

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MAURIZIO LEO

**La seduta comincia alle 8,20.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del vicepresidente vicario dell'ANCI, Sergio Chiamparino, del presidente dell'IFEL-Fondazione ANCI, Giuseppe Franco Ferrari, e del segretario generale dell'ANCI, Angelo Rughetti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale, l'audizione del vicepresidente vicario dell'ANCI, Sergio Chiamparino, del presidente dell'IFEL-Fondazione ANCI, Giuseppe Franco Ferrari, e del segretario generale dell'ANCI, Angelo Rughetti.

Ringrazio l'onorevole Chiamparino e gli cedo la parola, con la riserva, per me e per i colleghi, di rivolgergli, al termine del suo intervento, alcune ulteriori domande e di formulare talune osservazioni.

SERGIO CHIAMPARINO, *Vicepresidente vicario dell'ANCI.* Signor presidente, ringrazio lei e i componenti la Commissione per averci dato la possibilità di

prendere parte a questa importante audizione. Sono con me, come lei ha già detto, il professor Ferrari, presidente dell'IFEL, il dottor Rughetti e la dottoressa Scozzese, che potranno rispondere con più competenza di me su eventuali questioni che i componenti della Commissione vorranno porre. Aggiungo che abbiamo con noi un documento che lasceremo nella disponibilità dei componenti la Commissione — ma credo sia già nelle loro mani — come contributo ai lavori della Commissione stessa.

Da parte mia, vorrei solo sottolineare alcuni punti generali per arrivare a formulare una proposta, che mi auguro possa poi trovare un prosieguo anche in termini di iniziative legislative nelle forme che voi riterrete più opportune.

Il contesto è quello definito — se non ricordo male — dalla legge finanziaria del 2005, ossia relativo all'incentivazione per la partecipazione dei comuni alla lotta all'evasione fiscale. Tale principio ci ha visti sin dall'inizio interessati e coinvolti ma, salvo qualche lodevole eccezione, non ha sinora visto uno sforzo sinergico sufficiente alle necessità.

Durante l'audizione in Commissione bilancio, una decina di giorni fa, il presidente Leo chiedeva lo stato dell'arte su questa materia. Io risposi portando l'esperienza del protocollo d'intesa fra Agenzia delle entrate del Piemonte e il Comune di Torino e mostrando i nostri dati sulle attività.

Credo che il mio comune sia, insieme a molti altri, una delle realtà che ha cercato di muoversi in questa direzione: tuttavia, complessivamente, non possiamo ancora ritenere soddisfacente lo stato dell'arte. Questo vale soprattutto per quel che riguarda l'elemento di fondo sul quale,

credo, si debba appuntare la nostra attenzione, ovvero lo stato dell'integrazione e della fruibilità delle banche dati di base, il cui uso sinergico — per usare una parola di moda, ma che credo in questo caso sia giusta — può rappresentare la strada maestra attraverso cui accrescere la partecipazione e l'efficacia dei comuni nella lotta all'evasione.

Cito dei dati che mi sembrano molto significativi, rintracciabili a pagina 4 della relazione, con i quali si dà conto della situazione di alcune categorie di elementi: l'utenza elettrica aggiornata al 2004, i contratti di locazione aggiornati al 2004-2005 e così via. Si tratta di situazioni che testimoniano l'esistenza di un *lag* temporale che mi sembra incompatibile con quella tempestività di informazione che costituisce la base di riferimento per un'attività che consenta una maggiore efficacia nella lotta all'evasione fiscale.

Aggiungo una questione di cui ho avuto modo di parlare con il presidente un attimo prima dell'inizio di questa riunione: mi riferisco allo stato annoso della questione catastale. Il trasferimento del catasto ai comuni è stato rinviato per lungo tempo, di biennio in biennio. Se non ricordo male, la situazione è adesso all'attenzione del Consiglio di Stato e il nostro ricorso è alla valutazione del secondo grado della giustizia amministrativa. Non so dire altro; certo a noi pare che il trasferimento del catasto ai comuni resti una delle pietre miliari per poter rendere più compiuta, in particolare nel campo del patrimonio immobiliare, la fruibilità di dati di base fondamentali che, avvicinati a chi ha il governo del territorio, potrebbero consentire di giovare di quelle potenzialità e di quella flessibilità indispensabili per poter svolgere un efficace controllo e una altrettanto efficace politica di intervento.

Siamo dunque di fronte a problemi relativi all'aggiornamento dei dati di base, al trasferimento del catasto e, più in generale, alla necessità di integrare le varie basi anagrafiche locali e nazionali.

Vorrei fornire alcuni numeri esemplificativi, che non troverete nella relazione in quanto frutto di un calcolo rapido e

approssimativo, che però dà l'idea della potenzialità che potrebbe svilupparsi per il sistema e anche per i comuni.

In riferimento ai tributi erariali, prendendo come buono un dato stimato di evasione fiscale di circa 140 miliardi, se si presuppone che con una partecipazione dei comuni si possa recuperare un 30 per cento circa — dunque una cifra ragionevole — si arriverebbe a far rientrare nel sistema 40-45 miliardi di euro circa, che dal punto di vista del valore corrispondono grosso modo a due finanziarie. Per i comuni, questo significherebbe circa un terzo di questa cifra, quindi 12-13 miliardi, dei quali evidentemente non sapremmo cosa fare...

PRESIDENTE. Questa è musica per le nostre orecchie.

SERGIO CHIAMPARINO, *Vicepresidente vicario dell'ANCI*. Calcoli analoghi si possono fare se analizziamo i dati sull'ICI o sull'IRPEF. Vorrei suggerire una riflessione in termini propositivi per poi lasciare la parola al professor Ferrari, nel caso voglia aggiungere delle considerazioni. Ci chiediamo se questa fase di discussione, in cui le Camere sono impegnate su una riforma in senso federalista dello Stato, non potrebbe essere il momento giusto per pensare alla costruzione di un sistema anagrafico che non voglio definire federalista, per non mettere il carro davanti ai buoi, ma « integrato ».

