COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

19.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 SETTEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del prof. Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF):

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 5, 9, 10, 11

Antonini Luca, *presidente della COPAFF* . 3, 10

Barbolini Giuliano (PD) 5, 8

De Toni Gianpiero (IdV) 10, 11

Fogliardi Giampaolo (PD) 7

Germontani Maria Ida (FLI) 7

Longobardi Ernesto, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF* 7, 8, 10, 11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 9.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, il seguito dell'audizione del professor Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). È presente il professor Ernesto Longobardi, coordinatore del gruppo di lavoro sugli interventi speciali per la perequazione infrastrutturale e la soppressione dei trasferimenti statali.

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

LUCA ANTONINI, *presidente della COPAFF*. Nella precedente audizione avevamo dato conto del lavoro svolto fino a quel momento: nel frattempo sono stati approvati i decreti sulla fiscalità municipale e sui fabbisogni standard di comuni e province. Avevamo poi parlato del coinvolgimento di SOSE spa, soffermandoci soprattutto sul lavoro compiuto da COPAFF in materia di soppressione dei trasferimenti, approvato con provvedimento del Consiglio dei ministri all'esame del Parlamento.

Inizierei da questa considerazione: ritengo che, rispetto alla fiscalità comunale, si sia delineato un quadro secondo cui si giunge alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso un cambiamento di prospettiva rispetto al passato, quando li si identificava tramite l'applicazione di formule, variamente articolate, che costituivano la base per superare la spesa storica. Siccome avevamo parecchie funzioni fondamentali dei comuni e delle province, sei per ciascun ente, dodici in tutto, con l'idea della formula si sarebbe rischiato l'ennesimo fallimento del passato, perché la formula non riesce a contenere la realtà: ad esempio, se un comune tiene aperti gli uffici dell'anagrafe anche di sabato, permettendo così ai cittadini di ritirare certificati fuori dall'orario di lavoro, quello non è uno spreco ma una qualità del servizio; se un altro comune, però, ha il doppio del personale rispetto a un comune « normale », quello è uno spreco. Se si ricorresse alla formula sarebbe dunque difficile che si riesca a tenere conto di queste variabili, soprattutto se le funzioni fondamentali sono dodici.

Dalle discussioni all'interno della COPAFF sono emersi diversi metodi con cui si poteva arrivare alla formula: alla fine però rimaneva questo scarto tra la proie-

zione possibile attraverso la formula e la realtà dei fatti, con il rischio di penalizzare situazioni virtuose e non riuscire a colpire situazioni di spreco. Quindi, considerata la varietà dimensionale dei comuni e altre variabili, è emersa l'idea – a mio avviso molto interessante, quanto meno perché evita il ripetersi degli errori del passato – di coinvolgere SOSE, sfruttando l'esperienza che in questi decenni ha maturato sugli studi di settore, in particolare sulle modalità per depurare i dati da elementi non veritieri: SOSE dispone infatti di un *database* con 15.000 variabili che permette di filtrare informazioni errate o non veritiere, consentendo una progressiva determinazione dei fabbisogni standard.

L'opzione è stata quindi di adottare un processo graduale con cui si incarica un soggetto in grado di compiere questa determinazione: mi sembra che questo si possa considerare un passaggio originale in un settore dove non c'è una tradizione se non di fallimenti, dal momento che quando la formula era reperita, veniva sistematicamente disapplicata.

Per quanto riguarda il decreto sull'imposta municipale, esso evidentemente si riaggancia al fabbisogno standard e va nella direzione di una forte semplificazione del quadro, per lo meno nella ipotesi a regime, cioè un processo graduale che non intende sconvolgere gli assetti – soprattutto in tempo di crisi come l'attuale – che prevede due fasi: la prima consiste nella devoluzione di alcuni gettiti, la seconda vede l'attivazione di una autonomia impositiva in chiave di semplificazione.

