

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Leo Maurizio, <i>Presidente</i>	2
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE	
Audizione del prof. Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF):	
Leo Maurizio <i>Presidente</i>	2, 7, 9, 11
Antonini Luca, <i>presidente della COPAFF</i>	2
Barbolini Giuliano (PD)	9
D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	8
Fogliardi Gianpaolo (PD)	7
Longobardi Ernesto, <i>coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF</i>	5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Luca Antonini, presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. È presente, inoltre, il professor Ernesto Longobardi, coordinatore del gruppo di lavoro sugli interventi speciali per la perequazione infrastrutturale e la soppressione dei trasferimenti statali.

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

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

LUCA ANTONINI, *presidente della COPAFF*. Buongiorno a tutti. Svolgerò una breve introduzione e poi lascerò la parola al professor Longobardi, che ha seguito in

modo particolare la parte forse più rilevante del lavoro della COPAFF, relativa all'identificazione dei trasferimenti che devono essere fiscalizzati. Essendo questo il nostro primo incontro, ricostruisco il lavoro svolto. Il primo elemento con cui ci siamo scontrati nel momento in cui è partita la COPAFF è il cosiddetto «federalismo contabile», ossia il fatto che, da un lato, esiste la riforma del 2001 che aveva istituzionalizzato come materia concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, dall'altro, che essa era piuttosto difficilmente compatibile con un processo di federalismo, il quale prevede, invece, un meccanismo basato sul passaggio dalla spesa storica al costo standard per la maggior parte delle funzioni. La prima coordinata su cui si costruisce il sistema del federalismo fiscale è, infatti, il costo standard, che implica informazioni unitarie per poter essere calcolato. La prima azione che ha compiuto la Commissione è stata di richiedere alle regioni, sulla base di un gruppo di lavoro paritetico partito già nelle more dell'approvazione della legge n. 42 che aveva elaborato una codifica unitaria, i dati riclassificati dei loro bilanci. La codifica è stata inviata alla Conferenza unificata che l'ha approvata, è entrata nel decreto Ronchi e quindi è stata assunta per legge. Avevamo chiesto, dunque, alle regioni di inviarci entro 30 giorni dall'approvazione della legge i dati riclassificati dei bilanci. Si sono verificati ritardi, ma i dati sono arrivati a fine aprile, il che ci ha permesso di ottenere un primo quadro di riclassificazione unitaria dei dati, strumento assolutamente fondamentale per il federalismo fiscale.

Abbiamo rimediato, in tal modo, a una carenza cognitiva, anche se effettivamente rimane ancora parecchio lavoro da svol-

gere. La codificazione unitaria, in cui le regioni hanno inserito i dati, provvedendo nella loro autonomia a riempire la scheda di codifica unitaria, ha permesso una prima confrontabilità dei dati. Tale operazione è stata di grande utilità, perché cominciamo a capire a quanto ammontano la spesa del personale, quella per gli organi istituzionali o quella per la salute. Si possono effettuare alcuni paragoni, che sono il cuore del federalismo fiscale, perché tale sistema si basa sulla possibilità di paragonare e poi misurare con il voto l'azione e la spesa delle singole amministrazioni. Se i dati non sono confrontabili, perde di senso gran parte della razionalizzazione che dovrebbe portare al federalismo fiscale.

Sul fronte di comuni e province abbiamo chiesto, anche in questo caso tramite una modifica al decreto Ronchi, che anche le esternalizzazioni, che venivano contabilizzate a macchia di leopardo, venissero ritradotte secondo una codifica unitaria, ragion per cui i rendiconti di consuntivo sono arrivati quest'anno per la prima volta anche con la contabilizzazione delle esternalizzazioni effettuata secondo un criterio unitario. Questo è il contributo apportato su tale fronte.

Parallelamente, è partita la legge n. 196 sulla riforma della contabilità, che prevede l'istituzione di una banca dati unitaria, che potrebbe probabilmente rappresentare, dal punto di vista soprattutto della spesa, il punto di arrivo importante del processo. Pensiamo, infatti, che una soluzione più definitiva possa arrivare con il decreto che deve essere emanato ai sensi della legge n. 42, espressamente dedicato all'armonizzazione dei bilanci. Esso provvederà a superare, nei limiti del possibile e nel contesto costituzionale, la polverizzazione dei criteri contabili. Il federalismo non si può utilizzare sui criteri contabili, ma sulle scelte di spesa e di entrata.

Una società per azioni si basa sul Codice civile, ma non per questo è minata nella sua autonomia. La regola contabile deve essere assolutamente unitaria. È stata condotta anche un'indagine su altri sistemi: emerge che esistono informazioni

unitarie paragonabili in Germania e in Inghilterra, dovunque esista un sistema che attua o il federalismo o forme di decentramento, tramite metodi con cui le informazioni unitarie sono a disposizione di tutti ed è quindi possibile la confrontabilità delle politiche. Questo è stato il primo elemento.

