COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 APRILE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LUCIO D'UBALDO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno, dottor Giancarlo Verde:

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 9, 13, 15, 24

PAG.

D'Ubaldo Lucio, *Presidente* 8, 16, 19

Barbolini Giuliano (PD) 9, 13, 18

Costa Rosario Giorgio (PdL) 14

Fogliardi Giampaolo (PD) 13

Sarnataro Raffaele, *dirigente del Ministero dell'interno* 9, 22

Verde Giancarlo, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno* 3, 8, 9, 14, 15, 19

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE LUCIO D'UBALDO

La seduta comincia alle 8,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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.

Audizione del direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno, dottor Giancarlo Verde.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, l'audizione del direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno, dottor Giancarlo Verde. Il dottor Verde è accompagnato dai collaboratori dottor Raffaele Sarnataro e dottor Giancarlo Tarantino, dirigenti del Ministero dell'interno.

Cedo la parola al dottor Verde, con riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, alcune ulteriori domande e di formulare talune osservazioni.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Buongiorno e grazie dell'invito. Dato che a volte la parola può tradire le intenzioni, lascerò agli atti un documento, che permetta non solo di avere una sorta di linea guida, ma consenta altresì ai commissari di approfondire il tema. Dopo l'esposizione degli argomenti, sono ovviamente disponibile per l'interlocuzione.

Il taglio che mi è stato preannunciato era quello di approfondire lo stato dell'autonomia tributaria degli enti locali, con particolare riferimento alle conseguenze della manovra sull'ICI sulla prima casa. I tempi, in effetti, sono maturi per poter fornire dati utili per le valutazioni politiche che si vorranno svolgere.

Mi è sembrato opportuno premettere una fotografia della situazione dei trasferimenti statali, data l'interconnessione tra le risorse degli enti e i trasferimenti dello Stato.

Abbiamo elaborato alcune tabelle che riguardano le risorse finanziarie attribuite dal Ministero dell'interno ai comuni e alle province. Gli anni di riferimento sono 2006, 2007 e 2008 perché, quando si parla di autonomia tributaria, è necessario risalire ai rendiconti degli enti locali, problema che stiamo avendo anche nella COPAFF per il federalismo fiscale. Attualmente è disponibile il rendiconto dell'anno 2008, mentre quello dei comuni del 2009 verrà approvato ad aprile 2010 e sarà consultabile a fine anno 2010 o ai primi di gennaio 2011. Le tabelle sui trasferimenti si riferiscono a quelli degli stessi anni dei rendiconti che esamineremo, altrimenti non avrebbe senso un'equiparazione tra questi elementi.

Le tabelle, senza entrare troppo nello specifico, sono strutturate per totali. Il totale comprende anche Valle D'Aosta, Trentino e Friuli Venezia Giulia, ma viene

poi separato, perché le regioni hanno un regime diverso e non ricevono quasi più trasferimenti da parte dello Stato. Si può ragionare sull'ammontare complessivo, ma, se cominciamo a eseguire i totali regionali e le medie *pro capite*, dobbiamo anche tenere conto che tali enti falsano le medie nazionali, perché dallo Stato ormai non ricevono quasi nulla.

Possiamo vedere come per il 2007 e il 2008 – parlo dei comuni – siamo sostanzialmente in parità, con 12,7 miliardi contro 12,9. Questa è la storia degli ultimi anni: i trasferimenti dello Stato sono più o meno gli stessi da una decina d'anni, con piccoli movimenti, incrementi e tagli, a parte le materie come l'ICI prima casa.

Vi è un salto, nel 2008, a 15,3 miliardi, proprio a causa del fatto che i comuni hanno perso la possibilità di applicare l'ICI sulla prima casa, ma hanno ricevuto un rimborso da parte dello Stato, ossia un trasferimento, che giustifica il salto di 15,3 miliardi, una manovra prettamente compensativa.

Per quanto riguarda le province, che non sono state interessate di recente da manovre sui tributi locali, guardando le tabelle si può constatare come si passi da 1,424 miliardi a 1,459 miliardi e a 1,388 miliardi. Le somme, quindi, rimangono inalterate. Per quanto i numeri non siano esatti, mi sento di affermare che sono inalterate, perché in realtà la questione dei trasferimenti – come spiegheremo dopo – per le province si riferisce anche alle modalità di attribuzione della compartecipazione dell'1 per cento all'IRPEF, che è modulata e compensativa e, quindi, cresce o si sposta anno per anno, lasciando invariato il totale delle due voci tra compartecipazione e trasferimenti dello Stato, secondo della capienza del singolo ente.

Fissiamo allora i tre anni citati. Un dato sono le risorse erogate dallo Stato, l'altro sono le risorse proprie. Il dato maggiore, quindi, è rappresentato dalle entrate tributarie e dalla capacità di avere autonomia impositiva. A fronte di questi trasferimenti dello Stato, vediamo che cosa è successo negli anni per gli enti locali.

Le province hanno una storia molto diversa dai comuni, perché nel 1998 c'è stata una riforma che ha previsto che le due imposte sulle autovetture, all'epoca APIET e RC Auto, passassero dallo Stato alle province. Come accade spesso, si è trattato di una manovra compensativa, per cui lo Stato in quel momento ha stabilito di trasferire alle province ciò che tali imposte rendevano, ma di togliere l'equivalente dai trasferimenti che lo Stato normalmente erogava alle province stesse.

È uno stile particolare che dobbiamo valutare, perché quando leggiamo freddamente alcune tabelle, siamo portati a pensare che l'autonomia tributaria consista nel quanto una determinata imposta renda. È utile invece una analisi ragionata, perché, se un'imposta ha generato un minor trasferimento, o, come capitava per l'ICI prima casa, era obbligatoria, in realtà si tratta di autonomia tributaria travestita da trasferimento. In questi casi, quindi, non c'è alcun contributo da parte dell'ente e a volte neanche flessibilità, perché non si può cambiare l'imposta, non se ne può determinare il corso e comunque essa è compensata da un minor trasferimento. Sostanzialmente non è autonomia tributaria e sono tributi propri solo in senso formale.

Queste specificazioni sono molto importanti da considerare, perché, come ripeto, uno dei problemi di questa materia è che ormai i dati sono fruibili da parte di tutti, per una scelta ormai quasi comune a tutte le pubbliche amministrazioni, ma di cui si fa particolare vanto il Ministero dell'interno che ha un sito della finanza locale che ha attivato come primo sito *web* della pubblica amministrazione e, quindi, comincia a divulgare i dati, con tale modalità, già dal 1997-1998.

Da una parte, è utile, perché tutti possono leggere i dati, ma è anche importante una buona interpretazione per non arrivare a conclusioni sbagliate. Questo è uno dei problemi: la lettura aggregata dei bilanci comunali ci può portare su strade sbagliate. Leggiamo i dati, vediamo che si tratta di un tributo locale, ma in realtà dobbiamo verificare le ragioni che stanno

alla base, perché a volte non si riscontrano né decisioni né responsabilità degli enti.

Analizziamo quello che sta succedendo in questi anni alle province con la flessione della vendita delle autovetture. Nel 1998 lo Stato rinunciò a quanto entrava nelle proprie casse, pari a 1,127 milioni per la RC Auto e 400 milioni per la IPT. Il vantaggio per le province è stata la successiva crescita del tributo demandato a loro favore. Dal rendiconto 2008, rispetto ai circa 1,5 miliardi di euro delle due imposte che all'epoca furono sottratti agli enti locali in termini di trasferimenti, emerge che per l'RC Auto si incassano 1,979 milioni e per l'IPT 1,165. Si è, quindi, arrivati a raddoppiare tale somma. Quel differenziale costituisce effettivamente un arricchimento tributario da parte delle province.

Lo è stato fino a oggi, perché il meccanismo è sempre stato inteso come premiale. Le basi imponibili aumentano, quindi quell'anno si è compensato perché si è tolto, ma nel tempo l'ente avrebbe guadagnato, il che è stato vero per dieci anni. Si arriva al raddoppio, ma poi ci si commisura alla realtà. Non sempre c'è una crescita delle basi imponibili e, infatti, è noto che da due anni le province – col 2009 alcune hanno già chiuso almeno i preconsuntivi – risentono delle conseguenze della flessione del mercato automobilistico, che ha creato una significativa diminuzione delle entrate. Un calo del 20-30 per cento del mercato automobilistico sta creando problemi serissimi alle province, per la parte di reale autonomia.

Analizziamo ora il rapporto dell'autonomia impositiva, inteso come proporzione tra entrate tributarie e totale delle entrate correnti: quanto pesano cioè le entrate tributarie rispetto a tutte le altre entrate di altri tipi, tributarie, extratributarie e da trasferimenti correnti.

Ho predisposto una tabella, in cui figura un elemento storico del 1995, mentre poi si va direttamente al 2006, perché in realtà, come vi dicevo, è inutile andare a considerare tutti gli anni transitori. Ci interessano il triennio e la base di partenza, il 1995, prima dei movimenti sulle imposte locali.

Le entrate tributarie nel 1995 erano di 627 milioni di euro; nel 2006 siamo arrivati a 4,652 miliardi, nel 2007 a 4,9, nel 2008 a 4,6. Vi prego di valutare che nel 2008 i dati sono parziali, ragion per cui le somme non sono proprio allineate: in realtà mancano 7-8 province, quasi il 10 per cento, e, quindi, si intuisce come, avendo anche i dati di tali enti, si arriverebbe più o meno alle stesse somme. Si ha, quindi, una certa stabilità negli anni recenti, per quanto riguarda le province. Se ci dovessimo vedere l'anno prossimo, temo che la tabella 2009 mostrerebbe, invece, una flessione per la parte autonomia delle entrate tributarie.

Le entrate correnti sono anch'esse aumentate, come vedete, e quindi arriviamo a 9,521 miliardi e a una certa stabilità. Possiamo affermare che l'autonomia impositiva si è spostata parecchio, perché il tasso del 13,6 del 1995 è ormai sostanzialmente arrivato al 50 per cento negli anni recenti, il che ci permette di affermare che le province, in effetti, hanno una buona autonomia impositiva.

Per quanto riguarda la pressione tributaria, ossia quanto ogni cittadino paga di imposte provinciali, siamo passati da 11,37 a 85,33 per abitante. Ho lasciato, giusto per un'analisi particolare, anche una tabella che descrive la pressione tributaria su base regionale, con picchi che vanno da 102 euro su base triennale in Umbria, al minimo di 52 euro in Sardegna.

