COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

35.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 LUGLIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione di rappresentanti dell'Ifel:

Leo Maurizio, *Presidente* 2, 5, 8, 11 13, 14, 15, 16

PAG.

Costa Rosario Giorgio (PdL) 3

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 9, 15, 16

Ferrari Giuseppe Franco, *presidente dell'Ifel* .. 2 3, 6, 8, 11 13, 14, 16

Ferri Andrea, *dirigente dell'Ifel* 3, 5, 6, 8, 12 13, 14, 15, 16

Fogliardi Giampaolo (PD) 4, 9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,45.

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 di rappresentanti dell'Ifel.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede l'audizione dei rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale. Sono presenti il professor Franco Ferrari, presidente dell'Ifel e il dottor Andrea Ferri, dirigente dell'Ifel.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale.

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

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Grazie, Presidente. Premetto che in una precedente audizione è già stato sottoposto all'attenzione della Commissione un documento redatto dall'Ifel ma recante il logo Ifel-Anci. Presumo quindi che il materiale sia conosciuto, ma non so con quale livello di dettaglio posso soffermarmi perché il documento è già molto analitico e probabilmente già in possesso dei commissari. Il documento si compone di due parti: la prima parte opera una sorta di ricostruzione del quadro normativo del federalismo municipale...

PRESIDENTE. Si tratta di documento elaborato successivamente alla seduta in cui sono stati trattati i profili generali ?

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Non ci sono grosse novità, il documento è aggiornato al 18 maggio ma è ancora attuale.

La prima parte del documento contiene un riepilogo dello scenario (mi riferisco, essenzialmente, alle pagine fino all'ottava) e delle novità in materia di federalismo municipale, facendo seguito al decreto n. 23 del 14 marzo 2011 e leggendolo in combinato disposto con la legge n. 42 e gli altri decreti attuativi. Se questa parte è lievemente fuori tema in questa sede, è tuttavia utile per comprendere il nuovo ruolo che il comune assumerà e svolgerà dal punto di vista dell'anagrafe tributaria: mutando la base dei tributi, anche il ruolo del comune subisce delle modificazioni. Parliamo essenzialmente (a pagina 2) del fondo sperimentale di riequilibrio e delle entrate sostitutive (pagina 3) per la fase transitoria 2011-2013, quindi compartecipazione IVA, 30 per cento gettito tributi immobiliari statali e 21,7 per cento gettito della cedolare secca per gli affitti (21,6 e 21,7 rispettivamente per il 2012 e il 2011). Come vedete, si riporta il quadro delle entrate come ricomposte, utilizzando dati ISTAT e del Ministero dell'economia rielaborati da noi. Questo per fornire il quadro quantitativo di riferimento. A pagina 6 sono prospettati i conti delle am-

ministrazioni comunali, distinguendo le entrate tributarie dai trasferimenti, le spese correnti e le spese in conto capitale. Il quadro è quindi destinato, già nella fase transitoria, a delle modificazioni molto significative rispetto al dato attuale. Da pagina 9 il documento illustra le modificazioni che la variata situazione tributaria genera sul ruolo comunale nell'ottica del federalismo municipale, anche utilizzando le novità dell'articolo 18 del decreto-legge 78/2010. Nel riepilogare il contenuto del nostro documento – lo ripeto per il dottor Ferri, che è appena arrivato e che saluto – dopo aver descritto sommariamente la prima parte, stavo ora accennando al mutato ruolo degli enti locali che, in base all'articolo 18, ipotizzava: misure di aumento dell'interesse dei comuni per la messa in opera di azioni concrete sull'accertamento e la verifica del cespite; misure per ampliare e sistematizzare l'accesso alle informazioni (dato per noi sempre molto importante e che più volte negli ultimi due anni vi abbiamo sottoposto). Le novità sono positive, in quanto il passaggio, ai sensi dell'articolo 2, comma 10, dal 33 al 50 per cento della quota di incentivazione comunale e l'estensione della base di calcolo anche agli importi riscossi a titolo non definitivo su cui vi possono essere contestazioni, è un fatto che motiva strutturalmente le amministrazioni comunali; al di là di ipotesi di collaborazione *spot*, qui si radica invece un interesse rilevante. Inoltre, l'attribuzione dei gettiti derivanti dagli accertamenti su immobili non dichiarati, i cosiddetti fabbricati fantasma, e l'aumento sulle sanzioni per mancato o ritardato accatastamento, venendo tra l'altro quadruplicate e devolute per intero al comune, creano introiti, almeno nel breve. Se infatti gli strumenti operativi messi a disposizione delle amministrazioni sono quelli necessari è probabile che ci sia una benefica fase di ritorno nei primi due o tre anni; dopodiché si auspica che l'andata a regime renda questo tipo di gettito meno rilevante. In sostanza, si tratta di una fase contingente che noi stessi dobbiamo auspicare che, una volta a regime, venga superata. Lamentiamo periodicamente la mancata revisione delle vecchie norme del 1945 sui consigli tributari e il nostro *leitmotiv* è sempre la necessità di ampliare, rideterminare e ristrutturare l'accesso dei comuni alle informazioni fiscalmente rilevanti per rendere più efficace la collaborazione tra banche dati e più incisivo il ruolo dei comuni. Abbiamo indicato alle pagine 10 e 11 alcuni dei principali inconvenienti del sistema attuale, cioè le difficoltà che i comuni incontrano e le migliorie che si potrebbero apportare. Cito ad esempio l'accesso ai dati delle imprese nelle camere di commercio, piuttosto oneroso. Senza una norma specifica credo che il comune sia equiparato a un privato richiedente, quindi il costo dell'operazione è significativo.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Quindi sono molto alti ?

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Adesso c'è la norma sulla banche dati pubbliche, vedremo come sarà interpretata.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Cito poi i dati sui trasporti, veicoli e natanti; le dichiarazioni ai fini degli studi di settore; i diritti d'autore e le sponsorizzazioni; le posizioni previdenziali e contributive ed eventuali procedure in corso. Abbiamo inoltre individuato, tra pagina 11 e 12, alcune prospettive *de iure condendo*. Naturalmente parliamo al legislatore o almeno a chi gestisce con competenza le proposte, quindi ci permettiamo di fornirvi qualche suggerimento su quello che a noi servirebbe dal punto di vista normativo, cioè la traduzione del fabbisogno in termini di disponibilità di dati in supplica, in « *petition* », dal punto di vista degli strumenti operativi. « *In cauda* » poniamo, come sempre, il possibile decentramento delle funzioni catastali, altro tasto su cui battiamo da anni e, naturalmente, anche le problematiche relative alla riforma della riscossione su cui il legislatore mette periodicamente mano e che genera qualche sofferenza anche per le amministrazioni locali. Infine, è da

attuare efficacemente l'articolo 13 della legge n. 196 del 2009 sulla banca dati unitaria per le pubbliche amministrazioni.