Il secondo lavoro, portato avanti soprattutto dal gruppo del professor Longobardi, è stato quello di identificare i trasferimenti che devono essere fiscalizzati. In base alla legge n. 42, non devono più esistere trasferimenti statali, secondo il criterio stratificato della spesa storica, che dà luogo a grosse sperequazioni e spesso anche a irrazionalità non giustificate da un'esigenza effettiva, tranne quelli *ex* comma 5 dell'articolo 119, diretti a singole regioni e comuni per motivi di riequilibrio straordinario. I trasferimenti statali devono, dunque, essere soppressi e sostituiti con l'autonomia impositiva.

In merito è stato svolto un lavoro oneroso e piuttosto complicato. Si trattava di mettere attorno a un tavolo regioni, province, comuni e apparati centrali in modo da quantificare tali trasferimenti. La COPAFF ha approvato all'unanimità un documento, allegato alla relazione presentata dal ministro Tremonti il 30 giugno, contenente una prima quantificazione dei trasferimenti statali. Su questo tema lascerò poi la parola al professor Longobardi. Tale lavoro deve ancora essere portato avanti, soprattutto per quanto riguarda i trasferimenti da regioni a province e a comuni, che ammontano da soli a 11 miliardi nel loro complesso. Anche di questi una parte dovrà essere fiscalizzata. Esistono, quindi, differenze e carenze cognitive che devono essere recuperate con un impegno comune fra province e comuni. Sul bilancio della regione si può, infatti, trovare una cifra, mentre su quello dei comuni se ne può trovare un'altra. È necessario portare avanti un lavoro di approfondimento, perché anche tali trasferimenti devono essere fiscalizzati. Il contenzioso che ogni anno nasce tra regioni e comuni deve essere razionalizzato, dal momento che il trasferimento diventa

uno strumento quasi ricattatorio. Anche questo aspetto deve essere razionalizzato con il federalismo fiscale.

L'altro elemento su cui si è proceduto è la determinazione dei fabbisogni standard, per la quale si è adottata la soluzione dell'applicazione della stessa metodologia, debitamente calibrata, degli studi di settore, tramite la società SOSE e l'ente di riferimento di ANCI, ossia IFEL. L'alternativa era semplice: si calcola una formula, come è stato fatto in passato, e la si applica. Tale operazione si sarebbe dovuta compiere in un tempo relativamente breve, con alcune simulazioni, ma evidentemente — lo ripeto sempre — la formula non coglie in pieno la realtà, perché è troppo stretta, mentre la realtà è molto più larga. Se un comune tiene aperta l'anagrafe il sabato per permettere di non dover ritirare i certificati durante l'orario di lavoro, non è uno spreco; se, invece, un comune ha il doppio del personale sull'anagrafe, lo è. La formula non riesce a cogliere queste differenze; oppure, se su una data realtà si stanziava poca spesa per asili nido, magari è perché esiste una scarsa occupazione femminile e non perché vi sia una gestione virtuosa degli asili nido. Magari in un'altra realtà si spende di più perché l'occupazione femminile è elevata e, con essa, anche la domanda. La formula, anche con il numero di variabili o di determinanti che può essere considerato, non permette di cogliere la realtà.

La metodologia che SOSE ha maturato negli anni in relazione agli studi di settore prevede un *database* contenente 25 mila variabili. Rispetto alle determinanti che si possono inserire nella formula, essa garantisce una possibilità estremamente più ampia. Si tratta di un metodo concertato, nel senso che si chiamano le associazioni e si impiegano alcuni esperti, il che permette di arrivare a soluzioni molto più corrispondenti alla realtà e a ipotesi di razionalizzazione che si offrono anche alla politica e ai cittadini per poter capire come funzionano determinate questioni. Domani terremo una riunione della COPAFF in cui porteremo in approvazione un documento che riguarda, invece, il lato

regioni, in merito ai cosiddetti costi standard e, soprattutto, alla sanità. Questo documento, elaborato all'interno del gruppo di lavoro, riprende molti contenuti dell'ultimo Patto della salute, che ha portato all'evidenza alcuni indicatori. Il lavoro di identificazione degli indicatori, avvalendosi dell'esperienza già maturata negli anni in relazione al Patto della salute, soprattutto nelle sue ultime evoluzioni, ci consente di portarci piuttosto avanti. Occorre, però, verificare ancora con attenzione i dati, dei quali siamo carenti soprattutto su alcune regioni. Il sistema è tale per cui i meccanismi contabili devono essere rivisti. Personalmente, continuo a sentirmi rivolgere osservazioni per cui le regole ci sono, ma non vengono applicate. Mi hanno raccontato, per esempio, un fatto che verrà pubblicato sul *Lavoce.info* da Massimo Bordignon, il quale è venuto in possesso di un documento in cui la Corte dei conti scrive a un collegio sindacale della Calabria, sostenendo che da cinque anni esso non le invia nulla. Il collegio sindacale risponde che da cinque anni l'azienda sanitaria non invia i bilanci. Sono situazioni inaccettabili, che devono cambiare. Occorre una responsabilità precisa dei collegi sindacali.