Come per altri tributi in sede locale, va svolta anche una riflessione di valenza politica, nel senso che, nel momento in cui alcuni tributi non sono di diretta responsabilità provinciale, il cittadino pensa di pagare 84 euro alla sua provincia e di dover chiedere conto al suo presidente di tale somma. In realtà, parte dell'imposta corrisposta è stata stabilita dallo Stato, in quanto si trattava di una vecchia IPT, e non è determinata dal presidente, il quale non può neanche stabilire una forbice.

Il rapporto tra capacità di imporre e responsabilità politica viene a disperdersi, ad affievolirsi o a rappresentarsi in modo diverso laddove non c'è, in realtà, responsabilità sostanziale, ma solo apparente sul tributo. In questo caso, tale rapporto viene, quindi, alterato in un certo senso a danno del responsabile provinciale, che in realtà non impone nulla, ma figura per aver imposto al suo amministrato. Questa è una valutazione da svolgere.

Per i comuni, se andiamo a vedere le tabelle e la situazione descritta, vi sono altre variabili e la visibilità, naturalmente, è maggiore. Si pone, innanzitutto, un problema di ICI, che è un importo molto elevato e significativo nei bilanci locali.

Da alcuni anni è stata introdotta anche l'addizionale comunale all'IRPEF, che ha iniziato in sordina. I primi anni si parlava di 200-300 milioni di euro, ma siamo arrivati attualmente a 2,2 miliardi di euro, sette volte tanto, a circa 5 mila 500 comuni che la impongono, e man mano, a parte gli ultimi anni in cui le tariffe sono state bloccate, molti enti cominciano progressivamente a elevare anche l'aliquota comunale.

Per quanto riguarda l'addizionale IRPEF, sono disponibili le relazioni presentate al Parlamento fino al 2006, stilate dal Ministero dell'interno, attraverso cui il tributo era gestito, mentre da quando è passato direttamente ai comuni, non è neanche più possibile presentare questa relazione. I cittadini pagano non solo i tributi ma anche l'aumento dei contributi ai servizi e hanno con il proprio amministratore un rapporto molto più diretto e delicato.

Mentre le province non hanno, in linea di principio, la possibilità di muovere i loro due importanti tributi provinciali, i comuni la avrebbero, ma, TARSU a parte, sono bloccati da due o tre anni da diverse normative, che, per una questione di compatibilità di bilancio e di pressione fiscale complessiva, hanno impedito ai medesimi di muovere le imposte, creando così seri problemi per i sindaci.

Anche per i comuni abbiamo predisposto una tabella delle entrate tributarie, di tutte le entrate correnti e del rapporto dell'autonomia impositiva tributaria rispetto a tutte le entrate. Il primo anno è il 1992, scelta non casuale perché è l'anno anteriore all'introduzione dell'ICI. Partiamo da 8 miliardi di euro di entrate tributarie e 34 di entrate correnti.

Nel 1995 l'ICI comincia a maturare, perché il primo anno tutti andarono al minimo, che era obbligato dallo Stato. Passiamo da 8 miliardi a 14, ben 6 miliardi in più, ma le entrate correnti aumentano solo di 4 miliardi, perché in realtà si ebbe lo spostamento dell'ICI al 4 per mille e la sua corresponsione ai comuni, ma ad essi furono poi prelevati 4 miliardi di euro. Si riscontra un po' di crescita, perché l'ICI comincia ad aumentare, e si passa a un'autonomia impositiva del 38,8 per cento.

Nell'anno 2000 arriviamo a un rapporto del 40 per cento, che diventa del 52,2 per cento nell'anno 2006. Questa esplosione è atipica, tanto che poi flette nuovamente, perché in quell'anno viene eseguita una prima prova di compartecipazione all'IRPEF con i comuni, anch'essa del tutto figurativa: ogni euro dato ai comuni, circa 4,5 miliardi di compartecipazione IRPEF, veniva tolto dai trasferimenti e, quindi, si trattava solo di *maquillage* contabile. Era un primo tentativo di capire come si distribuisse sul territorio un'eventuale compartecipazione. L'operazione aveva quel solo significato e in tal senso andava letta.

Ciò, però, genera un'alterazione dell'indicatore che se correttamente compilato, porterebbe ad affermare erroneamente che sia aumentata la capacità tributaria dei comuni. Quando nel 2007 viene tolta la compartecipazione all'IRPEF, e si compie il giro al contrario, attribuendo trasferimenti erariali, si ritorna a un 43,6 per cento. Vi ricordo che nel 2007 cominciano a pesare anche i 2 miliardi dell'addizionale comunale all'IRPEF, ragion per cui si è passati dal 40 al 43 per cento. Tale somma nel 2008 si riduce per l'abolizione dell'ICI prima casa, di cui poi parleremo in dettaglio.

Possiamo dire che negli ultimi anni c'è sicuramente un meccanismo di crescita, ma non forse consistente quanto si riteneva o non quanto i numeri ci mostrano. Di certo ha cominciato a riempirsi di contenuti la legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e la necessità di legare la responsabilità politica alla capacità di imposizione fiscale ai cittadini.

Vi riferivo prima della compartecipazione all'IRPEF, la quale – abbiamo creato una tabella specifica – ha avuto una sua mutazione: essa non nasceva come importo, ma come percentuale, quindi ai comuni veniva assicurato fino al 6 per cento della base imponibile. Non tutti i comuni avevano capienza per arrivare al 6 per cento, per cui, di fatto, il valore cambiava di anno in anno, partendo dai 4,3 miliardi del 2002 per arrivare ai 6 miliardi del 2006; l'aliquota, se ben ricordo, fu anche elevata dal 6 al 6,5.

Nel 2007, finito l'esperimento, viene introdotta, invece, una compartecipazione compensativa dello 0,69 per cento, quindi col vecchio meccanismo: si toglieva lo 0,69 per cento dalla base imponibile, circa 851 milioni di euro, che, nello stesso tempo, furono tolti dai trasferimenti. Diverso però è stato l'effetto negli anni successivi. Infatti, come è accaduto per le province, confidando nella crescita delle basi imponibili IRPEF, nella finanziaria è stato previsto che l'incremento di base imponibile che generava un incremento di compartecipazione, per la sola parte di differenziale, il delta, fosse un reale incremento a vantaggio dei comuni.

Ciò ha fatto sì che la somma, l'anno dopo, sia aumentata di 51 milioni di euro e l'anno ancora successivo di altri 135 milioni di euro che vengono assegnati ai comuni sulla base di un decreto ministeriale, condiviso con l'ANCI, che fissa i criteri di assegnazione. Queste sono effettivamente maggiori risorse e rappresentano davvero l'effetto dell'autonomia. Vedremo adesso col 2010, con la riduzione delle basi imponibili, come dovremo poi gestire un evento al quale non siamo preparati dal punto di vista né tecnico, né legislativo.

Vi illustravo la vicenda della compartecipazione IRPEF perché, se vogliamo effettuare un vero rapporto di autonomia tributaria e capacità tributaria, dobbiamo estrapolare la parte della compartecipazione IRPEF dalle quantità riferite ai tributi per aggiungerla a quella riferita ai trasferimenti.

In questo modo, le percentuali che si ricavano rappresentano il fenomeno in modo più corretto; ma mentre questa operazione possiamo farla noi con le macrograndezze, se prendiamo i singoli bilanci degli enti – come è stato fatto per le esigenze di altri soggetti, ad esempio la COPAFF – la vicenda si rivela più problematica, perché non vi sono certezze sulla corretta contabilizzazione da parte degli enti. Ci sono i princìpi contabili, l'Osservatorio li ha divulgati e anche la Corte dei conti si è espressa in merito, ma poi non si sa che cosa faccia davvero il singolo ente. Molti enti hanno, infatti, inserito la compartecipazione in contabilità nelle entrate tributarie, ma la materia presenta ancora degli aspetti oscuri.

Se modifichiamo queste tabelle e le depuriamo dalla differenziazione nell'appostazione contabile, le percentuali diminuiscono e si annulla il cambiamento verificatosi nei sette anni intercorsi. I dati diventano omogenei, ragion per cui si ha una differenza tra inizio periodo e fine periodo solo del 2,8 per cento e a livello tributario una sostanziale stabilità. Mi riferisco a pagina 17 della relazione.

Ciò si può fare fino al 2007: l'anno 2008 non può più essere raffrontato per via della soppressione dell'ICI. Possiamo affermare, quindi, che il processo di crescita dell'autonomia impositiva è durato sette anni, che sono stati di prova, ma che ormai, in questi ultimi anni, esso si è cristallizzato ai valori di fine anni Novanta. Sostanzialmente, i valori di oggi sono gli stessi di fine anni Novanta, perché la compartecipazione non ha avuto reale significato.

Per quanto riguarda la pressione tributaria, abbiamo realizzato alcune tabelle che riguardano un'analisi regionale. Per ogni regione sono indicati gli enti che ne fanno parte, quanti rispetto all'indicatore sono sopra la media e quanti sotto, e il totale dei tributi viene diviso per il numero degli abitanti.

La striscia è triennale: nel primo anno, il 2006, abbiamo al primo posto la Liguria, con 665 euro comunali, quindi per abitante, mentre la regione dove i comuni pressano di meno è la Calabria, con 284,24. Tra il minimo e il massimo, la forbice si allarga del 234 per cento.

Se, invece, andiamo al 2008, quando non c'è più l'ICI sulla prima casa...

LUCIO D'UBALDO. *Pro capite* ?

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Sempre *pro capite*. Stiamo parlando di quante tasse comunali paga ogni cittadino, il che chiaramente è legato al reddito. Infatti, la forbice diminuisce, perché – i valori sono molto simili – mentre vediamo che la Liguria conserva il massimo, ma la pressione tributaria scende quasi del 20 per cento, nei comuni della Basilicata o della Calabria non si arriva neanche a una riduzione del 10 per cento, per un esiguo gettito di ICI prima casa, dovuto ai bassi valori catastali del meridione. Ciò è dimostrato dal fatto che, nel momento in cui si eliminano basi imponibili sugli immobili, la pressione diminuisce di poco, perché le basi imponibili sono basse e di conseguenza anche le imposte.

Sui valori 2006, 2007 e 2008, grazie alla stabilità dell'inflazione, questa non influisce.

Quando si esaminano dati molto vecchi, sarebbe corretto deflazionarli, perché a 15-20 anni i valori sono effettivamente diversi. In questo caso, però, sono talmente recenti che possono essere assunti per come sono.