Questi sono, più o meno a grandi linee, gli assi portanti del documento che, lo ripeto, essendo già stato sottoposto dalla delegazione Anci, mi sono permesso di richiamare in forma molto sintetica per non tediare la Commissione.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio il professor Ferrari. Non intervengo per porre domande ma per confermare e condividere appieno, come già avevamo fatto in occasione dell'audizione con l'Anci, il documento e la sintesi che mettono in risalto in modo molto chiaro ed efficace gli aspetti concreti, soprattutto per chi ha la possibilità di verificarli quotidianamente nell'ambito degli enti locali. Ci troviamo di fronte a una rivoluzione nel vero senso della parola; forse neanche noi legislatori abbiamo compreso fino in fondo quello che dovrà essere il completo trasferimento: l'ente locale diventa il punto di riferimento centrale della vita pubblica. Non più Agenzia delle entrate, non più corpi di controllo, non più altri istituti, sarà l'ente locale a diventare il momento di raccordo. Il dubbio resta quello dell'efficacia e dell'efficienza che il comune potrà dimostrare nell'affrontare questa miriade di aspetti, che non possono essere limitati solamente a questioni di natura « politica ». Ad esempio, l'obbligatorietà dell'abolizione dei consigli tributari sembra una questione di poco conto, ma è una questione fondamentale. Ricordo quello che spesso è accaduto nel passato, ad esempio negli anni Settanta e Ottanta, quando, sulla scia di un certo *revival* dell'« andiamo a controllare », si istituivano i consigli tributari facoltativi negli enti locali che avevano il solo scopo di « spettegolare » di qua e di là, senza una reale incidenza. Era diventata l'occasione dell'ennesimo carrozzone da affiancare all'ente locale senza alcun riscontro concreto. Non si può, quindi, non concordare pienamente con questa scelta. Lo stesso vale per l'aspetto per me fondamentale che evidenziate a pagina 11: non si può lasciare alle singole regioni la possibilità di determinare i passaggi e i trasferimenti. Tuttavia, se magari non potrà farlo nei primi anni, dopo un periodo di normale transizione, in un momento di perfetta efficienza l'ente locale dovrà esserne capace. È chiaro che a quel punto l'ente locale avrà la partecipazione certa e un dato ben definito e omogeneo, altrimenti, se questo viene lasciato alla facoltà o alla discrezionalità delle regioni, molto probabilmente verrà snervata e dispersa l'efficacia del provvedimento. Avevo già avuto modo di apprezzare le osservazioni da voi espresse e le informazioni fornite, ma rimane sempre il dubbio, in questo contesto generale che il Paese vive e anche alla luce dell'ordinarietà delle notizie giornaliere che ci arrivano – da ieri sembrano più confortanti e speriamo bene per tutti – che si possa arrivare, Presidente, a poter mettere concretamente tutto nero su bianco. Per il resto, lo ripeto, la mia non può che essere una valutazione estremamente positiva. Trovo che il documento sia utile anche per chi fa politica, considerato che dovremo discuterlo con i nostri enti locali e lo considero anche un ottimo documento da seguire per una eventuale relazione. Anche sulla questione della centralità dell'anagrafe tributaria, spesso si dice – le parlo del Veneto laborioso dove opero, svolgendo anche l'attività di commercialista, quindi questi argomenti li vedo e sento ogni giorno – che l'anagrafe tributaria « l'è una roba di Roma » che non ci riguarda. Nell'applicazione riporto l'esempio di una cedolare secca. Su questo argomento ci sono tante questioni che andrebbero riviste; in questo caso, secondo me, come legislatori abbiamo perso l'occasione di fare una scelta migliore e ritengo che avremo un sacco di problemi nell'applicazione della cedolare secca: però si tratta di una questione che non riguarda l'audizione di questa mattina. Quando si prova a spiegare al cliente che il suo mini-appartamento risulta come ufficio, il cliente risponde – mi è accaduto l'altro giorno – che è un bilocale, che non lo affitta come ufficio, ma come appartamento, e che spesso gli viene chiesto in

affitto e non si può fare un contratto « quattro più quattro » per uso abitazione. Quando gli si dice che bisogna riportare le rendite catastali, dalle quali risulta tutto, e che adesso non è più come una volta, allora il cliente si rende conto dell'importanza di seguire determinate procedure. Quando si parla degli affitti in nero, si pensa sempre e solo alle grandi città, ma non parliamo nemmeno delle province. Finora nulla era sotto controllo. Anche questo è un aspetto sicuramente interessante. Nel documento mettete in risalto situazioni che, anche da un punto di vista pratico e concreto, ho modo quotidianamente di verificare e riportate aspetti fondamentali per la soluzione di questi problemi.

PRESIDENTE. Mi associo all'onorevole Fogliardi nel ringraziare il professor Ferrari e gli altri dirigenti di Ifel per gli importanti spunti e suggerimenti che ci forniscono.

Sappiamo che l'Ifel è un istituto d'eccellenza nel settore degli enti locali e sta dando un notevole supporto anche alla Commissione per cercare di individuare un percorso che porti a fornire delle proposte ai due rami del Parlamento per rendere più proficua l'azione legislativa.

A proposito dei temi che in modo puntuale trattate nel documento vorrei soffermarmi su due questioni. Per quanto riguarda la questione, già ricordata, dei consigli tributari, l'aspetto che mi preoccupa in questa fase è l'operatività quotidiana. Infatti, nel provvedimento del 2010 si legge che, prima di dar corso all'accertamento sintetico – quella che sarà un'attività principale da parte dell'Agenzia delle entrate – bisognerà coinvolgere il comune per il tramite del consiglio tributario.

Mi sembra che la norma...

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. È uno dei due punti in cui si cita espressamente il consiglio tributario come se fosse un organo dell'amministrazione, però, in realtà, non si può dire che sostituisce, come funzione, il comune come recettore...

PRESIDENTE. ...sono anch'io di questo avviso, però la formulazione normativa dà adito a qualche perplessità, poiché sembrerebbe che tutto debba essere veicolato tramite il consiglio tributario. Nella pratica operativa, se l'Agenzia delle entrate fa un'ipotesi di accertamento sintetico, secondo la lettera della legge – ma ha ragione il dottor Ferri quando dice che non si può appesantire il procedimento – dovrebbe passare attraverso il consiglio tributario, il quale dovrebbe prima delibare e poi interfacciarsi col comune: un'operazione complicata. Questo induce a ritenere che sia assolutamente necessario cancellare questi passaggi, altrimenti, non so come ci si dovrebbe comportare nella pratica: vorrei avere da voi maggiori chiarimenti su come comportarsi. Il consiglio tributario, secondo me, come abbiamo detto in tante occasioni, deve essere abolito: questo va detto con forza. So che oggi è previsto un incontro tra il Ministero dell'economia, le regioni e gli enti locali. Bisogna far capire al Ministero dell'economia che è un appesantimento inutile che non ha funzionato: dal 1945 dobbiamo ancora andare avanti con una struttura assolutamente non significativa. Un altro tema sul quale dobbiamo interrogarci e sul quale occorre apprestare degli strumenti in tempi rapidi è quello della riscossione, come da voi evidenziato. Dal primo gennaio 2012 viene cancellato tutto il precedente assetto con un coinvolgimento diretto di Equitalia; gli strumenti come ganasce e ipoteche, guardando il testo della norma, non mi sembra vengano completamente abbandonati, ma saranno resi più difficoltosi (le ganasce saranno azionabili dopo due semestri). La preoccupazione maggiore è che dal primo gennaio 2012, se i comuni non attivano gare (difficilmente, soprattutto i comuni di dimensioni ridotte, sono in grado di provvedere), ci si troverà in una situazione veramente imbarazzante. È allora necessario un tempestivo intervento da parte del legislatore. Le possibilità sono queste: o dal primo gennaio c'è una gestione diretta della riscossione da parte dei comuni – e mi sembra difficile – o si