Ho trovato molto interessante la relazione presentata a dicembre dalla Corte dei conti, per la precisione dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Essa compie un'analisi molto realistica, secondo me, sui piani di rientro e sulle regioni in essi coinvolte. Oggi ve ne sono otto, delle quali quattro, a breve cinque, commissariate. Leggendo questa relazione, assolutamente interessante, si vedono tutti i limiti del sistema dal punto di vista contabile e dei controlli. Ci sono anche suggerimenti molto operativi di forme che andrebbero eseguite, per esempio, i temi di responsabilità dei collegi sindacali e delle aziende sanitarie. La relazione mette, dunque, in evidenza alcune carenze e credo che verrà compiuta un'operazione molto importante di razionalizzazione.

Il decreto sui costi standard o quello sull'armonizzazione dei bilanci, che de-

vono essere emanati ai sensi della legge n. 42, devono necessariamente razionalizzare il sistema. Non ha senso che si vada a individuare alcuni indicatori e affermare che un ricovero ospedaliero efficiente costa una data cifra se poi tutto il sistema a monte delle contabilità non funziona ed è totalmente irregolare e privo di controlli.

Ci sono anche altri aspetti che dovranno essere verificati. In una recente relazione della Banca d'Italia sulle economie regionali si sollevano alcune perplessità sulle cartolarizzazioni effettuate in materia sanitaria e, quindi, sui debiti pregressi. Ne emergono alcune situazioni che vanno decisamente poste sotto controllo.

Mi fermerei qui e darei la parola al professor Longobardi.

ERNESTO LONGOBARDI, *coordinatore di un gruppo di lavoro COPAFF*. Come ha osservato il professor Antonini, i risultati del lavoro svolto dalla COPAFF sul versante della quantificazione dei trasferimenti che, in applicazione della legge n. 42, vanno sostituiti con risorse fiscali — il nuovo termine di «fiscalizzazione» indica la sostituzione dei trasferimenti dall'ente superiore di governo a quello inferiore con risorse fiscali proprie di quest'ultimo — è noto ormai da un mese e mezzo, perché una prima relazione è stata trasmessa il 16 maggio dalla COPAFF al Governo, nonché alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Successivamente, tale lavoro è entrato in allegato alla relazione che il Governo ha trasmesso alle Camere il 30 giugno, seguendo la disposizione di legge che prevedeva che il Governo trasmettesse questa relazione alle Camere sul quadro generale dei rapporti finanziari fra i livelli di governo. Il punto tecnico è stato descritto dal presidente Antonini. Sapete che questa scelta risale non alla legge n. 42, ma alla riforma del Titolo V del 2001, cioè all'abolizione di ogni forma di finanza derivata, fatti salvi due tipi di trasferimento, quelli riconducibili al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, destinati a obiettivi specifici, come lo sviluppo di zone arretrate, le infrastrutture e la

garanzia di diritti fondamentali, e i trasferimenti perequativi. Quelle indicate sono le uniche due tipologie di trasferimenti che nel nuovo assetto possono rimanere. Ogni altro tipo deve essere sostituito con risorse fiscali.

La legge n. 42 aggiunge alle due tipologie previste dal costituente anche l'esclusione dalla fiscalizzazione, per motivi piuttosto ovvi, dei trasferimenti diretti a finanziare le rate di ammortamento mutui contratti a fronte di spese di investimento: avrebbe poco senso fiscalizzarle.

Il significato concreto del termine fiscalizzazione è molto variegato a seconda della tipologia e della scelta che si compie. Esiste una gamma di soluzioni che si differenziano fra loro per il grado di autonomia effettiva concessa all'ente: guardando, per esempio, alle regioni, si va dai tributi propri in senso stretto, quelli istituiti con legge regionale, operazione che sarà possibile dall'attuazione della legge n. 42 in poi, ai tributi derivati, cioè stabiliti con legge statale, ma devoluti alle regioni, alle diverse forme di compartecipazione al gettito o alle basi imponibili, quindi alle addizionali e alle compartecipazioni. La scelta radicale, che ci vede unici al mondo, di aver abolito qualsiasi forma di finanza derivata — anche nei Paesi federali ci sono trasferimenti dagli enti di governo superiori a quelli inferiori — in concreto avrà ricadute diverse a seconda della tipologia di finanziamento sostitutivo: certamente la compartecipazione è un'operazione non molto distante dal trasferimento.

Il punto di vista tecnico che ha affrontato la COPAFF è stato quello di isolare i trasferimenti da fiscalizzare ai sensi della Costituzione e della legge n. 42 e quindi, di enucleare quelli che non vanno fiscalizzati, riportabili al comma 5 dell'articolo 119, distinguendoli da quelli che, invece, vanno fiscalizzati. È stato necessario compiere questo lavoro sul versante dei trasferimenti statali alle regioni e dei trasferimenti a comuni e province e poi — il lavoro rimane ancora in parte da svolgere — su quello dei trasferimenti regionali agli enti locali.