Ricordo che erano state poste domande che riguardavano proprio SOSE e i fabbisogni standard: se non vengono sollevate ulteriori perplessità, credo di avervi dato risposta; ribadisco cioè che tra la formula e il metodo che abbiamo identificato, sicuramente quest'ultimo richiederà più tempo, ma permetterà di raggiungere un risultato effettivo, anche se perfezionabile nel tempo: SOSE sta lavorando e ha come partner scientifico IFEL che è un punto di riferimento per i comuni. Si tratta di un procedimento nuovo che però a mio avviso può portare a un risultato innovativo: l'alternativa sarebbe altrimenti la scelta della formula perfetta, ma non applicata.

Un'altra questione sollevata riguardava la veridicità dei bilanci. L'operazione fatta dalla COPAFF è stata di rendere per la prima volta paragonabili i bilanci regionali ottenendo una maggiore armonizzazione dei bilanci comunali rispetto alle esternalizzazioni: è un primo passo di un processo ancora lungo. Avevamo citato la banca dati unitaria, esaminandone virtù e limiti; siamo consapevoli che essa vada configurata in modo da rispondere effettivamente alle nuove esigenze richieste dal federalismo fiscale, anche in termini di lotta all'evasione: il decreto legislativo sull'imposta municipale prevede ad esempio già nella prima fase la cedolare secca sugli affitti, devoluta ai comuni insieme ad alcuni dati, come i consumi elettrici e del gas, dai quali si può venire a sapere con una certa semplicità se un immobile sia affittato o comunque occupato, favorendo dunque l'emersione degli affitti in nero che in Italia rappresentano, almeno dagli ultimi dati pubblicati dall'Agenzia del territorio e dal Dipartimento delle finanze, una percentuale molto rilevante. È dunque probabile che questo meccanismo metta in moto una razionalizzazione offrendo strumenti che permettono di recuperare gettito.

Verrà emanato un apposito decreto legislativo per l'armonizzazione dei bilanci, sulla cui predisposizione è impegnato un gruppo di lavoro che proprio agli inizi di settembre ha ripreso la sua attività: lo ritengo un passaggio decisivo e fondamentale diretto a superare l'improprio federalismo contabile che oggi si è venuto a creare con poteri decentrati e responsabilità impositive non decentrate. Questo federalismo contabile va necessariamente superato, servono regole uniformi in modo che i dati siano comparabili: è la logica stessa del federalismo a imporlo.

Si dovrà naturalmente aprire anche un capitolo, a mio avviso importante, sulle contabilità delle aziende sanitarie locali, che oggi dialogano poco con i sistemi

contabili delle regioni perché basate su meccanismi diversi. La Corte dei conti ha messo in evidenza un indebitamento complessivo degli enti sanitari italiani intorno ai 40 miliardi di euro: il problema quindi esiste e occorre che si creino meccanismi di trasparenza, di veridicità e anche di sanzioni perché se manca il controllo del collegio sindacale è necessario attivare forti sanzioni, superando appunto un certo costume che oggi è invalso nel comparto sanità, secondo cui le regole esistono ma si applicano poco o sono male applicabili e quindi facilmente eludibili. Questo meccanismo a mio avviso deve essere superato col decreto che armonizza le contabilità: i sistemi contabili, soprattutto dei settori più sensibili dove verifichiamo esserci minori possibilità di reale controllo, devono essere razionalizzati. Rispondo così anche a un'altra domanda, in cui, evocando la manovra finanziaria, ci si chiedeva come fosse possibile che il federalismo riduca i costi se questi erano già stati ridotti dalla manovra. Credo che tutti i meccanismi che ho tentato sommariamente di descrivere qui vadano nella direzione della razionalizzazione dell'esistente e di lotta allo spreco: margini per ridurlo a mio avviso ce ne sono. Ho fatto appunto gli esempi dei sistemi contabili delle aziende sanitarie che danno luogo a meccanismi che non funzionano e che devono essere razionalizzati e del recupero dell'evasione sugli affitti; non si va a tagliare servizi, ma a creare meccanismi di razionalizzazione rispetto a un sistema che altrimenti non produrrebbe servizi ma sprechi. Per il momento mi fermerei qui, per ascoltare le eventuali reazioni e svolgere gli opportuni approfondimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Antonini. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIULIANO BARBOLINI. Avrei alcune reazioni a caldo alle puntualizzazioni offerte dal professor Antonini con una richiesta di giustificazione anticipata perché già alle 9 avevamo in questo stesso palazzo un'altra riunione di Commissione e alle 9.30 è convocata la Commissione finanze con la discussione sul consuntivo e sull'assestamento di bilancio.