Ho effettuato anche una distribuzione geografica per zone economiche, occidentale, orientale, centrale, meridionale e insulare, che ci permette di inquadrare meglio il fenomeno. Infatti, il differenziale si abbassa notevolmente quando si procede per gruppi di regioni: si va da un massimo di 378 del nord-occidentale ai 287 dell'insulare, ma si piazza bene anche il centro con 355. In pratica quindi, centro e nord-est sono sullo stesso livello, un po' più su il nord occidentale e le isole un po' più giù. Già il meridionale si stacca di meno, sempre per dare letture possibilmente più veritiere del fenomeno.

Un altro aspetto molto interessante, che non dobbiamo dimenticare, è che abbiamo un ordinamento che tratta tutti gli enti in modo uguale. Il problema dei piccoli comuni si è posto con molta veemenza in Parlamento; ci sono diversi disegni di legge, la nuova Carta delle autonomie locali ne tiene conto, ma la realtà è quella: di questi nostri 8 mila 94 comuni – recentemente sei si sono accorpati in Trentino e non sono più neanche 8 mila 100; nella relazione sono 8 mila 100 perché il dato si riferisce al 2008 – si va da quelli di 39 abitanti a Roma, che ne ha 2 milioni, e per tutti vigono le stesse regole e lo stesso ordinamento.

Quando dividiamo anche la pressione tributaria per abitante, troviamo una curva che ci mostra che essa cresce fino a un certo punto, ma poi diminuisce e aumenta di nuovo quando i comuni aumentano di dimensione. L'aspetto interessante è vedere che non sono i comuni più grandi, come si sarebbe portati a pensare, ad avere la massima pressione tributaria, ma quelli della fascia lievemente inferiore, quella che va da 250 a 500 mila euro. Con la fascia alta, dove ci sono i sei comuni più grandi, arriviamo a 389 euro per abitante, una somma molto simile a quella dei comuni piccolissimi, con un picco di 516 per i comuni mediamente inferiori.

Se riconsideriamo l'ICI, e qui ritornano le basi imponibili, immediatamente le due fasce maggiori saltano e abbiamo la famosa curva campanulare. Arriviamo a 700 euro per abitante per i comuni più grandi e la fascia maggiore arriva a 635. L'influenza del tributo immobiliare su tutti i tributi è, quindi, palmare e viaggia con

regole diverse da quelle degli altri tributi. Questo è scontato, specialmente per voi che trattate queste materie ed è sicuramente noto.

Abbiamo anche rivisto le stesse tabelle, con gli stessi valori, togliendo la compartecipazione IRPEF e l'ICI prima casa. Le tabelle alle pagine 23 e 24 sono quelle, a mio avviso, di vero riferimento laddove si volesse pesare la capacità tributaria dei comuni, togliendo le voci che non hanno senso, appunto l'ICI prima casa e la compartecipazione IRPEF. I valori sono ovviamente più ridotti, ma sono più realistici.

In testa c'è sempre la Liguria, una regione misteriosa, nel senso che è sempre quella avanti sui trasferimenti, ma senza una spiegazione – in questi anni non siamo riusciti a capirla; è tutto legato alle basi imponibili, probabilmente – con un massimo di 423 euro e al minimo la Basilicata con 193 euro (anno 2006); i valori aumentano a 474 euro nel 2008 sempre per la Liguria e a 247 euro per la Basilicata. Abbiamo, quindi, un differenziale di 1,6-1,7 tra la più bassa e la più alta. Notate come il Lazio si posizioni piuttosto bene con 343 euro.

PRESIDENTE. Poi vanno considerati i fenomeni di evasione.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Certo, poi vanno innestati i fenomeni di evasione.

RAFFAELE SARNATARO, *Dirigente del Ministero dell'interno*. In Liguria è noto che le seconde case...

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. La Liguria ha la sua collocazione fisica sul mare, da una parte, e sulla montagna dall'altra.

RAFFAELE SARNATARO, *Dirigente del Ministero dell'interno*. L'addizionale IRPEF viene imposta facoltativamente in alcune regioni e potrebbe essere più sviluppata che in altre, il che pesa molto. La fascia di aliquote esiste, però dal 2008 sono bloccate, anche se nella relazione si comprende il periodo dal 2006 al 2008.

L'eventuale evasione fiscale ha un effetto in diminuzione e un peso su alcune regioni.

GIULIANO BARBOLINI. C'è anche un livello più elevato di anzianità della popolazione, che forse incide anche sulla composizione e sui profili di reddito e, quindi, sul gettito e sulle basi imponibili.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Abbiamo dovuto realizzare queste tabelle proprio per via delle due grandi entità che dobbiamo studiare e considerare, la compartecipazione e le imposte compensative e l'ICI prima casa.

Mi soffermerei ora proprio sull'ICI prima casa, che ha dato luogo a molte discussioni anche parlamentari, nonché, nelle sedi concertative, tra Governo e comuni.

Tutta la manovra legislativa sull'ICI prima casa è piuttosto articolata, perché nasce addirittura con il precedente Governo. Esso aveva già deciso di modificare il sistema di detrazioni sull'ICI prima casa, rimborsando gli enti locali per aver elevato tale detrazione. Già con la finanziaria per il 2008 veniva reso disponibile uno stanziamento di 904 milioni per i comuni per alleggerire la maggiore detrazione che veniva riconosciuta per la prima casa, di cui si faceva carico il Governo.

Per applicare tale detrazione non vi era conoscenza assoluta: questo è un elemento particolare, che è bene considerare. Era previsto un decreto ministeriale, che fu emanato. Naturalmente, per come sono poi le relazioni con gli enti locali, soprattutto in questa materia, l'operazione più semplice era chiedere il dato al comune; non c'era altra strada.

Per un'intuizione molto felice che nasceva dall'esigenza di effettuare un controllo dei più semplici e banali in quella fase, chiedemmo due dati, uno relativo alla perdita da parte del comune per aver aumentato a 200 euro la detrazione, l'altro

al totale dell'ICI prima casa. Intendeva essere solamente un valore di controllo, perché il primo dato non poteva essere superiore al secondo. In tempi non sospetti e ad altro fine chiedemmo, quindi, come Ministero dell'interno, su quel modello, di indicarci comunque a quanto ammontava l'ICI prima casa nel 2007 per l'ente locale.

È poi sopravvenuta la disposizione di legge che abroga l'ICI sulla prima casa, ammette un rimborso ai comuni e incrementa lo stanziamento di 1,704 miliardi. Il principio non era quello del rimborso integrale da parte dello Stato: la legge abroga l'ICI sulla prima casa e poi si stanziano 1,704 miliardi, che si mettono a disposizione. Non c'era un assunto di equivalenza tra le due operazioni: con 1,704, 904 e 900 miliardi arriviamo a 2,604 nel maggio del 2008.

In quel momento, gli enti si sarebbero trovati, un mese dopo, a riscuotere il 50 per cento della prima rata e, quindi, si sarebbe posto un problema di sofferenza di liquidità. Si è stipulato un accordo in Conferenza unificata e si è deciso di prendere come valore di riferimento per distribuire i 2,604 miliardi il dato scritto dai comuni per l'anno 2007, essendo chiaro a tutti che era un dato dell'anno prima e chiesto senza darne motivazione, ragion per cui poteva causare alcuni problemi, mentre la soppressione dell'ICI era per il 2008. Erano, in sostanza, due anni diversi. A giugno era necessario che gli enti non soffrissero di cassa e allora si è assunta questa decisione.

Di questa somma, viene pagata la metà di quanto gli enti avevano dichiarato, ossia circa 3 miliardi. Sommando il quadro dichiarato dagli enti nel 2007, si giungeva infatti a 3,022 miliardi di euro. Si decide, quindi, di pagare 1,5 miliardi a giugno, immediatamente, e di lasciare in cassa 1,1 miliardi di copertura legislativa. Gli enti, ovviamente, contavano sui 3,022 miliardi.

Con il decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154 vengono aggiunti 260 milioni e si arriva a 2,864 miliardi.

La stessa norma introduce alcuni meccanismi di controllo, come anche la legge 6 agosto 2008, n. 133, e affida poi alla Corte dei conti il controllo, l'asseverazione dei revisori dei conti e inserisce meccanismi di premialità, senza tener conto in alcun modo della tempistica per questi procedimenti, perché c'era un punto fermo: gli enti locali, di proprio, avrebbero incassato quelle somme elevatissime a giugno e al 15 dicembre e tutte le norme, i regolamenti da emanare e i decreti agli enti locali perdevano di significato rispetto all'interesse degli enti a ricevere i fondi.

Pertanto, la stessa norma che dava i 260 milioni disponeva che l'assegnazione avvenisse 30 giorni dopo la conversione in legge, con un decreto da approvare previo passaggio in Conferenza nei 30 giorni dopo la conversione. La conversione reca la data del 10 dicembre, il tesoriere delle casse dello Stato chiude il 5, dunque gli enti locali non avrebbero ricevuto quei fondi: vi era la necessità di provvedere a questa situazione.

L'11 dicembre il ministro firma il decreto il 12 abbiamo effettuato il pagamento che ovviamente avevamo preparato con congruo anticipo; il Ministero dell'economia e delle finanze ci ha consentito di derogare alla data del 5 e siamo stati in condizione di pagare gli altri 1300 milioni agli enti locali.

Da un punto di vista operativo, gli uffici hanno fatto quello che dovevano e potevano. È rimasto il buco nero: gli enti locali hanno protestato per aver ricevuto 2,864 miliardi, mentre se ne aspettavano 3,022. Di fronte alle proteste, la legge ha così disposto che i comuni compilassero un altro certificato entro il 30 aprile 2009 per indicare la perdita reale del 2008.

Arriviamo, quindi, al certificato del 30 aprile 2009. Mentre gli enti provvedevano agli invii, ci eravamo sì attrezzati e informatizzati, tuttavia ci sono tempi tecnici di mesi per compiere queste operazioni. Per esempio si consideri che sei comuni dell'aquilano che hanno subìto il terremoto ancora non ci hanno inviato il certificato.

Mille tra i comuni che hanno presentato il certificato hanno apposto una dichiarazione a margine, in cui affermavano che si riservavano di mandarne un altro e

di non garantire quanto dichiarato; 400 comuni l'hanno rettificato nei sei mesi successivi. Si tratta, quindi, di una materia a dir poco magmatica.

Nel certificato andava attestato un evento non accaduto e anche delicato. Attestare di essere nati è semplice, ma indicare a quanto ammontava l'ICI che nel 2008 si sarebbe incassata è veramente un dato particolare, tanto che anche la Corte dei conti, tirata dentro dalla norma che le imponeva un controllo, ha dovuto dichiarare in una deliberazione che il suo controllo non era puntuale e che non poteva pensare di avere un riferimento di riscontro preciso all'euro; avrebbe stabilito se il certificato fosse stato verosimile, quindi accettabilmente corretto o vicino alla verità, ossia « veridico », per citare letteralmente quanto dichiarato da alcuni comuni.

