COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

39.

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, *Presidente* 3

Audizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) sull'attività della Commissione e, in particolare, sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):*

La Loggia Enrico, *Presidente* 3, 9, 10, 12, 13, 16, 17, 18, 20

PAG.

Antonini Luca, *Presidente della COPAFF* 3, 5, 12, 18

Barbolini Giuliano (PD) 10, 12

Causi Marco (PD) 9, 12

Franco Paolo (LNP) 5, 14

Leo Maurizio (PdL) 16

Nannicini Rolando (PD) 13

Vitali Walter (PD) 17

Zanardi Alberto, *Componente della COPAFF* 6, 20

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) sull'attività della Commissione e, in particolare, sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) sull'attività della Commissione e, in particolare, sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Sono presenti il professor Antonini e il professor Zanardi, che ringraziamo molto per essere con noi.

Do loro la parola per lo svolgimento della relazione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Grazie, presidente. Vorremmo partire dal documento che è stato approvato da questa Commissione, che condividiamo in pieno, per poi spendere due parole sugli scenari possibili di revisione dell'IMU e su una questione che è stata in modo particolare posta all'ordine del giorno e che riguarda i fabbisogni standard dei comuni, per i quali la COPAFF ha iniziato l'esame al fine di esprimere il proprio parere al Governo.

Inizio con il documento della Commissione bicamerale, sul quale – ci tengo a ufficializzarlo – c'è la condivisione piena della COPAFF sui punti che sono stati messi in evidenza. In modo particolare, anche noi condividiamo l'urgenza di insediare la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, perché si tratta di una Conferenza istituita per legge, ma ancora mai convocata: il termine è ormai scaduto da parecchio tempo.

Condividiamo anche l'osservazione che sul federalismo demaniale è ancora tutto fermo e che, quindi, il processo merita di essere avviato, perché può essere uno strumento importante di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Come ulteriore appunto, anche noi valutiamo negativamente il fatto che non si sia dato corso all'inventario di un bilancio di fine mandato previsto dal decreto legislativo n. 149 del 2011, che avrebbe potuto rappresentare uno strumento importante anche in considerazione delle novità legislative intervenute recentemente: faccio riferimento alla certificazione dei debiti della pubblica amministrazione e alla possibilità di compensare.

Poteva trattarsi di uno strumento che avrebbe portato chiarezza nel mondo delle autonomie locali: oltre a essere un importante strumento di democrazia, avrebbe potuto essere anche utile in un momento in cui si decide la possibilità della com-

pensazione fra debiti e crediti nei confronti della pubblica amministrazione.

Vengo adesso brevemente all'istruttoria che la COPAFF ha aperto in relazione alla revisione dell'IMU. È apparso chiaro che l'IMU è un'imposta, così come è stata strutturata e come è in vigore quest'anno, figlia dell'emergenza, elaborata in un tempo estremamente ridotto, qual era quello necessario per mettere in sicurezza i conti pubblici, ma che si sta dimostrando fonte di notevolissime complicazioni.

È chiara anche la volontà del Governo di porre rimedio nel 2013 alla situazione che si è creata. In merito la COPAFF ha aperto un'iniziale istruttoria. Stiamo parlando di un'istruttoria su come può essere rivista e raffinata l'IMU, un'istruttoria in cui stiamo acquisendo dati, stiamo effettuando simulazioni e stiamo mettendo alla prova un ventaglio di ipotesi su cui riteniamo possibile lavorare e che intendiamo trasmettere al Governo e alla Commissione, quando saranno pronte.

Fornisco, però, molto brevemente, un quadro generale delle ipotesi di lavoro su cui ci si può muovere. L'idea è di rendere l'IMU un'imposta totalmente comunale e, quindi, di compensare oggi quelle previsioni per cui lo Stato preleva una parte importante dell'IMU sulle seconde case ed eroga trasferimenti ai comuni sotto forma di compartecipazione.

Si può pensare di riportare l'intero gettito a livello comunale, ma si aprono problemi che meritano attenzione. L'operazione non è semplicissima da attuare, anche se si tratta di un'operazione opportuna, perché ne va proprio della natura anche dell'imposta e dell'ordine che può essere riportato nel sistema impositivo. È chiaro che ci si deve muovere dentro un vincolo di gettito complessivo – ne parlerà poi il professor Zanardi – e che si deve considerare anche il problema della perequazione dei comuni.

Giustamente il documento approvato dalla Commissione bicamerale fa riferimento a un fondo provvisorio che è stato previsto nel decreto legislativo, ma si tratta tuttavia di un fondo transitorio, non della perequazione a regime. È utile, invece, cominciare a muoversi verso un sistema di perequazione a regime del sistema. Il professor Zanardi preciserà poi a che punto siamo nel lavoro su questo tema.

Per riassestare l'IMU da un certo punto di vista l'ipotesi è di concedere maggiori tributi ai comuni, ossia di spostare l'intero gettito dell'IMU a livello comunale: si tratta di un gettito che ammonta a 9 miliardi di euro trattenuti dallo Stato. Bisogna conseguentemente imporre meno tributi ai comuni.

Dentro questa ipotesi si possono aprire diversi scenari. Uno scenario ipotetico su cui si sta ragionando – ho visto che anche il documento fa riferimento a questo problema – potrebbe essere l'occasione di un riordino che veda anche il superamento dell'addizionale comunale all'IRPEF. L'addizionale comunale all'IRPEF è fonte di complicazioni, soprattutto per i sostituti d'imposta e soprattutto oggi che esiste la possibilità di scaglionare l'addizionale. In relazione al gettito che produce, determina un livello di complicazione estremamente elevato per il sistema.

Un'ipotesi potrebbe essere quella di superare l'attuale forma frazionata dell'addizionale IRPEF e, quindi, l'IRPEF multilivello. Stiamo valutando gli effetti redistributivi, perché si tratterebbe di eliminare l'addizionale IRPEF e di aumentare corrispondentemente l'IRPEF statale. Quale sarebbe l'effetto redistributivo? Stiamo constatando dalle prime simulazioni che l'effetto redistributivo sembra piuttosto limitato.

Si tratterebbe poi di azzerare le compartecipazioni comunali che attualmente finanziano il fondo sperimentale. Questa soluzione sarebbe, però, coerente con un sistema di perequazione totalmente orizzontale a livello dei comuni e questo, da un lato, appare di difficile applicazione e, dall'altro, non sarebbe coerente con le previsioni della legge n. 42. Si scontrerebbe anche con quest'altro limite.

Per consentire l'applicazione di un sistema perequativo verticale e mantenere il livello verticale, sarebbe necessario ridurre il gettito IMU ai comuni e avere lo spazio per la perequazione. Si possono disegnare

diverse alternative. Una prima alternativa potrebbe essere quella di assegnare allo Stato la base imponibile IMU sugli immobili delle imprese e, quindi, di riportare a livello statale l'IMU sulle imprese, in considerazione anche del fatto che l'IMU sulle imprese è fortemente sperequata nella distribuzione dei comuni. Infatti, c'è il comune che ha nel suo territorio attività industriali e quello che non ne ha, con picchi di sperequazione. Diventa necessario trasferire questa imposizione a livello statale, come un'imposta statale di analogo gettito sulle imprese.

L'altra possibilità che stiamo verificando potrebbe essere quella di tener conto che sulle imprese è stato aumentato il prelievo fiscale. Mentre l'IMU, nella versione originaria, era per la persona fisica a saldo zero, in quanto essa inglobava l'IRPEF sui redditi fondiari – e quindi, l'aliquota di equilibrio dello 0,76 per cento era un'aliquota a gettito invariato –, per le imprese, invece, si è verificato un incremento di pressione fiscale, non essendo soggette all'IRPEF sui redditi fondiari. L'operazione ha determinato, dunque, un incremento di pressione fiscale.

Un'ipotesi cui stiamo ragionando in termini ancora molto accademici potrebbe essere quella di istituire un'imposta statale patrimoniale distinta in due componenti, di cui la prima sugli immobili delle imprese, ma con gettito dimezzato. Il prelievo IMU attuale sulle imprese è di circa 9 miliardi di euro e, quindi, questa imposta sull'impresa potrebbe determinare un gettito di 4,5 miliardi di euro. In questo modo si riporterebbero le imprese alla tassazione originaria che avevano sotto l'ICI e, quindi, si alleggerirebbe il carico fiscale delle imprese riportandolo alla quota precedente.

Oggi i comuni hanno la facoltà di dimezzare l'IMU, in quanto prevista nel decreto: è chiaro che coi tempi che corrono e la crisi della finanza pubblica essa è diventata piuttosto utopica.