Ringrazio il professor Antonini perché alcune delle cose che ha detto in qualche modo cercavano di interloquire con le problematiche che avevo espresso. Devo dire che però rimangono in me molti elementi di insoddisfazione, non per le sue parole di risposta, ma per i contenuti, per il merito. In realtà, questo schema di decreto sui fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli enti locali è soprattutto un documento di natura metodologica, che fissa un percorso, una tempistica, affidando a SOSE insieme a IFEL una serie di funzioni: ho quasi l'impressione che stiamo costruendo le architetture di sviluppo del processo del federalismo molto sulle procedure e sulle metodologie, ma che poi la possibilità di stringere, di toccare con mano l'effetto, il risultato, in ragione anche dell'interpretazione della correttezza delle intenzioni della norma, rimanga sempre un po' indeterminata. Per esempio, il risultato finale della procedura del fabbisogno standard consisterà in risposte che produrranno una definizione analitica di costo per ambito di prestazione? Si tratterà di macroaggregati che serviranno a quantificare? A me sembra che questo non sia ancora stato pienamente chiarito o risolto.

Soprattutto – questa è una posizione che va a toccare un punto di fondo – anche adesso il professor Antonini diceva che alla fine il criterio che dovrà in qualche modo accompagnare questo lavoro è uno sforzo di razionalizzazione e di lotta alle inefficienze e agli sprechi che obiettivamente ci sono e che è giusto cercare di colpire, dandosi un vocabolario comune per poterlo fare. Tutto questo è sacrosanto e io lo condivido, però ho l'impressione che rimaniamo sempre all'interno di una gestione dell'esistente, in questo caso più virtuosa, ma che anche il meccanismo e la metodologia che è stata finora individuata non interpreti, non traduca, non cerchi in qualche modo di assumere anche un altro problema: nella

legge 42 è previsto un meccanismo che continua a essere trascurato, soprattutto dalle responsabilità politiche e istituzionali – non sul piano tecnico – ovvero come fare a rendere effettuale l'idea del patto di convergenza, di costruire un progetto: i fabbisogni standard sono solo quelli riferiti alle funzioni fondamentali dei servizi così come li fotografiamo sul territorio o c'è quell'obiettivo che dobbiamo proporci perché è nello spirito della legge 42 ed è nella logica e nel senso del federalismo interpretato dalla Costituzione, e cioè realizzare gradualmente un allineamento qualitativo dei livelli delle prestazioni e dell'offerta dei servizi su tutto il territorio ? Come arriviamo a questo ? Qual è il meccanismo che fa scattare il passaggio ? Addirittura prima di ciò, noi definiremo alla fine di questo processo un fabbisogno standard; ma se il Governo in sede di legge finanziaria, per ragioni di necessità, decide che non ci sono le risorse per finanziare quel fabbisogno standard, questo cosa comporta ? Il fabbisogno è flessibile, si adegua ? Non credo che siano obiezioni peregrine. Mi pare che siano elementi che dovrebbero essere maggiormente approfonditi. Sono consapevole che i tentativi fatti nel passato sono spesso falliti perché viziati da un eccesso di illuminismo e convengo che si possa anche provare un approccio diverso; mi sembra però un po' troppo gracile questo nuovo approccio per poter produrre effettivamente un risultato; infine, la SOSE è indubbiamente una fonte di dati straordinari e utilizzabili, ma vorrei però capire meglio: non so fino a che punto alcuni elementi di profili qualitativi possano essere interpretati da una misura di questo genere. Questo anche in riferimento a una cosa che per me continua a essere incredibile: adesso con questo procedimento fissiamo delle funzioni fondamentali provvisorie, in attesa che vengano rese definitive con la Carta delle autonomie; ma se non vado errato tra le funzioni provvisorie c'è l'attività culturale dei comuni. Se penso che circa il 60 per cento del patrimonio dei beni culturali del Paese è gestito dalle autonomie locali – siamo a Roma, ma al di là di Roma potrei anche citare la mia città – esse si trovano a surrogare lo Stato per taluni importanti aspetti. Il comune di Modena fece ad esempio una convenzione poco dopo l'unità d'Italia secondo cui, per garantire il mantenimento a Modena delle collezioni estensi, mise a disposizione palazzi ed edifici che tuttora continua a pagare.