Il discorso si intreccia in maniera molto stretta con il problema che ha richiamato il professor Antonini, l'altro compito che abbiamo di fronte come Paese, ossia quello dell'armonizzazione dei bilanci e delle revisioni dei sistemi contabili. Le difficoltà incontrate nella quantificazione dei trasferimenti sono dovute alla mancanza di uniformazione dei sistemi contabili fra livelli di governo, nonché fra enti del medesimo comparto, perché le regioni non usano lo stesso criterio di contabilizzazione. Vi porto un esempio: se si vuole vedere la natura dei trasferimenti dalle regioni agli enti locali, non solo non si riesce a incrociare la voce in uscita dei bilanci regionali con quella in entrata degli enti locali, comuni e province, perché non collimano, essendo i criteri diversi, ma lo stesso accade anche da regione a regione: ci sono, dunque, differenze per comparto, ma anche in uno stesso comparto.

Se il presidente lo ritiene, posso entrare nel dettaglio tecnico del lavoro compiuto finora oppure possiamo eventualmente rinviare il tema alle domande che doveste porre. Vi riferisco semplicemente che, per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni, ovviamente la fonte principale è stata il bilancio dello Stato. È stato compiuto un grosso lavoro con la Ragioneria, partito da un lavoro preliminare svolto per la quantificazione del fondo unico stabilito dal decreto legislativo n. 112 del 2008. Tale fondo unico, che avrebbe dovuto essere istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, avrebbe dovuto accorpate tutti i trasferimenti delle diverse amministrazioni centrali alle regioni, in base a una disposizione del decreto legislativo n. 112, che anticipava, in un certo senso, la legge n. 42. La COPAFF è stata, in una prima fase del suo lavoro, investita del compito della quantificazione di tale fondo unico. Il punto di partenza è stato poi sviluppato in alcune direzioni con una collaborazione strettamente congiunta con la Ragioneria generale dello Stato. Si sono dovuti fissare alcuni criteri per determinare la specialità di alcuni trasferimenti e individuare quelli che non vanno fiscaliz-

zati. In base a tali criteri, i detti trasferimenti sono stati enucleati puntualmente, guardando a ogni singolo capitolo del bilancio dello Stato. Per i trasferimenti statali ai comuni e alle province è stata adottata un'inversione della logica. Anzi, che partire dal bilancio dell'ente erogatore, come per le regioni, si è partiti dai bilanci degli enti beneficiari, cioè dai consuntivi di comuni e province. Il bilancio dello Stato non consente di individuare il destinatario finale di ogni singolo trasferimento, ragion per cui non si riesce a risalire al singolo comune partendo da esso. L'unica via era partire dal bilancio del comune e andare a ricercarvi i trasferimenti statali.

Per i comuni abbiamo dunque dovuto effettuare un'inversione del procedimento, partendo, per la quantificazione dei trasferimenti statali agli enti locali, anziché dal bilancio dello Stato, dai bilanci degli enti, i cui consuntivi sono, come voi sapete, trasmessi da diversi anni al Ministero dell'interno con il cosiddetto certificato di rendiconto consuntivo, la base informativa più completa e largamente affidabile di cui disponiamo in materia di finanza comunale e provinciale. Il presidente Antonini ha ricordato come anche sui certificati di rendiconto la COPAFF, appena istituita, ha avuto modo di fornire indicazioni precise in merito ad alcune informazioni aggiuntive da inserire nei rendiconti 2008. Ci si è potuti avvalere, pertanto, di una più ricca fonte informativa nei rendiconti del 2008 rispetto a quelli del 2006 e 2007. Per il grosso dei trasferimenti agli enti locali, quelli provenienti dal Ministero dell'interno, la fonte informativa del bilancio può essere incrociata con i dati del ministero, le cosiddette spettanze, ossia gli elenchi che il ministero compila annualmente per consentire l'atto amministrativo del trasferimento dei fondi ai comuni.

Si riesce in tal modo ad arrivare a una stima di una data precisione, elaborata dalla COPAFF, che vede i trasferimenti che con certezza debbono essere fiscalizzati per quanto riguarda i comuni intorno ai 12,5 miliardi. Si tratta di dati del 2008,

che poi andranno ovviamente proiettati al 2012, l'anno in cui dovrà entrare in vigore il provvedimento.

Su una parte dei trasferimenti, quelli che vengono da amministrazioni centrali diverse dal Ministero dell'interno, che costituiscono il 4 per cento sui 20 miliardi complessivi, non abbiamo il riscontro contabile dal lato dell'amministrazione erogante. Abbiamo quindi svolto un lavoro con dati di cassa della Ragioneria generale dello Stato, ma si tratta di un approfondimento che andrà compiuto in via definitiva. Rimane poi, come accennava il presidente Antonini, il comparto del rapporto tra regioni ed enti locali. Per il momento abbiamo semplicemente preso atto dei dati che esistono nei bilanci regionali e in quelli degli enti locali, ma ci sono forti discrepanze e va ancora svolto un lavoro di stima, conoscitivo della natura di ogni singolo trasferimento in ogni singola realtà regionale.