procede con società *in house* se esistono, oppure si ricorre alle società iscritte nell'elenco di cui all'articolo 53. Resta anche la problematica degli ufficiali della riscossione. Sono tanti e tali i problemi sul tappeto che penso che questo sia un argomento sul quale bisogna soffermarsi in tempi rapidissimi. Il vostro prezioso contributo, magari attraverso uno studio, sarebbe per noi importante. Per quanto riguarda il discorso della riscossione, essendo imminente, sarebbe utile se riusciste a produrre, come siete soliti fare, un documento puntuale, in modo che possiamo seguire un percorso e formulare delle proposte: altrimenti per i comuni e per gli enti locali questo diventa un problema molto rilevante.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Credo che possiamo senz'altro prendere l'impegno di preparare su questo punto un documento breve ma orientato in prospettiva di intervento normativo.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Sui consigli tributari, purtroppo, è verissimo quanto ricordava il Presidente. Ma c'è di più: il meccanismo di obbligatorietà, in realtà, appesantisce complessivamente il lavoro dei comuni, non facilita la partecipazione all'accertamento e dà luogo a modelli completamente diversificati. Ci sono regolamenti di consigli tributari di comuni importanti, di 50-70 mila abitanti che praticamente costituiscono il consiglio tributario come un organo supremo della partecipazione all'accertamento, che guarda materialmente tutti i documenti, gli atti, i dati del comune. Al di là di altri sospetti o timori, questo si sovrappone a responsabilità e competenze politiche, amministrative locali e amministrative centrali, per ovvi motivi, perché a un certo punto viene caricato di responsabilità. Dall'altro lato, abbiamo il preferibile modello che rende il consiglio un organo consultivo, praticamente inutile. Qual era allora lo scopo apparente di questa previsione, almeno a quanto è dato capire, dal momento che nessuno è padre di questa norma (neanche a livello amministrativo, neanche il Ministero dell'economia) ? Probabilmente, il punto fondamentale è che si ha la giusta percezione che i comuni di minori dimensioni non possano svolgere efficacemente l'attività di partecipazione all'accertamento. Il consiglio tributario obbliga al consorzio, ma questo è creato attraverso il consiglio; non si dice che si crea il consorzio per realizzare la partecipazione all'accertamento, che sarebbe ottimo, tranne per il fatto che i consorzi sono aboliti – ma questa è una piccola svista, la mettiamo da parte; semmai si deve parlare di unioni, di forma associativa, ma i consorzi non si possono più fare. Bisogna cassare questo aspetto e dire che, nell'ambito delle funzioni obbligatoriamente da svolgere in forma associata ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78, una delle prime funzioni associate da portare avanti sia quella della gestione tributaria locale (che è un problema analogo, grave quanto la difficoltà di gestire la partecipazione all'accertamento) e la stessa partecipazione all'accertamento. Questa è la strada maestra. La funzione va fatta, e va fatta in forma associata, perché è normale che i comuni di 500 abitanti, ma anche quelli di 5.000, in realtà, non riescano a espandere quel tipo di attività nel senso indicato dalla partecipazione all'accertamento. D'altro canto, abbiamo degli esempi...

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Siamo proprio nella fase in cui i piccoli comuni si stanno interrogando su come attuare la messa in comune delle funzioni, e questa mi sembra che, rispetto alle sei già individuate, potrebbe essere il « settimo sigillo »: peraltro, ne traggono un vantaggio; costa probabilmente meno dell'edilizia urbanistica, dei vigili urbani e della polizia municipale. A metterla in comune, l'economia di scala è evidente.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Ci sono modelli interessantissimi in questo senso. L'Emilia-Romagna, che è la regione che funziona meglio da questo punto di vista, ha mobilitato formalmente il 90 per

cento della popolazione e il 60-70 per cento dei comuni, ma, anche praticamente, ha un'enorme quantità (un centinaio, almeno) di comuni attivi; non solo le città importanti, ma anche i piccoli centri. Dunque, è una scelta possibile. Serve anche, più che stabilire forme obbligatorie, incentivare e spingere l'Agenzia del territorio a diffondere anch'essa, al suo interno, buone pratiche. Se i comuni sono molto carenti nella diffusione di buone pratiche, anche l'Agenzia del territorio ha alcune perle sul territorio e molti altri luoghi in cui, invece, questo aspetto non viene per nulla considerato. L'altro ieri è stato diffuso il comunicato dell'Emilia-Romagna e mi pare che ci siano risultati importantissimi: si producono soldi, non è soltanto un buon lavoro. Il pericolo, rispetto ai consigli, è che si pensi di svolgere una funzione obbligatoria attraverso una forma, che è una cosa che non funziona, perché crea soltanto appesantimento e diversità di modelli.

Per quanto riguarda la riscossione, purtroppo il problema non è lo stesso esistente prima del decreto-legge n. 70, ossia l'incombenza di un periodo, peraltro prorogato, che comunque creava uno spazio d'azione. In questo caso c'è un'innovazione molto importante: la cessazione da tutte le attività di Equitalia, non l'interruzione della presa in carico. Il 2 gennaio 2012, stante la norma attuale, Equitalia cessa le attività, non c'è una fase transitoria; le quote vengono restituite nello stato in cui sono (quindi alcune sviluppate, altre non sviluppate in termini di azioni esecutive, altre a metà) al funzionario responsabile del comune che ha firmato il ruolo. È una cosa talmente enorme da essere evidentemente insostenibile. È come se lo Stato italiano si fermasse a metà della riscossione e cedesse tutto, per esempio, alla Banca d'Italia o ad un altro organo, senza una norma specifica che dà i poteri nel modo giusto; sono i poteri *in itinere* quelli che devono essere conferiti. Si immagina un altro regime, ma non si sa come si passa a questo nuovo regime. Anche soltanto dal punto di vista psicologico, dobbiamo immaginare 10-20.000 funzionari responsabili di comuni di diversi settori che ricevono milioni di quote in corso di esecuzione. Questa è un'emergenza, lo ripeto, anche psicologica. Il secondo aspetto è che noi possiamo, nel frattempo, fare quello che avremmo dovuto fare al posto del decreto-legge n. 70, cioè una riforma che tenga conto delle prescrizioni del decreto-legge n. 40 (cioè revisione dell'albo), decidere, semmai anche nel senso del decreto-legge n. 70, di limitare il potere dei riscossori privati. Si può fare, non è vietato, perché quella è una funzione pubblica, non è un mercato qualsiasi, ma va fatto in modo da organizzare in maniera armoniosa una situazione *in itinere* e quindi non può essere mutata semplicemente con un tratto di penna. Infine per poter integrare veramente un'anagrafe tributaria di carattere nazionale e non solamente statale, che è la direzione in cui si sta andando faticosamente (e qui ci sono dei passi importanti sull'apertura delle base dati pubbliche e della stessa anagrafe tributaria in modo molto più ampio ai comuni), dobbiamo riuscire a risolvere un problema di significatività del catasto, oltre che di copertura.