Di fronte a minori entrate per circa 4,5 miliardi di euro, l'altra ipotesi, su cui a livello molto accademico stiamo riflettendo e su cui stiamo cominciando ad avere i primi dati, potrebbe essere quella di un'imposta sugli immobili residenziali, esclusa la prima casa, e con una franchigia molto alta, di 1-2 milioni di euro. Questa ipotesi nasce da una provocazione messa in evidenza dai dati dell'Agenzia del territorio, i quali dimostrano che il patrimonio immobiliare residenziale ammonta a 6 miliardi di euro, e che il 25 per cento di questo patrimonio è detenuto dal 5 per cento dei proprietari. C'è dunque una distribuzione molto ineguale di questa ricchezza.

PAOLO FRANCO. Vorrei capire meglio la questione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Dobbiamo ridurre il gettito dei comuni per permettere la perequazione: o lo facciamo trasferendo tutta l'IMU attuale delle imprese a livello statale, lasciandola invariata, oppure riportiamo l'IMU delle imprese a livello statale, ma la dimezziamo e compensiamo la mancanza del gettito che servirebbe per la perequazione con una patrimoniale sugli immobili oltre la prima casa e con una franchigia molto alta.

È un'ipotesi accademica. Occorre considerare l'esperienza francese, che non è stata entusiasmante da un certo punto di vista, però abbiamo dati dell'Agenzia del territorio e di prime simulazioni che sembrerebbero non rendere proprio impossibile quest'operazione anche dal punto di vista della distribuzione del carico fiscale. Si andrebbe ad allentare la pressione fiscale su 4 milioni di imprese e a recuperare il gettito da una platea di contribuenti molto più limitata. Questa potrebbe essere una delle ipotesi.

I miei colleghi Zanardi e Longobardi osservano che, dal punto di vista della scienza delle finanze, ed è vero, si tratta di un'imposta che si può prestare facilmente a elusione e che andrebbe strutturata in modo da cercare la blindatura. Stiamo lavorando su alcune ipotesi che potrebbero rispondere a questa esigenza. Si tratta, però, di un'ipotesi che stiamo cer-

cando di valutare. Pensiamo di doverci lavorare ancora parecchio prima di arrivare a proporla. È comunque un'ipotesi in esame.

L'altro aspetto, invece, riguarda il fondo perequativo – nel sistema che viene ristrutturato c'è la necessità di pensare una perequazione a regime – e, nello stesso tempo, i fabbisogni standard. Il sistema si va a chiudere con la perequazione di cui vi parlerà il professor Zanardi e con i fabbisogni standard.

Come COPAFF nella giornata odierna terremo una riunione del Consiglio di presidenza, in cui svolgeremo un primo esame del lavoro compiuto dalla SOSE e da IFEL. I dati che stiamo analizzando al momento riguardano la polizia locale, una funzione che rappresenta circa il 7 per cento della spesa delle funzioni fondamentali dei comuni, per la quale la spesa per il personale è circa il 75 per cento della spesa complessiva.

Cedo ora la parola al professor Zanardi sia sull'aspetto del fondo perequativo dei comuni, che è tirato dietro da questa riorganizzazione del quadro, sia sulla prima istruttoria che stiamo compiendo sui fabbisogni standard, premettendo che condivido molto anche ciò che viene affermato nel documento, cioè che questa rappresenta una forma di *spending review*. Altre forme di perequazione non rapportate ai fabbisogni standard, ma alla capacità fiscale sarebbero incompatibili con la legge n. 42 e con il Titolo V della Costituzione, ossia col nostro articolo 119. Forse sarebbero più semplici, però non corrisponderebbero al dato costituzionale, né a quello legislativo, con cui ci dobbiamo misurare.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della COPAFF*. Intervengo, come anticipato dal professor Antonini, su due punti. Il primo è quello della perequazione a regime dei comuni e l'altro è quello dei fabbisogni standard. Inizio dalla perequazione dei comuni perché ci fornisce l'involucro generale all'interno del quale tutta la questione dei fabbisogni standard va a inserirsi.

L'osservazione ovvia è che questa è una carenza fondamentale del disegno finora attuato del sistema della finanza locale su cui bisogna intervenire, nel senso che il fondo sperimentale ormai è evidentemente troppo rigido e sclerotizzato e deve essere profondamente riformato. L'occasione è esattamente quella che si citava prima: da un lato il fatto che riportiamo integralmente a livello comunale l'IMU e, dall'altro, il fatto che i fabbisogni standard cominciano a essere, almeno in prospettiva, disponibili e che, quindi, costituiscono un ingrediente fondamentale del sistema perequativo.

Sottolineo soltanto due punti fondamentali. Il primo punto è che è necessaria una scelta chiara, anche sul piano politico, in merito all'architettura del fondo perequativo più importante, quello sui fabbisogni standard, che copre circa l'80 per cento delle spese dei comuni. Occorre stabilire, cioè, se tale fondo deve essere verticale od orizzontale. È una scelta dirimente proprio perché condiziona fortemente anche tutta l'operazione su come riportare l'IMU in capo ai comuni.

Come ricordava prima il professor Antonini, alcuni, fra cui io, sostengono che il sistema dei trasferimenti perequativi debba essere verticale, almeno per la componente che riguarda i fabbisogni standard. Bisogna, in un certo senso, far arretrare la componente tributaria di finanziamento dei comuni, per lasciar posto ai trasferimenti perequativi che verranno dallo Stato a favore dei comuni stessi in misura diversa a seconda della capacità fiscale dei singoli comuni.

Si tratta, dunque, di andare a calibrare in modo corretto questa rimunicipalizzazione dell'IMU con il fatto che i trasferimenti perequativi devono andare a compensare il divario fra la spesa storica attuale e i fabbisogni standard in prospettiva, nonché la capacità fiscale standard dei singoli comuni.

Il primo punto su cui ci deve essere una riflessione attenta in termini sia concettuali, sia operativi è quello di stabilire

se la struttura del sistema dei trasferimenti perequativi debba essere verticale od orizzontale.

Il secondo punto, che è una sfida non meno complicata rispetto a quella dei fabbisogni standard, è l'individuazione dell'altro ingrediente perequativo che entra nella determinazione dei trasferimenti, cioè la capacità fiscale standardizzata. Il problema è andare a determinare in capo a ciascun comune qual è la sua dotazione fiscale in termini di IMU, ma anche di tutte le altre imposte proprie di cui sono dotati i comuni, ma in termini comparabili fra i diversi comuni e, quindi, tenendo conto del fatto che le basi imponibili devono essere comparabili e che la valutazione dei gettiti deve essere effettuata ad aliquota base.

Si tratta di un'operazione molto complicata, in quanto gli spazi di autonomia che sono stati correttamente riconosciuti ai comuni rendono i dati di difficile interpretazione, proprio perché i dati relativi ai gettiti registrati sono influenzati dalle manovre che i comuni possono attuare in termini di deduzioni, di detrazioni e di aliquote.

Vengo adesso alla questione dei fabbisogni standard. Come richiamava prima il professor Antonini, la COPAFF ha ricevuto nei giorni scorsi la documentazione da parte della SOSE. Stiamo ora sviluppando una sorta di fase istruttoria di lettura e di interpretazione di questi documenti, che sono difficili, per poi procedere nell'esame nell'ambito della COPAFF.

Se siete d'accordo, posso illustrare in pochi minuti i contenuti fondamentali dell'esercizio che è stato sviluppato dalla SOSE, per poi svolgere alcune mie valutazioni, che però sono del tutto preliminari, alla luce di quanto si riferiva prima.

Il primo punto è che in realtà la SOSE ha sviluppato un doppio esercizio valutativo. Da un lato ci sono i fabbisogni standard, cioè una valutazione delle esigenze di finanziamento standardizzate per quanto riguarda la prima voce che è stata sottoposta all'esame della SOSE, cioè la polizia locale. Parlo soltanto di comuni, per adesso tralascio le province.

Sul lato fabbisogni standard si è partiti dai livelli osservati di spesa in termini *pro capite* al livello corrente erogata dai comuni per quanto riguarda la funzione della polizia locale e si è andati poi a spiegare con tecniche statistiche ed econometriche la spesa osservata che può essere imputata a elementi strutturali che caratterizzano le singole realtà comunali: da un lato, ci sono le caratteristiche delle popolazioni residenti nei diversi comuni e, dall'altro, le caratteristiche delle modalità di produzione che caratterizzano questi territori, ragion per cui avere un comune piccolo o un comune grande cambia le modalità di produzione di questi servizi. Inoltre, ovviamente, una parte della spiegazione passa anche attraverso i livelli dei prezzi degli *input* che vengono utilizzati.

