti di un'ICI eccessivamente bassa, con conseguente riproporzionamento per tutti gli altri comuni, a saldi invariati e a fini unicamente perequativi.

€ 5,40



16STC0023740