Trovo un po' troppo esile l'impianto delle funzioni fondamentali.

L'ultima questione che mi limito a sollevare – non riguarda certamente gli esperti della COPAFF e lo sottolineerò con più forza nella Commissione bicamerale per il federalismo fiscale – è che trovo incredibile che questo procedimento chieda alla Commissione – che dovrebbe sovrintendere sulla materia – un parere e che tutto quello che succede *a posteriori* tagli fuori il Parlamento: oltretutto siamo ancora alla definizione di un percorso metodologicamente un po' « general-generico », e si può verificare cosa succede effettivamente e anche correggere gli indirizzi, non perché la politica debba sovrapporsi alle funzioni tecniche, ma perché credo che stiamo maneggiando dati sensibili e che se sbagliamo qualche attribuzione in termini di appropriatezza rischiamo di provocare danni incalcolabili oltre che iniquità sostanziali.

Sul decreto sulla finanza municipale avremo modo di tornare. Ho solo due perplessità sostanziali, anzi tre. La prima è che sulla cedolare secca siamo d'accordissimo, però ne avevamo sempre individuato il costo: è vero che ci possono essere effetti virtuosi in termini di emersione del sommerso, però è un risultato *in progress*; il costo iniziale era di 1 miliardo e 700 milioni di euro nel primo biennio o triennio: questi a chi restano a carico ? Non vorrei che ci fosse dietro le quinte qualche ulteriore scherzo poco piacevole per i comuni.

Quanto alla seconda perplessità, non mi preoccupa granché come è stato costruito il meccanismo dell'IMU, ma sulle seconde case l'aliquota che dovrà essere applicata tenderà molto verso l'alto: è solo per poter recuperare una parte del gettito che la conservazione dell'esenzione dell'ICI

prima casa fa venir meno. Questo è un problema di risultato economico che si deve raggiungere e mi pare che ci sia bisogno di scavare ancora di più.

La terza perplessità è che continuo a non capire come si possa fare di un tributo che dovrebbe essere il perno dell'autonomia comunale un fatto volontario: la cosa sinceramente ci lascia un po' straniti.

MARIA IDA GERMONTANI. Purtroppo non ho potuto partecipare al precedente incontro con il professor Antonini. In ogni caso, lo ringrazio perché, pur essendo la materia molto difficile e ostica, è stato molto chiaro; egli si è soffermato su un punto che ritengo molto importante, ovvero sull'armonizzazione dei bilanci comunali e sul relativo decreto allo studio, che riguarda anche, come egli stesso ha sottolineato, tutto il settore sanitario. Sarà interessante un prossimo incontro con il professore quando dovremo discutere i decreti che stabiliscono le regole per l'armonizzazione.