Oggi la nostra attenzione è molto puntata sul fatto che ci sono immobili fantasma, che non si capisce esattamente quanti siano, pare siano due milioni di particelle e adesso vedremo quanti ne emergeranno alla fine; la nostra opinione è che emergeranno cifre interessanti, ma assolutamente non mirabolanti di gettito sottratto. Insomma, stiamo parlando di diverse centinaia di milioni, non di alcuni miliardi, secondo le proiezioni sui dati ultimi dell'Agenzia del territorio.

Oltre a questo, c'è un relativo abbandono del tema della riforma del contenuto del catasto. Abbiamo quindi sia un problema di allineamento dei dati, sia il fatto che il valore immobiliare fiscale convenzionale che rappresenta il catasto è tuttora estremamente sperequato e questo tema è completamente scivolato fuori dall'attenzione di tutti. Invece, col federalismo fiscale sarà importante perché abbiamo delle diverse valutazioni molto rilevanti. Di certo non basta un decreto che stabilisca

che tutto si adegui, perché è un lavoro estremamente complesso su cui, da molti anni, ci sono diversi progetti molto interessanti anche provenienti dall'Agenzia del territorio, progetti che hanno una loro possibilità attuativa. Pensiamo che si potrebbero sfruttare quelle iniziative realizzate dai comuni in maniera non anarchica ma a norma di legge, con un impulso specifico per ciascun comune: Milano, Roma, tutte le grandi città hanno fatto qualcosa attraverso i commi 335 e 336 della finanziaria del 2005. Questo aspetto, soprattutto la revisione parziale delle microzone particolarmente sottovalutate (comma 335), potrebbe diventare un programma nazionale di revisione parziale dei classamenti; qualcosa che, in maniera uniforme, sia realizzata non soltanto a Milano, a Roma perché chiesta dal comune, ma anche a Bari e a Torino, anche se non interessa al comune. Il problema non è meramente comunale; non è un problema di forze, di capacità, della forza politica che un comune può avere, il problema è nazionale, perché la sperequazione riguarda tutte le aree di espansione urbana, in particolare quelle con centri storici di pregio. Il problema è che ogni epoca ha avuto il suo livello medio delle rendite, che non si è adeguato nel frattempo. Mentre la città si espandeva, il livello delle zone degradate del centro è rimasto basso, ma le zone del centro non sono rimaste degradate; questo è il meccanismo. È un problema generale, un problema più sentito oggi per il federalismo fiscale, perché in qualche modo i comuni hanno a che fare con cespiti immobiliari a tutto campo; il catasto ne rappresenta una bella parte, sia in termini di trasferimenti immobiliari sia in termini patrimoniali, ed è un aspetto che ha una grande importanza equitativa.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Volevo aggiungere una parola, Presidente. Per quanto riguarda la revisione sostanziale delle funzioni catastali è ovvio che si tratta di una riforma di struttura, non è soltanto la gestione del transitorio; viceversa, il problema del regime transitorio da soppressione, *hic et nunc*, alla mezzanotte del 31 dicembre, di Equitalia, è un problema di drammatica urgenza che probabilmente può essere affrontato con norme transitorie.

Quello che paventiamo non è soltanto che rimangano bloccate migliaia di pratiche (che sono in stati d'avanzamento diversi) semplicemente perché il funzionario di Equitalia posa la penna, ma è anche che si possa in seguito dire che questa forma di decentramento dallo Stato ai comuni in questa materia, in realtà, genera inefficienza, che chiaramente non è imputabile al neotitolare della funzione ma alla improprietà della regolazione del meccanismo di transizione delle funzioni.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Che un concessionario pubblico venga esautorato *ope legis* da un giorno all'altro è anche contrattualmente strano.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Qualcun altro deve inventarsi il *know how* per subentrare, non potendo assumere i dipendenti di Equitalia o avendo le assunzioni bloccate per il Patto di stabilità e altri vincoli, quindi si tratta di esercitare a costo zero funzioni che prima venivano svolte da qualcun altro.

PRESIDENTE. A tale proposito, ci siamo fatti carico del rilevante problema che si presenta per la riscossione da parte degli enti locali e per il 25 di questo mese abbiamo indetto una seduta un po' particolare, di carattere seminariale, a cui parteciperanno il dottor Befera per Equitalia, la professoressa Lapecorella per il Dipartimento finanze, il dottor Rughetti per l'Anci. Chiederei anche la vostra presenza per fare il punto su tutti gli aspetti problematici. Per questo vi invitavo a produrre un documento, visto che avete un monitoraggio a 360 gradi. Prenderei le mosse proprio da quello; farei una breve relazione illustrativa per spiegare cosa succede dal primo gennaio, quali sono le problematiche sul tappeto. Su queste tematiche attenderei un contributo proposi-

tivo per potere preparare un documento che rimetteremo successivamente alle competenti Commissioni di Camera e Senato, per trovare una soluzione condivisa su come si debba intervenire normativamente. Bisogna tener presente che la manovra avrà il suo *iter* accelerato, però abbiamo la legge di stabilità che dovrà essere esaminata a partire da settembre. Penso che questa legge rappresenti l'ultimo treno sul quale si possano inserire delle norme. Considerando che la manovra ora va avanti con procedura accelerata, la legge di stabilità inizierà il suo *iter* a settembre, quindi questo tema deve essere affrontato in quella sede o mai più. Bisogna essere pronti. Per questo il nostro obiettivo, il 25 di questo mese, sarà di mettere attorno a un tavolo tutti gli attori, fare un elenco delle problematiche (il transitorio, gli ufficiali della riscossione, ma qui confido nel vostro ausilio) e, alla luce di ciò che dicono gli attori, riuscire ad elaborare, avvalendoci – se ce lo consentirete – del vostro contributo, una proposta su come poter mettere a punto la questione della riscossione senza creare traumi nel sistema degli enti locali.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. È un peccato che queste riunioni avvengano la mattina presto e velocemente, considerato che, dell'esperienza parlamentare, uno degli aspetti più belli è la sensazione di arrivare alla concretezza. L'intervento del dottor Ferri ha richiamato una serie di aspetti. Ho un dubbio – il Presidente lo sa, lo sanno anche i dirigenti che hanno sentito spesso questa riflessione – che riguarda il passaggio del controllo dall'ente centrale all'ente locale. Cito un esempio: recentemente la procura della Repubblica di Verona ha aperto un'indagine nei confronti di un amministratore della provincia – persona proba e serissima – perché, in maniera superficiale, avrebbe riferito ad un bar « fracassone » che ci sarebbero stati dei controlli. Potrebbe essere stata la battuta della mattina, bevendo il caffè. Non entro nel merito degli aspetti personali, se ce n'erano, ma riporto questo episodio perché secondo me chiama in causa una questione fondamentale. Per quanto riguarda l'accertamento e la riscossione, i consigli tributari non possono avere questo rilievo e, come metteva in risalto anche il Presidente Leo, non è possibile che addirittura l'Agenzia delle entrate debba passare tramite il consiglio tributario dell'ente locale. Il redditometro locale si basa sul fatto che la moglie dell'imprenditore tal dei tali aveva la pelliccia nuova in chiesa la domenica mattina o che un altro imprenditore aveva l'ultimo modello di Mercedes parcheggiato in piazza fuori dal caffè. Un conto è farlo da un punto di vista tecnico, scientifico, professionale, un conto è farlo diventare, nei paesi in modo particolare, qualcosa di deleterio. Si tratta di elementi da considerare, ma non in modo assolutamente determinante. Il mio dubbio riguarda proprio l'efficacia e vorrei chiedere a voi esperti se ritenete che questo passaggio possa portare a migliorare l'attuazione dell'articolo 53 della Costituzione sulla capacità contributiva e sulla partecipazione del cittadino. Per riassumere, la famosa questione è: centralità o territorialità ? Inoltre, vorrei chiedervi se come Ifel, per quanto riguarda la riscossione, avete svolto approfondimenti e analisi. Dal punto di vista del vostro impegno, anche finanziario, come bilancio dell'istituto, per quanto riguarda in particolare l'aspetto della riscossione, quali dati avete ? Quale *budget* avete valutato ? Che tipo di investimenti avete affrontato in questo specifico settore ?