Ciò è dimostrato anche dalla quantità notevole di enti che ci hanno riscritto per rettificare i dati comunicati, non sempre a loro vantaggio.

Anche questa è una riflessione da svolgere in un contesto di federalismo, perché sono impegnati in questo lavoro gli uffici tributari dei comuni, che probabilmente non esistono neanche più. Chi gestisce tali attività spesso non dispone degli strumenti, delle conoscenze e delle esperienze necessarie, visto che l'asse tributario verso gli enti locali, dopo il 1972, ormai pende verso lo Stato e pian piano si sta ricostituendo. Dovremmo, quindi, chiedere alla generazione precedente di impiegati comunali per sapere come funzionava il tributo comunale.

Chiedere notizie facendone assumere la responsabilità agli enti locali in materia tributaria ha creato il disagio che stiamo vedendo e, quindi, questa è una fonte di esperienza che dobbiamo trarre, secondo me, soprattutto nell'ambito della COPAFF.

Chiudemmo il 2008 arrivando a circa 2,8 milioni. In quella fase, per obbligo di legge, quindi a malincuore, perché presagivamo quel che poi è successo, siamo stati impegnati nell'attribuzione di premialità o penalità agli enti che, rispetto alla legge e ad alcuni parametri, risultavano più o meno virtuosi rispetto all'ICI.

Ciò ha comportato numerose riunioni per arrivare ad alcuni decreti ministeriali, che sono stati emanati. A Natale abbiamo anche erogato le somme che spettavano in più e tolto quelle che spettavano in meno, operazione che poi è stata vanificata dall'ultima norma, che ha azzerato tutto. Lo presagivamo, tuttavia abbiamo adempiuto all'obbligo di legge. Per l'anno 2008, quindi, gli enti si aspettavano almeno 3,022 miliardi e ne hanno avuti 2,864.

Nel frattempo, nel 2009, paghiamo la prima rata con i vecchi dati per accordo in Conferenza, perché non c'era ancora la conoscenza del dato e in più serpeggiavano dubbi sulla sua qualità. Quando sono state realizzate le coperture nella legge finanziaria dell'ICI prima casa, evidentemente ci si è avvalsi di elementi di cui disponeva probabilmente l'Agenzia del territorio. Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato supportato dai propri uffici, riuscendo ad effettuare alcune quantificazioni di massima sull'entità del tributo.

In quella fase, sembrava che ci fosse un certo differenziale. In realtà, siamo andati avanti per un buon periodo, sostenendo che nel 2007 erano stati dichiarati 3022 milioni di euro, che poi erano troppi, ma in realtà la confusione di fondo era che il 2007 era un anno e il 2008 era tutto un altro, non solo perché sono due anni diversi e, quindi, c'è l'evoluzione del tributo, che da un anno all'altro cambia, ma perché erano cambiate anche le disposizioni sull'ICI, si poneva il problema delle assimilate, ecc.

Anche in quel caso, è stato svolto un percorso di approfondimento, da parte dei tecnici ministeriali del Ministero dell'economia e delle finanze, aiutati dalle Agenzie delle entrate e del territorio, i quali poi, a livello di macrosituazione, hanno dato atto che i 3.348 milioni di euro che risultavano dai certificati degli enti locali erano molto vicini al dato stimato. In realtà, i 3.022 milioni di euro erano del 2007, poi vi è una crescita di almeno il 5-6 per cento ogni anno, un tasso da considerare per le

assimilate e per le aree fabbricabili, ragion per cui, in linea di massima, si può sostenere che 3.334 milioni di euro sia un dato complessivo sostanzialmente corretto.

La correttezza di tale dato è stato affermato pubblicamente dai tecnici del MEF e dell'Agenzia del Territorio in Conferenza unificata e verbalizzato. Alla fine, quindi, si è detto che il valore dichiarato era plausibile. Di fronte a ciò, nonché alle promesse del Governo sul fatto che i comuni dovessero rimanere indenni, alla fine dell'anno 2009 sono stati erogati due stanziamenti, pervenuti però con la finanziaria 2010 – evidentemente, le risorse nell'anno 2009 non erano disponibili – con cui si è sostanzialmente allineato (abbiamo le tabelle) l'anno 2009, con un incremento di 700 milioni di euro. L'anno 2009 partiva da 2.604 milioni di euro.

I 260 milioni di euro del decreto legge n. 154 erano solo del 2008, quindi nel 2009 si era compiuto addirittura un passo indietro. Si è portata la dotazione per l'ICI prima casa da 2.604 milioni a 3.364 milioni, con un'integrazione. Nel 2009 e nel 2010 il certificato è, dunque, integralmente coperto.

Per quanto riguarda l'anno 2008, c'è stata una integrazione di 156 milioni di euro, che intende idealmente far arrivare il finanziamento ai 3,022 miliardi, che sono però riferiti al dato annuo 2007 e non 2008, tant'è vero che anche i comuni hanno affermato di volere l'integrazione anche per quel valore.

La situazione, però, non si completa in questo modo. Infatti, da un punto di vista di cassa, in data 24 marzo abbiamo provveduto a pagare gli enti e, quindi, anche la partita finanziaria con gli enti è stata sistemata. Fino all'anno 2009 gli enti hanno percepito tutto quello che avanzavano, compresi gli arretrati, anche se non la parte richiesta per il 2008.

Siamo arrivati, quindi, al 99,24 per cento della spettanza, salvo un dettaglio di 22 milioni. Dobbiamo effettuare alcuni recuperi sugli enti per via degli errori, alcuni dei quali davvero macroscopici dato che alcuni enti hanno scritto cento volte tanto, sbagliando con gli zeri: stiamo recuperando, in accordo con gli enti, cercando di non creare troppi disagi. Si è aperta, però, una seconda fase, quella dei controlli. Anche la Corte dei conti, che l'anno scorso ha svolto un'indagine sulla finanza locale, ha insistito molto nel sostenere che avrebbe effettuato il suo controllo, a fronte di altri da parte dell'ente erogatore. Abbiamo cercato di agevolare tutti i soggetti che devono farsi un'idea della bontà del certificato. Abbiamo acquisito il cartaceo in via informatica e l'abbiamo caricato su una banca dati; abbiamo così potuto controllarne la veridicità – se era firmato, se era del dato comune – perché avevamo acquisito il documento in formato pdf, quindi la fotografia, che ci ha permesso di controllare l'esattezza dell'immissione dei dati e la congruità dell'operazione.

Rimane da stabilire se l'ente abbia inserito dati corretti. Per aiutare la Corte dei conti, abbiamo effettuato una prima estrazione di dati, che abbiamo fornito anche in Conferenza Stato-Città. Autonomie locali, che metteva in relazione il valore dichiarato per il 2008 con quello risultante per il 2007. Non è molto corretto, perché abbiamo ricordato che non sono dati al 100 per cento omogenei. Facendone però una scaletta e vedendo chi magari ha indicato tre volte tanto la somma dell'anno prima, l'80 per cento in più, si comincia ad avere il panorama di qualcuno che potrebbe avere sbagliato.

Questa è stata la prima valutazione, la più grezza, che abbiamo fornito immediatamente alla Corte dei conti e alla Conferenza. Molte sezioni regionali delle autonomie della Corte dei conti hanno stabilito questi parametri: per chi scartava fino al 10 per cento c'era tolleranza, per chi scartava dal 10 al 50 per cento si chiedevano chiarimenti, chi scartava oltre il 50 per cento, secondo loro, aveva sbagliato a compilare il certificato.

Noi siamo andati un po' più avanti e abbiamo ricavato altri due indicatori. Un primo indicatore prende il dato dell'ICI prima casa e ne fa una media per abitante rispetto alla media regionale di fascia. L'ICI è sicuramente diversa a Reggio Ca-

labria e a Roma, però in Calabria è già più simile per comuni della stessa fascia. Abbiamo diviso gli 8100 enti per fasce, vedendo chi scartava di più rispetto alla media per abitante. Vedete che in Italia superano la media 1.506 enti, ma 900 la superano di un valore tra il 25 e il 50, 700 enti di un valore tra il 50 e il 100 per cento.

Non è un sintomo di frode o di errore, può anche essere – in quasi tutti i casi lo sarà – semplicemente sintomo di una situazione diversa. Abbiamo svolto, però, anche un'altra elaborazione: abbiamo preso lo scarto tra il 2008 e il 2007. Sono due dati diversi, ma ci sono 556 enti che hanno addirittura il 2008 maggiore del 50 per cento rispetto al 2007. Ciò potrà trovare una giustificazione, ma potrebbe essere sintomo di errore.

Abbiamo elaborato ancora un altro indicatore, ossia quanto scarta l'attestato 2008 rispetto all'accertato ICI abitazione principale nel bilancio 2007, perché nel rendiconto gli enti avevano inserito tale valore. Anche in questo caso ricaviamo che alcuni enti, 134, indicano la metà per il doppio, e 343 tra il 50 e il 100 per cento. Anche questa situazione può essere sintomatica della presenza di errori.

Abbiamo attribuito un punteggio a tali scarti – un punto, due punti, tre punti – e di chi superava sette punti in assoluto, per cui aveva acceso diverse spie, circa 200 enti, abbiamo realizzato un elenco, che abbiamo mandato al Ministero dell'economia e delle finanze. Abbiamo indicato che ci sono 200 enti ambigui i quali avrebbero dovuto dimostrare di essere in regola: non potevamo pagare 3,3 miliardi ogni anno senza controllarne almeno 200, che non costituiscono neanche il 5 per cento dei comuni.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, presumibilmente mediante l'Agenzia del territorio, dovrà far effettuare dei controlli, nel massimo rispetto istituzionale. Mi sembra doveroso per tutti, anche per l'ente, perché avere più del 50 per cento non sia da considerare una macchia, bensì semplicemente una situazione oggettiva. Se però gli indicatori sono tre è doveroso procedere a verifiche più mirate, anche a beneficio degli stessi funzionari responsabili delle erogazioni.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Verde, per la puntuale disamina, ricca di elementi informativi necessari alla Commissione.

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

GIULIANO BARBOLINI. Brillano per l'assenza i colleghi della Lega, che evidentemente non sono interessati allo stato delle finanze dei comuni e alle prospettive future che verranno attraverso il federalismo fiscale. Ciò ci lascia interdetti rispetto ai proclami e alle dichiarazioni roboanti in ordine al federalismo.