Proprio ieri in un incontro delle Commissioni congiunte di Camera e Senato con il commissario europeo per la programmazione, si è svolto lo stesso discorso dell'armonizzazione a livello europeo: adesso si è in fase, non soltanto di armonizzazione negli Stati nazionali dei bilanci comunali, ma anche dei bilanci degli Stati nazionali nell'Unione europea, insieme a tutta una serie di problematiche che riguardano le politiche fiscali. Ciò che mi interessa sapere è se il tema dell'armonizzazione europea potrà avere dei riflessi sulla definizione delle regole per l'armonizzazione dei bilanci comunali.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Alla luce di questo ultimo intervento della senatrice Germontani, ma vi aveva fatto riferimento anche il senatore Barbolini e lei prima nella sua introduzione, professore, vi ha fatto un cenno: tornerei al ruolo del collegio sindacale negli enti. Forse non è vostra competenza, però ricordo che quando sono stato sindaco il Comitato regionale di controllo, il CORECO, ci controllava, dovevamo concordare le delibere, riverificare; era sicuramente un'attività stressante e laboriosa, però vi era un reale controllo e la verifica della presenza anche di quello che lei ha chiamato il buonsenso che deve presiedere a una saggia amministrazione locale. Pur rispettoso dell'autonomia locale e convinto del procedere di questa riforma, ho l'impressione che assisteremo, come stiamo assistendo purtroppo anche adesso, a situazioni di estremo depauperamento: anche al nord, dobbiamo dirlo – non è vero che il depauperamento e la dispersione siano solo al sud – ci sono enti locali che disperdono soldi ed energie in questioni futili, di nessuna efficienza, e magari poi il comune confinante, piuttosto che la regione a statuto speciale, non è nelle condizioni di poter far fronte a bisogni primari.

ERNESTO LONGOBARDI, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF*. Il senatore Barbolini solleva una serie di questioni fondamentali e in gran parte condivisibili. Telegraficamente, esiste questa preoccupazione per l'eccessiva gradualità e questo può essere effettivamente un rischio: quella che sta emergendo è la necessità di un processo graduale. Il cambiamento in atto è talmente epocale – di regole, comportamenti, rapporti tra istituzioni, procedure – che la gradualità credo sia effettivamente necessaria. Si tratta di vedere se questa gradualità sia eccessiva o meno, ma soprattutto, a mio avviso, se sia orientata verso un disegno molto chiaro e se si stia procedendo lungo una direzione ben definita, condivisibile o meno. Sotto questo profilo, credo che nei provvedimenti finora adottati questa visione dell'obiettivo da raggiungere esista e mi sembra che nello specifico del decreto sul fabbisogno dei comuni, i tempi poi non siano così lunghi, quindi la preoccupazione forse è minore di quello che potrebbe sembrare: già dal 2011, SOSE si impegna – e si tratta di un rapporto contrattuale vero e proprio, quindi non potrà essere inadempiente – a fornire i primi risultati: lo schema di decreto sui fabbisogni standard, pone in-

fatti scadenze estremamente precise. Si tratta certamente di un tema che il Parlamento dovrà monitorare.

Riguardo alla questione sollevata sulla validazione del processo, credo che sia interessante l'osservazione del senatore Barbolini sul ruolo del Parlamento perché, come sapete, lo schema di decreto legislativo prevede un parere delle strutture ministeriali, quindi del Dipartimento e della Ragioneria e un parere della COPAFF. Si potrebbe forse pensare di aggiungere, in sede di emendamento della bozza di decreto, un passaggio anche in quella conferenza permanente che non è ancora costituita e di cui la COPAFF del resto farà da segreteria tecnica.

L'idea della SOSE, indicativa anche di procedure di convergenza *bipartisan*, come si usa dire adesso, nasce da una suggestione emersa dall'opposizione in sede di Commissione bicamerale per il federalismo fiscale e credo sia stata una scelta giusta. Ha ragione anche qui il senatore Barbolini: la SOSE non ha alcuna competenza in tema di amministrazioni pubbliche, però quello che ha portato a questa decisione è che ha una forte competenza in un certo tipo di procedure di elaborazione statistica che ci è sembrata adattabile al caso dei comuni. Su questo sono abbastanza fiducioso, penso che la SOSE parta da zero ma abbia un tipo di *know how* che è quello adatto: anche questo andrà strettamente monitorato, è una scommessa ma, conoscendo la società, la qualificazione del *know how* e il capitale umano presente nella società, sono abbastanza ottimista.

Quanto all'IMU, condivido quanto detto sulla facoltatività della parte ordinaria del tributo, ma per fortuna è venuta meno, non è più nel decreto – c'era in una bozza che circolava ma non c'è più – adesso rimane facoltativa quella che andrà eventualmente a sostituire la TOSAP e altri tributi, ma quella ordinaria...

GIULIANO BARBOLINI. Intendevo anche quello.

ERNESTO LONGOBARDI, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF*. Rimane facoltativa. Si è pensato che un comune possa continuare a voler usare la TOSAP, il tributo sulla pubblicità e il tributo sull'occupazione di spazio pubblico mentre altri preferiscano razionalizzarli in un unico tributo. Si è fatta la scelta politica di lasciare un'opzione aperta ai comuni; l'opzione non è però tra mettere un tributo o non metterlo, ma tra tenere i tributi esistenti o sostituirli, mentre il corpo principale del tributo, cioè l'IMU immobiliare, è per fortuna obbligatoria dal 2014, è rientrata l'ipotesi che anche quella fosse opzionale.

È molto importante il problema relativo a ciò che succeda in caso di manovra congiunturale: ciò riguarda anche le regioni – se ne parlava proprio ieri in una riunione tecnica – quando se ne fisseranno i fabbisogni sanitari in base ai costi standard e ai LEP; se si entra in una fase congiunturale di manovra restrittiva che cosa succede? Probabilmente la logica vuole che si riducano le prestazioni, cioè restando nella logica degli standard ma riducendo le prestazioni, anche se si dovrebbe auspicare di non avere fasi congiunturali che arrivino a intaccare questo che dovrebbe essere il livello minimo, il pavimento del nostro stato sociale. Se si dovesse quindi giungere a intaccare questo *floor*, questa base, questa piattaforma vorrebbe dire che saremmo in una crisi finanziaria notevole.

L'idea è che questo sia il minimo da garantire a livello uniforme e quindi quello che si andrà a intaccare dovrebbe essere il di più. Se la crisi finanziaria fosse così forte da dover intaccare questi livelli, credo che il disegno sia quello esposto. Bisogna restringere? Vuol dire che diminuiremo il numero di posti negli asili nido, il numero di posti letto e così via, perché la logica del costo standard rimane e se si tratta di ridurre quel tipo di erogazione, si ridurrà la prestazione. L'importante è che rimanga la logica che quella prestazione sia fornita in condizioni di efficienza, uniforme su tutto il territorio nazionale. In ogni caso, la filosofia dell'intervento del senatore mi sembra assolutamente condivisibile, nel senso che qui siamo in un