Capite bene che si tratta di un procedimento molto complesso. La COPAFF si propone ora di andare avanti su tale versante. Sapete anche che vi si annida un grosso problema politico, perché è un quesito che rimane irrisolto anche nella stessa legge n. 42, almeno secondo alcune letture che se ne danno, quello se il trasferimento dalle regioni agli enti locali vada fiscalizzato da parte dello Stato o da parte delle regioni. Una soluzione, cui il professor Antonini è molto affezionato, ma che in effetti figura nelle norme transitorie della legge n. 42, vedrebbe sostanzialmente una divisione di 80 contro 20, per cui l'80 per cento dei fabbisogni e delle spese degli enti locali sarebbe coperto da risorse garantite dallo Stato e anche i trasferimenti andrebbero divisi nella medesima proporzione. Il 20 per cento, invece, sarebbe a carico delle regioni: è un problema, dal punto di vista sia della puntualizzazione tecnica, sia, soprattutto, dello scioglimento di un nodo politico, ancora piuttosto aperto.

Questo è il quadro del lavoro svolto e di quello che rimane da svolgere.

PRESIDENTE. Grazie, professor Longobardi. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIANPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio i nostri ospiti e non entro nel merito dell'approfondimento di alcuni aspetti, se non per andare a battere con la lingua dove il dente mi duole in modo particolare. Mi riferisco all'aspetto squisitamente tecnico o ragionieristico che anche questa mattina viene evidenziato.

Ho la sensazione che più si va avanti e più si naviga in mare aperto con l'attuazione di questo federalismo, dove gli enti competenti — in questo caso voi, ma la settimana scorsa abbiamo sentito l'ISTAT — si trovano di fronte a una marea di aspetti importanti e difficili da superare. Come scriveva Leopardi, « il naufragar m'è dolce in questo mare »...La questione mi è balzata all'occhio proprio in queste ultime due valutazioni, nonché nell'intervento precedente del professor Antonini. Il professor Longobardi ha fatto riferimento alla riforma della contabilità e alla legge n. 196. Vi è la difficoltà, da parte vostra, di mettere insieme e confrontare i dati, anche per i meccanismi diversi esistenti tra regioni ed enti locali. Lei giustamente evidenzia gli aspetti di differenziazione e punta il dito sulla necessità di corresponsabilizzazione, per esempio, dei collegi sindacali. Ha svolto questo accenno in modo particolare per quello che riguarda gli enti e le strutture sanitarie. Si pone la necessità oggi di certificare da parte degli enti locali al Ministero dell'interno.

Il professor Giovannini, la settimana scorsa, nella sua relazione ha svolto il seguente passaggio: « preme sottolineare anche in questa sede le perplessità per la produzione di informazione statistica che comporterebbero misure quali il passaggio alla rendicontazione per cassa senza mantenere quella finanziaria attuale e la contemporanea introduzione in via puramente sperimentale di una contabilità di tipo commerciale prevista dalla legge n. 196 del 2009 ». Da buon ragioniere, la mia domanda di allora, che oggi ripeto, è

la seguente: non ritenete che, prima di addentrarci in tutto questo marasma, fosse il caso di provvedere a una riorganizzazione generale, a una riarmonizzazione dei parametri della contabilità pubblica, quindi di regioni, province, enti per poter, una volta fissati alcuni parametri, sistemi e meccanismi comuni, procedere oltre, il che sarebbe stato molto più semplice? Perché continuare a parlare della cosiddetta contabilità di competenza o commerciale, chiamiamola come vogliamo? Non riteniamo, invece, che — forse potrà essere una mia sensazione sbagliata dettata da deformazione professionale, seguendo nella vita privata contabilità di impresa — anche per l'ente locale il meccanismo privilegiato potrebbe essere il ritorno a una contabilità di competenza, pur conservando, per ovvi motivi, anche un aspetto di contabilità di cassa per le necessità e i fabbisogni?

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Insieme al collega Barbolini abbiamo avuto l'occasione di ascoltare già in precedenza le considerazioni perfezionate oggi, che nella sostanza tracciano il punto su un lavoro che il Parlamento ha avuto già modo di registrare. Visto che i professori rappresentano un'istanza e un momento di natura più tecnica che politica, vorrei che ci aiutassero, anche contestando l'interpretazione che mi sforzo di costruire, a individuare qual è lo stato dell'arte.

Non torno sulle questioni legate all'aggettivazione, perché ciascuno pone sempre un aggettivo dopo il sostantivo. Isabella Rauti, che credo il presidente conosca, recentemente ne ha usati quattro, sostenendo che il federalismo deve essere responsabile, equo, solidale e sussidiario; si tratta di quattro aggettivi che « imbragano » il federalismo. Più modestamente, non vorrei mai usare il termine « federalismo », per fedeltà alla Costituzione, che non ne parla, però mi adatto, altrimenti i colleghi del mio partito mi bacchettano. Si afferma che il federalismo deve ridurre i costi. Il Governo ha tagliato in un modo — mi limito per essere sobrio e non entrare in una disputa politica — come non aveva

mai fatto alcun Governo in precedenza. Negli ultimi 30 anni non ricordo un taglio alle regioni e agli enti locali di questa profondità e di questo valore, dal momento che si incide strutturalmente sulla spesa, il che significa che siamo già dentro un grande assestamento di natura federalistica.