Fin da subito si è stabilito di non seguire un approccio legato a quantità e costi unitari di produzione, cioè di non andare a individuare determinati livelli di quantità di servizi che dovrebbero essere prodotti a livello comunale e poi a valorizzarli attraverso una stima di un costo unitario di fornitura. Questo approccio è stato fin da subito rifiutato e credo che sia una scelta del tutto condivisibile per una serie di ragioni tecniche assolutamente rilevanti.

Tipicamente, infatti, le produzioni a livello comunale sono multi-*output*, cioè riguardano diversi prodotti, ed è molto difficile attribuire singoli elementi di costo alla singola funzione. Per esempio, i vigili urbani svolgono tante attività e nel corso della stessa giornata erogano più servizi. È molto difficile attribuire un pezzettino di costo della polizia locale alla data funzione o al dato servizio.

Il secondo elemento fondamentale è che nel caso specifico della polizia locale stiamo in realtà parlando non di veri servizi finali che impattano sul benessere della popolazione locale, come potrebbero essere gli asili nido nell'ambito delle funzioni sociali, ma di questioni come le multe, le rimozioni delle auto in sosta o i fermi di polizia. Sono beni intermedi, la valutazione interna della cui natura come *output* è quanto meno dubbia. L'approccio

è stato quello di andare a determinare alcune funzioni di spesa e, quindi, livelli di spesa che correttamente dovrebbero essere erogati a livello locale.

Il secondo esercizio che è stato svolto è una valutazione sulle prestazioni, cioè sui servizi e sui livelli quantitativi dei servizi che per questi diversi tipi di prestazioni, che sono rilevanti per la funzione della polizia locale, dovrebbero essere forniti in ciascun comune: quante multe, quante rimozioni e quanti fermi di polizia sono stati comminati.

Si tratta di un punto su cui si può discutere, nel senso che queste prestazioni standard sono state riassunte in un indicatore, il quale serve in parte per correggere l'esercizio finanziario, cioè per rivedere l'attribuzione di fondi a favore dei comuni.

Vi porto un esempio per rendere, spero, un po' meglio intellegibile il punto. Da un lato c'è il fatto che nel nostro Paese ci sono circa 500 comuni che non offrono del tutto il servizio di polizia locale. In questi comuni esistono bisogni di polizia locale, esistono determinate caratteristiche che incidono sulle modalità di produzione potenziale di questo servizio, ma non c'è alcuna spesa per la polizia locale. La questione è se attribuiamo o no ai comuni che oggi, nella congiuntura attuale, non offrono questo servizio alcune risorse che consentirebbero loro potenzialmente di attivare questo servizio. Questo è fondamentalmente il punto che è stato affrontato in termini alquanto complessi nella seconda parte del documento SOSE.

Una delle questioni su cui credo che la Commissione dovrà riflettere è come mettere insieme questi due aspetti, da un lato un profilo di natura fondamentalmente finanziaria, ossia come ripartire un fondo complessivo di risorse fra i diversi comuni sulla base di caratteristiche meritorie degli stessi comuni, e, dall'altro, come risolvere il problema delle quantità delle prestazioni, cioè se condizionare questo esercizio finanziario con il fatto che alcuni comuni offrono di meno o eventualmente di più di quanto dovrebbero nei termini di queste prestazioni.

Nel settore che stiamo considerando, quello della polizia locale, la questione può apparire un po' bizzarra, in quanto gli *output* e le prestazioni si misurano in termini di prestazioni intermedie come le multe o le rimozioni delle automobili. Quando parleremo, invece, di asili nido nell'ambito della spesa sociale e, quindi, di *output* di diversa natura, che hanno un immediato impatto sul benessere delle collettività locali, evidentemente la questione assumerà una natura, un significato e un impatto diversi.

Questa è la struttura generale delle elaborazioni della SOSE, la quale poi applica questi indicatori di fabbisogno finanziario fondamentalmente riproporzionandoli a un problema di riparto. Tali indicatori servono per ripartire in termini percentuali fra i 6.000 comuni delle regioni a statuto ordinario un fondo generale. Il fondo generale ovviamente non è una questione che viene affrontata nelle riflessioni della SOSE, perché dipenderà probabilmente all'inizio dalla spesa storica ed eventualmente, in un futuro, dalle valutazioni macrofinanziarie che si svolgeranno riguardo a quanto dedicare alle diverse funzioni da parte del sistema finanziario nazionale.

Volevo sottolineare un punto un po' procedurale, ma che credo sia di grande rilevanza. Come si va avanti ? Sappiamo che esiste un calendario fissato dal decreto e poi aggiornato per l'elaborazione dei fabbisogni standard delle diverse funzioni fondamentali dei comuni. La questione è se aspettare che tutti i fabbisogni standard siano pronti per introdurli nel meccanismo del sistema perequativo comunale oppure se iniziare ad applicarli, sostituendo progressivamente il livello attuale di spesa storica e informando il sistema di riparto sulla base di questi calcoli.

Questo è un punto di una discreta complessità dal punto di vista tecnico e io credo che sia una questione da affrontare probabilmente in termini positivi. Dobbiamo utilizzarli, dobbiamo vedere innanzitutto anche come funzionano, ma dob-

biamo certamente valorizzarli fin da subito per cercare di sostenere l'operazione dei fabbisogni standard.

PRESIDENTE. Grazie molte anche al professor Zanardi. Mi pare che abbiamo raccolto numerose informazioni estremamente utili.

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

MARCO CAUSI. Grazie, presidente. Mi permetta di rilevare, nel ringraziare il professor Antonini e il professor Zanardi, che mi ritengo insoddisfatto di quest'audizione. Mi scuseranno i colleghi, ma mi ritengo insoddisfatto. Noi eravamo convocati sui fabbisogni standard. I fabbisogni standard sono un esercizio importante di *spending review* avviato con una norma di legge, con un decreto di attuazione elaborato in questa Commissione. Forse la mia insoddisfazione dipende dal fatto che siamo tutti ansiosi di vedere anche numeri e quantificazioni. Certamente il professor Zanardi ci ha raccontato l'esercizio con grande maestria e abilità, ma, non avendoci portato numeri, grafici e tabelle, è molto difficile per la Commissione valutarlo.

Capisco che forse una restituzione di questo primo studio sulla polizia locale con i numeri sarebbe sembrata troppo tecnica, ma invito il presidente, insieme alla COPAFF, a organizzare una sessione più tecnica, a cui partecipino le colleghe e i colleghi che desiderano farlo e in cui visionare i numeri. Francamente, per quanto mi riguarda, se non vedo numeri, tabelle, equazioni e scostamenti, chi sta sopra la retta o sotto – peraltro, si tratta di una retta « n » dimensionale molto complicata – non mi raccapezzo.

Alle due domande che il professor Zanardi ci poneva, io *a priori* ho alcune risposte, ma prima di fornirle vorrei vedere i numeri. La prima risposta sarebbe che, se questo primo esperimento funziona nelle valutazioni tecnico-scientifiche e metodologiche che la COPAFF effettua, certamente lo metterei a disposizione di tutti gli amministratori comunali, almeno perché lo assumano come termine di confronto o *benchmark*, in rapporto alla loro situazione specifica, individuando gli elementi guida *(driver)* di costo di servizio devianti o virtuosi delle loro specifiche situazioni, anche indipendentemente da quando entrano in uso ai fini del riparto e della valutazione della differenza fra fabbisogni e capacità fiscale. Metterei a disposizione una sorta di primo cruscotto gestionale per gli amministratori.

Dopodiché, se esso funziona, userei i costi standard il prima possibile. Non aspetterei di averli tutti. Perlomeno aspetterei di averli per pezzi di spesa rilevante e dopo averli verificati magari per alcuni mesi come cruscotto gestionale.

Come ripeto, queste sono mie considerazioni *a priori*, che avrei potuto illustrare anche senza sentire le audizioni, e potrebbero venire confermate da una conoscenza più specifica degli studi quantitativi e dei numeri. Invito il presidente a organizzare un momento tecnico in cui magari si abbia un po' più di tempo, per esempio un lunedì pomeriggio, così che possiamo guardare anche i numeri.

Inoltre, presidente, mi permetto di osservare che, non essendo stata questa Commissione convocata con l'IMU tra i punti dell'ordine del giorno, non mi sentirei di discutere delle considerazioni che abbiamo ascoltato dal professor Antonini, che ritengo essere piuttosto un esercizio accademico e, in questa fase, un esercizio molto teorico.