Questo sistema dovrebbe prevedere da parte nostra, come ANCI, la messa a disposizione di basi dati anagrafiche che riguardino, in particolare, l'ICI e la TARSU — e siamo consapevoli che già anche queste due sole realtà non dialogano a sufficienza tra loro — e da parte dello Stato la messa a disposizione dell'anagrafe erariale con i relativi tributi erariali fondamentali, IVA e IRPEF. Inoltre, tale sistema dovrebbe integrarsi con il trasferimento del catasto ai comuni e prevedere una gestione che cominci con un pieno accesso reciproco alle rispettive anagrafi per arrivare, in un secondo momento, alla costruzione di un vero e pro-

prio sistema integrato che accompagni la partecipazione dei comuni all'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Ritengo che se queste idee, formulate in modo tecnicamente meno rozzo di quanto non abbia fatto io, potessero concretarsi in una proposta legislativa che accompagni il processo di riforma federale dello Stato, costituirebbero un incentivo importante e potente alla volontà di collaborazione e di iniziativa che abbiamo in questo campo.

Ringrazio per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Do la parola al professor Ferrari, presidente dell'IFEL-Fondazione ANCI.

**GIUSEPPE FRANCO FERRARI, Presidente dell'IFEL-Fondazione ANCI.** Presidente, grazie dell'invito. Mi associo alle considerazioni che il presidente Chiamparino ha sviluppato e al documento che abbiamo preparato, dunque non ho molto da aggiungere.

Credo ci sia un ampio spazio per un miglioramento dell'interscambio tra i *database*, per arrivare a una maggiore integrazione e a una razionalizzazione dei rapporti tra le banche statali e quelle locali rispetto a quella che in essere oggi. Tale razionalizzazione dovrebbe produrre come risultato una possibilità di accesso reciproco con aggiornamento del sistema, dal momento che cinque anni di ritardo su alcune banche dati rappresentano, oggi, un lasso di tempo inaccettabile.

Ci rendiamo conto che, a prima vista, si potrebbe pensare che un'apertura piena da parte dello Stato all'accesso in sede locale dei dati disponibili possa venire interpretata da parte statale come una specie di cessione di sovranità, ma in realtà credo che debba prevalere una prospettiva di integrazione multilivello.

Entrambe le preoccupazioni che potrebbero emergere, ovvero quelle relative alla *privacy* e quelle relative alle difficoltà di natura tecnologica, mi pare siano ormai superabili. Infatti, da un lato, sulla tutela della *privacy*, disponiamo già di un pacchetto di regole prodotto dal Garante, dall'altro, non ci sono ormai difficoltà a

strumentare e organizzare gli accessi in modo che quanto è destinato ad essere coperto o riservato, per motivi di tutela del contribuente o di non divulgazione o anche solo per rispetto delle rispettive sfere di competenza dei diversi livelli di governo, possa rimanere tale grazie all'impiego di modelli tecnologici avanzati.

Non credo dunque che ci siano difficoltà di principio, né dal punto di vista della *privacy* né da quello della tecnologia disponibile. Si tratta solo di muoversi in un'ottica di recupero di risorse a livello locale che gioverebbe, evidentemente, anche alla finanza centrale.

**PRESIDENTE.** Do la parola all'avvocato Rughetti, segretario generale dell'ANCI.

**ANGELO RUGHETTI, Segretario generale dell'ANCI.** Mi associo, innanzitutto, ai ringraziamenti per l'audizione e per l'invito a discutere di questo tema che per noi è molto rilevante. Lo è già oggi con un sistema di finanza locale, che risente ancora molto della finanza derivata, e lo sarà sempre di più nel corso del processo che condurrà al federalismo fiscale.

Il sindaco di Torino citava prima alcuni dati, ed io ne vorrei segnalare altri. Secondo le nostre stime, pensiamo che con una gestione più efficiente del catasto ci possa essere un recupero del gettito ICI intorno al 22 per cento, esclusa la prima casa. Parliamo di 9-10 miliardi di euro, quindi il 22 per cento non è affatto irrilevante, anzi rappresenta una percentuale considerevole, anche tenendo conto della situazione in cui ci troviamo.

Pensiamo che dal punto di vista generale le norme ci siano: la questione del catasto va avanti dal 1998, ossia da quando entrò in vigore l'articolo 64 del decreto legislativo n. 112, in attuazione della cosiddetta delega Bassanini. Seguì poi un periodo di sospensione e nella scorsa legislatura abbiamo lavorato per un DPCM che ha stabilito le modalità attraverso le quali i comuni acquisivano volontariamente la funzione amministrativa catastale. Nel DPCM vi era un passaggio

sulla codeterminazione della classe da attribuire all'immobile specificamente impugnato dalla Confedilizia. Il TAR ha annullato l'intero DPCM, non limitandosi a una sospensione, ovvero a un rigetto circoscritto soltanto al singolo elemento, ma ha travolto l'intero provvedimento. Questo, ovviamente, ha bloccato l'intero procedimento comportando, a mio parere, un aggravio notevole di costi amministrativi dal momento che, nel frattempo, avevamo portato avanti tutte le relazioni sindacali necessarie per trasferire il personale. Avevamo raccolto, come IFEL, 5.400 delibere di comuni — tra il mese di luglio e il mese di settembre, quindi in un periodo in cui le amministrazioni comunali hanno una certa vitalità — con cui essi esprimevano la volontà di aderire alla funzione catastale con gradualità differenti.