Mi domando che cosa ci sia da fare di più. Bisogna effettuare altri tagli? Al contrario, ora tutta la trattativa politica, se la leggiamo con occhiali non deformanti, ci lascia capire che, ove ricorressero le condizioni, il Governo si accingerebbe a trovare un linimento rispetto a questo indirizzo. Poiché, dunque, il Governo ha tagliato strutturalmente, siamo già dentro a una manovra che dà valore e significato al federalismo. È così o non è così? Se non è così, vorrei capire, quando si usa l'affermazione politica secondo la quale il federalismo riduce i costi, che cosa significa ciò. Significa che dobbiamo ridurre altri costi? Non credo; ritengo invece che dal punto di vista grezzo siamo già a quel punto. Il problema è la qualità, ragion per cui è importante la COPAFF. È ovvio che il taglio risponde a un criterio contabile, ma il problema riguarda il tipo di taglio, dove incide e con quale equità.

Il professor Giovannini, citato dal collega precedentemente, ci ha anche riferito che il lavoro svolto in sede di COPAFF ha permesso di registrare, come noi sosteniamo da tanto tempo, che i bilanci dei comuni, per quanto possano essere, come tutti i bilanci, modellati sulla base di alcune variabili politiche, sono, tuttavia, veritieri. I bilanci delle regioni saranno veritieri, ma non sono né leggibili, né comparabili. Ci troviamo, dunque, di fronte a una vera difficoltà di ordine strutturale. È evidente che, se non la si risolve, è inutile continuare sul piano politico ad alzare la bandiera discutendo di IVA e IRPEF. Il problema è dove si incardina tale operazione. Poiché le regioni hanno potestà legislativa e la legge n. 42 non la intacca, perché non poteva farlo, se la regione non decide di omologare i propri criteri contabili, accade ciò che è successo in Calabria, ossia che la

KPMG ha riconsegnato le carte perché non riusciva a leggere il bilancio. Si tratta di un problema serio.

Mi avvio alla conclusione. Il professor Longobardi ricorda che siamo l'unico Paese che ha abolito i trasferimenti. Anch'io ritengo l'operazione compiuta in Costituzione un po' radicale, però è comunque dettata dalla Costituzione. Essa, tuttavia, fatto salvo l'intervento straordinario, che viene recuperato nell'articolo 119, reintroduce un criterio politico di salvaguardia, cioè non ammette i trasferimenti ordinari, ma quelli perequativi. La perequazione, però, si compie col trasferimento. La si può organizzare in modo molto più complicato di prima, ma è pur sempre un trasferimento. La nostra discussione che ormai, essendo la legislatura cominciata da due anni, dura grosso modo dallo stesso periodo di tempo, appalesa il fatto che non parliamo della perequazione. Se anche decidessimo che è giusto tagliare in quel modo perché abbiamo trovato il criterio razionale con il quale si stabilisce qual è il sistema dei costi standard — rispetto al quale, da cittadino, potrei nutrire alcune preoccupazioni, ma devo riconoscere che stanno per essere individuate metodiche scientifiche e tecniche che probabilmente ci avvicinano a un sistema governabile — una volta che abbiamo trovato quella piattaforma, resta comunque il grande problema della perequazione: come la organizziamo, ma soprattutto quali risorse troviamo a tale scopo? Non basta affermare che ci pensa lo Stato, perché, se esso diventa un *deus otiosus* che non deve occuparsi più di niente (non deve erogare trasferimenti, le tasse sono imposte dalla regione) come fa a organizzare un trasferimento e con quali risorse?

Svolgo, in coda, un'ultima considerazione. Alcuni giorni fa il professor Enrico De Mita, ordinario all'Università cattolica di Milano, ha scritto un articolo su *Il Sole 24 ore* in cui cita una sentenza della Corte costituzionale che fa riferimento, se non ricordo male, a una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Essa mette in discussione la legittimità di

un'imposta della regione Sardegna che riguarda il traghettamento delle automobili. In sostanza, una società della Sardegna non paga le tasse, mentre, al contrario, lo fanno le società esterne alla regione. Tale principio è stato censurato. È vero che si tratta di un episodio, ma dimostra che l'Europa contesta il criterio secondo il quale la fiscalità possa essere uno strumento manipolabile oltre un dato livello tra territori diversi di uno stesso Stato o tra Stati facenti parte dell'Europa, perché altera la concorrenza. Ciò significa che, anche quando ordiniamo la fiscalità all'interno di un procedimento o di un sistema federale, dovremo concepirla come uno strumento dolce, limitato, circoscritto, circoscritto. Non potrà mai essere quello che leggiamo sui giornali; dovremmo avere uno scenario che non sarà possibile. Se non è così, occorre uno sforzo per mettere il nostro discorso su un binario ragionevole e razionale, uscendo dall'enfasi che necessariamente, in Parlamento e fuori, tra maggioranza e opposizione, risulta inevitabile. Dobbiamo compiere questo sforzo, altrimenti inseriamo o continuiamo a inserire in questo dibattito tossine che poi sarà difficile ridurre.