Noi abbiamo letto tutti ieri delle aperture del Governo sulla questione dell'IMU. Ci sembrano in linea con il documento che questa Commissione bicamerale non più di due settimane fa ha approvato come atto di indirizzo. Siamo contenti che il Governo abbia manifestato queste aperture, ma mi sembra presto forse per un approfondimento tecnico: si prestano a un dibattito teorico, ma non a una discussione in Commissione. Se dovessimo tenere un seminario accademico su questi argomenti, io avrei almeno un'altra ipotesi o due, oltre a quelle che il professor

Antonini ha esposto, ma non so se questo sia il momento o la sede in cui discuterle.

Di ipotesi ce ne sono tante oltre alle due che il professor Antonini ha illustrato: forse anche su questo punto potrebbe essere il caso di tenere un seminario metodologico e accademico con gli esperti e con la COPAFF, prima di impegnarci in una discussione politica e parlamentare su un argomento tanto delicato.

PRESIDENTE. Onorevole Causi, indubbiamente ci sono materie che devono essere ulteriormente approfondite, a partire proprio da quelle da lei indicate. In ogni caso ricordo a tutti che la prossima settimana è prevista un'audizione con la SOSE e con l'IFEL sullo stesso argomento. Spero che riusciremo a svolgere una prima disamina dei dati in quella sede. Laddove così non fosse, non vi è nessuna resistenza, mi sembra anzi un'iniziativa opportuna, a organizzare un incontro tecnico con i professori Antonini e Zanardi – magari verrà anche il professor Longobardi e altri che loro riterranno di poter invitare per accompagnarli – per fare esattamente quanto è stato chiesto dall'onorevole Causi. Sono assolutamente d'accordo.

GIULIANO BARBOLINI. Ho l'impressione – parlo per me – che la discussione difficilmente si discosterà dall'asse che richiamava il collega Causi. Anch'io sono rimasto inizialmente un po' sconcertato e poi molto deluso da quest'audizione. Ero venuto con l'aspettativa di prendere finalmente visione di alcuni numeri e dati.

Io ho capito, se posso essere un po' malizioso, che la premessa e l'inquadramento sull'IMU, essendo pure questo un tema di assoluta importanza e di massima attenzione in questo momento, ha un po' il profilo dello strumento di distrazione di massa, cioè serve a convogliare una discussione o a sollecitare un'attenzione su un tema importante, ma che funziona come diversivo. Ci è stato riferito che si tratta solo di una prima raffigurazione di alcuni elementi, suggestioni e tematiche, il che è giustissimo, però questa è una sede particolare, siamo in audizione con la pubblicità fornita dal circuito audiovisivo interno, e immagino che molti potrebbero essere interessanti a concentrarsi su questi profili. Alcune delle questioni che ci sono state riferite, pur importanti, lo sottolineo, non rappresentano temi all'ordine del giorno.

Vi è un'estrema complessità nel far quadrare una dimensione compiuta che salvaguardi il principio dell'autonomia tributaria e che contemporaneamente rispetti princìpi fondamentali come quello della perequazione verticale. Io credo che si debbano escludere ipotesi a prescindere dalla legge n. 42 di forme di compensazione orizzontale e che si debba riequilibrare il prelievo sulla base dell'esigenza di garantire che lo Stato abbia le risorse necessarie ad alimentare il fondo perequativo.

Da questo punto di vista le questioni che venivano richiamate, connesse al documento fornito dall'Agenzia del territorio in Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, contenente il dato per cui il 5 per cento dei soggetti detengono il 25 per cento del patrimonio immobiliare, sono un elemento su cui è giusto richiamare l'attenzione e riflettere, ma credo anche che bisogna elaborare ulteriori ipotesi, verificarle e confrontarle nelle sedi appropriate e con gli interlocutori istituzionali più competenti, tra cui sicuramente c'è anche questa Commissione, insieme a quelle parlamentari di merito.

Sono assolutamente fiducioso che il professor Zanardi sarà in grado di suggerire una quadratura del cerchio. Non ho dubbi che ciò avverrà e, quando ci sarà la possibilità di entrare nel merito, lo farò ben volentieri. Oggi, però, noi eravamo qui per sentirci raccontare del lavoro della COPAFF e della SOSE e io sono molto deluso.

Sono molto deluso perché, in primo luogo, ho l'impressione che siamo anche in un clamoroso ritardo o comunque in un significativo ritardo rispetto alla tempistica a suo tempo delineata.

In secondo luogo, almeno su questa prima ipotesi, la scheda sulla polizia lo-

cale, che non mi pareva neanche di particolarissima complessità, per poterne discutere bisognerebbe vedere come è stato impostato l'approccio al tema. Sinceramente mi pare che gli elementi siano assai difficili da poter sviscerare.

Il professor Zanardi, secondo me, ha infiocchettato bene gli elementi, li ha presentati con molta avvedutezza, però anche il rapporto quantitativo su quante multe sono state emesse è da approfondire. Immagino che il dato sarà quello, ma sarà tale anche in ragione della densità della popolazione, dei flussi di mobilità. Altrimenti, se si considera solo quante sono le multe in sé, ovviamente può essere tutto bene o tutto male.

Anche per la questione che veniva richiamata dei 500 comuni che non svolgono la funzione di polizia scontiamo i peccati originali che poi tornano a produrre le loro conseguenze negative. Se la funzione di polizia locale è una funzione fondamentale dei comuni, come io penso che effettivamente sia, quei 500 comuni non avranno le condizioni per gestirla autonomamente, ma devono farlo in forma associata. Le leggi regionali hanno normato standard prestazionali che definiscono modelli e relazioni che obbligano alla gestione in forma associata.

Questi elementi entrano nel cono di focalizzazione del lavoro che la COPAFF svolge oppure no? Altrimenti torna il dubbio che io ho sempre avuto. Io credo che si sarebbero dovuti fissare alcuni criteri prima: al di sotto di una data soglia determinate funzioni si gestiscono solo in forma associata con determinati standard e con determinate prestazioni, dopodiché si declinano nella fase di esame e di valutazione.

Se ciò non avviene, alla fine il risultato è che proviamo a tirare una media di costo standard e poi l'applichiamo per il riparto delle risorse, il che non è il federalismo della legge n. 42 e non è neanche l'idea di federalismo e di autonomia che ho io – forse posso sbagliare – nel rapporto con le autonomie locali.

Per venire a capo di questa problematica affronto anche la questione se aspettiamo di averli tutti o iniziamo prima a usarli. Se fosse possibile, dovremmo aver cominciato già a usarli, magari non per calcolare quanto viene erogato, ma come segnale di avviso su quanto un ente è sfasato rispetto a un costo ipotetico standard e perché è sfasato, usando tale indicatore anche per leggere la capacità di cogliere effettivamente i profili qualitativi di natura del servizio.

Questo è il grande limite che noi ci portiamo dietro da quell'impostazione un po' troppo rigida utilizzata soprattutto per altre finalità e con altri scopi. Era molto difficile ipotizzare che si potesse effettivamente fotografare un dato qualitativo. Ricordo di avere anche presentato, a suo tempo, alcuni emendamenti, purtroppo rigettati dall'allora maggioranza della Commissione, che secondo me si dimostrano ora non del tutto immotivati.

Questa discussione urge, altrimenti non è vero che noi facciamo la *spending review* attraverso questo strumento o effettuiamo un uso distorto di una *spending review*, perché la *spending review* si può svolgere effettivamente se noi facciamo esplodere alcuni punti di contraddizione, alcuni elementi di disarmonia, sulla base dei quali si va a incidere. Se la usiamo semplicemente per stabilire che tutti dobbiamo vestire la taglia 46, io sarei, portando la taglia 50 drop 6, consegnato a una drastica cura dimagrante, che però vorrei aver definito prima come criterio generale, per sapere se il modello a cui riferirsi è effettivamente la taglia 46 oppure se si può avere un margine di tolleranza.

Concludo osservando che abbiamo bisogno di vedere carta, numeri e valutazioni che ci aiutino a capire i criteri e soprattutto di vedere una tabella di sviluppo di questi lavori che sia effettivamente corrispondente alle aspettative derivanti dagli impegni assunti o almeno di capire dove bisogna intervenire per correggere. Ci saranno state sicuramente anche oggettive motivazioni di ritardi dovuti a risposte non adeguate da parte forse degli stessi comuni che dovevano compilare i questionari. Ci sono sicuramente delle spiegazioni, non sto facendo processi

alle intenzioni a nessuno, né cerco un responsabile. Non mi interessa nulla, ma mi interessa che gli strumenti di cui abbiamo parlato e con cui possiamo avere l'opportunità di poter orientare alcune scelte siano effettivamente disponibili e anche un po' più affidabili di come stanno apparendo sulla base di queste prime anticipazioni.

PRESIDENTE. Al senatore Barbolini vorrei precisare, così sgombriamo il campo da un argomento per evitare che altri si trattengano sullo stesso tema, che il presidente Antonini, come confermerà, è assolutamente disponibile a tenere un incontro tecnico mirato. Io proporrei in linea di massima, ma lo decideremo in sede di Ufficio di presidenza, che, audite la SOSE e l'IFEL la settimana prossima, si organizzi con il presidente Antonini per quella successiva l'incontro sui dati e sulle cifre e possibilmente sulle tabelle, almeno per una parte, cioè per la parte che ha già avuto un riscontro. Mi sembra sicuramente utile.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Chiarisco subito l'equivoco. C'è un problema anche metodologico e giuridico. La COPAFF deve approvare i dati e condividerli. Nel decreto sui fabbisogni standard è richiesta la condivisione all'interno della COPAFF.

La COPAFF ha appena ricevuto i dati e quello di cui vi abbiamo voluto partecipare è il lavoro istruttorio che stiamo svolgendo. Per questo motivo non abbiamo portato le tabelle, i numeri e la loro esposizione, pensando di procedere per gradi.

Si tratta di un processo imponente e SOSE, secondo me, ha svolto un lavoro importantissimo insieme con IFEL. È stata un'idea molto importante quella che si è avuta e che ha richiesto due anni di lavoro, perché i 6.700 comuni che hanno risposto ai questionari hanno comportato un lavoro davvero imponente. Esso non può essere applicato quest'anno, perché è stato previsto che parta dall'anno prossimo e, quindi, così avverrà. C'è anche il tempo per strutturare il lavoro già avviato.

La COPAFF ha bisogno del tempo tecnico, dei quindici giorni di tempo che ci vengono concessi da quando i dati ci vengono consegnati, per arrivare all'approvazione ed esprimere il proprio parere sulla nota metodologica. Noi pensiamo di venire in Commissione con il parere sulla nota metodologica e con tutto il materiale. Siamo chiamati a esprimerci su quella nota metodologica ufficialmente come COPAFF, che comprende trenta componenti. Questa era solo un'anticipazione.

PRESIDENTE. Mi sembra molto ragionevole. Come suggerivo prima, la settimana prossima, mi pare il giorno 20, terremo le audizioni della SOSE e dell'IFEL. La settimana successiva, o comunque prima della fine del mese, non appena la COPAFF avrà completato questo doveroso *iter*, agiremo come stabilito, con una nuova audizione della COPAFF.

MARCO CAUSI. Le motivazioni portate dal professor Antonini sono più che comprensibili e, quindi, aspettiamo il momento in cui possiate esporci i dati. Mantengo il punto, e lo ripeto anche a beneficio dei colleghi, per cui, quando ci verranno esposti i dati, io preferirei, anche se magari sarà un po' più noioso e un po' più lungo, avere un'esposizione il più possibile non pretendo dettagliata, però con un buon tasso di approfondimento di dati, tabelle e grafici. Anche se può essere un po' più noioso, cerchiamo di farlo in condizioni in cui possiamo guardar bene tutti i dati.

PRESIDENTE. Io penso che sicuramente troveremo il modo di organizzare un incontro più approfondito.

GIULIANO BARBOLINI. Presidente, prendo atto e aspetto con interesse. Il professor Antonini non me ne vorrà, ma, anche senza invadere gli ambiti di competenza della Commissione e l'espressione di un parere formale, si poteva costruire un intervento che consentisse al nostro incontro di oggi di esprimere alcune suggestioni o indicazioni di cui eventualmente

anche la stessa COPAFF potesse avvalersi, nel momento in cui dovrà esprimere un'opinione sulla nota metodologica.

Io credo che il meccanismo dell'interlocuzione, nel rispetto dei ruoli, delle identità, delle autonomie e delle riservatezze, potrebbe essere più virtuoso nell'interesse del risultato finale. Penso semplicemente questo.

PRESIDENTE. Non ho nemmeno lontanamente l'intenzione di difendere la COPAFF, che pensa benissimo a difendersi da sé, però è anche obiettivamente riscontrabile che i dati ai quali facciamo riferimento sono stati ricevuti a metà della settimana scorsa. Forse siamo stati troppo tempestivi. Non siamo in ritardo, forse, anzi, siamo stati troppo tempestivi a chiamare il professor Antonini, il professor Zanardi e la COPAFF a riferire, ma è stato comunque utile, secondo me. In ogni caso andremo al cuore dell'obiettivo con l'incontro che stiamo programmando.

ROLANDO NANNICINI. Ringrazio per la presenza e mi attengo alla relazione di Antonini e Zanardi. Io credo che, quando noi discutiamo, ci facciamo prendere troppo dalle novità. La stampa ci invita a discutere di alcune questioni, mentre il lavoro di una Commissione tecnica e di una Commissione bicamerale deve essere un lavoro faticoso e attento di riflessione sull'attuale situazione.

Possiamo condividere tutti il fatto che l'IMU divenga un'imposta totalmente comunale, ma non si possono svolgere troppe riflessioni non sottoposte a una valutazione politica. Condivido il fatto che le imprese siano penalizzate nell'attuazione dell'IMU. È una mia valutazione e io ritengo che il professor Antonini su questo punto abbia ragione.

Se per la rendita del piccolo negozio applico l'indice di moltiplicazione e determino un nuovo valore, posso vedere che prima nell'ICI si moltiplicava per 39, mentre ora per 55, con un aggravio del 63 per cento rispetto all'ICI precedente, dimenticando che anche il piccolo negozio forse è un bene strumentale.

Sui fabbricati agricoli abbiamo discusso attivamente e ne abbiamo riconosciuto la questione in sede di conversione del decreto n. 16 del 2012. La presenza delle attività produttive nella vita amministrativa di un ente locale è anche un aggravio. È fenomeno di benefici, ma anche di costi dell'elemento di attuazione. Nel proporre di reintrodurre – è una riflessione proprio accademia la sua, professore – una separazione nell'IMU fra residenza e attività produttive, io sento l'esigenza che voi, nella vostra attività di studio e di riflessione, approfondiate quello è successo sui moltiplicatori, cioè sull'indice di moltiplicazione che sulla base della rendita determina il valore imponibile.

Con riferimento a una puntata di *Porta a porta*, non ho sentito nessuno del mondo accademico ribellarsi. Noi che facciamo politica non abbiamo più voglia di ribellarci, andiamo alle assemblee e partecipiamo ai dibattiti. Nessuno si è ribellato al dato che veniva fornito, per cui una abitazione di 100 metri quadri in un quartiere medio di Roma l'IMU, con l'aliquota massima al 10,6 per mille per una seconda casa, ammonta, secondo il cartello esibito in trasmissione, a 6.733 euro rispetto ai 1.300 euro dell'ICI del 2011, quando l'aliquota per la seconda casa era al 7 per mille. Era presente il sindaco di Roma e scuoteva la testa. Gli enti locali si sono trasformati in esattori, hanno messo l'IMU al massimo e non è stata nuovamente aumentata l'IRPEF sul possesso della casa a disposizione. Non si è proferita una parola.

Stiamo compiendo del terrorismo. La prego, professore, quando si interviene su questa materia, di essere molto attento. Io condivido ciò che lei afferma sul tema delle attività produttive, però non reintroduciamo nel dibattito nazionale una nuova tassa sulle attività produttive con caratteristiche nazionali e non pensiamo nemmeno a franchigie di patrimoniali o altro.

Fate bene a studiare ipotesi, ma deve essere pura accademia.

Passo al secondo aspetto. Noi abbiamo avuto alcuni studi non casuali e non corrispondenti al campione da parte del-

l'ANCI. L'ANCI ha emesso un comunicato in cui ha annunciato che si aumenterà questa percentuale. È stato un altro atto di terrorismo. Da cittadino italiano mi aspetto un atteggiamento rigoroso da parte di chi studia questi argomenti, perché nel rigore troviamo le soluzioni, mentre senza rigore aumentiamo la confusione dell'informazione.

Noi dobbiamo avere sull'IMU dati precisi verso il 25-30 giugno, dati che ci indicheranno quanto è stato versato con la prima rata e come ha reagito il Paese rispetto a un'operazione che io ho approvato votando a favore. Mi assumo la responsabilità di averla condivisa, ma ritengo di doverla modificare in alcuni aspetti, come lei sostiene. Quando si svolgeranno approfondimenti di carattere tecnico, la prego di condividerli con il Governo, di discuterne con noi, ma di evitare che ci siano anticipazioni sulle riflessioni che ho sentito oggi.

Per quanto riguarda, invece, i costi standard, ho ancora bisogno di avere un quadro. Sono puerile nelle mie riflessioni, estremamente banale. Si sta parlando per i comuni di 68 miliardi di spesa annua, per le province di 12,8 miliardi e per le regioni di 160 miliardi, di cui 106-107 riferiti alla sanità, su un bilancio complessivo di 802. Sono molto felice se escono i soldi, però, conoscendo le situazioni, usciranno equità, buona amministrazione, buongoverno, ma penso che ritenere che, con riferimento alla *spending review*, agire dove i comuni non hanno più risorse in cassa e non hanno più disponibilità per gli investimenti, pretendendo che ne escano soldi, sia come giocare alle *slot machine*.

Voglio essere preciso su questo aspetto. Non conosco e non comprendo perché si sia dovuto raccogliere tutto su 6.700 comuni. Avremmo potuto anticipare, con un'attenta statistica, un campione che corrispondesse all'intera popolazione, selezionato in maniera casuale, nelle 15 regioni a statuto ordinario e avere alcune anticipazioni.

La stampa presenterà una nuova panacea: i costi standard. Con i costi standard si risolveranno i problemi del Paese; ma poi nessuno fa nulla, professore. Io sono molto duro da questo punto di vista. Ritengo che lei abbia ragione oggi ad averci riferito che vuole valutare i dati. Li valuti bene e ce li presenti in termini coerenti. Troverete sempre molta disponibilità quando si apre un processo di riforma, ma, quando il processo di riforma è svolto per bandierine oppure annunci, come quello delle multe o dei vigili, io resto stupito.

Perché si è iniziato dai vigili ? Non ho capito. Con tutto il caos che vige nei servizi sociali e in tutti i servizi si inizia a parlare delle multe e dei vigili ? Vedo già l'articolo appetitoso: « Quante multe si pagano in Italia » o « Quanto costa produrre una multa ». Vedo già un articolo appetitoso. Poiché, però, vorrei anch'io un giorno fare il giornalista sapiente, mi divertirei a scrivere un articolo su quello che verrà presentato in merito a questi aspetti.

Vi chiedo, dunque, molta delicatezza e attenzione. Noi ci siamo permessi di elaborare un documento. È una traccia che, specialmente al punto 3, elabora molte osservazioni sulla *spending review*. È un po' illusorio anche il nostro documento della Commissione, che vorrei non fosse citato con l'obbligo di condividerlo.

Bisognerebbe condividere la disponibilità ad avere almeno una comune visione e a non sperimentare in termini accademici troppe modifiche dell'IMU. Condivido quanto lei sostiene nella parte delle attività produttive, lo condivido pienamente, finalmente qualcuno lo afferma. Non l'ho mai letto in modo diffuso, però terrei le altre riflessioni molto a livello di accademia e come riflessioni di carattere personale. Grazie.

PAOLO FRANCO. Condivido appieno e, quindi, non entro nel merito, per la parte che riguarda i fabbisogni standard quanto asserito dai colleghi che mi hanno preceduto, in particolar modo dall'onorevole Causi: abbiamo bisogno di dati e di numeri e, quindi, dovremmo aggiornarci quando questi dati e queste proiezioni saranno definiti e ci consentiranno di svolgere le nostre valutazioni.

Se non fosse per l'introduzione dell'argomento IMU, anche se non è oggetto di quest'audizione, il mio intervento sarebbe finito qui. Condivido le considerazioni del collega Causi. Mi preoccupa, invece, proprio quanto ho sentito a proposito dell'IMU. Anche se non è oggetto dell'audizione di oggi, è una questione che ci ha visti discutere lungamente durante l'approvazione dell'atto di indirizzo, che, come sapete, io condivido non *in toto*. In alcune parti sono fortemente critico, tra cui proprio quelle che riguardano l'IMU.

Per questo motivo, relativamente a questo argomento, vorrei porre l'attenzione sulla necessità di salvaguardare le prerogative di legge che vengono assegnate a questa Commissione, non fini a se stesse, perché questa Commissione conosce tutto l'*iter* del federalismo fiscale. Mi auguro che quel documento, comunque tale atto di indirizzo sarà valutato dalle Camere, si trasformi in alcuni decreti o bozze di decreti legislativi che il Governo approverà e trasmetterà a questa Commissione, e che questa Commissione, con il supporto tecnico della COPAFF, ovviamente, con le sue proposte e i suoi dati, come previsto dalla legge delega, abbia modo di esaminare tali decreti e di esprimere il proprio parere, con le proprie richieste di modifica, come ha sempre fatto.

La mia preoccupazione è di aver visto quelle che ho definito più volte « entrate a gamba tesa » del Governo nel processo di federalismo fiscale, legittime, per carità, ma al di fuori del processo, dello studio e dell'esame complessivo che aveva svolto questa Commissione.

Il professor Antonini, nel momento in cui parla di ipotesi IMU totalmente comunale, un auspicio scritto anche nell'atto di indirizzo con alcune diversità di opinioni in merito alla prima casa, descrive che cosa succede dopo. È evidente che le analisi sono molto approfondite.

Volendo essere assolutamente sintetico, il mio auspicio è quello che la Commissione continui negli ultimi mesi di questa legislatura magari con un intervento a seguito di una bozza di decreto del Governo che possa riordinare l'IMU in maniera più equa, secondo il mio punto di vista, rispetto a come è stata poi modificata. Allo stesso modo invito la COPAFF e la Commissione a voler considerare le linee guida da noi elaborate nella legge delega.

Ho sentito che il professor Zanardi parlava di perequazione dei comuni e di fondo verticale od orizzontale. A me piacerebbe, secondo la mia cultura, che fosse un fondo orizzontale, ma la legge delega dispone che sia verticale. Se poi lasciamo l'IMU così com'è ai comuni, dovranno poi esserci coperture, per altri versi, nel bilancio dello Stato. A ciò rispondo anche ricordando che la legge n. 42 parlava di invarianza del carico fiscale nel procedimento di attuazione del federalismo fiscale.

In tal caso non possiamo parlare di patrimoniale che va allo Stato. Noi siamo la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. Ci sono strumenti che io non condivido, perché io ritengo che l'IMU debba essere come prima, e che necessitano di una copertura, perché poi l'IMU deve rimanere tutta ai comuni. Le norme che stabiliranno questo sono estranee al federalismo fiscale, salvo nella parte in cui noi ponessimo fine all'addizionale IRPEF.

Se rimaniamo nei binari della legge delega e dell'atto di indirizzo che è stato discusso e approvato, allora anche il lavoro della COPAFF, così come gli ultimi mesi della nostra Commissione, può essere proficuo. Diversamente ritengo – non c'è in questo momento il collega Stradiotto, che ha presentato un disegno di legge sull'IMU sulla falsariga di quanto abbiamo discusso – che sia tutto legittimo e giusto, ma torno a ripetere in questa Commissione che noi dobbiamo operare nel rispetto degli indirizzi della legge delega.

Professor Antonini, lei parla di un'IMU totalmente comunale, però poi propone anche di assegnare allo Stato l'IMU delle imprese, eventualmente per metà gettito. Io credo che queste idee debbano essere totalmente abbandonate, perché non sono né nella legge delega, né nell'atto di indirizzo, né negli auspici che ho sentito in questa Commissione.

Dobbiamo concentrarci su un miglioramento del federalismo fiscale. Potremmo parlare anche, ne ho accennato prima, di un discorso sul fondo perequativo, ma che vada nella direzione del processo finora sviluppato. Se noi intendessimo cambiare totalmente il processo intercorso, penso davvero che in questi ultimi mesi della legislatura non potremmo fare nulla in tal senso.

Chiudo con questo auspicio. Si è osservato che l'ordine del giorno è sui fabbisogni standard e che non dobbiamo parlare di IMU. Non condivido questa posizione, perché le sue osservazioni mi hanno dato modo di esprimere il mio pensiero, che in parte ho sentito anche essere stato espresso dal presidente La Loggia.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Franco. Vorrei precisare – compiamo un'ulteriore precisazione – che l'audizione di oggi è sull'attività della Commissione e, in particolare, sullo stato d'attuazione del procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard. Il professor Antonini non è andato fuori tema, ma ha trattato l'uno e l'altro punto e, per quanto concerne il secondo, ha dato conto dello stato dell'arte per quanto riguarda i costi standard. Siamo assolutamente in tema. Certamente avremmo sperato che nel frattempo fossero arrivati i dati, in maniera più tempestiva. Sono arrivati a metà della settimana scorsa e ne prendiamo atto.

MAURIZIO LEO. Io mi sento di ringraziare il professor Antonini e il professor Zanardi per l'informativa che ci hanno fornito. La questione dei fabbisogni standard non può essere risolta sbrigativamente con la sola predisposizione delle tabelle. Come giustamente ha affermato il professor Antonini, le tabelle e i numeri crudi, se non spiegati attraverso la nota metodologica, non hanno senso.