PRESIDENTE. Forse sono in possesso di dati...

GIULIANO BARBOLINI. Può darsi, potendo divinare...

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Intanto grazie al dottor Verde per l'ampia ed esaustiva relazione che ci ha illustrato questa mattina. Non entro nel merito dei singoli aspetti, perché avremo modo di verificarli, analizzarli e studiarli meglio, ma sono solito partire da una considerazione di fondo, che è politica nel senso più ampio del termine.

Anche nella sua ultima riflessione, quella finale, lei giustamente precisa che, alla luce di variazioni di dati, o quanto meno di grossi punti interrogativi, è più che doveroso effettuare verifiche.

Ho già svolto questa riflessione anche con altri rappresentanti di enti e di commissioni che sono intervenuti in passato. Mi è sempre rimasto impresso il fatto che la vicinanza dell'ente impositore al contribuente possa essere elemento fuorviante, non dico di privilegio, ma quantomeno indubbiamente di una diversificazione nel trattamento.

Lei prima metteva giustamente in risalto l'autonomia impositiva apparente delle province, per esempio, perché, in

realtà, ricordo anche da revisore che l'assessore e il presidente della provincia non compiono la scelta politica di aumentare questo o quel tributo, ma si tratta di un tributo che abbiamo di riflesso. Allo stesso modo, ha messo in risalto l'aspetto dei comuni per il 2006.

Al di là di tutto ciò, vedendo l'aumento di autonomia impositiva per sette anni fino al 2006, che lei metteva in risalto nella relazione, poi calato, mi rendo conto che a voi non possiamo chiederlo, però il dubbio atroce che si pone riguarda proprio la nozione di elementi di scienza delle finanze o di statistica studiati all'università. Si metteva allora in risalto che, dalla finanza locale e dalla famosa tassa famiglia si era passati a una imposizione accentrata proprio per evitare elementi di privilegio e di eccessiva localizzazione.

È stata svolta dal collega del Senato una valutazione sull'assenza della Lega che brilla. Al di là di questo, tuttavia – non voglio polemizzare – la preoccupazione è che si possa proprio arrivare a un ente locale, a un'autonomia locale non obiettiva e circostanziata rispetto alle diverse realtà e situazioni e che, quindi, ciò possa creare, in sede di localizzazione, un grosso danno erariale e agli stessi comuni.

In poche parole, non so quanto un sindaco – parlo in senso lato e non mi riferisco solo all'ICI, ovviamente, ma a tutto quanto potrà essere oggetto di deferimento locale – potrà essere obiettivo nel trattamento e nella valutazione rispetto, invece, a una centralizzazione che, se fosse meglio funzionante, darebbe sicuramente una maggior garanzia di imparzialità di compartecipazione, nel rispetto dell'articolo 53 della Costituzione, che parla di concorrere tutti secondo la propria capacità contributiva.

C'è poi un aspetto relativo ai costi e alle spese, ma tocchiamo un altro tasto. Mi limito alla prima parte. Mi pare che dalla riflessione emergano grosse perplessità e titubanze.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Intervengo per chiedere al direttore e ai suoi collaboratori, che ringraziamo per questa relazione, che studieremo con attenzione, la loro personale opinione sulla capacità di comprimere, da parte dei comuni, la spesa pubblica.

A voi arriveranno certamente le lamentele da tutti gli enti d'Italia. La vostra personale opinione, tuttavia, considerate le istanze e le aspettative, è che si possa incidere ? Ci augureremmo che sia possibile contenere la spesa pubblica a livello periferico, che riteniamo forse l'unica via, in costanza di una mancata lievitazione del PIL, per poter ridurre la pressione fiscale.

Con riferimento all'autonomia impositiva, è evidente che non si è mai pensato di tornare all'autonomia dell'accertamento propria dell'imposta di famiglia. Da giovane assessore supplente del mio comune, ho vissuto tale situazione e posso assicurarvi che mi guardai bene dal toccare questo aspetto, perché non volevo perdere consensi, laddove, invece, un mio amico del comune vicino fece l'accertatore e non fu più rieletto.

È evidente che, quando parliamo di federalismo, non vogliamo tornare a quelle facoltà, ma al concorso del comune nel processo di accertamento, che deve essere evidentemente accentrato. Del resto, abbiamo già vissuto l'esperienza dell'imposta di famiglia. Sappiamo che poteva costituire strumento di persecuzione come nel caso del mio maestro elementare che, divenuto sindaco, solo perché era stato trasferito dal direttore didattico, fino a che fu sindaco svolgeva sempre accertamenti a carico di quel direttore, che aveva tanti figli che non poteva neanche mantenere.

Credo che siamo sempre in questa logica di accertamento centralizzato, di concorso del comune, di periscopio del comune, ma senza facoltà di persecutore, come altrimenti potrebbe accadere se si affidasse al comune la possibilità di gestire, come una monade nel contesto della realtà statuale.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. La differenza nel futuro sarà anche che i comuni avranno solo i tributi,

per cui, non potendo comprimere la spesa, in qualche modo dovranno fare i conti con le loro entrate, che dovranno essere certe. A mio avviso, non potranno trascurarle.

Mi permetto di suggerire di approfondire un ambito che a me sta molto a cuore nella vicenda del federalismo. Mi riferisco alla opportunità di valutare anche come le manovre sul personale, la riduzione delle assunzioni, la elevazione dell'età media dei dipendenti possano influire su meccanismi di cambiamento necessari ai comuni nel momento del federalismo. Si dovrà vedere anche come eventualmente liberalizzare le assunzioni in alcuni ambiti e situazioni e per determinate qualifiche e verificare anche che ne è stato di tutti i tentativi di spostare queste parti di gestione comunale su aziende e società. La mia non è retorica, ma bisogna pensare anche a quell'aspetto e sapere, quindi, di non poter spingere su quel versante, perché fino a oggi l'esperienza è veramente fallimentare. Penso che lo si possa affermare. Non va, tuttavia, accantonata la problematica del personale, per il quale è sostanzialmente vigente un blocco alle assunzioni. Come fanno i comuni a organizzarsi ?

Il senatore chiedeva se i comuni possono comprimere le spese. Lo possono fare, come tutta la pubblica amministrazione può in qualche modo farlo, ma non risolviamo nulla, nel senso che gli enti locali hanno bisogno innanzitutto che qualunque norma o onere a carico del comune vengano coperti.

Due problemi che sembrano banali, ma che in alcuni comuni sono travolgenti: l'infanzia abbandonata e – scusate il parallelo – i cani randagi. I comuni per obbligo di legge arrivano a spendere per ogni cane randagio anche due o tre euro al giorno. Si arriva a rilasciare i cani nei comuni vicini per liberarsi del problema !

Vi è poi la questione dell'infanzia abbandonata. Arriva l'intimazione del giudice. Il sindaco tutore tiene in piedi strutture o paga 2-3 mila euro al mese per ogni bambino. Lo dispone la legge, che non copre assolutamente gli oneri.

Ci sono spazi, anche molto ampi, per la riduzione delle spese, ma teniamo anche conto che ci sono molte spese degli enti locali che non sono coperte. La coperta è troppo corta: a livello dimensionale, dieci cani in un comune di 2 mila abitanti costituiscono una somma pari all'asfaltatura di tre piazze e due strade, perché in un anno un cane costa 1.200 euro, dieci ne costano 12 mila, con cui si potrebbe fare l'asfalto della piazza e invece non si riesce a farlo, tuttavia, anche per sostenere le spese per il ricovero dei cani randagi: in un piccolo comune queste sono autentiche tragedie.

Per quanto riguarda l'accertamento dell'evasione, sembra che tutti ritengano, almeno da quello che ricavo dalle riunioni, che nel comune piccolo sia più facile perché si conosce la situazione. Se si affitta una casa senza dichiararlo, questo è facilmente riscontrabile: ciò sfuggirebbe nella città grande, dove però sono di grande aiuto le banche dati, che sono ormai molto efficienti, un esempio su tutti è rappresentato dal comune di Roma.

PRESIDENTE. Vanno implementate.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Vanno implementate, certamente. Ho avuto modo di riscontrare direttamente alcune situazioni individuate dal comune di Roma. L'intercettazione del dato era corretta: che poi il notaio avesse sbagliato e avesse intestato a me una casa non mia e per la quale veniva richiesta l'ICI, era un problema, ma era comunque il segnale che erano stati incrociati i dati dell'ICI con quelli dell'anagrafe. Le banche dati erano corrette. Aveva sbagliato il notaio che mi aveva attribuito catastalmente una casa che, purtroppo per me, non era mia, però il meccanismo funziona.

Occorre considerare anche i vigili. Dipende, anche in quel caso, dallo stile di gestione. Ci sono città – torniamo sempre al personale – che si possono permettere di sguinzagliare i vigili e controllare se la casa è abitata veramente e se è la prima casa. La Sardegna è piena di residenti che non sono sardi. Tutti sono innamorati della Sardegna e vanno tutti ad abitarci

per non pagare l'ICI sulla prima casa e l'ENEL. È difficile trovare il comune sardo che insegue la persona che effettua il cambio di residenza, perché magari ha un vigile solo, che non ha tempo per effettuare tali controlli. La materia del personale, secondo me, incrocia molto la qualità del lavoro che dovranno e potranno svolgere i comuni.

La valutazione sulla filiera che si accorcia troppo tra colui che impone e il cittadino è culturale, ma è una situazione che può evolvere.

LUCIO D'UBALDO. Toglierei solo quel tanto che serve al discorso formale, perché ho il piacere di conoscere il dottor Verde da diverso tempo. Abbiamo anche collaborato con diverse responsabilità e, quindi, oggi mi sento anche in imbarazzo a fare la parte di chi rivolge una domanda formale.

Pertanto, vorrei svolgere un breve ragionamento che, tuttavia, mi sembra necessario, dal momento che siamo legislatori e conserviamo il dovere di legiferare secondo un interesse generale. È chiaro che poi risentiamo delle nostre realtà territoriali e degli interessi che legittimamente difendiamo, però l'obiettivo dovrebbe essere ed è sempre quello di ragionare in termini generali.

Mi attengo alla relazione, perché da essa emergono mille spunti, su cui potremmo tenere dibattiti per giorni e giorni. Vediamo però se ci sono elementi che ne emergono immediatamente.

La prima osservazione è che viviamo una fase di discussione che origina dalla modifica del Titolo V della Costituzione, in base alla quale il trasferimento non ci deve più essere, salvo una parte residuale molto particolare, ancora non ben chiarita.