GIULIANO BARBOLINI. Intervengo con il consueto problema del tempo tiranno.

PRESIDENTE. Potremmo riaggiornarci a settembre, se i nostri auditi sono d'accordo.

GIULIANO BARBOLINI. Potrebbe essere utile, perché di questi temi capita, almeno a me, di parlare in più sedi. Ci siamo già incrociati, per esempio, in occasione della presentazione in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Pongo una domanda, ma svolgo prima una premessa. Rispetto all'amico e collega D'Ubaldo, il mio cuore palpita di più verso l'orizzonte di attuazione della legge n. 42. Per la mia storia, la mia esperienza e la mia formazione alcuni parametri e coordinate che supportano tale processo mi vedono partecipe

con una convinta adesione. Resta, però, il problema che dobbiamo compiere un'operazione ben fatta e seria; in tal caso, i presupposti possono produrre i risultati attesi, altrimenti andiamo a complicare le cose. L'occasione è particolarmente ghiotta — questa è una sede politica, in cui però si può anche intervenire sotto profili tecnici — per chiedere qual è effettivamente lo stato dell'arte. Credo che il lavoro impostato dalla COPAFF sia pregevole e che stia anche producendo quadri di riferimento molto apprezzabili e utili. Come voi giustamente e onestamente riconoscete, tuttavia, si tratta di un lavoro *in progress*, che ha bisogno di molti elementi di affinamento e si porta dietro alcune incognite e variabili. Nell'assillo di implementare l'attuazione, vedo il rischio di una sfasatura fra alcune definizioni di trasparenza e di armonizzazione di dati contabili e di parametrizzazione delle dinamiche che possono accompagnare e sostituire i trasferimenti e, per esempio, un altro parametro, che rappresenta una gamba del tavolo secondo me imprescindibile, ossia il tema, da voi citato, di definire costi standard e livelli appropriati di assistenza per quanto attiene alle competenze regionali e per le funzioni fondamentali dei comuni.

So benissimo che alla perfezione non si arriva e che ci sarà uno scarto. Vedo, però, un po' troppo arretrato questo stadio di definizione del processo, che considero decisivo anche per poter costruire i dati di carattere economico-finanziario.

Il professor Antonini ha fatto un riferimento alla questione della Calabria. A mio avviso, un collegio di revisori che per cinque anni non riceve i dati potrebbe intraprendere un'iniziativa; non credo che non si possa proprio fare nulla, a legislazione vigente. Questo sistema presenta livelli inadeguati di controlli, però non è vero che sia totalmente sprovvisto di strumenti. La procedura contabile, per quanto perfetta, da sola non risolve tale situazione. Oso affermare, però, che, se avessimo definito — questa è una responsabilità dei governi, delle maggioranze e dei parlamenti — i livelli essenziali di assistenza con un po' più di appropriatezza e

precisione nell'arco del tempo di attuazione della riforma sanitaria, forse avremmo una griglia per far esplodere le contraddizioni e non arrivarci a posteriori, quando si sono accumulati milioni e milioni di disavanzo. Finché questa parte non sarà pronta, non aiuterà a far quadrare il cerchio dell'operazione. Ci stiamo lavorando con l'intensità dovuta?

Lo stesso discorso vale per il tema SOSE. Può darsi che sia un mio limite, perché non padroneggio tutti gli strumenti, ma non ho dubbi che la SOSE disponga di banche dati e metodologie, nonché di strumentazioni informatiche *software* affinate. Rilevo però che quello cui si applica attualmente è un campo significativamente diverso. La traslazione di tale metodologia non garantisce automaticamente un successo, un risultato e soprattutto una tempistica rapida, il che accentua una mia preoccupazione che si lega alla questione citata dal senatore D'Ubaldo con riferimento alla manovra.

Non voglio buttarla in politica, però, alla fine, se i vincoli di compatibilità di bilancio sono dati e se a un determinato momento il processo si deve realizzare, se tutti gli elementi non sono a disposizione, si compie una parametrizzazione al minimo e otteniamo l'attuazione di un federalismo che non realizza l'obiettivo di garantire un livello adeguato di standard di prestazioni e di opportunità ai cittadini, anche col processo del Patto di convergenza. Non avremo un'evoluzione dinamica che allinea gradualmente e progressivamente, come un Trattato di Maastricht, dal punto di vista dell'attuazione dello sviluppo e della rete dei servizi, le opportunità per tutti i cittadini. Rischiamo, invece, di stabilire un'asticella sostenibile per i vincoli della finanza e che poi ognuno provvederà a sé. Chi ha più risorse magari si arrangerà meglio e chi sta indietro continua a rimanerci. Questa è la mia preoccupazione.