Voglio portarvi l'esperienza di ciò che ha fatto la SOSE in materia di studi di settore. Voi sapete che la SOSE ha una lunga esperienza sul versante degli studi di settore e ha ricostruito i meccanismi per raggiungere i ricavi congrui, la coerenza e via elencando. Per fare ciò, però, ha dovuto spiegare i diversi passaggi. In mancanza di una spiegazione puntuale io penso che ci troveremmo tutti, nonostante l'alta esperienza di molti colleghi sui numeri, in difficoltà. Se non riusciamo a capire qual è il percorso logico per arrivare a tali conclusioni, penso che ci troveremmo tutti a mal partito e discuteremmo di « aria fritta ».

A mio modo di vedere, la base di partenza, ed è questo che io penso che si debba richiedere all'IFEL e alla SOSE, sta nel farci capire bene i passaggi, la nota metodologica attraverso la quale si può arrivare a sostenere che il numero è X piuttosto che Y, altrimenti siamo tutti disorientati.

Come primo passo io mi sentirei di rivolgere non al professor Antonini e al professor Zanardi, che già ci hanno fornito un'informativa generale, ma alla SOSE e all'IFEL la richiesta di fornirci le tabelle. Se, però, non ci fanno capire a monte qual è il ragionamento che sta dietro ai numeri e alle tabelle, non sappiamo dove andare. Questo è il primo aspetto.

Il secondo aspetto riguarda la vicenda dell'IMU. Ringrazio il professor Antonini perché ha tirato fuori un argomento che ritengo nodale, che è quello della tassazione delle imprese. Sul versante delle imprese è chiaro che bisogna porre in essere un riequilibrio, perché oggi le imprese sono, al pari di altri, tra i soggetti più colpiti dal nuovo meccanismo dell'IMU.

In quest'ambito mi sembra che forse un passo ulteriore debba essere compiuto. Nell'ambito degli immobili delle imprese noi dobbiamo distinguere l'immobile strumentale in senso tecnico dall'immobile patrimoniale e dall'immobile merce. L'immobile strumentale, che è quello che viene immesso nel processo produttivo, sia esso strumentale per natura o per destinazione, deve seguire anche ai fini IMU alcune regole, come anche l'immobile merce. Ricordiamoci che nella normativa recente è stato previsto che l'immobile merce, ma-

gazzino non utilizzato e invenduto, subisce una tassazione diversa, il 3,8 per mille, rispetto alle altre tipologie.

L'immobile patrimoniale è un'altra realtà, perché è un immobile che l'impresa possiede, ma che non viene immesso nel processo produttivo, anche se fa parte dei beni patrimoniali dell'azienda. È in bilancio, ma non è un bene che serve a produrre fatturato e ricavi. Io mi sentirei di trattarlo in modo autonomo, come possiamo trattare l'immobile della persona fisica. Svolgerei, dunque, un passaggio o un ragionamento su questo aspetto.

Aggiungo un'ultima considerazione sul discorso del patrimonio immobiliare detenuto dal 5 per cento della popolazione. Bisogna andare a leggere un po' dentro questo dato. È vero che sembrerebbe dai dati nudi e crudi che ci sia una parte di soggetti residenti che detiene un patrimonio consistente, però dovremmo spacchettare questo dato e vedere quanta parte si riferisce a persone fisiche e quanta a soggetti imprese e società di capitale, ossia soggetti che pagano l'IRES.

Io penso che questi elementi debbano essere approfonditi e mi sembra che la Commissione stia portando avanti un lavoro coerente e corretto per esplorare come ci si sta muovendo. Anch'io sono in attesa di questi dati, però con le avvertenze che ho illustrato. Grazie.

PRESIDENTE. Ritengo opportuna la precisazione dell'onorevole Leo. La settimana prossima, quando verranno SOSE e IFEL, avremo cura di avvisarle sul tipo di documentazione che vorremo avere disponibile, in maniera tale che non ci deludano e ci portino non soltanto alcuni dati, anche parziali, ma anche la nota metodologica, che è sempre assolutamente indispensabile.

WALTER VITALI. Intervengo per sdrammatizzare il tema dell'ordine del giorno. Hanno ragione i colleghi Causi ed altri, che si aspettavano, come anch'io mi aspettavo, un approfondimento maggiore relativo ai costi e ai fabbisogni standard, ma ha ragione anche il presidente nel ricordarci che l'ordine del giorno è stato formulato in quel modo.

Vorrei cogliere, però, l'occasione del mio intervento per proporre un tema un po' più generale, che, peraltro, è collegato a ciò che ha affermato il professor Antonini in apertura.

Il professor Antonini, presidente della COPAFF, ha apprezzato il documento che noi abbiamo approvato e anche il professor Zanardi si è riferito più volte a tale documento, che abbiamo approvato non senza discussioni che hanno attraversato anche i Gruppi al loro interno; è stato un approdo vero, che lo stesso vicepresidente Franco prima ricordava come importante. Noi ci aspettiamo che venga preso in considerazione dal Governo e seriamente.

Presidente, vado avanti. Seriamente significa che, qualora il Governo su questioni fondamentali avesse opinioni diverse, per carità legittime, deve farci il favore di venircelo a comunicare. Mi sta venendo il dubbio, o qualcosa più di un dubbio, che si stia parlando, per quanto riguarda l'IMU – dal momento che è stato introdotto l'argomento, è giusto parlarne – non di un decreto legislativo correttivo, in conformità con quanto previsto dalla legge n. 42, come abbiamo scritto nella nostra risoluzione, ma di un decreto-legge.

I giornali oggi parlano di questo. Il sito dell'ANCI riporta una dichiarazione del presidente Delrio, che, dopo l'incontro di ieri col Governo, parla di questo. Il Governo ritiene di dover procedere in quel modo ? Deve venire a comunicarcelo, perché la risoluzione di questa Commissione prevede altro.

Sull'IMU non aggiungo altre osservazioni. Sono d'accordo con il collega Causi e con quanti altri ne hanno parlato: è evidente che su questo punto, non appena saranno disponibili i dati del primo semestre, noi ci aspettiamo un serio approfondimento tra tutte le ipotesi in campo per arrivare almeno a individuare una possibile soluzione.

Il secondo punto riguarda i costi e i fabbisogni standard. La questione che io porrei alla COPAFF è la seguente e ne ha accennato prima il professor Zanardi: noi

abbiamo un calendario che prevede che entro il marzo del 2013 due terzi delle funzioni vengano definite e che entro la fine del 2013 l'insieme delle funzioni sia definito.

Il professor Antonini prima ha sostenuto che il lavoro è relativo solo a una di queste, forse neanche la più complessa. È stato un lavoro che è durato diversi mesi e che ha prodotto solo ora un risultato. La mia domanda è: siamo in condizione di rispettare i tempi ? Tra le due opzioni che ci sono state prospettate, verrebbe da sostenere, come è stato affermato anche prima, che dobbiamo cercare di accelerare tutto il processo.

È pur vero che la messa in funzione del meccanismo richiede altri interventi, ma intanto questo potrebbe servire alle nostre amministrazioni per rendersi conto di quanto costano i servizi che stanno rendendo e se ci sono margini per efficientarli. Poiché tutti riteniamo che il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard sia uno dei pilastri della legge n. 42, credo che in una situazione di difficoltà e di crisi come questa bisognerebbe chiedere un'accelerazione di questo percorso.

Come terzo punto lo stesso presidente Antonini ha affermato che la COPAFF è d'accordo in merito alla richiesta che si costituisca rapidamente la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il che non sta accadendo. So che non siete voi che dovete rispondere sul punto, ma prima o poi il Governo vorrà farci il favore di istituirla, dal momento che sono già stati compiuti tutti gli atti istruttori.

Al quarto punto io chiederei un'audizione del Viceministro Vittorio Grilli. Ci vuole spiegare che cosa intende fare il Governo perché fin da ora si attui ciò che la legge e anche la nostra risoluzione prevedono sugli obiettivi di servizio che dovrebbero essere individuati all'interno degli strumenti di programmazione annuale di finanza pubblica (la legge di stabilità, che non è lontanissima, ormai ci siamo quasi) e relativi documenti ?

Infine, il quinto e ultimo punto riguarda i LEP. Ci sono, si sta lavorando ? Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali mi risulta che si stesse lavorando. Che cosa intende fare il Governo ? Ho citato cinque dei punti fondamentali della nostra risoluzione che richiedono altrettante risposte puntuali.