Mentre stiamo discutendo da dieci anni – la riforma costituzionale è del 2000 – abbiamo una crescita dei trasferimenti per quanto riguarda il comparto dei comuni, perché abbiamo varato la manovra. Intendo « abbiamo » nel senso generale facendo finta per un attimo che anche noi vi abbiamo responsabilità. Diciamo: i diversi Governi hanno abolito l'ICI sulla prima casa, in un primo momento con una manovra più ridotta e poi con una più radicale. È chiaro che così facendo si è riaperto il canale dei trasferimenti.

Questa è la situazione: non stiamo discutendo di una coerenza generale di sistema, per cui dieci anni fa abbiamo cambiato la Costituzione, abbiamo stabilito che i trasferimenti si devono cancellare e stiamo operando in modo coerente, ma stiamo operando coerentemente all'inverso. Abbiamo affermato qualcosa in Costituzione e stiamo facendo l'opposto.

La seconda è un'osservazione con domanda collettiva, che ha un valore politico generale, al quale bisogna pure porre mente, una volta per tutte. Il federalismo, che non esiste in Costituzione, ma che chiamiamo così ormai per una convenzione linguistica, dovrebbe assolvere a diverse esigenze e raggiungere diversi obiettivi. Ammesso che siano tutti giusti e conseguibili – io non lo credo – esso ha alle spalle princìpi generali che non possono essere ignorati, perché la Costituzione è una e salvaguarda comunque l'unità del Paese e l'uguaglianza del cittadino rispetto alle prestazioni fondamentali.

La domanda è questa: se cancelliamo, come abbiamo cancellato in Costituzione, il trasferimento che – lo ricordo a me e a noi – è lo strumento con cui, almeno dal 1975-1976, si garantisce con più facilità e coerenza il raggiungimento di alcune finalità politiche, come dobbiamo procedere ? Avendo centralizzato, negli anni settanta, la riscossione – tutto in capo allo Stato – il trasferimento era lo strumento egualitario per definire quale fosse l'obiettivo e quali le risorse che accompagnavano gli obiettivi.

Negli anni settanta ero un giovane di opposizione e seguivo a Roma la nascita delle prime giunte rosse. Se c'è una caratteristica che ha definito quel periodo politico è la grande espansione dell'edilizia scolastica. Il resto può essere difficilmente identificabile a distanza di 30 anni, però sicuramente quella è stata la stagione con la quale è cresciuta l'edilizia scolastica.

Eravamo bambini, facevamo i turni anche di pomeriggio nelle scuole, tripli turni. Improvvisamente, in una grande città come Roma, tale fenomeno, nel giro di 5-7 anni, è stato cancellato.

Ciò non è avvenuto perché qualcuno si è svegliato più buono rispetto a un'amministrazione precedente, ma perché un obiettivo generale si è sostanziato attraverso lo strumento idoneo, cioè il trasferimento, che, con stanziamenti *ad hoc*, ha garantito che nelle grandi aree urbane si passasse da una condizione da terzo mondo a una condizione civile.

La domanda è questa: avendo abolito il trasferimento, come si fa a stabilire quali sono i grandi obiettivi civili, se poi manca lo strumento fondamentale che garantisce, in modo ordinario e razionale, il fatto che all'obiettivo corrispondano le risorse ?

La Costituzione al Titolo V, dispone che dobbiamo attuare – e la legge 5 maggio 2009, n. 42 ciò riproduce in modo faticosissimo – un meccanismo per il quale si deve congegnare un sistema di autonomia finanziaria, quindi di autonomia impositiva, tale per cui l'obiettivo che una volta si raggiungeva con la manovra semplificata e razionale del trasferimento, va conseguito attraverso un'operazione sistematica, anno per anno, in cui si devono mettere insieme due elementi: un sistema composto di 8 mila comuni, 900 province e 20 regioni, ciascuno dotato di autonomia, che deve essere comunque ricondotto a un ordine razionale, in cui ciascuno deve pensare secondo una regola generale, con la perequazione, che lo Stato centrale deve comunque effettuare ogni anno.

Penso che tale sistema non possa razionalmente funzionare, però, poiché sono il solo a pensarlo e anche il mio amico Fogliardi ritiene che io sbagli, vorrei girare la domanda al dottor Verde, poiché è figlio di una stagione lunga e, quindi, è il prodotto di una cultura dello Stato che nel Ministero dell'interno si è depositata attraverso un pensiero diffuso, per cui la perequazione dovrebbe essere ancora oggi, nonostante tutte le nostre deformazioni o i nostri tentativi di deformare il sistema, il cuore pulsante del Ministero dell'interno, sotto il profilo del suo rapporto con gli enti locali.

La domanda è, dunque, se possa funzionare un sistema il cui obiettivo fondamentale è la solidarietà e la perequazione ? Del resto, quando parliamo di perequazione, parliamo di solidarietà. Quando facciamo perequazione, facciamo solidarietà, invece di farla con le persone fisiche, la facciamo indirettamente attraverso gli enti e le comunità vestite sotto forma di istituzioni. Si può immaginare un'azione di perequazione, quindi di solidarietà, che risponda ai princìpi costituzionali senza uno strumento organico che abbia una dimensione ?

Tutti noi che oggi magari sediamo in Parlamento, quando abbiamo avuto responsabilità, abbiamo combattuto affinché i comuni avessero più autonomia impositiva. Il problema, però, è che, almeno fino a un dato punto, fino a una determinata data, l'idea era quella di riconoscere che l'autonomia impositiva ha un suo valore, ma non può essere il tutto. Tornare a immaginare che il finanziamento degli enti locali si ricavi soltanto attraverso l'autonomia impositiva e finanziaria significa immaginare un sistema non solo poco razionale, ma ingiusto.

L'oscillazione che abbiamo visto sulla compartecipazione non è un fatto tecnico, c'è dietro la politica. Per dieci anni, soprattutto dal comune di Roma, da precedenti amministrazioni, di cui sono fervido difensore per motivi d'ufficio, è venuto il proclama secondo il quale l'autonomia finanziaria del comune doveva essere giocata sostanzialmente con la compartecipazione, che – non a detta mia, ma di un personaggio che rimane nella memoria come il dottor Giuncato – è un trasferimento, per di più ingiusto. Se infatti compartecipo a una dinamica di sviluppo della ricchezza, quindi della tassazione generale, che a Roma vale 100 e a Reggio Calabria 50, la mia compartecipazione ha un valore e quella di Reggio Calabria ne ha un altro. Nel tempo, si crea un evidente squilibrio.

Quando ci siamo accorti, dopo cinque o sei anni, che questo sistema non poteva funzionare, il legislatore è tornato indietro. Non dobbiamo, dunque, valutare il fatto tecnico in sé, ma quello politico che anima tali scelte, che non avendo più un obiettivo chiaro, si configurano come scelte confuse.

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io ringrazio il dottor Verde, perché ci ha fornito spunti che, ovviamente, richiedono di essere meglio approfonditi. Ho apprezzato anche alcune sfumature che accompagnavano la sua illustrazione che mi sono sembrate, oltre che appropriate, anche intellettualmente oneste e meritorie nella presa in carico della complessità che concerne, per molti passaggi, le responsabilità degli amministratori e degli enti locali.

Il mio ragionamento cerca di focalizzare una questione. Il sistema politico-istituzionale nel suo complesso, con maggiore o minore avvedutezza e consapevolezza da parte di ciascuno, sta maneggiando un'operazione che può avere potenzialmente un grande esito positivo di modernizzazione del sistema Paese, e di ottimizzazione nel rapporto tra uso delle risorse, relazione fiduciaria e controllo da parte dei cittadini, ma che potrebbe anche generare mostri, se non si affronta dal verso giusto.

Va benissimo l'impostazione che indica che lo stato attuale dell'autonomia impositiva, tributaria degli enti è a determinati livelli. Tuttavia, mi pare – e pur non essendo questione che doveva chiarire lei, mi piace richiamarla – che non sia sufficiente e che sarebbe un'operazione economicistica considerare lo stato della finanza locale complessiva, il grado di percentuale di autonomia finanziaria e trovare un marchingegno che sostituisca il trasferimento con una forma di autonomia.

Compiamo, infatti, questa operazione al netto di un elemento che non può non esserci, cioè la definizione, attraverso la Carta delle autonomie locali, il meccanismo delle funzioni, l'individuazione di *standard*, parametri e obiettivi, del costo medio di riferimento di una prestazione, nell'ambito del quale, dalle Alpi alla Sicilia, tutti i comuni devono garantire i servizi a tutti i cittadini, con parti che poi possono essere flessibili. Mi interessava molto rimarcare questo aspetto. Lei giustamente ha portato due esempi, tra cui quello dell'infanzia abbandonata. Ho alle spalle un'esperienza, che sarebbe da considerare esemplare, a Modena e di cui sono orgoglioso sul piano etico; devo riconoscere, però, che, dal punto di vista contabile, l'abbiamo pagata tutta quella nobiltà di atteggiamento; giustamente ha poi parlato dei cani randagi: sembra una banalità, ma ha invece riflessi problematici.

Di questioni del genere ne abbiamo un'infinità.

Con un collega del Veneto abbiamo svolto – non siamo economisti – alcune esercitazioni nel periodo delle elezioni regionali. Abbiamo preso in considerazione i trasferimenti agli enti locali, grazie ai dati del Ministero dell'interno, depurandoli dall'ICI: tenuto conto dei trasferimenti, dell'inflazione e dell'aumento dei costi di beni e servizi, abbiamo riscontrato che ci sono mediamente comuni – sto parlando del Veneto e dell'Emilia Romagna – che viaggiano a meno 20 per cento di risorse, prendendo a riferimento l'anno 2003, in qualche modo il migliore negli ultimi tempi.

Si corre il rischio che, se non si inquadra il problema nella cornice complessiva, e soprattutto se non si mettono in premessa le funzioni e il « chi fa che cosa », il meccanismo, anche se tecnicamente corretto, può determinare esiti problematici – questo è il timore di un autonomista convinto; ho passato una vita nelle autonomie locali e credo che ci siano molte pagine meritorie nel sistema Paese per effetto dell'azione delle autonomie locali – e creare una situazione in cui il livello centrale scarica alcune incombenze, che poi i comuni non sono in grado di reggere oppure, per poterle reggere, devono appesantire gli spazi di autonomia

impositiva, accentuando gli elementi di squilibrio e sperequazione già presenti nella realtà italiana.