Rispetto a questo punto siete in grado di intravedere una luce dentro al tunnel in cui vi siete infilati oppure queste preoccupazioni prima o poi sono destinate a diventare un problema con cui necessa-

riamente e obbligatoriamente la politica si scontrerà, anche in concerto tra livelli istituzionali?

Magari riprendiamo il tema a settembre con alcuni elementi in più, ma sono preoccupato anche per un altro verso: ho imparato, da autonomista convinto da più di 25 anni, che, quando le regioni e i comuni litigano, il centralismo brinda. Ne potrei fornire un'enormità di riscontri. Anche in quest'ultima vicenda sulla manovra mi sembra di aver visto tracce di questa situazione. Sono un po' atterrito quando sento parlare di federalismo municipale, non perché sia un fautore del federalismo regionalista, ma perché, se federalismo ha da essere, o lo è fino in fondo o non lo è. L'idea della fiscalizzazione e di accontentare regioni e comuni non mi piace come approccio politico e culturale e ne temo le implicazioni e le conseguenze.

PRESIDENTE. Anch'io volevo porre una domanda al professor Antonini e al professor Longobardi per approfondire poi la tematica a settembre, quando ci rivedremo.

Il problema dell'eliminazione dei trasferimenti, in taluni casi anche parziale, da parte del centro e della loro fiscalizzazione evoca necessariamente la possibilità che i comuni e gli enti locali in genere hanno di contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale. Sappiamo bene che dalla riforma degli anni Settanta si è persa la consuetudine da parte degli enti e delle autonomie locali a svolgere questo tipo di attività: non hanno strutture attrezzate e non sono in grado di gestire la questione. Eppure ne dovrebbe derivare sicuramente un gettito significativo. Fermo restando che possono essere poste in essere convenzioni con l'Agenzia delle entrate, che possiede già un suo *know-how* nel settore, sarebbe bene attuarle con alcune avvertenze.

Per esempio, parlando di regioni, oggi l'IRAP ha una fisionomia completamente diversa rispetto all'IRES. La legge finanziaria del 2008 ne ha cambiato l'impostazione originaria: per l'IRAP si prende il

dato contabile, economico-aziendale, mentre per l'IRES tale dato viene manipolato per arrivare al reddito d'impresa. Mi chiedo allora, sul versante delle convenzioni che verranno stipulate con l'Agenzia delle entrate, visto che essa deve giustamente perseguire il suo obiettivo di reperire entrate erariali, se nell'attività quotidiana l'Agenzia delle entrate si occuperà giustamente più di IRES e meno di IRAP. Ciò produrrebbe un aggravio, un appesantimento per gli enti locali. O l'ente locale, la regione, si attrezza in proprio e crea una propria struttura per compiere i controlli in materia di IRAP, oppure, anche con tutta la buona volontà e l'impegno da parte dell'Agenzia delle entrate, non so se si riusciranno a reperire i flussi di entrate aggiuntive da lotta all'evasione, che invece sono importanti per l'ente locale. Lo stesso discorso vale per i comuni e le province. Anche in questo caso non abbiamo strutture dedicate che sappiano combattere la lotta all'evasione, che diventerà, invece, *de futuro* un elemento assolutamente importante. La lotta all'evasione di massa — ne abbiamo parlato in Commissione e in diverse occasioni — deve venir fuori dall'incrocio delle banche dati e dalla possibilità di rendere sempre più puntuali e omogeneizzabili i dati delle diverse banche.

Il professor Longobardi ricordava prima, a proposito della legge di contabilità, la banca dati unitaria, che concentra presso il Ministero dell'economia e delle finanze e, in particolare, presso la Ragioneria generale dello Stato, il meccanismo di acquisizione di tutti questi elementi.

Il problema che sollevo è se — ne abbiamo già accennato poco fa — sia possibile che questo sia un ausilio importante sul versante fiscale. Si rischia, infatti, di ritrovarsi un grande calderone in cui vanno a finire tutti i dati, perdendo di vista il segmento fiscale che invece è assolutamente essenziale, altrimenti rischiamo che i gettiti da tributi saranno realizzati per il buon cuore dei contribuenti, ma tutto il resto verrà a perdersi.

Visto che questa è proprio la nostra *mission*, il compito della nostra Commis-

sione, vorrei approfondire con voi in settembre questa tematica, che, a mio modo di vedere, è essenziale. Abbiamo ricevuto un contributo molto importante da ANCI e ANCITEL, che hanno evidenziato problematiche che, se superate, possono dare uno slancio enorme al fenomeno del contrasto all'evasione fiscale; penso che solo realizzando una concentrazione presso un unico soggetto possiamo veramente costituire i presidi per realizzare l'obiettivo di far funzionare gli enti locali anche come soggetti in grado di contrastare l'evasione fiscale. Diversamente, ci troveremo in una situazione di difficoltà notevole.

Ringrazio ancora il professor Antonini e il professor Longobardi. Se siamo d'ac-

cordo, ci rivediamo a metà settembre. La segreteria diramerà una comunicazione per fissare la data.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,45.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 27 settembre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