Questo procedimento si è fermato e noi abbiamo chiesto più volte al Governo — e facciamo appello anche alla vostra sensibilità per farlo presente — di provare a riscrivere il DPCM per quella parte. Infatti, se il giudice ha ritenuto non compatibile con l'attuale ordinamento l'assunzione di titolarità esclusiva del comune per l'attribuzione della classe, si può trovare una via intermedia dal momento che la legge parla di codeterminazione. Quindi è possibile avviare il procedimento come, del resto, sta avvenendo nei fatti: oggi ci sono accordi stipulati tra alcuni grandi comuni e l'Agenzia del territorio mediante i quali si sta procedendo in questa direzione. Cito, ad esempio, i comuni di Milano e di Torino che hanno una disciplina *standard*.

Dal punto di vista normativo siamo ormai agli atti amministrativi: ci sono le norme di carattere generale, mentre le norme che incentivano i comuni a partecipare al recupero dell'evasione dei tributi erariali sono datate.

Ciò che è sempre mancato è lo strumento operativo per far partire queste attività. Noi abbiamo proposto all'Agenzia delle entrate un modello di accordo tipo da sottoscrivere a livello nazionale al quale, poi, i singoli comuni potrebbero aderire, mutuandolo e avvicinandolo il più possibile alle caratteristiche degli enti. Ne

abbiamo parlato con il dottor Befera, il quale ha dato la sua disponibilità, quindi penso e auspico che a breve riusciremo a realizzare questa attività.

Negli anni passati, con entrambe le *governance* di SOGEI — sia con l'ultimo consiglio di amministrazione sia con quello precedente, dunque già con il presidente Trevisanato e con il dottor Ricci nel precedente incarico — arrivammo alla comune determinazione di avviare delle attività congiunte per mettere insieme i livelli di informazione di cui ciascuno di noi dispone. Dunque, SOGEI avrebbe contribuito con tutta la parte relativa all'anagrafe tributaria legata ai tributi nazionali, mentre ANCI con l'anagrafe dei tributi locali.

Occorre tener presente che noi, per legge, ogni anno aggiorniamo l'anagrafe dei contribuenti ICI, ovvero aggiorniamo un *database* che ci viene inviato da ciascun comune e all'interno del quale carichiamo i mutamenti di titolarità degli immobili a seguito dei passaggi di proprietà.

In questo ambito rientra il tema dell'imposizione immobiliare che ha un gettito e quindi una gestione nazionale che, a nostro avviso, potremmo condurre meglio grazie alle informazioni che abbiamo sul territorio. Tuttavia, come potete notare, a pagina 5 ci sono i dati relativi ai contratti di locazione del 2004-2005, dai quali si comprende bene come sia difficile, anche per i più volenterosi, intervenire nei termini di un processo di efficientamento.

L'auspicio da parte nostra è di riuscire, magari insieme all'Agenzia delle entrate, alla SOGEI e all'Agenzia del territorio, a costruire un sistema di alimentazione di un'unica banca dati con modelli che non si limitino soltanto alla consultazione da parte delle amministrazioni, ma svolgano anche un'attività di servizio e di assistenza. Infatti — lo sapete meglio di me — seimila comuni hanno meno di cinquemila abitanti e non hanno strutture né logistiche, né informatiche, né organizzative per poter svolgere una vera azione di supporto.

Proprio in questo contesto potrebbe essere utile un'azione suppletiva dal centro

che, con sistemi informatici avanzati, consenta anche a questi enti di beneficiare di un recupero di efficienza.

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

**CANDIDO DE ANGELIS.** Apprezzo e saluto il sindaco Chiamparino, i colleghi e l'amico Rughetti per la sintetica relazione. Avendo fatto lo stesso mestiere fino a poco tempo fa, è chiaro che sposo appieno la relazione del sindaco.

Tutti i soggetti che abbiamo sentito ci dicono che va tutto bene. Anche ieri, parlando della cartografia, dell'aspetto geografico e dell'*e-government*, abbiamo sostenuto che dovrebbe esserci una maggiore sinergia — uso questo termine perché al momento mi sembra adatto, anche se, come diceva il sindaco, è un po' usurato — tra banche dati, nonché la cessione di alcuni poteri rispetto ai dati e alle informazioni per consentire a tutti di avere una maggiore conoscenza.

Come affermava giustamente Rughetti, su 8.100 comuni, la stragrande maggioranza sono piccoli e medi mentre sono pochi i grandi comuni che riescono, attraverso risorse e competenze, a stabilire un piano di recupero efficiente.

Sintetizzando per lasciare spazio ai colleghi, volevo porre alcune domande. Sono assolutamente d'accordo che il trasferimento del catasto sia essenziale per accrescere le capacità dei comuni di recupero del gettito, in particolar modo per ICI e TIA (TIA o TARSU, non è ancora chiaro).

Fermo restando la situazione dei grandi comuni che dispongono di competenze e risorse per potersi organizzare, ritengo che il tema del trasferimento del catasto ai comuni sia essenziale e debba essere assunto come impegno nella sintesi finale del nostro lavoro.

Non pensate che il problema si ponga in particolar modo per i piccoli e medi comuni? Nonostante fosse stato previsto l'accorpamento nella gestione del catasto e il trasferimento del personale, non credete

che l'ANCI debba supportare in maniera più consona questo passaggio? Ripeto, se per alcuni comuni questo processo può avvenire in modo abbastanza agevole, per la stragrande maggioranza di essi non sarà sicuramente così, perché mancheranno le risorse.

Inoltre, vorrei sottolineare l'importanza del catasto, della omogeneizzazione e dell'uniformità delle banche dati che supportano i comuni perché credo che, proprio in vista del federalismo, sia assolutamente indispensabile permettere ai comuni l'accesso completo alle banche dati e all'informazione.