La domanda, ovviamente, verte sulla questione dei costi e fabbisogni standard, ma il mio vuole essere un intervento un po' a cavallo tra la Commissione e l'Ufficio di presidenza. Consiglierei a tutti noi di non eccedere nelle sedute che vengono dedicate a uno di questi temi: o riusciamo a imbrigliare adesso l'azione di governo, operazione peraltro difficilissima, su un tema complesso e su cui sappiamo che non c'è un'attenzione prioritaria, perché adesso tutta l'attenzione è sull'Europa, oppure ci ritroveremo tra pochi mesi a dover scegliere tra dimetterci in massa oppure trasformare semplicemente le nostre sedute, che sappiamo essere propedeutiche ad atti decisionali importanti, in semplici luoghi in cui ognuno di noi esprime la sua opinione sul mondo. Non vorrei che arrivassimo a questo punto.

PRESIDENTE. Neanche io lo vorrei, per la verità. Non credo neanche lontanamente che ciò possa accadere. Condivido pienamente e, quindi, non ho nessuna difficoltà a comunicarvi che sono già in contatto con il Ministro Balduzzi e con il sottosegretario Guerra per la parte di attività conoscitive che avevamo già individuato.

Aggiungiamo immediatamente, perché mi sembra altrettanto indispensabile, il Viceministro Grilli, anzi, rivolgeremo l'invito al Presidente Monti – laddove potesse venire, ne saremmo tutti lieti – e poi, eventualmente, a Grilli. Anche in relazione ai ruoli rivestiti, mi sembra corretto agire in questi termini.

Do la parola ai professori Antonini e Zanardi per la replica.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Grazie, presidente. Terrei a chiarire che io ero stato molto attento all'ordine

del giorno che ci era arrivato e che parlava dell'attività della COPAFF. L'attività della COPAFF è anche quella di organo di consulenza del Governo. Quanto abbiamo osservato in relazione all'IMU non è estraneo al nostro compito, né una pura esercitazione accademica. Noi esercitiamo la nostra funzione, che poi il Governo è libero di considerare o no, però siamo un organo di consulenza complessivo sulla materia e, quindi, legittimamente possiamo discutere.

Ci interessava anche condividere i limiti di una precisazione: stiamo parlando di attività istruttorie e delle grandi linee con cui si può muovere quest'attività di consulenza rispetto a un problema che evidentemente è presente. Il nostro intervento andava in quella direzione.

Condivido molto le osservazioni dell'onorevole Leo in merito alla distinzione tra immobili strumentali e non strumentali. Secondo me, è un aspetto estremamente importante, anche perché, mi esprimo dal punto di vista accademico, ma da costituzionalista, c'è una sentenza della Corte costituzionale che pone alcuni problemi, per esempio, in relazione all'IRAP sugli immobili strumentali delle imprese. È un problema anche giuridico che deve essere considerato in relazione a un'ipotesi di revisione, un problema che esiste e che va considerato.

Credo che sia opportuno per il Paese che si apra un largo dibattito su un tema che l'opinione pubblica sente così vicino. Non sto portando soluzioni, ma illustrando ipotesi possibili di un dibattito che si può aprire sul tema all'interno di una Commissione che istituzionalmente svolge un'attività di consulenza al Governo e, quindi, può avanzare alcune proposte.

Ho parlato di un'attività istruttoria, evidentemente. Alcuni aspetti sono stati condivisi e altri meno, ma credo che ciò faccia parte del dibattito e che sia utile un confronto anche con l'autorevolezza che ha la Commissione in cui oggi siamo a parlare. Credo che sia utile per il Paese che ci sia un dibattito su questo tema.

Svolta questa precisazione, sui fabbisogni standard il passaggio che attende la COPAFF è delicato, perché si tratta di numeri, che peraltro arrivano dopo tanto tempo. I numeri, però, devono essere condivisi. La COPAFF esiste proprio per permettere la condivisione dei numeri.

Per questo motivo noi non abbiamo voluto portare numeri che non fossero stati condivisi all'interno dell'organo istituzionalmente deputato dalla legge a tale condivisione. Noi riteniamo questo un passaggio fondamentale. Dal momento che ci abbiamo impiegato due anni, pensiamo che si possa aspettare ancora una settimana, per avere la condivisione dei numeri all'interno della COPAFF con i comuni, le regioni, le province e gli altri rappresentanti del Governo. Mi sembra un passaggio fondamentale, previsto dal decreto legislativo n. 216.

A quel punto si può ragionare su quanto è stato elaborato, perché il processo non si chiude lì. Il decreto legislativo prevede che, una volta che si realizza la condivisione della COPAFF, la nota metodologica e la determinazione dei fabbisogni standard diventino uno schema di decreto che viene portato in Conferenza Stato-città e autonomie locali e trasmesso alla Commissione bicamerale sul federalismo fiscale e alle competenti Commissioni parlamentari, che esprimono il proprio parere.

Il processo non si chiude con l'approvazione del Governo, ma rimane aperto, come è avvenuto con i decreti legislativi. Non sono stati discussi prima che diventassero uno schema di decreto legislativo approvato dal Governo. Una volta che lo schema di decreto legislativo era disponibile, se ne è discusso nella Commissione parlamentare.

Questo mi sembra un passaggio delicato. Bisogna stare attenti al fatto che esista una base di condivisione con gli enti locali di questi numeri. Se girano numeri che non sono condivisi, il processo rischia di incepparsi. Mi sembra che quello dentro la COPAFF sia un passaggio importante, ma che non chiude il processo decisionale, perché c'è una doppia deliberazione del Consiglio dei ministri, che prima approva la nota metodologica col parere dalla COPAFF e la invia alle Commissioni parla-

mentari e poi la riapprova a seguito dell'esame delle Commissioni parlamentari, compresa quella sul federalismo fiscale.

È importante, secondo me, che tale processo sia seguito. Se noi avessimo portato i dati oggi, avremmo saltato la fase della condivisione con gli enti locali, che sono i destinatari di questo processo estremamente delicato. Sono numeri che determinano i finanziamenti e i processi di revisione della spesa.

Si tratta di un processo sul quale è utile prendere il tempo necessario, perché, dopo quarant'anni di spesa storica, finalmente passiamo a un criterio diverso. È importante che i passaggi, considerata la delicatezza dell'argomento, vengano seguiti nel modo corretto. Quando un comune si vedrà arrivare un coefficiente di riparto che indica che tale comune è destinato a ricevere meno risorse rispetto a quelle che riceveva con la spesa storica, è chiaro che si tratta di un passaggio molto delicato e che, quindi, richiede essere la condivisione degli organi istituzionali.

Se noi avessimo portato i dati senza condivisione, avremmo esposto il processo al rischio di un inceppamento, perché istituzionalmente l'obiezione sarebbe stata che i dati non erano stati condivisi. Il passaggio formale dentro la COPAFF mi sembra molto importante per arrivare a dati condivisi. Formalmente ritengo un passaggio molto importante quello dei fabbisogni standard. Credo che sia di grande delicatezza, proprio perché va a superare un criterio diverso, di cui tutti abbiamo riconosciuto l'inadeguatezza, e che avrà effetti pesanti sulla pelle dei comuni. È importante che ci sia, secondo me, la piena condivisione del processo.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della COPAFF*. Aggiungo soltanto un *flash* finale e premetto subito che sarò un po' indelicato e che probabilmente rischierò l'invasione di campo; tuttavia, considerato che remiamo tutti dalla stessa parte, cioè nel senso di rendere il più possibile intelligibile e consapevole la decisione su aspetti tanto complicati come i fabbisogni standard, mi permetto di rivolgere un modestissimo suggerimento alla Commissione parlamentare.

Io ritengo che l'audizione della COPAFF, una volta ovviamente condivisi i risultati della SOSE ed espresse le nostre valutazioni, debba essere antecedente rispetto a quella della SOSE e dell'IFEL.

La COPAFF, lo affermo per incensare un pochino me stesso e i colleghi, ha certamente le competenze per realizzare questa elaborazione, ma ha anche, in un certo senso, una distanza rispetto al dibattito più operativo e più tecnico nato tra la SOSE e l'IFEL, necessaria per valutare adeguatamente questi aspetti di grande complessità.

In questo senso la COPAFF potrebbe fornire un'indicazione generale, oltre che portare i numeri, e poi ulteriori approfondimenti di tipo tecnico-operativo potrebbero essere oggetto di ulteriori audizioni con la SOSE e l'IFEL.

PRESIDENTE. Grazie molte. Anche di questo aspetto parleremo tra breve nell'ufficio di presidenza convocato al termine dell'audizione.

Ringrazio il professor Antonini e il professor Zanardi per il loro intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,40.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 19 settembre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00

16STC0020550