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi soffermerò su due questioni: Equitalia e riscossione. Noi assumeremo l'iniziativa di cui ha dato conto il Presidente, però avvertiamo politicamente la necessità di essere anche noi aiutati a conoscere quale sia un indirizzo prevalente. Uso questa espressione che nel partito democratico viene applicata contro le minoranze. Quando si parla di indirizzo prevalente significa che se si fa parte della minoranza non si ha peso. Comunque, assumiamolo come aspetto positivo. Qual è l'indirizzo prevalente delle autonomie locali su questo punto specifico ? Ci troviamo di fronte

a un processo che va stabilizzato. Se si fa una norma, ad esempio, che centralizza la riscossione (com'è avvenuto due o tre anni fa) nasce una protesta e si parla di centralismo; se si va in Bicamerale per il federalismo fiscale, e si parla di comuni, certo in termini generici o correttamente solo per la parte che attiene alla riscossione strettamente locale e volontaria, e non si fa cenno alla riscossione obbligatoria, si protesta perché andrà tutto in mano agli enti locali. Ora, anche da un punto di vista psicologico, come diceva il dottor Ferri, unificare i vari aspetti – anche il rapporto tra riscossione spontanea e riscossione coattiva – è un fatto importante. Dobbiamo sapere, visto che siamo in una fase delicata per il Paese, quali sono le idee su cui poggiamo. Vogliamo una riscossione che giustifichi il fatto che in alcuni posti va bene e in altri va male, perché è decentrata, quindi con i problemi conseguenti ? Poi succederà che, improvvisamente, quello che è avvenuto in giro per l'Italia in questi ultimi anni, prima dell'avvento di Equitalia, si riproduca. In un luogo per debolezza dell'ente locale, in un altro per eccesso di intraprendenza del concessionario privato, il sistema non funzionerà. Vogliamo che il sistema funzioni e che abbia una sua relativa inevitabile centralizzazione ? Parlo di centralizzazione non di governo ma di esecuzione. Il problema è che Equitalia non è che si inventa di perseguire il signor Lucio D'Ubaldo che non ha pagato una multa; Equitalia ha ricevuto dal comune le informazioni circa il fatto che il signor Lucio D'Ubaldo non ha mai pagato quella multa comminata tre, quattro, cinque o sei anni fa. Dopodiché quella multa è andata a ruolo. Quindi il comune ha la responsabilità di certificare che quella multa – tassa, tariffa o quello che sia – è andata a ruolo ed Equitalia è uno strumento di esecuzione. L'esecuzione a livello centralizzato non toglie spazio alla libera valutazione anche circa le modalità che spettano al comune, ferma restando la legge e la procedura. Se invece c'è un problema di governo, o meglio, di correzione di alcune procedure o di alcune norme a monte, che governano la discussione, questo possiamo vederlo; però dobbiamo sapere qual è il punto d'approdo. Questo è un settore tradizionalmente ostico: non è mai piaciuto a nessuno discutere di come far pagare tasse, tariffe o multe, ma abbiamo la necessità di un inquadramento corretto. Faccio solo osservare *en passant* che l'altro giorno abbiamo audito il professor Lupi e mi ha impressionato quello che egli riporta in altre sedi, nei dibattiti scientifici o culturali, e che qui ha ripetuto in termini formali: uno dei grandi problemi, se non il problema vero del nostro sistema tributario, visto che ne dovremo discutere in sede di riforma, è il fatto che quando si esce dal sistema del sostituto di imposta, sostanzialmente dall'azienda, si va su un terreno che è quello che caratterizza la « mucillagine » – direbbe De Rita – del sistema Italia e non si sa bene chi deve esigere le tasse. Il problema è che il comune, più dello Stato, è dentro questa « mucillagine », se mi è consentita l'espressione. Dunque, una riflessione dei comuni, visto che tutti sappiamo quanto valore abbia l'esperienza della comunità locale e tutti ci sentiamo legati a questo valore e a questa esperienza, per noi è fondamentale: non per noi parlamentari o classe dirigente politica, ma credo che questo valga indistintamente per tutti coloro che in un modo o nell'altro concorrono a definire questa vicenda.

La seconda questione, analoga come intonazione, riguarda il problema del catasto e il superamento della sperequazione. Per quanto è dato di capire – personalmente ho avuto e continuo ad avere questo retrogusto nell'assaporare la pietanza catasto – serve un indirizzo un po' più stabile. Se vogliamo davvero che la manovra sul catasto venga affidata ai comuni, allora il sistema Paese deve sapere che di circa 8.000 comuni, se siamo realisti, se ne muoverà una piccola frazione. Si muoveranno quelli più attrezzati, quelli in cui il rapporto tra cittadino e comune è storicamente di un certo tipo, ma il resto del Paese non si muoverà. Non intendo fare una critica preventiva; questa è una constatazione, perché la manovra

affidata al complesso delle autonomie locali è stata definita da ormai quasi un decennio, se non di più. In vario modo è stato dato ai comuni quel compito. Quando il dottor Ferri dice che forse è venuto il momento di valutare se sia necessaria un'operazione coordinata di tipo nazionale – almeno così ho capito – dice in modo un po' sofisticato ciò che brutalmente dovremmo insieme valutare per poi tentare di affrontare un'operazione legislativa. Se si registra che la spontaneità ha dei limiti, in che misura può intervenire una funzione orientativa e vincolante della legge e quindi una funzione coordinatrice e vincolante dello Stato ? Se non mettiamo in giusto equilibrio l'autonomismo con la responsabilità nazionale e statuale, siamo sempre di fronte a uno scenario nel quale, dopo un minuto di esaltazione, in realtà, il sistema delle autonomie locali comincia a indebolirsi; l'illusione che, stando fuori da questa dialettica autonomia – Stato centrale, le autonomie ci guadagnino, accompagna da sempre. Secondo la mia esperienza, il dibattito autonomistico. Le autonomie sono sempre più forti quando questa relazione fondamentale tra comuni, province, regioni e Stato è un rapporto vero, effettivo, con diverse sfumature e responsabilità.