L'ultima domanda che volevo porre — altrimenti facciamo la fine dei derivati, e non penso che questo sia l'argomento — è la seguente: voi sapete, e ne abbiamo parlato anche qui, che si sta allargando tra i comuni, specie piccoli e medi, la « moda » di privatizzare i tributi, in particolare le entrate. Non pensate che l'ANCI debba prendere di petto — passatemi la frase — questo problema, che (penso che Rughetti ne sia informato) sta comportando già diverse difficoltà per le casse di certi comuni. Credo che si debba essere particolarmente attenti su questo tema perché, seppure esso non comporta assolutamente nulla sul piano del recupero dell'evasione — dal momento che il privato si adagia su un certo tipo di risultati che il comune ottiene già — finisce comunque per depotenziare e declassificare un'intera struttura pubblica che lavora con una determinata logica. A mio avviso, fra qualche anno potremmo parlare di macerie.

**GIAMPAOLO FOGLIARDI.** Mi aggancio all'ultima riflessione fatta dal senatore De Angelis. Intanto ringrazio e mi permetto di concordare con tutte le riflessioni e le valutazioni fatte circa l'esigenza del controllo. Credo, presidente, che il susseguirsi di questi interventi ci stia consentendo di mettere in sintonia una pluralità di dati che ci confermano sempre più la bontà di questa impostazione. Infatti, anche questa mattina, così come nell'audizione di ieri

dell'Agenzia del territorio, è emersa l'esigenza di focalizzare l'attenzione su alcune situazioni.

Richiamandomi al discorso del senatore De Angelis, vorrei fare una semplice considerazione e mi rivolgo, in particolare, al sindaco Chiamparino e all'avvocato Rughetti. Già in questa prima « sfornata » da parte del Ministro Tremonti — si tratta più di un aspetto di carattere politico ma legato, ovviamente, anche alla tecnicità di quello che stiamo perseguendo — ci si appella molto all'ente locale per creare una sinergia nella lotta all'evasione.

Chi ha studiato scienza delle finanze sa benissimo che il primo capitolo riporta a quando con la riforma tributaria del 1973 si mise in chiaro come non si potesse più assistere ad una tassazione con imposta di famiglia a livello di ente locale perché il potere politico locale, ossia l'amministratore vicino al territorio, aveva ormai un atteggiamento più di benevolenza e di compensazione rispetto al potere centrale che invece sarebbe stato più distante dall'utente.

Ora, per certi aspetti si ritorna a quelle considerazioni nell'ambito delle discussioni sul federalismo fiscale. Il problema non sussiste soltanto nelle grandi città, Torino, Milano, Roma, come è stato messo in risalto da un dato indicato dall'avvocato Rughetti in riferimento ai comuni piccoli e medi, perché io penso che invece la questione riguardi maggiormente proprio i tanti piccoli comuni. Proprio in riferimento alla loro condizione, anche alla luce dei fatti che stanno accadendo, non pensate che sia estremamente pericoloso e che la situazione potrebbe ritorcersi in maniera tremenda e pericolosissima anche sul piano nazionale, sugli altri comuni e sulle altre zone del territorio?

Spero che questo sforzo, che comporterà un congruo numero di anni per arrivare ad un risultato, non ci porti, fra dieci anni — quando, cioè, saremo riusciti, con le varie deleghe, ad arrivare a qualcosa — a doverci accorgere che non siamo riusciti a raggiungere lo scopo fondamentale che ci prefiggevamo, ovvero la lotta all'evasione fiscale o meglio, più che di

lotta, di realizzazione di quell'articolo 53 della Costituzione sulla capacità contributiva, nel contesto di una corretta partecipazione dei cittadini alle spese dello Stato.

LUCIO D'UBALDO. È prassi ringraziare i nostri interlocutori. Anche questa volta dobbiamo prendere nota del fatto che siamo messi a conoscenza, attraverso una documentazione scritta, di una serie di questioni che vanno affrontate organicamente.

Faccio solo notare al presidente e ai colleghi che, ad un rapido giudizio, rispetto alle precedenti audizioni, ci troviamo di fronte — almeno a me sembra così — ad una divaricazione.

Fino ad oggi, avendo ascoltato l'Agenzia delle entrate, quella del territorio, la Guardia di finanza e la SOGEL, è sembrato di cogliere una sostanziale organicità di rapporti tra lo Stato centrale nelle sue varie articolazioni (la pubblica amministrazione allargata) e la realtà dei comuni.

In quelle audizioni non emergevano questioni problematiche, mentre oggi, nella relazione che viene qui presentata, cogliamo invece un dato ben diverso ossia che, in realtà, il sistema comunale fatica anche dal punto di vista tecnico e nell'accesso ordinario alle informazioni. Tali elementi sino ad oggi non erano stati rappresentati: anzi, se non avessimo avuto l'audizione di stamattina, avremmo potuto scrivere un romanzo con un altro tipo di intonazione. Credo che questa sia una questione politica che vada messa a verbale.

Volevo rivolgere una domanda principalmente al sindaco di Torino, onorevole Chiamparino, perché è stato rappresentante alla Camera. Ieri abbiamo raccolto dalla direttrice dell'Agenzia del territorio, la dottoressa Alemanno, l'informazione secondo la quale l'imposizione immobiliare, fatta pari a cento, ha all'incirca quest'articolazione: il 31 per cento fino al 2007 derivava dal gettito propriamente comunale, cioè dall'ICI mentre la restante parte comprendeva anche IVA, IRPEF, imposta di trascrizione, di registrazione. Questo 31 per cento, a seguito dei provvedimenti,

prima del Governo Prodi e poi del Governo Berlusconi, tende a calare e la stima fatta, su due piedi, dice che dovremmo scendere dal 31 al 25 per cento.