processo ancora molto aperto in cui credo ci sia veramente bisogno di una collaborazione interistituzionale ampia e di accordi politici ampi, altrimenti questa macchina non camminerà: questa è infatti una macchina molto particolare che camminerà solo se ci saranno un fortissimo impegno interistituzionale e una grande convergenza politica al di là delle maggioranze parlamentari.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'imposta municipale, la scelta che è stata fatta è quella di devolvere in via immediata dal 2011 il gettito di taluni tributi, tra cui l'IRPEF, ai comuni e agli enti locali per quanto riguarda il comparto dei redditi fondiari, eccezion fatta per i redditi agrari. Si è ragionato in termini di tributi, quindi si è stabilito che l'IRPEF viene devoluta, mentre per l'IRES, laddove ci siano unità immobiliari sulle quali grava l'imposta sul reddito delle società in quanto possedute da società di capitali o da enti non commerciali, il meccanismo che si è pensato è quello del concorso all'IMU per il 50 per cento. Su questo punto vorrei segnalare una criticità: l'approccio doveva riguardare non tanto il tributo quanto il bene, perché certi immobili posseduti dalle imprese, in quanto immessi nel processo produttivo, devono scontare necessariamente l'IRES o l'IRPEF sul reddito di impresa. Mi riferisco agli immobili strumentali, agli immobili-magazzino, che sono fattori della produzione grazie ai quali si realizza il reddito di impresa; altri immobili invece non sono né strumentali né magazzino e quindi non sono elementi essenziali per la determinazione del reddito di impresa. Penso agli immobili patrimoniali tipici, come le case di civile abitazione, sui quali si pagano l'IRPEF e l'IRES con gli stessi criteri di determinazione, perché l'immobile sfitto, che è patrimonio dell'impresa, concorre sì a formare il reddito di impresa in quanto componente positiva, ma non vi concorre con i criteri propri del reddito di impresa, come ammortamenti, rimanenze e via dicendo; tutti tali beni devono dunque rientrare, indipendentemente dall'imposta che vi si applica, nel meccanismo della devoluzione e poi dell'IMU.

Non ragionerei, quindi, tanto in termini di imposta quanto in termini di bene, laddove il bene, sia esso della persona fisica, dell'imprenditore individuale, della società di persona, della società di capitali, dell'ente non commerciale, deve essere tutto gestito da IMU, e non da IRES per una parte e per il 50 per cento da IMU. Questo problema credo vada affrontato, perché altrimenti mi sembra che ci si muova in un quadro un po' squilibrato.

L'altra questione che vorrei segnalare è quella della partecipazione dei comuni all'accertamento: è sicuramente meritoria la scelta di elevare il tetto di partecipazione dal 30 al 33 per cento prima, con l'ultimo provvedimento, e ora al 50 per cento con il decreto legislativo, però poi dall'affermazione contenuta nella norma bisogna passare all'effettiva concretizzazione. Le difficoltà operative che si intravedono sono queste: il comune manda una segnalazione qualificata ai fini del reddito-metro, l'Agenzia delle entrate fa propri questi elementi e su di essi intraprende un'azione di accertamento, o addirittura un atto di accertamento con adesione; ma quando il comune entra effettivamente nella disponibilità del suo 50 per cento? Nella norma è scritto che ha diritto al 50 per cento, però il diavolo sta nei dettagli: l'Agenzia delle entrate magari si prende i suoi tempi e comunque fino ad ora – il meccanismo nasce a partire dal 2005 – nessun comune ha ricevuto ancora niente. Ritengo che si debba affrontare il problema, perché altrimenti rischiamo che questa norma del tutto condivisibile e che invoglia anche l'ente locale a lavorare per l'obiettivo della lotta all'evasione, poi, nel momento in cui l'ente non vede riscontri nel breve termine, porti invece quest'ultimo a scoraggiarsi, impiegando personale – pensate all'importantissimo ruolo che potrebbe svolgere il corpo dei vigili urbani nella segnalazione di elementi indici di capacità contributiva, come le automobili di lusso e simili – senza conoscere quando gli verrà versato il gettito, magari dopo aver esperito accertamenti con adesione.

Inviterei quindi il professor Antonini e il professor Longobardi a segnalare queste problematiche per costruire dei meccanismi certi che consentano all'ente locale di sapere in tempi ragionevoli come ottenere queste risorse.