PRESIDENTE. Con riferimento alla questione del decentramento delle funzioni catastali, come è stato giustamente messo in rilievo, trovare una soluzione normativa in qualche modo coercitiva, nel senso di imporre a tutti i comuni di seguire quel percorso, mi sembra che sia un'azione da perseguire.

Il dubbio che mi viene è il seguente: quando si aziona il meccanismo del comma 335, accade che vi è una fase deliberativa a monte (l'ente locale decide di dar corso a quella procedura e quindi di rivedere le rendite per le microzone), ma il protagonista dell'operazione è in realtà l'Agenzia del territorio. L'Agenzia del territorio, quindi, si ritrova *n* situazioni su tutto il territorio nazionale, in cui adeguare le rendite catastali alla realtà effettiva dell'unità immobiliare. Mi domando se l'ente locale possa essere in grado di svolgere quella che è l'attività che dovrebbe eseguire naturalmente l'Agenzia del territorio. Nel momento in cui si fa ciò su tutto il territorio nazionale, non può essere una sorta di « messa in mora » ma gli enti devono essere in grado di gestire il tutto. Condivido l'osservazione che lo si debba fare, ma mi chiedo se si riuscirà a farlo.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Rispondo alla domanda posta inizialmente dall'onorevole Fogliardi, che riguarda anche il primo ambito toccato dal senatore D'Ubaldo. Il dottor Ferri risponderà alle questioni sollevate successivamente.

Il discorso centralismo *versus* localismo è un tema che ci portiamo dietro dall'Unità d'Italia, quindi è difficile affrontarlo mettendone in luce i pro e i contro. Per quanto riguarda la riscossione, sul tema centralismo-localismo l'ordinamento italiano negli ultimi quindici anni ha provato tutto: siamo partiti dagli esattori, quindi il mercato locale; siamo passati ai soggetti bancari costituiti *ad hoc* e in fretta con banche che venivano fortemente incentivate a presentarsi in realtà in cui la situazione del mercato locale era stata fallimentare; poi c'è stata Equitalia e ora questa ulteriore transizione. Lo spettro periferia-centro-periferia lo abbiamo percorso a 180 gradi. Naturalmente, si tratta di un ritorno da locale a locale, che però ora ci porta al locale pubblico, quindi è un'esperienza che dobbiamo ancora fare. Sappiamo che quasi 3.500 comuni si erano detti motivati a operare questa transizione. Questo non vuol dire che avremo un immediato tasso di efficienza equivalente su 8.100 realtà locali; dovremo – il nostro mestiere è proprio questo – supportare, fare formazione, cercare di mantenere un decente livello standard e di far emergere le punte di efficienza così che fungano da elemento trainante nelle realtà più statiche. D'altronde, credo che ormai, con la diffusione della tecnologia e con il contesto europeo, il mantenimento di una strut-

tura centralistica non abbia più senso. L'efficienza dei meccanismi locali dipende anche dal modo in cui la transizione è operata e preparata. Voi avete responsabilità istituzionali nel preparare testi normativi che favoriscano una transizione *soft* e noi avremo le incombenze anteriori e successive sul terreno della formazione, della divulgazione, della diffusione delle esperienze pilota. È difficile dire se esista un ottimo, ma cercheremo di fare in modo che il meglio sia sufficiente.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Vorrei che si sgombrasse il campo dall'illusione che i nostri apparati centrali fiscali siano degli organismi unitari. Questo è vero in maniera estremamente relativa soltanto per le cose più nuove, per esempio per Equitalia. Equitalia ha fatto un bel lavoro di unificazione di soggetti; pochi, in verità, poiché stiamo parlando di cinque o sei soggetti sul territorio, considerato che non c'erano più vecchi esattori. Comunque, si tratta di cinque o sei soggetti, due o tre sistemi informativi, insomma stiamo parlando già di grandi strutture sub-nazionali. In sintesi, erano già infrastrutture nazionali che non funzionavano come si deve e che hanno generato un sacco di debito; c'è stato un insieme di problemi che sono sullo sfondo.

Adesso però abbiamo tanti apparati: citavo prima l'esempio dell'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio è un esempio clamoroso di questo, in termini sia di dimensione organizzativa sia di pratica amministrativa e tecnica. Anche Equitalia ha questi problemi per questioni ereditate dal passato: in realtà, ci sono pratiche, modalità e risultati estremamente differenti sul territorio nazionale. Il contrasto locale-centrale va depurato dal fatto che abbiamo una nazione con territori contrastanti nelle pratiche e negli schemi. Questo non lo scopriamo ogni giorno, lo sappiamo da sempre; qualche passo in avanti si vede, qualche altro passo in avanti si desidera, ma quando si parla di comuni e altri apparati, questa situazione non è tutta diversa. Non si deve pensare che siano i comuni a determinare spezzettamento e gli altri apparati a fare tutto in maniera standard. È chiaro che è un problema, perché i comuni sono 8.000 e devono unirsi, però non scambiamo la forma con la sostanza. I motivi per cui a Isernia c'è dieci volte *pro capite* il personale dell'Agenzia del territorio di Milano-Monza non c'entrano con il decentramento o con l'accentramento, eppure determinano inefficienze pazzesche rispetto a Milano, che è infatti ben felice di avere un polo catastale, comunale, pagato dal comune e che funziona egregiamente. Queste differenze sono quelle nelle quali dobbiamo innestarci come in un caos, non come in una situazione ordinata, puntando a migliorare attraverso un'azione che prosegue. Quando si chiede se vogliamo dare il catasto a 8.000 comuni, senatore D'Ubaldo, rispondo che nessuno ha mai voluto fare questo. Il DPCM del 2007, che è arrivato al suo penultimo stadio di attuazione, ha fatto associare migliaia di comuni: 2.750 comuni, se non ricordo male, aderirono a uno dei tre gradi funzionali presenti (prevalentemente al grado intermedio e al più elevato). 2.750 comuni sono tantissimi, perché rappresentano il 60-70 per cento della popolazione. Poteva essere una straordinaria esperienza – certo, anche un rischio, come sempre accade – di omogeneizzazione e di mobilitazione di nuove forze verso un catasto disallineato; non è un catasto che funziona e che stiamo sfasciando dandolo ai comuni. Se non diciamo questo, si parte da presupposti inventati, non verificati, per arrivare a conclusioni ovvie: invece, non è così. Purtroppo, in pochissimi posti (che potevano diventare molti) i comuni associati hanno fatto un lavoro importante: Monza, San Giovanni in Persiceto, Pioltello, Milano, sono circa seicento comuni associati – non ero preparato ad affrontare questo argomento, ho i dati sul computer – se non ricordo male. Insomma, sei milioni di persone, circa un centinaio di poli e seicento comuni, tra grandi e piccoli. In questi posti il catasto è migliorato, vorrei che questo fosse chiaro. A Pioltello c'erano rendite catastali che non avevano senso; il comune ha promosso, verso

l'agenzia di Milano, la revisione del catasto di Pioltello. Diversamente, lì avremmo lo stesso catasto di prima. A chi dice che si sono create nuove disparità rispondo che è vero. Se lo facciamo fare ai comuni, non è perché ci vogliamo sostituire al livello nazionale, ma perché questo è un problema nazionale. Si immaginava che ci sarebbe stata la riforma degli estimi, quindi valori più uniformi, sebbene molto più bassi del mercato, ma coerenti reciprocamente, cioè cose uguali valorizzate più o meno allo stesso modo: questo manca al catasto.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Anche all'interno dello stesso comune.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Anche all'interno dello stesso quartiere. Chi ha voluto, tra i comuni, si è fatto carico di questo lavoro. A Roma, nella precedente amministrazione, non eravamo convinti – da tecnico non lo ero – del comma 335. Non ci convinceva lasciare tutto nelle mani dell'Agenzia del territorio, le medie di microzona, che effettivamente hanno dei problemi, non ci piacevano, allora abbiamo pensato di agire diversamente. A Milano, invece, hanno da subito applicato questa previsione ed è venuto fuori un lavoro straordinario. Il catasto – non voglio dire smentendo sé stesso, perché aveva annunciato dei limiti e delle rigidità molto forti all'inizio – strada facendo ha fatto un meraviglioso lavoro a Milano su cinque microzone. A Roma sarebbe più complesso, ma se viene fatto con le modalità di Milano è un bellissimo lavoro. Si butta alle spalle il vecchio catasto: questo è il trucco che hanno usato a Milano, che non è scritto in nessuna norma, ma è fattibile, perché è nel *corpus* normativo che regola il catasto.

PRESIDENTE. Ma l'Agenzia ce la fa a fare questo...

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Ecco, per scoprire se ce la fa vogliamo aspettare che tutti i capoluoghi d'Italia spingano verso l'Agenzia e scoprono che non ce la fa o vogliamo prepararci affinché ce la faccia? Facciamo fare, allora, all'Agenzia una revisione del 335, perché quella formula non regge. Cito solo l'esempio di Milano: è una piccola città in termini territoriali, il bacino di Milano deve essere di almeno quaranta comuni per avere l'idea di un bacino che lavora con i valori in quanto *hinterland* molto stretto, a maglia fitta. Questo può farlo l'Agenzia, non possono farlo quaranta comuni della provincia di Milano che si mettono d'accordo. Insisto, non è per dire che i comuni non lo sanno fare, ma i comuni, in quanto tali istituzionalmente, quindi con quel loro territorio, non hanno la potestà per fare una cosa razionale in tanti posti. A Roma funziona molto meglio perché Roma comprende un bel po' del suo *hinterland*, ma è un puro caso. È l'unica città grande in Italia ad essere così. Questa non è una surroga, è la richiesta di un programma nazionale. Non importa che si impiegheranno tre o cinque anni, non c'è nessun problema sul tempo, perché è un'esigenza di lunga lena. Penso che forse si possa realizzare anche in tre anni, scegliendo, naturalmente, non tutte le città della Repubblica ma quei duecento bacini di importante sviluppo urbanistico.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. In sintesi, la risposta al quesito periferia verso centro è sempre la stessa. In questo Paese purtroppo sia che la funzione sia vocata al centro sia che la funzione sia dispersa al massimo sulle 8.000 realtà comunali, il risultato sarà sempre e comunque una situazione a macchia di leopardo. Credo che il senso dell'intervento del dottor Ferri sia il seguente: il fatto che la funzione venga devoluta a livello periferico non significa necessariamente che si avrà una situazione più sfrangiata di quella che si ha con la funzione al centro, perché le inefficienze e le problematiche che sono tipiche delle situazioni a macchia di leopardo si verificano egualmente – è dimostrato *per tabulas* – anche quando la funzione è al centro. Il problema è, semmai, di un

coordinamento tra centro e periferia, tra comuni che vogliono trainare e il centro che può contribuire al coordinamento.

PRESIDENTE. Occorre creare una vera sinergia tra l'ente locale e l'Agenzia del territorio che ha le competenze tecniche e il *know how* per realizzare le procedure di revisione delle rendite. È giusta la valutazione che non ci si può muovere a macchia di leopardo, in alcuni comuni sì e in altri no. So che l'obiettivo è difficilissimo da raggiungere, perché nel corso del tempo abbiamo visto che non c'è questa unità di intenti, chiamiamola così, tra Agenzia e mondo degli enti locali per arrivare a questo obiettivo, però ci si deve muovere in questa direzione, altrimenti abbiamo situazioni anomale.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Vorrei raccontare un episodio che serve forse a far luce su queste dinamiche locali. Adesso la collaborazione tra Agenzia del territorio e comuni nella provincia di Milano funziona molto bene, mi sembra, ma non è sempre stato così. Ricordo che da avvocato, dieci anni fa, ho promosso dei ricorsi per alcuni comuni della cintura (non faccio nomi, ovviamente) perché nello stesso quartiere si trovavano edifici accatastati in maniera completamente diversa, quindi c'erano disparità di trattamento fiscale a distanza di cinquanta metri. Se si fa ricorso al Tar, manca il provvedimento, non c'è niente da impugnare, c'è solo un accatastamento che risale a dieci anni fa; se si fa ricorso in Commissione tributaria – parlo anche a un illustre commercialista – il ricorso può venire promosso soltanto dal contribuente, quindi è inammissibile il ricorso da parte del comune. Il comune non aveva, a quel punto, strumenti neanche contenziosi per costringere l'Agenzia del territorio, se questa non aveva un suo schema mentale per riordinare, anche nel suo interesse, in fondo, perché l'interesse del comune era di secondo grado, era una ricaduta, mentre l'interesse statale era primario.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. L'indirizzo prevalente è effettivamente difficile da individuare. Il problema che ci siamo posti da sempre, dall'articolo 52, è quello di stabilire un modello. All'epoca era via via più stressata l'idea di un mercato concorrenziale, come fosse un mercato ordinario, in qualche modo; addirittura si dice – ma nessuno l'ha mai esibita – che ci fosse una possibile eccezione comunitaria sulle limitazioni dei poteri dei riscossori privati, ma questa è stata, dal 1997 fino a pochi anni fa, la linea prevalente. Successivamente si è capito che i riscossori privati non avrebbero mai avuto gli stessi poteri di accesso che aspiravano ad avere e che la legge prescriveva che avessero; si è rimasti in una situazione di stallo con lo scandalo Tributi Italia, che ha prodotto un comma molto importante del decreto-legge n. 40, che non era solo la revisione dei requisiti di accesso all'albo, ma anche un insieme di requisiti di gestione di tutta la situazione di mercato. Non abbiamo attuato quella previsione e ci siamo ritrovati con una riforma – perdonate – *overnight*, cioè senza nessuna concertazione, scritta con parole che filano, ma il cui senso rischia di sfuggire per queste conseguenze cui abbiamo accennato. Il problema non è tanto capire se la vogliamo pubblica o privata, ma se l'insieme degli interessi in gioco ci consente o meno di avere un sistema che abbia quella pluralità di soggetti che si era immaginata a suo tempo. Non possiamo dire che non va bene, perché, in linea di principio, c'è la possibilità di regolare con attenzione quella situazione perimetrando correttamente poteri e controlli; ciò che è fortemente mancato in tutta questa storia è la pregnanza dei controlli. Anche in questo caso, non si può esagerare, però, se nemmeno ci si cimenta, alla fine si scopre che si radia dall'albo qualcuno dopo che è successo non un episodio, ma cento episodi. Lo dico autocriticamente, perché tutti abbiamo qualche ruolo. In subordine, è evidente che ci devono essere modelli che salvaguardino l'autonomia locale. Non voglio citare nessun sacro testo, ma in tanti pensavano – se non posso dire pensano, ma forse prima più che adesso – che la

gestione dell'entrata abbia una valenza autonomistica di primaria importanza. Non si può dire che l'addizionale dell'energia elettrica non sia un tributo comunale, ma non si può nemmeno dire che arricchisca in modo significativo l'autonomia tributaria del comune. Produce un gettito ed è importante: se parliamo di autonomia in senso stretto, cioè di rapporto di responsabilità verso i cittadini, ne ha troppo poco. Citavo l'esempio dell'addizionale dell'energia elettrica per dire il tributo più semplice.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Ne abbiamo discusso recentemente. È un elemento marginalissimo, però è un equivoco che ne genera altri. Siamo partiti con l'idea che bisognava mettere in evidenza la responsabilità nei rapporti tra cittadino ed ente locale, la tassazione come misurazione, e abbiamo cancellato una tassa che il cittadino pagava, forse non accorgendosene, ma era comunque evidente. Questo rapporto è sempre meno evidente.

PRESIDENTE. Il sistema del federalismo è basato su compartecipazioni e non su tributi propri.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Volevo soltanto dire che questo è un problema più grande di tutto il decreto legislativo n. 23, perché ci sono tanti aspetti che abbiamo evidenziato in altre occasioni. Riteniamo che sulla riscossione debbano restare margini di autoregolamentazione. La riscossione non è poi un coacervo indistinto; la riscossione spontanea è una cosa, la riscossione degli avvisi di accertamento è un'altra cosa; i controlli per fare gli avvisi di accertamento sono una cosa a sé; la riscossione coattiva è un elemento tecnico specialistico insuperabile. Si può applicare in tanti modi la riscossione spontanea. In certi posti bastava attaccare un manifesto: in quegli stessi posti però non si riesce a realizzare un'esecuzione forzata, in maniera più semplice; si fa in quel modo, come prescrive la legge. Il tema è critico proprio per questo. Ci sono diverse scelte. A proposito di lavori svolti, abbiamo fatto un approfondimento l'anno scorso con un volume e un ciclo di formazione, sia direttamente come Ifel, sia in collaborazione con Anci regionali, in cui spiegavamo che la norma, prima del decreto-legge n. 70, diceva che Equitalia può fare quello che gli pare e viene abolito un importante comma del decreto-legge n. 112, se non sbaglio, che diceva che in ultima istanza Equitalia doveva fare per forza il presidio di riscossione, perché se un comune ha un'amministrazione commissariata e, nel frattempo, è stata approvata qualche nuova norma, si potrebbe perdere il bandolo della matassa. La riscossione non la si fa tutti i giorni, ha un suo ciclo. Non si possono far scadere le quote perché si devono fare affidamenti di urgenza non si sa a chi. Ritenevamo non lesivo il fatto che ci fosse un presidio di Equitalia, perché stiamo parlando di una funzione pubblica di primaria importanza, non di un servizio pubblico locale. Norme derogatorie, specifiche, speciali, di intera pubblicizzazione sono tutte legittime. Siccome il territorio è vasto, siccome i comuni sono di diverse proporzioni, oggi succede che un certo numero di accertatori e riscossori privati ha un certo mercato: questo, obiettivamente, è oggi un *asset* per i comuni. In buona parte dei casi ci sono magari criticità, ma c'è un sistema di base. Bisogna passare da un sistema di questo genere a un altro sistema che non può ridurre ad uno, perché il problema della riscossione efficiente fatta centralmente spesso si scontra con la piccolezza delle nostre quote. È molto facile, anzi è più facile, perché i territori sono sempre diversi, standardizzare i 20.000 euro e più di INAIL, INPS, IVA, IRPEF, IRES, perché sono quote che riguardano contribuenti che si assomigliano un po' tutti (magari forse c'è la crisi da una parte e non c'è la crisi dall'altra, ma si assomigliano). Al contrario, abbiamo quote, e l'abbiamo detto a proposito delle ganasce fiscali, che spesso non superano i 2.000 euro; è raro che i comuni superino quote di 2.000 euro. Il comune di Torino ha calcolato che il 90 per cento delle sue quote di riscossione

coattiva è inferiore ai 2.000 euro. In quel caso, e secondo me anche per le quote superiori ai 20.000 euro, quello che serve non è un organismo di un tipo o di un altro; certamente serve un organismo di assoluta fiducia, o tanti organismi di assoluta fiducia, ma soprattutto serve flessibilità. Il fatto che la legge dica tutto per la riscossione è sembrato da un lato inevitabile, dall'altro è un grosso *handicap*.

PRESIDENTE. Si potrebbe consentire ai comuni di fare una cessione *pro soluto* delle entrate e farle gestire a una società...

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Non lo farei mai, perché da sindaco mi sentirei sempre responsabile, però il problema è la flessibilità. Il riscossore deve poter gestire quel debitore, senza la paura del danno erariale, perché non mette un euro di interesse. È successo anche questo: alcune norme del 23 sono messe apposta. Questo aiuterebbe anche e soprattutto nei momenti di crisi, però il sistema deve essere multimodello; che ci sia un solo modello non ci crediamo. Questo mi sembra importantissimo.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Il collega aveva chiesto, nel quesito sollevato, qual era l'impegno anche di tipo organizzativo e finanziario che l'Ifel dedica sul fronte della riscossione.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'Ifel*. Non ho la visione generale sulla riscossione. So che, all'approssimarsi della scadenza del primo gennaio, abbiamo intensificato le attività, prodotto un volume, fatto un ciclo di formazione, ma non saprei esprimere il programma in termini economici.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *presidente dell'Ifel*. Abbiamo approvato un programma di formazione, ma a memoria, in questo momento, non ricordo l'entità delle risorse disponibili nel bilancio. Vi faremo avere un documento.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Il mio quesito non è diretto a conoscere la virgola o il punto e virgola, ma mi interessa capire – visto che tutti quanti ci allarmiamo e chiediamo che si provi a raccordare e capire – se, in questo caso, l'Istituto per la finanza degli enti locali ha o meno un suo programma di formazione, tarato anche su queste preoccupazioni ed esigenze. È necessario per noi avere questo elemento di consapevolezza. Non abbiamo una vigilanza sull'Ifel, ma era un modo per collaborare e capire come si procede.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'Ifel*. Vi faremo avere un riepilogo delle nostre attività sul punto.

PRESIDENTE. Restiamo in attesa di questo documento generale sulla riscossione e sulle proposte, in modo da poterne dibattere nel corso della prossima seduta cui facevo cenno in precedenza.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 25 ottobre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0015350