La mia riflessione politica è questa: in presenza di una discussione sul federalismo — secondo me enfatica e anche con punte retoriche — sosteniamo che l'intero sistema troverà un'altra strada, ma allo stesso tempo ci accorgiamo che oggi il sistema comunale organizza solo una quota molto ristretta, addirittura in calo, del gettito sulla tassazione immobiliare: stiamo parlando di una cosa vera o che sembra essere vera ma non lo è, almeno nei termini in cui viene rappresentata? Incidentalmente abbiamo chiesto — personalmente ritengo fosse stata una cosa da chiedere — all'Agenzia del territorio se è possibile avere un confronto con le realtà di altri Paesi, ma possiamo porre questa domanda anche all'IFEL o a chi voi riterrete opportuno.

Prima ancora di discutere in termini strettamente politici, di schieramenti politici, noi dobbiamo capire se rappresentiamo un'anomalia nel contesto europeo — come a me intuitivamente sembra, perché l'imposizione immobiliare è in mano agli enti locali ma sostanzialmente non lo è — oppure se anche in altri Paesi europei o del mondo, al di là di quello che si dice, in effetti quello che gestiscono gli enti locali è poca cosa. Tutto ciò dovrebbe creare un discrimine.

Inoltre vi è un'altra preoccupazione che a me pare evidente: un sistema che vede l'imposizione immobiliare in mano agli enti locali come strumento per finanziare i servizi dei comuni, fino a che punto può reggere quando questo gettito, che deriva, appunto, dagli immobili, esclude all'incirca un 30 per cento di proprietari di prima casa? Se sono proprietario di prima casa fruisco dei servizi del mio comune senza pagare niente, mentre il mio « vicino di banco » che, invece, è proprietario di due case, paga l'ICI e, quindi, paga i servizi di questa realtà comunale. Politicamente e concettualmente quanto può reggere, alla lunga, un sistema che a mio giudizio ha questa palese disarticolazione?

L'ultima questione che intendo affrontare è più tecnica e credo che meriti attenzione. A pagina 9 ci viene rappresentato il dato della riscossione. Ricordo agli amici dell'ANCI che in sede di discussione sul disegno di legge Calderoli è stato introdotto al Senato un emendamento, frutto dell'elaborazione interna alla nostra Commissione, per il quale si estendono le competenze della nostra bicamerale anche al « controllo » sui concessionari. A pagina 9 si può vedere — ce ne occupiamo perché siamo tendenzialmente votati ad occuparcene — che Equitalia raccoglie il 42 per cento delle entrate comunali mentre i comuni e i loro concessionari il 58 per cento.

Credo che qui si ponga un problema sul piano empirico, dal momento che a noi risulta che questa raccolta locale di comuni e concessionari non è oggi, per così dire, codificata. Infatti, ciascuno gestisce con buona volontà e perizia i dati che arrivano a livello locale, ma poi la trasmissione e l'integrazione non sono assicurate, quindi il sistema non è integrato. Da ciò deriva che, quando chiediamo di sapere cosa comporterebbe il taglio dell'ICI sulla prima casa, nessuno, né l'ANCI, né il Governo, né le agenzie, sono in grado effettivamente di dirlo. Tutto questo produce — e qui concludo — problemi di natura strettamente politica perché quando l'ANCI dice che le servono 1 miliardo e 200 milioni e il Governo risponde che in realtà ne bastano 650 milioni, il Parlamento non è in grado di affrontare la questione con cognizione di causa, ma deve affidarsi a una valutazione che dipende dalla libera e sempre necessaria articolazione del dibattito politico. Mi pare che anche questo rappresenti un problema tecnico con un immediato riflesso politico.

GIULIANO BARBOLINI. Desidero esprimere molto rapidamente un apprezzamento non formale per gli elementi che sono stati portati alla nostra attenzione, sia per la loro problematicità sia per la loro propositività. Presidente, anche se non ho potuto seguire tutte le audizioni,

mi sembra, effettivamente, che stamattina ci venga suggerita una chiave di lettura problematica e critica.

Nelle audizioni precedenti, il tema dello sforzo alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale è dichiarato programmaticamente e mi sembra fondato anche su un investimento nelle tecnologie e nell'innovazione finalizzato a gestire e incrociare le masse di dati: un sistema che ci è stato descritto funzionare in maniera molto compiuta e precisa.

Io non ho dubbi che il sistema abbia queste potenzialità e che l'intenzione dei soggetti sia quella di attivare questa forma di cooperazione virtuosa, ma resta il fatto che, forse, le banche dati a cui si fa riferimento e la loro implementazione, al momento non dico che non si parlino affatto, ma comunque parlano quanto basta e dunque devono essere integrate.

In particolare, mi sembra che stiamo registrando una situazione molto disarmonica, soprattutto per quanto riguarda la tempistica delle banche dati.

Se questo è un grande strumento da giocare sul tavolo del recupero dell'elusione e dell'evasione, in un'ottica di coinvolgimento delle autonomie comunali nella logica del federalismo, si corre il rischio che, sebbene gli intenti siano dichiarati e le volontà esplicitate, la strumentazione non sia ancora pronta. Quindi, rischiamo di trascinare una situazione di forte inadeguatezza rispetto agli obiettivi.

Fatta questa premessa, cogliendo spunti che venivano anche dagli interventi dei colleghi, ritengo che potremmo eventualmente valutare, come sosteneva il sindaco Chiamparino, delle iniziative legislative — poi è chiaro che la legge da sola non garantisce — che accompagnino e supportino l'intero processo del federalismo fiscale in una maniera più cogente e disciplinante rispetto a quanto possa fare una generica dichiarazione d'intenti o un decreto ministeriale di attuazione. Mi sembra un suggerimento da considerare con molta attenzione e, almeno dal mio punto di vista, davvero utile da sviluppare.