LUCA ANTONINI, *presidente della COPAFF*. Provo a rispondere partendo da quest'ultima provocazione del presidente. Sono assolutamente d'accordo sul fatto che si tratti di un problema da risolvere perché se è vero che da un lato bisogna spingere al recupero dell'evasione, dall'altro per un sindaco tale obbiettivo non è immediatamente raggiungibile: questa spinta si può creare se sussiste una contropartita altrettanto spendibile politicamente, ovvero se con l'evasione recuperata si riescano a costruire asili, opere pubbliche ecc. Deve esserci, insomma, molta visibilità intorno a questo processo, altrimenti non si muoverà, non trattandosi più dell'Agenzia delle entrate, organo non elettivo, ma del sindaco, che lo è e si assume la responsabilità di questa operazione; ma quando e che misura dare all'ente locale ? Il comune fa la segnalazione, l'accertamento porta a un determinato esito, che magari viene contestato; se si aspetta che diventi definitivo, a quel sindaco non sarà dato mai niente: occorre dunque che il procedimento vada precisato nei dettagli, altrimenti il meccanismo non funziona. Il presidente ci ha fornito una indicazione preziosa. So che in Emilia-Romagna l'Agenzia delle entrate ha svolto un ottimo lavoro e in sintonia con gli enti locali ha fatto emergere situazioni paradossali, però il meccanismo deve essere sicuramente previsto e disciplinato, se no non scatta la responsabilizzazione. Nel combattere l'evasione, il sindaco deve poter ottenere un vantaggio politico superiore agli avversari che si crea, e deve essere un vantaggio immediato che non può pervenire ad accertamento definitivo, altrimenti non avrà interesse a iniziare il procedimento: l'accertamento definitivo si compie infatti dopo quindici anni, quando quel sindaco non sarà più in carica.

PRESIDENTE. Tenete conto che oggi c'è l'iscrizione provvisoria. Sugli accertamenti con adesione è tutto definitivo, quindi l'Agenzia delle entrate potrebbe conferire subito il 50 per cento del recuperato. Laddove l'accertamento non sia definitivo ma provvisorio, l'Agenzia delle entrate fa l'iscrizione provvisoria del 50 per cento: fermo restando che si deve disciplinare il caso in cui all'esito del contenzioso l'amministrazione sia soccombente, per cui deve restituire, bisogna trovare degli snodi in base a cui si veda subito un risultato per gli enti locali, proprio alla luce di quello che diceva il professor Antonini, perché altrimenti non si è invogliati ad agire.

GIANPIERO DE TONI. Nessuno prima aveva gli strumenti per valutare se, del bene dichiarato, il valore fosse quello. Condivido la riflessione del presidente: deve essere certa la data in cui si afferma che quel 50 per cento viene iscritto nel bilancio comunale; non è che poi se si apre un contenzioso debba essere restituito.

PRESIDENTE. Bisogna studiare bene il meccanismo. Se il contribuente fa un ricorso, è stata fatta l'iscrizione al ruolo provvisorio, poi la somma deve essere restituita...

GIANPIERO DE TONI. Il rischio è anche politico, è un rapporto delicatissimo...

PRESIDENTE. Si potrebbe creare un meccanismo, come un fondo, in modo da invogliare da subito l'ente locale.

LUCA ANTONINI, *presidente della COPAFF*. Sono d'accordo anche sulla questione degli immobili.

ERNESTO LONGOBARDI, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF*. La natura degli immobili strumentali è completamente diversa. Bisogna trovare un modo perché questo suggerimento venga inserito adesso nel passaggio parlamen-

tare. Dal punto di vista pratico, concretamente, potreste trasmettere una nota della Commissione ?

GIANPIERO DE TONI. Come si inserisce la commissione tributaria all'interno di queste problematiche dell'accertamento ?

ERNESTO LONGOBARDI, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF*. Non è specificato niente, bisognerebbe chiarirlo nel precisare le procedure. Ci sono due aspetti: quello che riguarda gli immobili andrebbe ripreso, a mio parere, in sede di correzione del decreto nel passaggio parlamentare; per quello che riguarda le norme attuative della partecipazione all'accertamento, si potrebbe prevedere un decreto ministeriale e costituire un gruppo tecnico.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Antonini e il professor Longobardi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,50.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 9 novembre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0010390