Chiudo il mio ragionamento esprimendo alcune considerazioni finali. Mi piace la trasparenza: lei ha concluso la sua relazione dando conto di alcune sfasature nelle certificazioni e nelle dichiarazioni e le ha classificate per classi di comuni, per indici di scostamento, ecc. Presupponendo che ci sia buona fede in tutti, non mi sarebbe dispiaciuto poter disporre della percentuale di tali disarmonie divise territorialmente, regione per regione, per riuscire ad avere elementi che ci consentano di orientare una strategia di azione e di investimento culturale sulla responsabilità, su come si deve approcciare la nuova stagione.

Svolgo un'ultima osservazione. Se procediamo nella direzione di valorizzare, come deve giustamente avvenire, il rapporto di controllo e di tipo fiduciario fra gli enti locali e i loro cittadini, fra gli amministratori e gli utenti, portatori di diritti soggettivi, non sarebbe necessaria una politica nazionale che accompagnasse e sostenesse il ruolo dei comuni ? Cito una questione che oggi è salita agli onori della cronaca. La vicenda IVA sulla TIA (tariffa integrata ambientale) è il chiaro segno di un Paese confuso (mi esprimo in questo modo) ma è anche qualcosa di peggio, dal momento che lasciare abbandonati a se stessi i comuni che applicano le leggi più di altri, che magari attendono di valutarne l'effetto, e che, in nome di ciò, si espongono a difficoltà – trasformare la TARSU è stato un problema per i comuni, per i loro bilanci e le ricadute – e al rischio dell'incomprensione del contenzioso nei confronti dei cittadini, mi sembra che non premi il merito e che non vada nella direzione di incentivare i comportamenti virtuosi.

So benissimo che la responsabilità principale sta in capo al Ministero dell'economia e delle finanze. Si tratta, però, sempre di Governo della Repubblica, e sommessamente dico che non mi è sembrato di vedere che il Ministero dell'ambiente, anch'esso in qualche modo coinvolto dal momento che si tratta di una norma di grande valenza ambientale, e lo stesso Ministero dell'interno, – ma può essere che mi sia sfuggito qualcosa – si siano presi carico di un problema che, a mio giudizio, richiedeva una maggiore tutela nei confronti di questi 1.300 enti locali, con una percentuale di popolazione certamente non bassa. Forse ci saremmo tutti evitati un problema, che, a sua volta, mi sembra un po' incoerente rispetto al disegno complessivo cui si voleva dare applicazione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIO D'UBALDO

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Verde per la replica.

GIANCARLO VERDE, *direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'interno*. Riferendomi all'intervento del senatore D'Ubaldo, in effetti occorre riflettere sulla dipendenza attuale degli enti locali dai trasferimenti dello Stato, che è ancora piuttosto sostenuta. Si è sicuramente abbassata, ma purtroppo, leggendola sul territorio, per fasce o per situazioni particolari, emerge che esistono ancora enti che dipendono al 50-70 per cento dai trasferimenti dello Stato, ragion per cui godono di un'autonomia veramente ridotta. Ciò amplifica il problema della straordinarietà, evidenziato con il riferimento all'edilizia scolastica, che per anni aveva ricevuto un fondo di 100 miliardi di rate di mutuo e, quindi, attivava venti volte tanto annualmente tali importi. È una questione di cui attualmente non vi è traccia, almeno per quel che risulta a me, nelle riflessioni nell'ambito del federalismo fiscale.

Non credo che tale argomento possa essere tralasciato. Del resto, il comma 5 dell'articolo 119, quando lascia allo Stato solamente la patologia o i casi particolari, è molto generico. Trovo grande coerenza nelle parole del senatore Barbolini quando tratta della strategia dell'intervento della politica nazionale sulla politica locale.

Forse dovranno esserci fasi in cui lo Stato si riserverà di intervenire con propri fondi, come per il problema richiamato ovvero per altre grosse vicende che riguardano gli enti locali – ad esempio la questione, molto particolare e ancora recentemente sollevata, della sicurezza nelle scuole.

Il federalismo potrà permettere all'ente locale di vivere con tributi e compartecipazioni, ma nell'ordinarietà. L'evento eccezionale non è gestibile da parte di un ente. Non lo è già oggi, ancor meno lo sarà quando tali meccanismi non saranno così flessibili: sicuramente dovremo immaginare anche altri interventi, o con sovraimposte addizionali diverse, partecipate e variabili a seconda delle situazioni, oppure credo che sia più semplice – sotto sotto permane la tendenza ad accentrare, in questo caso giustificata – lasciare che sia lo Stato federale a gestire tali eventi di politica più ampia, non assolutamente gestibili ai livelli locali.

Credo che ci si presenti un'ulteriore difficoltà, che rilevano un po' tutti. Un momento così complesso dell'economia internazionale e i problemi nel nostro bilancio, ci stanno mettendo in crisi, dal momento che questa riforma idealmente si dovrebbe varare senza costi e senza aumento di pressione sul cittadino. Ricordo che questa frase, presente nel disegno di legge, è scomparsa dal testo della legge approvata, perché è maturata la consapevolezza della difficoltà di pensare di mantenere un'invarianza di tasso tributario. Nello stesso tempo, è anche difficile stabilire una ripartizione di risorse in un momento veramente drammatico come quello che stiamo vivendo: forse anche questo aspetto potrebbe portare alla valutazione di una diluizione dei tempi che ci possa permettere di arrivare al risultato più correttamente.

Il senatore D'Ubaldo è stato garbato nel riferirsi al passato, ma ricordo che la riforma della finanza locale del 1994, che il precedente direttore centrale della finanza locale, dottor Giuncato, portò avanti difendendola a spada tratta in tutte le Commissioni parlamentari e in tutte le sedi, sembrava troppo lunga nei tempi. Si sosteneva che non fosse possibile pensare di adottare una riforma in sedici anni. Che riforma sarebbe stata? Da una parte, a tutt'oggi sarebbe stata del tutto completata. Dall'altra parte, già dal secondo anno dall'entrata in vigore è fallita, ma non nel senso che non funzionasse, ma perché è stata sospesa da un'altra legge, sospesa oramai da sedici anni, perché attuava un sistema compensativo tra enti. Infatti, il metodo individuato prevedeva che la diversa assegnazione delle risorse avvenisse lievemente, con un procedimento che durava sedici anni, riducendo i fondi agli enti che, oggettivamente invece, avevano un sovradimensionamento delle entrate o dei trasferimenti statali. È stato sufficiente farlo per un anno perché i comuni colpiti dalle riduzioni si ribellassero, al punto tale da indurre il Parlamento a maturare l'idea di sospendere.

Ci avvicineremmo in modo ancora più pesante a compiere un'operazione del genere, nel momento in cui dovessimo applicare il federalismo. Indubbiamente, è un problema non conoscere i costi *standard* di riferimento, attraverso cui tutto passa. Il mio riferimento ai cani e ai bambini non era casuale. Sebbene il Ministero dell'interno non abbia più un rapporto diretto con gli enti locali e non veda i bilanci, nel caso di enti dissestati o deficitari o per altri motivi, magari per il coinvolgimento da parte delle prefetture, possiamo esaminare l'ente nello specifico.

Un classico è quello di osservare, per esempio, il costo del personale nei servizi. Sarebbe utile una bella tabella che ci indichi in quali enti un dato servizio costa il doppio, anche se poi nessuno magari ricorda che esiste una legge dello Stato che stabilisce che gli LSU di una determinata fabbrica passino alle dipendenze di un tale comune, che magari li impiegherà nel servizio scuolabus, che così avrà cinque autisti per tre autobus. Qualcuno magari sosterrà che l'ente spende male i soldi dello Stato, oppure che il servizio costa troppo: queste persone, però, sono idealmente a carico dello Stato, non dell'ente locale. È una situazione problematica, come lo sono tante altre. Per la sua

esperienza, il senatore sicuramente mi potrà sorreggere. Tutto ciò deve pesare nella determinazione dei costi e, quindi, delle risorse che si dovranno garantire agli enti locali, spostando non solo le risorse locali, ma probabilmente anche quelle centrali. In più, la seconda mina vagante, che fino a oggi si è rivelata una debolezza, ma che potrebbe poi tradursi in una nostra ricchezza, è l'evasione fiscale presente nel nostro Paese. Per quanto riguarda l'evasione, problema comunemente sentito – nessuno ne dà la misura precisa, ma sappiamo che è veramente sostenuta – si possono aumentare le basi imponibili, non già incrementando quella del singolo, ma andando a pescare chi fiscalmente non si espone, sia per i tributi centrali, sia per quelli locali. Recentemente, anche in materia catastale, ci sono molti contatti e rapporti e si sta cercando di capire tra comuni e Stato come gestire il catasto, come arrivare alla misura nel modo migliore. È sicuro che la gestione, per esempio, del catasto potrebbe portare sia allo Stato per le imposte centrali, che i comuni vorrebbero, sia alle imposte locali, un incremento di entrata che, a questo punto, non peserebbe sugli altri cittadini.

Sui 200 comuni « controllandi » – chiamiamoli così per una forma di riservatezza – per quel che riguarda il certificato attestante i minori introiti dovuti alla soppressione dell'ICI sulla abitazione principale, senza timore, ritengo si possa affermare che molti siano caduti in errore. Innanzitutto, ricordiamo che sussiste una presunzione di difficoltà su questa operazione: anche chi avesse sbagliato gran parte del certificato, non l'ha fatto apposta e non credo che sia opportuno colpevolizzare più di tanto. Alcune saranno anche ambiguità e stranezze legate a particolarità del territorio. Avevamo pensato, anche a titolo di stimolo, di comunicare pubblicamente che stiamo controllando questi 200 comuni, divulgando l'operazione attraverso il sito *internet* che usiamo, quando serve, anche alla stregua di un ufficio postale. In questo caso, però, abbiamo mantenuto un minimo di riservatezza, non so se esagerato, ma che ci è parso congruo, perché per noi è facile capire che essere nel campione oggetto di verifica non attribuisce in alcun modo un marchio: semplicemente, il ricorso alla campionatura aiuta ad ottimizzare i tempi di lavoro per la verifica di chi può sembrare ambiguo, ma non di più.

In verità, neanche io ho delineato un'articolazione territoriale e mi ha fatto venire la curiosità di realizzarla. Comunque, provvederò. Se le interessa, senatore, ovviamente, la invierò al suo indirizzo di posta elettronica. Scongiuriamo la pubblicazione sui giornali, però gliela invierò senza alcun problema. Peraltro, stiamo fornendo tali dati alle Corti dei conti regionali, che ce li chiedono: ricordo che la Lombardia ne ha sei, perché me l'hanno chiesto. Su 200 comuni, sei o sette sono in quella regione.

Il segnale dal quale si evince che probabilmente si tratti di errori, è che la fascia demografica degli appartenenti è un po' bassa. Infatti dopo le prime valutazioni, abbiamo cambiato il parametro, inserendo comuni più grandi, perché, diversamente, avremmo estratto solo comuni fino a 10 mila abitanti. Questo dà il segnale della difficoltà. Ho capito che voi tutti siete della generazione di parlamentari che nascono in sede locale, mentre oggi avviene il contrario, possedete dunque la visione e l'esperienza dell'ente e sapete che le piccole organizzazioni obiettivamente incontrano delle difficoltà.

Insieme al dottor Sarnataro, compiendo un lavoro molto sottile nell'esame dei rendiconti, ci siamo resi conto che nell'ICI prima casa, nella prima fase il meccanismo di premialità premiava la capacità di riscossione. Ci siamo resi conto, indagando precisamente in quella voce – con più comuni avevamo da svolgere quasi 700-800 istruttorie – che tutti i comuni indicavano a rendiconto accertato e competenza uguali, considerando, in sostanza, le somme incassate anche come valore di competenza. Svolgevano il lavoro in senso contrario, perché, in realtà, non sapevano come fare; erano centinaia di comuni, e ciò anche per le condizioni organizzative in cui versano gli uffici tributari.

RAFFAELE SARNATARO, *dirigente del Ministero dell'interno*. Ricollegandomi al discorso e agli spunti recentissimi sull'ICI, le verifiche sull'ICI sono rese complicate dal fatto che l'operazione ICI sulla prima casa, o sull'abitazione principale come tecnicamente si dovrebbe dire, è un'operazione di esenzione di imposta rivolta direttamente verso il cittadino-contribuente. In altri termini, non viene calcolata una esenzione rispetto a un'aliquota standard o a un dato omogeneo per tutti i comuni. Si va a rimborsare al comune quanto esso avrebbe dovuto prelevare dal cittadino rispetto al quale si verificava il presupposto di imposta. Sapete molto meglio di noi che esisteva un'aliquota di riferimento che aveva un margine di oscillazione, dal 4 al 7 per mille e c'era una detrazione dal tributo, minima o massima, che poteva essere, al minimo, di 103,29 euro, se non ricordo male.

Il rimborso attiene, quindi, a situazioni di applicazione di imposta che sono assolutamente diverse da comune a comune, anche nello stesso ambito provinciale. Pertanto, l'operazione che si è tentato di compiere, con questi riscontri, aspetto che non è stato semplice da approfondire per alcun soggetto istituzionale che si è avvicinato a tale tipo di verifica, è stata proprio quella di operare confronti tra ente ed ente rispetto alla fascia demografica regionale e tra la prima certificazione resa con la seconda.

Inevitabilmente, però, i dati di riscontro non possono evidenziare aspetti oggettivi rispetto al singolo comune. Rispetto ai valori della media di fascia demografica regionale, possiamo trovarci dinnanzi a un comune – lo ribadisco per restare sempre sul concetto – che aveva un'aliquota al 4 per mille con una detrazione al massimo del suo ammontare, il che generava minore pressione fiscale, e un altro che aveva l'aliquota al 7 per mille con la minore detrazione fiscale. Inoltre, esisteva tutto l'universo di fattispecie assimilate che pur non valendo molto in termini di importi assoluti, in alcuni può significare qualcosa in più: un processo che ci porta a usare prudenza nelle valutazioni. Abbiamo messo in colonna i tre criteri che, stante la situazione particolare, potessero dare maggiormente conto di un meccanismo di confronto tra i comuni. Essi possono dare alcuni segnali e – poiché non ce n'erano altri, o almeno non siamo riusciti a identificarne altri più significativi – li abbiamo contemperati con un sistema di *scoring*, attribuendo punteggi per evitare che l'uno o l'altro fattore potesse incidere in maniera determinante nel riscontro.

Con riferimento all'autonomia tributaria, desidero rilevare che lo scenario è piuttosto complicato rispetto ai tempi di cui si parlava. Ci muoviamo da un sistema di entrate tributarie del passato, o meglio del passato più o meno recente – s'è parlato degli anni Novanta – a uno scenario moderno, caratterizzato, come tutti sapete, dalla esternalizzazione della riscossione effettuata da molti comuni di grande dimensione demografica. Lei faceva riferimento alla TIA per un altro aspetto, a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale, preceduta da un'altra sua ordinanza, sulla natura tributaria o meno della tariffa di igiene ambientale, che, peraltro, adesso dovrebbe essere sostituta dalla tariffa integrata ambientale, altro problema nel problema. Lo scenario è quello delle società esternalizzate, che rappresentano lo strumento veicolo attraverso cui si realizza anche l'accertamento tributario e viene effettuata la spesa per la tariffa di igiene ambientale. Per esempio in Emilia-Romagna si sono verificati molti casi. È forse la regione dove, forse prima delle altre, è avvenuto il passaggio dalla TARSU alla TIA da parte di molti comuni.

Come incide ciò nei bilanci ? Abbiamo visto proprio le entrate tributarie. Ci sono tre tipi di entrate tributarie che possono essere gestite prima in regime extratributario: l'imposta di pubblicità che può avere l'alternativa di canone di pubblicità; la TOSAP (tassa di occupazione spazi e aree pubbliche), con la possibilità di alternativa nel canone di pubblicità; la TARSU, che diventa TIA. Adesso la TIA ha assunto natura tributaria, secondo la pronuncia della Corte costituzionale, ma, se si vanno a prendere tutti i bilanci comunali, non vi

è alcun comune che, almeno prima del bilancio di previsione 2010, abbia collocato la TIA come entrata tributaria. La sentenza a cui probabilmente lei faceva indirettamente riferimento, senatore, è quella dell'autunno dello scorso anno.

Questo è il sistema. Le entrate tributarie, per come sono state calcolate, vanno nel sistema di entrate dei comuni di quel tipo. L'esternalizzazione, tuttavia, ha provocato un'altra conseguenza, ossia che numerosi comuni non accertano contabilmente la TIA entrata né risultano contabilizzate le relative uscite, in quanto l'accertamento e la spesa viene effettuato dalla società esternalizzata. D'altronde, l'applicazione della TIA definisce un meccanismo di copertura per cui l'entrata deve essere uguale alla spesa. Siamo pertanto passati in alcuni casi, direi molto spesso, da un accertamento tributario a uno contabile. Il bilancio comunale non esprime tutti i dati contabili che fanno capo alla gestione comunale. Lo scenario è molto mutato e la spesa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e tutti gli oneri che vi gravitano intorno, quando è gestita in regime di TIA, ha un effetto assolutamente non di poco ammontare nel bilancio dell'ente, nel senso che non compare contabilmente in bilancio. Abbiamo citato l'imposta pubblicitaria e la TOSAP che, se gestiti in regime extratributario, pesano percentualmente in misura non rilevante sul bilancio dell'ente, mentre l'aspetto Tia, pesa in misura rilevante.

Questo è uno scenario nuovo che si deve avere a riferimento quando si analizzano i bilanci comunali: ciò ha effetti anche sul fabbisogno di spesa in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni. L'aspetto sanitario è l'unico caso che esiste da tempo, su cui ci si sta muovendo. Anche l'articolo 120 della Costituzione ne assicura la garanzia costituzionale; si tratta di un aspetto assolutamente importante, che va considerato. Nei certificati di bilancio abbiamo sviluppato e analizzato molti nuovi aspetti contabili considerando i dati anche degli ultimi tre anni. La normativa è stata piuttosto dinamica e per gli enti locali non è stato neanche tanto semplice collocare l'entrata ICI. Siamo partiti a maggio quando l'entrata ICI era tributaria, almeno per la fattispecie che non era esente dalla vecchia decisione della precedente legislatura; siamo passati alla recente decisione della legislatura di maggio 2008, che probabilmente vi ha visti tutti ai lavori parlamentari su questo aspetto di grande risonanza e importanza per gli impatti che ne potevano derivare. In sostanza, pure per gli enti l'entrata tributaria è diventata un trasferimento compensativo, quindi nel bilancio dei comuni dal Titolo I delle entrate è passata al Titolo II.

L'IVA sulla TIA è un aspetto molto importante, ancora all'esame per numerosi elementi, insieme all'imminente passaggio alla tariffa integrata ambientale: se non ci sarà una norma, dal 30 giugno, in linea teorica, i comuni potrebbero disporre sull'argomento, visto che il regolamento non è stato ancora emanato e che avrebbe dovuto esserlo entro il 30 giugno 2010, se non ricordo male.

La TIA non è più considerata entrata extra-tributaria e il contenzioso non è per derivazione dal fatto che non sia più destinata alle Commissioni tributarie. Non si può più, dunque, chiedere l'IVA, anzi si dovrebbe procedere alla restituzione di quella già chiesta. Si è letto anche che esiste una proposta di legge mirata, a sua volta, a imporre quello che effettivamente dovrebbe essere un sistema automatico, o comunque consequenziale rispetto a una pronuncia della Corte costituzionale.

Come Ministero dell'interno il problema ci è stato posto, perché ha un impatto sui bilanci, anche se non tanto su quelli comunali. Interessa il comune, ma interessa più direttamente la società veicolo esternalizzata, attraverso cui in genere veniva e viene tuttora gestita la tariffa di igiene ambientale ancora in vigore. È un campo piuttosto delicato, in cui alcuni enti si stanno muovendo autonomamente e altri no. Non siamo intervenuti, perché si tratta di un aspetto che fa capo al Ministero dell'economia e delle finanze ma siamo coscienti e sensibili agli effetti che possono derivarne innanzitutto al citta-

dino e poi anche al comune a cui fa capo la gestione del servizio. La riscossione delle entrate è stata fortemente delegata e pochi enti esercitano una attività di riscossione diretta: nonostante tutti i loro sforzi per agire autonomamente, gli enti normalmente ricorrono a società di riscossione per esigere i tributi.

Il direttore Verde faceva riferimento alla questione dell'ICI. Nell'effettuare i riscontri abbiamo appurato che alcuni comuni, non per leggerezza o perché non volessero agire correttamente, indicavano come incassato e accertato ciò che la società di concessione, o che comunque esercitava la riscossione del tributo, versava annualmente.

La società di riscossione, che è un'azienda privata, non fa distinzione fra competenza finanziaria dell'anno e residui, ma compie un'attività di riscossione di quanto dovuto e versato dal contribuente. Alcuni comuni di piccole dimensioni, il che attenua in parte il problema, mettevano così in accertamento il valore di quanto incassato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 27 settembre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00

16STC0009980