La seconda questione è, invece, una domanda. Nella precedente legislatura —

che poi è andata come è andata — speravo che col sottosegretario Grandi, con il quale ho lavorato in Commissione finanze, si riuscisse finalmente a vedere la fine di un « tormentone », ossia quello del trasferimento del catasto che accompagna le nostre discussioni da tempo immemorabile. La situazione è quella che ha descritto il dottor Rughetti. Vorrei sapere se, in attesa della decisione del Consiglio di Stato, il lavoro istruttorio che le amministrazioni comunali avevano sviluppato, nell'ipotesi che ci sia una pronuncia che riapra il procedimento, è da buttare o si può salvaguardare. Intanto, nell'eventualità che sia da buttare, preparatevi a chiedere i danni a chi l'ha proposto, perché esso ha un costo complessivo che non è di poco conto. A parte questo, si tratta, come nel gioco dell'oca, di tornare alla casella di partenza oppure si possono far salve delle questioni? Inoltre, nel caso si possa trovare una di quelle soluzioni all'italiana secondo cui, con buon senso, ci si mette d'accordo sul territorio, avete una mappatura? Ci sono alcuni punti di eccellenza, oppure no? Ad esempio, mi pare di poter dire che, anche a livello di città medie, ci siano esperienze positive di utilizzo dei dati per il classamento. Sarebbe importante poter fare riferimento ad un'esperienza consolidata così da andare a regime in tempi che non siano biblici, nell'eventualità positiva che la situazione si sblocchi. In riferimento a questo tema, sarebbe opportuno fare una riflessione anche andando a rileggere il testo del federalismo fiscale, nel quale c'è una formulazione che, secondo me, consente di riprendere il filo di tutta l'imposizione sugli immobili, anche considerando non la proprietà in quanto tale, ma il reddito patrimoniale e i servizi anche sulle prime case.

**PRESIDENTE.** Se non ci sono altri interventi, prima di dare la parola ai rappresentanti dell'ANCI vorrei ringraziarli per il prezioso contributo. Mi sembra che stia emergendo un dato importante relativo all'assoluta necessità di un'integrazione di queste banche dati. In tal senso, io penso che lo strumento più



adeguato sul quale si può intervenire, anche in tempi rapidi, sia proprio il provvedimento sul federalismo fiscale, che ora è all'esame della Camera ma che tornerà al Senato. Si potrebbe inserire una norma che preveda espressamente che le banche dati debbano dialogare, magari valutando se incentrare l'intero meccanismo intorno al soggetto che oggi è il più avanzato, ossia SOGEL, con il quale si può creare questo interscambio proficuo e rendere i dati molto più omogenei e raffinati. Infatti, SOGEL lamentava proprio il fatto che spesso l'immissione dei dati non è così raffinata da consentire la creazione di un sistema effettivamente integrato. Io credo che, lavorando in quella direzione, si possano fare notevoli passi avanti, dal momento che l'immissione e l'estrazione dei dati anche da parte degli enti locali può generare un'accelerazione dei processi di accertamento tributario.

Vorrei porre velocemente una domanda collegata all'audizione di ieri della dottoressa Alemanno, la quale ci ha segnalato una situazione un po' allarmante. Nelle rilevazioni ortofotografiche l'Agenzia del territorio ha potuto riscontrare che circa 1 milione e mezzo di unità immobiliari non risultano iscritte in catasto. Vorrei conoscere la vostra posizione su questo punto, perché da quello che ci viene detto tali elementi sono stati forniti ai comuni e addirittura pubblicati in *Gazzetta ufficiale* — mi sembra — ma non c'è stato alcun dialogo che, invece, ritengo sia opportuno. Se le cifre sono queste, ossia 1 milione e mezzo di unità immobiliari, pensiamo agli effetti in termini di recupero nei casi in cui l'unità immobiliare già esisteva. Ovviamente dal 2008 non si paga l'ICI sulla prima casa, ma prima si possono anche attivare...

LUCIO D'UBALDO. Presidente, in realtà spesso il gettito c'è, si tratta in realtà di un problema di catasto. È un problema dello Stato non dei comuni.

GIULIANO BARBOLINI. Numeri e conti dovrebbero tornare.

PRESIDENTE. Volevo capire cosa ne pensate e come ci si può attrezzare per dare una soluzione a questo problema, se, come ci è stato detto, il problema sussiste.

SERGIO CHIAMPARINO, *Vicepresidente vicario dell'ANCI*. Quest'ultimo problema esiste e mi pare che parte della risposta l'abbia data, nella sua interruzione, il senatore D'Ubaldo. Infatti, spesso ci sono unità che pagano l'ICI ai comuni anche se non risultano accatastate. Certamente, parlando di far colloquiare e di integrare le anagrafi, questo è un classico esempio di mancanza di integrazione. Tuttavia, noi qui rappresentiamo l'ANCI, lungi da me l'idea di dire che tutti i comuni hanno problemi di questo genere: tanto per essere chiari, non è che qui ci sia il bene e lì il male. È evidente che, nell'affrontare questi problemi, e mi riallaccio alle considerazioni dell'onorevole Fogliardi, una certa flessibilità c'è stata e c'è tuttora. Dunque, si tratta di un tema che deve essere affrontato.

Se ho ben capito, l'onorevole Fogliardi poneva una questione, ossia se il processo che vorrebbe riavvicinare al comune il luogo della centralità fiscale non rischia invece di diventare negativo per problemi relativi ai condizionamenti e alla dimensione dei comuni. Si tratta di un problema serio, ma di carattere eminentemente politico e del resto lei stessa l'ha posta in questi termini.

Io sono dell'opinione che valga la pena provare a scommettere sul fatto che, facendo perno su un impianto organico, che veda nel sistema degli enti locali un nuovo luogo di organizzazione compiuta di autonomia fiscale, sia possibile rispondere anche al problema della insufficiente dimensione dei comuni. Da questo punto di vista vorrei che il dottor Rughetti aggiungesse qualche elemento.

Ad esempio, io ricordo che, come comune di Torino — riprendo la questione che è stata posta dal senatore De Angelis — quando sembrava che il catasto dovesse arrivare, avevamo organizzato una società consortile provinciale nella quale il comune principale fungesse da *service* per

tutti gli altri comuni della provincia, che nel nostro caso erano circa 300. Quindi, si possono trovare delle soluzioni che rispondono alla questione dimensionale.

Invece, la questione del condizionamento degli elettori forse può aiutare a spiegare il caso delle unità immobiliari non accatastate. Credo che su questo tema valga la pena scommettere politicamente e istituzionalmente, anche se non credo che esista una soluzione legislativa a tale riguardo.

L'altra questione alla quale volevo rispondere è quella posta dal senatore D'Ubaldo. Dico sempre che siamo un Paese un po' paradossale: parliamo più degli altri di federalismo eppure siamo l'unico Paese d'Europa — almeno dell'Europa dei quindici, per quello che so io — che non ha una imposizione autonoma locale o che ce l'ha molto ridimensionata. Infatti, per quanto mi risulta, in modo molto empirico, tutti gli altri Paesi, come la Francia e la Germania, hanno la base impositiva autonoma dei comuni incentrata attorno alla tassazione del patrimonio immobiliare. Sarebbe interessante capire in che percentuale ciò avviene e questo, indubbiamente, rappresenterebbe un elemento conoscitivo fondamentale. Dato che si va verso una riforma federalista che, seppur in termini un po' vaghi, pone il problema di ridefinire l'imposizione locale autonoma — e lo fa, ripeto, genericamente, legata un po' al patrimonio, un po' ai redditi da patrimonio, non si capisce bene a dir la verità — sarebbe essenziale avere un'informazione di questa natura. La mia idea è che, anche connotandola di più come tassa sui servizi legati alla proprietà immobiliare, in ogni caso bisognerà tornare ad avere una significativa autonomia fiscale in quel campo perché, altrimenti, il federalismo rischia di significare per i comuni soltanto un ritorno alla finanza derivata. Questa è la mia sensazione, dunque la questione conoscitiva che poneva il senatore D'Ubaldo è assolutamente fondata. Io credo che il resto delle risposte spettino al dottor Ru-

ghetti, soprattutto per quanto riguarda il supporto dell'ANCI al trasferimento e poi la questione della privatizzazione.

ANGELO RUGHETTI, *Segretario generale dell'ANCI*. Procedo per ordine rispetto agli interventi, poi, se qualche elemento dovesse sfuggirmi, resto a disposizione. Per quanto riguarda il trasferimento del catasto ai piccoli comuni cui faceva riferimento il senatore De Angelis, noi nel DPCM, proprio in virtù della diversificazione organizzativa degli enti, avevamo previsto tre possibilità per il comune: o di fare semplici visure, o di fare l'aggiornamento o di fare la classe. Ciò consentiva ai comuni più piccoli di dare un servizio minimo ai cittadini relativo alle visure e a quelli piccoli, ma organizzati insieme agli altri, di realizzare l'aggiornamento.

Tuttavia, dalle esigenze che ci provenivano dal territorio, avevamo compreso che era necessario sviluppare un'attività di sostegno e di servizio che comprendesse da un lato la formazione dei dipendenti e, dall'altro, la messa a disposizione di banche dati. Inoltre, nella legge finanziaria per il 2006 — se non ricordo male — è stato anche istituito un fondo di 10 milioni di euro per il primo anno e di 50 milioni per il secondo che, da quanto ci risulta, non sono stati né impegnati né spesi. Tale fondo veniva assegnato all'Agenzia del territorio che avrebbe dovuto impiegare queste somme, insieme a SOGEI e ad ANCI, proprio per dare avvio a questa attività di supporto sul territorio. A questo proposito abbiamo avuto uno scambio di corrispondenza molto recente con la direttrice dell'Agenzia del territorio per capire quali intenzioni ci fossero su questo tema.

Per quanto riguarda la privatizzazione della riscossione, il tema è delicato e anche i dati dimostrano l'entità del fenomeno. Su questo argomento esprimo una valutazione del tutto personale perché gli organi dell'ANCI non si sono pronunciati e, dunque, non vorrei fare un passo avanti dicendo cose diverse. Penso che, nel momento in cui si avvia una fase di forte decentramento della titolarità dell'imposizione fiscale, sia utile concepire modi

diversi di riscossione rispetto a quelli degli anni Novanta. Infatti, in quegli anni si è proceduto ad un ampliamento dell'autonomia comunale sia con la creazione di società di riscossione locale, autonome o miste con i privati, sia con forme di appalto un po' atipico con il sistema privato. Ciò ha generato un fenomeno che oggi è molto difficile da leggere e che costituisce la causa parziale della disomogeneità dei dati. Difatti, su una larga parte del territorio italiano la riscossione è realizzata da soggetti privati per mezzo di strumenti convenzionali atipici che li legano ai comuni, che sono anche stati, in passato, oggetto di segnalazione da parte dell'organo di vigilanza.

Rispetto alle segnalazioni del senatore D'Ubaldo, per quanto riguarda il confronto con gli altri Paesi, noi possiamo mettere a disposizione della Commissione un piccolo studio che abbiamo svolto con IFEL, che può essere, ovviamente, migliorato e ampliato. Da questo studio emerge quello che diceva il sindaco Chiamparino, ovvero che in tutti i Paesi europei — ma io aggiungo anche negli Stati Uniti e in Australia — esiste un tributo immobiliare che finanzia i due terzi della finanza comunale. Riguardo al decreto legge n. 93 e agli effetti del provvedimento sull'ICI sulla prima casa, siamo passati da un gettito legato all'imposizione immobiliare comunale pari al 31 per cento ad uno pari al 25 per cento delle entrate proprie. Ritengo che per i comuni il danno sia stato doppio. Da un lato, il danno oggettivo di carattere finanziario che si valuterà in seguito, secondo i numeri che riusciremo a calcolare, dall'altro il danno, a mio parere di maggiore portata, è quello politico-amministrativo, cioè di responsabilità. Abbiamo perso infatti il contatto con dodici milioni di contribuenti: passare dall'ICI sulla prima casa all'esenzione da questa imposta significa che mentre prima avevamo un rapporto fiscale, quindi elettore/eletto, con 18 milioni di soggetti, adesso lo abbiamo soltanto con 6 milioni. Questo deresponsabilizza gli amministratori e può anche causare il mancato aggiornamento del catasto. Si verifica, cioè, una perdita di

interesse, prima politico e poi amministrativo, nel gestire un tributo che, forse, non ha più gli stessi effetti che aveva prima.

Rispetto alle segnalazioni del senatore Barbolini, nel disegno di legge Calderoli è stato fatto, a mio avviso, un grande passo in avanti sui dati macroeconomici, cioè sulla messa in comune dei macroinsiemi di spesa e di entrata. Stiamo lavorando insieme alla predisposizione di un *data room*, proprio per fornire alla commissione tecnica e alla Commissione bicamerale i dati utili per poi scrivere i decreti delegati. Non è stato invece fatto lo stesso passo in avanti sui dati microeconomici relativi alle entrate. Ancora oggi abbiamo una grandissima difficoltà a mettere insieme le singole voci che compongono la finanza locale dentro ciascun tributo. Sarebbe auspicabile un intervento all'interno del disegno di legge che andasse in questa direzione, dando un'indicazione riguardo all'implementazione dei sistemi di conoscenza.

Per quanto riguarda la mappatura del territorio, abbiamo una mappatura del modo in cui i comuni si sono organizzati in virtù del DPCM e sulle situazioni più avanzate. Nel 2005-2006, fu realizzato un progetto dall'ANCI e dal Dipartimento della funzione pubblica che creò dei poli di sperimentazione catastale su tutto il territorio nazionale. Uno di questi — vi ha fatto riferimento il sindaco Chiamparino — era proprio Torino. Ci sono delle situazioni di eccellenza, una di queste è sicuramente Torino, ma molte altre ve ne sono tra i comuni emiliani che hanno stretto un accordo con la regione, con un sistema informatico in funzione. Speriamo di non dover buttar tutto, ovviamente. Infatti, dal momento che cambierà l'intero sistema procedimentale legato alle date, il timore è di dover richiedere a seimila comuni di andare in consiglio e deliberare nuovamente.

CANDIDO DE ANGELIS. Se mi consentite, vorrei fare una piccola replica. Cerco di depurarla perché, quando abbiamo fatto l'audizione dell'ANCI in Commissione finanze — parlavamo di finanza

derivata — ho avuto una piccola discussione con il collega Barbolini, per il quale nutro grande stima. Non voglio fare un ragionamento politico, ma unicamente amministrativo. Immeritadamente anch'io ero nel direttivo ANCI sino a poco tempo fa e ho vissuto...

LUCIO D'UBALDO. Nell'ANCI del Lazio?

CANDIDO DE ANGELIS. No, nell'ANCI nazionale. Immeritadamente ho detto, collega D'Ubaldo. Lei sa che noi del centro-destra, anche se adesso ci stiamo riprendendo, per un periodo siamo stati molto in crisi negli enti locali, quindi non sapendo chi mettere, hanno messo me.

Ad esempio, trovo che sia ottima l'idea del sindaco Chiamparino di formare, presso la provincia di Torino, un consorzio per la gestione del catasto. Quando si parlava di trasferire il catasto ai comuni c'era una grande confusione e io cercai di mettere insieme due o tre comuni vicini per la gestione del catasto che, altrimenti, sarebbe diventata un problema. La mia è una città turistica di 50-60 mila persone, che ha un complesso immobiliare che d'estate arriva ad ospitare fino a 150-200 mila persone e sarebbe stato quindi complesso per noi organizzare una gestione efficace.

Vengo alle critiche sull'ANCI, se mi consente, sindaco Chiamparino: la mia non è una critica politica, ma unicamente amministrativa. Come vede io, come anche lei, credo molto nel federalismo fiscale, a differenza del collega D'Ubaldo, e su questo mi trovo d'accordo con molti colleghi del partito democratico. A mio parere siamo davvero alla vigilia di un momento storico per gli enti locali, posto che si parli di enti locali che funzionano. Non mi è piaciuta molto la risposta sulle privatizzazioni e sui tributi e non vorrei che, fra qualche anno, nel prosieguo del percorso del federalismo fiscale, ci trovassimo di

fronte a grandissimi problemi. Queste soluzioni non funzionano. Certo, ci sono anche situazioni in cui funzionano, però, come ha detto bene il sindaco, su Torino si creava un consorzio di non so quanti comuni...

SERGIO CHIAMPARINO, *Vicepresidente vicario dell'ANCI*. Trecentodieci.

CANDIDO DE ANGELIS. Questo consorzio gestiva il catasto, mentre in altre situazioni il catasto non veniva gestito perché non c'erano risorse e potenzialità. Chi doveva farsi carico della gestione di comuni anche medi, piccoli e piccolissimi non lo faceva. Non pensate che l'ANCI dovrebbe avere, in virtù di quello che sta succedendo, un ruolo non dico di controllo ma comunque propositivo, facendo riunioni, cercando di mettere al corrente di certi passaggi, anche preparando i comuni? La volta scorsa, forse, ho sbagliato a dire certe cose, ma sulla finanza derivata il problema è stato lo stesso, ossia l'ANCI non ha avuto un ruolo propositivo o di controllo rispetto a un dramma che si stava allargando a macchia d'olio.

SERGIO CHIAMPARINO, *Vicepresidente vicario dell'ANCI*. Le critiche sono sempre bene accette.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,30.**

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa  
il 22 aprile 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO