COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

11.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 GIUGNO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, *Presidente* 2

Audizione di rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sui nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009 *(ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):*

La Loggia Enrico, *Presidente* 2, 7, 13

Causi Marco (PD) 9, 12

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 11

PAG.

Lanzillotta Linda (Misto-ApI) 7, 10

Nannicini Rolando (PD) 7

Puglisi Paolo, *Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze* 2, 8, 10

Vaccari Carlo, *Direttore della Direzione federalismo del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze* 10, 13

ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze 14

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,35.

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 di rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sui nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei Deputati, l'audizione di rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sui nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.

Do la parola al dottor Paolo Puglisi, direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento della relazione.

PAOLO PUGLISI, *Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Come prima cosa vorrei precisare che sono presenti l'ingegner Carlo Vaccari, responsabile della Direzione federalismo del Dipartimento, e le dottoresse Francesca Faedda e Ambra Citton, dirigenti della Direzione studi e ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle finanze, che si occupano delle quantificazioni.

Pur essendo ben noto a questa Commissione e a lei, presidente, vorrei iniziare delineando il quadro in cui l'attività del Dipartimento si è mossa relativamente all'attuazione del federalismo fiscale derivante dalla legge delega n. 42 del 2009.

L'attività amministrativa è stata ovviamente svolta sia all'interno della COPAFF, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita in attuazione della legge n. 42 del 2009, sia nell'ambito dei gruppi di lavoro che la stessa COPAFF ha costituito, così come il professor Luca Antonini, presidente della Commissione, vi ha riferito.

La premessa è che l'attuazione del federalismo fiscale è uno degli impegni prioritari del Governo. La legge delega in materia di federalismo fiscale delinea, tra l'altro, le modalità di finanziamento dei livelli sub-centrali di governo, che saranno definite con l'approvazione dei decreti attuativi.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e i vari livelli di governo è incentrato sul superamento del sistema della finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei princìpi di solidarietà e coesione sociale.

Numerosi punti e articoli della legge delega – sulla quale non mi dilungo, essendo ben nota alla Commissione – prevedono le modalità attraverso le quali, per quanto riguarda la specifica competenza del Dipartimento delle finanze, do-

vranno essere individuate le entrate tributarie dei vari livelli di governo, ovvero regioni, province e comuni.

Nell'articolo 7, a titolo meramente esemplificativo, per le entrate tributarie delle regioni si fa rinvio a tributi delle regioni, a compartecipazioni a tributi erariali con specifico riferimento in via prioritaria alla compartecipazione all'IVA e, nella lettera *b)*, si specifica che per « tributi delle regioni » si intendono: i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali e il cui gettito è attribuito alle regioni; le addizionali su basi imponibili dei tributi erariali; i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per completezza, va aggiunto che l'articolo 27, comma 4, della legge n. 42 del 2009 prevede anche altre compartecipazioni a tributi erariali e alle accise – con specifico riferimento, in particolare, alle accise – a fronte dell'eventuale attribuzione di nuove funzioni alle regioni.

Analogamente, l'articolo 12, comma 1, prevede le entrate tributarie delle province e dei comuni.

Per le province, oltre ai tributi propri individuati da legge statale si prevede, alla lettera *c)* in particolare, che le funzioni fondamentali siano finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione a un tributo erariale. Si prevedono, inoltre, uno o più tributi propri provinciali che possono essere individuati e stabiliti dall'ente locale stesso, nonché tributi provinciali istituiti con legge regionale.

Per i comuni sono previsti i tributi propri individuati da legge statale, la compartecipazione all'IVA, la compartecipazione all'IRPEF ed una imposta immobiliare con la specificazione della esclusione da tassazione patrimoniale sull'abitazione principale. Ho esposto in via esemplificativa e sintetica il quadro dei tributi degli enti locali.

Naturalmente, le previsioni della legge n. 42 del 2009 hanno numerose ricadute, anche da un punto di vista organizzativo ed amministrativo, per quanto riguarda la gestione dei tributi.

Uno dei princìpi di delega fondamentali da ricordare a tal riguardo è quello della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti – all'articolo 2, comma 2, lettera *c)* –, in particolare con l'obiettivo di avere una efficiente amministrazione dei tributi nel rispetto dei princìpi statuiti dallo Statuto dei diritti del contribuente.

Questo principio, tra l'altro, è stato anche richiamato dal professor Antonini nella sua audizione, con specifico riferimento alla numerosità di tributi propriamente detti che lui ha chiamato, ricordo, la « zona grigia della parafiscalità », ovvero la numerosità di queste fattispecie nell'ambito dei tributi regionali, comunali e provinciali.

Altro importante principio – su cui brevemente tornerò più avanti – è quello di una efficiente gestione dell'accesso alle banche dati che si occupano, a vario titolo e sotto la responsabilità dei vari enti, di fiscalità. Mi riferisco alla definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto – recita la lettera *v)*, comma 2, articolo 2 – alle anagrafi e ad ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, ovviamente nel rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati.

La legge n. 42 del 2009 prevede anche princìpi direttivi per ampliare la capacità di intervento e di collaborazione tra regioni, enti locali, Ministero dell'economia e delle finanze e, soprattutto, Agenzia delle entrate, al fine di individuare forme organiche di gestione dei tributi, nonché il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, che è un punto centrale della legge.

Parallelamente al principio direttivo sull'efficiente gestione e l'accesso diretto alle banche dati, debbo ricordare anche la previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative. Il legislatore delegato ha in mente, quindi, non solo il problema del mutuo accesso alle rispettive banche dati, ma anche un altro

punto centrale di cui tra poco parleremo, ovvero l'integrazione profonda, condivisa e concordata delle basi informative di cui dispongono tutti i livelli di governo per la gestione dei tributi. Ricordo, infine, la previsione di forme premiali per gli enti locali che si impegnano nelle attività di contrasto dell'evasione.

In questo quadro, sinteticamente delineato solo per quanto riguarda la specifica competenza del Dipartimento delle finanze – ovviamente vi sono molti altri problemi, evidenziati dalle persone che sono state e saranno audite da questa Commissione –, l'attività del Dipartimento all'interno della COPAFF si è incentrata nel fornire la collaborazione – dovuta, da un punto di vista istituzionale – all'organo consultivo del Governo, del Parlamento e di tutti gli enti territoriali previsto dall'articolo 4 della legge n. 42 del 09.

Nell'ambito della COPAFF, in particolare, oltre ad avere un rappresentante al suo interno – che sono io –, il Dipartimento fornisce le competenze tecniche dei propri funzionari e dirigenti alla composizione dei gruppi di lavoro, formati come il professor Antonini vi ha illustrato. Si tratta in particolare del gruppo « 2 », che si occupa di entrate delle regioni e degli enti locali, e del gruppo « 6 », che riguarda le forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo nella gestione finanziaria.

Il gruppo di lavoro relativo alle entrate, in particolare, ha operato sotto il coordinamento dell'Agenzia delle entrate e con la stretta collaborazione del Ministero dell'interno, per fornire alla COPAFF dati riguardanti le entrate tributarie di regioni, province e comuni, utili ai fini della relazione che il Governo dovrà rendere al Parlamento entro il 30 giugno prossimo. Sono dati, ovviamente, in corso di elaborazione, e i tempi sono molto stretti. In considerazione di questa tempistica, al fine di rendere i dati in tempo utile il gruppo di lavoro ha operato basandosi sui dati di bilancio di regioni, comuni e province.

In tal senso, al fine di offrire, alla Commissione essenzialmente e poi al Governo e al Parlamento, basi informative a tal riguardo, ricordo che l'articolo 19-*bis* del decreto legge n. 135 del 2009 ha previsto l'istituzione di una banca dati per l'attuazione del federalismo fiscale e ha disposto che le regioni e le province autonome trasmettano alla COPAFF i dati relativi agli accertamenti e agli incassi risultanti dai rendiconti degli esercizi dal 2006 al 2008, riclassificati secondo lo schema allegato al decreto stesso. Questo è stato fatto per acquisire dati che, a quel momento, come ha anche rilevato il professor Antonini nella sua audizione, non erano disponibili.

Un lavoro molto importante, quindi – che il professor Antonini ha definito, se ricordo bene, « sollevare il coperchio della pentola » – è stato quello di rendersi conto delle carenze informative al riguardo e di porre in essere i primi atti per ovviare ad esse.

In tal modo, attraverso i dati forniti dalle regioni e i certificati di rendiconto del bilancio 2008 forniti dal Ministero dell'interno, si sta arrivando alla definizione di una fotografia delle entrate tributarie di regioni, province e comuni, al fine di fornire i dati che saranno utili per la relazione al Parlamento.

Ritengo importante sottolineare che l'attività nel gruppo non si è limitata soltanto al pur imponente lavoro di sistematizzazione, aggregazione e verifica della completezza di questi dati, ma anche all'effettuazione di alcuni riscontri.

Per riscontri intendo la verifica dei dati risultanti dai bilanci con riferimento, ad esempio, a quanto risulta dall'Anagrafe tributaria o da altri sistemi informativi come quello della Ragioneria e del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

Da questi riscontri stanno emergendo alcune diversità, non preoccupanti in maniera grave – almeno sembra – ma da ricondurre, a quanto pare, essenzialmente a differenze di contabilizzazione e classificazione. Riteniamo che l'aver riscontrato queste diversità possa essere un'utile indicazione per il prosieguo dell'attività, con

riferimento alla costruzione della base informativa condivisa, coerente e completa.

In particolare, ad esempio, a titolo meramente esemplificativo, per quanto riguarda le entrate dei comuni ci si scontra con il fatto che i processi di gestione delle relative entrate – in linea generale il versamento, il controllo degli adempimenti e la riscossione coattiva – sono ripartiti tra tutti i livelli di governo attualmente interessati. Questo rende critica, almeno allo stato attuale, la costituzione di una banca dati completa nell'ambito dell'Anagrafe tributaria, che è il sistema informativo di diretta gestione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si pensi, ad esempio, che l'ICI, il cui gettito rappresenta poco meno del 50 per cento delle entrate tributarie complessive dei comuni, ha sistemi di riscossione – lo ricordo a me prima che a voi – variegati: modello F24, conto corrente, versamenti in tesoreria o istituti tesorieri intermediari convenzionati con i comuni. Questo ha individuato e fatto emergere una criticità: è difficile per l'Anagrafe tributaria avere dati completi e attendibili nell'immediato.

Un lavoro interessante che il Dipartimento ha portato avanti relativamente alle entrate erariali è stato lo studio di regionalizzazione di tali entrate, analisi che la Direzione degli studi e ricerche economico-fiscali ha realizzato ripartendo il gettito delle entrate erariali secondo i criteri di territorialità stabiliti dalla legge delega n. 42 del 2009. In particolare, questo lavoro al momento è stato fatto fino all'annualità 2006, ma si prevede di estendere questa analisi alle annualità 2007 e 2008, arrivando così ad un intervallo temporale che va dal 2000 al 2008.

Questo lavoro segue scelte metodologiche particolarmente rilevanti che, soprattutto con l'estensione dello studio alle annualità più recenti e quindi più utili al reperimento di importanti informazioni per l'attuazione del federalismo, riteniamo utili per acquisire metodologie che sono diventate un riferimento anche per altre istituzioni che si occupano di regionalizzazione dei flussi di finanza pubblica come, ad esempio, l'ISTAT, la Banca d'Italia e il MiSE (Ministero per lo sviluppo economico).

Per quanto riguarda questo studio, la regionalizzazione ha seguito i criteri previsti dall'articolo 7 della legge delega; in particolare, per i tributi riferiti al reddito delle persone fisiche è stata effettuata sulla base del criterio della residenza dei percettori, mentre per i tributi basati sul patrimonio si è fatto riferimento al luogo in cui sono ubicati i cespiti; per i tributi aventi a presupposto consumi, invece, si fa riferimento al luogo dove il bene viene consumato o il servizio viene fruito.

Per quanto riguarda invece l'IRES, l'imposta da reddito sulla società, è stato seguito il criterio regionale del domicilio fiscale della società per le società monoimpianto, mentre per le società con stabilimenti localizzati in più regioni l'imposta è stata ripartita proporzionalmente in base al valore della produzione calcolata ai fini dell'IRAP.

È importante sottolineare che questa distribuzione regionale del gettito è stata effettuata con riferimento a tutte le regioni, sia ordinarie che speciali, senza tener conto che molti tributi erariali nelle regioni a statuto speciale vengono attribuiti direttamente con criteri espressamente previsti nei rispettivi statuti.

Per tutte le voci di imposta esaminate il dato nazionale è costituito dal gettito di competenza, riportato nei capitoli del rendiconto generale dello Stato. È importante dire che, per quanto riguarda la regionalizzazione dell'IVA, un valore aggiunto all'analisi è stato l'uso delle nuove variabili, utilizzabili attraverso i dati forniti nel quadro cosiddetto « VT » delle dichiarazioni IVA. La disponibilità di questa nuova informazione ha una grande rilevanza per la cessione di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti dei consumatori finali, e permette di evidenziare le operazioni imponibili sulle quali non è possibile operare alcuna rivalsa e, conseguentemente, di individuare l'effettiva base imponibile del tributo.

Ovviamente, la lettura di questi dati richiede cautela, essenzialmente per il

fatto che la disposizione che prevede l'indicazione di questi dati nel quadro VT è un onere amministrativo-contabile ulteriore rispetto a quelli richiesti al contribuente a fini direttamente fiscali. Di conseguenza, proprio perché non è richiesta a fini eminentemente fiscali non incide nel calcolo dell'imposta, quindi il grado di accuratezza da parte dei contribuenti può non essere massimo e questo induce a qualche riflessione relativamente all'affidabilità di questi dati, pur rimarcandone la loro importanza e l'importanza della previsione che ricordavo prima.

Quanto dicevo prima rende evidente che, in prospettiva del raggiungimento degli obiettivi della legge n. 42 del 2009, è di fondamentale importanza la disponibilità di dati omogenei delle entrate e delle spese delle regioni e degli enti locali. A questo riguardo bisogna ricordare che la legge di riforma della contabilità n. 196 del 2009 ha previsto una delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà richiedere le informazioni di bilancio gestionali degli stessi soggetti, utili al fine dell'applicazione e dell'attuazione del federalismo fiscale. Tale banca dati dovrà essere istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche nonché ogni altra informazione utile per l'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda, invece, il secondo gruppo di lavoro di cui parlavo all'inizio, ovvero quello che si occupa del coordinamento della finanza pubblica, debbo dirvi che nell'urgenza e nell'imminenza dei lavori della COPAFF – concentrati sulla fornitura delle basi informative, quantitative e numeriche relative alle entrate, ma anche ai trasferimenti e quant'altro – l'attività di tali gruppi di lavoro e dei gruppi lavoro meno direttamente interessati a questo specifico aspetto è stata, ovviamente, un'attività preliminare di approccio del problema.

Per quanto riguarda il gruppo di lavoro sul coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, sono state analizzate in particolare le disposizioni dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009 – laddove si prevede l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e se ne definiscono i compiti – cercando di analizzare anche le interrelazioni tra le previsioni del citato articolo 5 con quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009, che ricordavo prima.

Questa legge, infatti, nello stabilire la procedura per la formazione delle decisioni di finanza pubblica, all'articolo 10, comma 5, prevede che la Conferenza permanente, prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, esprima un parere sulle linee guida predisposte dal Governo per la ripartizione degli obiettivi programmatici per la decisione di finanza pubblica.

Occorrerà, non solo nel prosieguo dell'attività ma ovviamente anche a tutti i livelli, stabilire le modalità e il concreto attuarsi di queste attività di formazione comune e di emissione del parere.

Vorrei delineare velocemente le altre attività svolte dal Dipartimento coerenti all'attuazione della legge n. 42 del 2009. La professoressa Lapecorella, direttore generale delle Finanze, ha già avuto modo di evidenziare, nel corso di un'audizione che si è svolta presso la Commissione di vigilanza dell'Anagrafe tributaria, una delle problematiche più rilevanti da affrontare in prospettiva del federalismo fiscale, ovvero l'accesso dei dati all'Anagrafe tributaria e la loro condivisione tra i vari livelli di governo.

Il Dipartimento sta costituendo tre attività: la prima è l'implementazione del patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria con i dati mancanti relativi alla gestione dei tributi territoriali; la seconda è la condivisione con regioni ed enti locali dei dati attualmente presenti in Anagrafe tributaria; la terza – importante e di prospettiva – è la condivisione con regioni ed enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di gestione di analisi dei dati.

Mi fermo qui e resto a disposizione per eventuali chiarimenti.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai deputati che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

ROLANDO NANNICINI. Mi volevo rilassare, ma l'argomento è troppo interessante. Abbiamo già avuto dei dati che la Commissione, il presidente e gli uffici ci hanno messo a disposizione. La mia esperienza mi dice che, quando si devono fare delle valutazioni politiche, si deve partire da una grande quantità di dati; dopo, però, abbiamo anche l'esigenza di notarne le differenze e di notare anche alcuni elementi che ci possono sostenere nell'azione di indirizzo politico.

Io non intendo cercare degli errori o essere uno statistico deformato, ma ho esaminato questo rendiconto delle entrate perché dovevo fare una media e ho chiesto aiuto a un gruppo di persone che hanno questa passione. Il Governo nella manovra ha inserito l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, e così facendo ha interrotto il flusso rispetto al trasporto locale.

Vorrei fare una riflessione rispetto alla quale c'è una morale: leggendo questo rendiconto – a pagina 12 – scopro che nel Lazio non c'è nessuno che paga una tassa sulla concessione per caccia e pesca, cioè nel Lazio evidentemente non si va né a caccia né a pesca; poi giro pagina, e scopro che in Emilia si paga.

La nostra curiosità politica è forte e riteniamo che il Paese sia riformabile, ma con un modello razionale, non con un modello che mi dice il costo della siringa ma che mi dice i rapporti, gli elementi fondamentali di un bacino di utenza, come si è formata un'autonomia finanziaria.

Si sa benissimo che l'autonomia finanziaria dei comuni in Italia, quella che somma le entrate extra tributarie, le tributarie e le entrate fiscali, è sul 56-58 per cento, dati 2007 dall'ANCI; e li vorrei rivedere adesso. Ci sono però alcune regioni che hanno un'autonomia finanziaria del 75 per cento, e tagliare indistintamente 4,5 miliardi a tutti è ben differente, perché la regione che non ha una sua autonomia ed ha gettiti dallo Stato ha una riduzione della sua capacità di spesa del 15-16 per cento, mentre quella che ce la fa da sé ha una riduzione del 6-6,5 per cento.

Pertanto ripeto: lavorate, condivido e sostengo il vostro lavoro, ma bisogna che questo lavoro abbia un indirizzo politico. Visto che io sono all'opposizione, faccio una forte critica al Governo perché deve dare degli indirizzi di lavoro, non si può continuare sul federalismo o altre cose con questo metodo.

Presidente, il mio è un intervento a livello personale che non trova, forse, condivisione da parte di nessuno. Ripeto, però, che ci vuole un indirizzo: non posso non conoscere quali sono le entrate e le uscite pro capite, i bacini. Si dice che la regione Abruzzo non ha risposto, aspettiamola; non si conoscono le spese della Sardegna, aspettiamo. Non è questo il livello di lavoro che mi aspettavo sulla relazione del 30 giugno. Lo dirò anche in aula, perché credo che non si possa procedere. I dati ci sono, a disposizione di vari soggetti e vari uffici di ricerca, e li dobbiamo unificare. Partiamo pure da una grande raccolta di dati, ma che almeno siano utili.

LINDA LANZILLOTTA. La ringrazio per la relazione. Comprendo l'esasperazione dell'Onorevole Nannicini, perché ci troviamo in una situazione difficile.

Io vorrei esaminare la relazione non analiticamente ma metodologicamente. La cosa sconcertante è che ogni volta che affrontiamo un tema, non negli ultimi mesi ma da molto tempo, ci troviamo sempre a « carissimo amico », ovvero al punto in cui stiamo cominciando a scrivere delle leggi per la costruzione delle banche dati.

Lei è un dirigente dell'Agenzia delle entrate e io non voglio fare una critica di natura politica ma di alta amministrazione. Il Titolo V della Costituzione è stato approvato nel 2001 e l'avvio di un lavoro di consolidamento e standardizzazione della contabilità regionale e locale era

evidentemente la base conoscitiva necessaria per applicare quelle leggi che sicuramente devono avere un indirizzo politico, anche se poi nella loro attuazione c'è un'autonoma iniziativa dell'amministrazione.

Lei ha citato alcune norme che si sono succedute in materia di contabilità, di standardizzazione della contabilità regionale e di costruzione di banche dati. Io mi domando, tuttavia, come mai oggi ci troviamo davanti a una legge che non innova queste cose ma introduce dei criteri per poi definire la modalità di finanziamento delle funzioni, ma su una base fattuale discutibile. Qualunque fosse stata la modalità di attuazione dell'articolo 119, della base conoscitiva noi avremmo avuto bisogno comunque.

È vero che esistono fonti statistiche ed esiste la contabilità nazionale, ma mi chiedo come mai la costruzione di un patrimonio conoscitivo consolidato, oltre ad essere previsto da una delle norme del Titolo V, in questi anni è stata così complessa e non si è lavorato alla sua costituzione.

Per quanto riguarda i rapporti di responsabilità politica, noi possiamo anche ricordare che il Ministro Tremonti, che è il propulsore del federalismo fiscale, ha avuto questa responsabilità per circa 7 degli ultimi 9 anni, quindi domanderemo anche a lui come mai non ha incominciato a lavorare affinché questo poi fosse possibile.

Io ho vissuto, dalla parte dell'amministrazione, la vicenda del SIOPE, che però riguarda la ragioneria, e ho visto quanto è complicato. Ma com'è che non ci si riesce ?

PAOLO PUGLISI, *Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Posso darle due risposte, di cui una più tecnica e una più sociologica.

Innanzitutto, la risposta più tecnica è che non partiamo da zero, nel senso che la gestione dell'Anagrafe tributaria, che è la base informativa che il nostro Dipartimento e l'amministrazione dell'Agenzia delle entrate gestiscono direttamente, dava agli enti locali una limitata possibilità di accesso ai dati, che potevano consultare soltanto in lettura e secondo procedure particolarmente farraginose.

Non si parte da zero nel senso che nel frattempo sono state svolte delle attività di contatto con gli altri enti locali per evitare, dal punto di vista gestionale e operativo, queste farraginosità; pertanto, su questo si è lavorato senz'altro. Come risultato, ad esempio, si sta costruendo una banca dati della situazione immobiliare in collaborazione con i comuni e l'Agenzia del territorio. Su questo si è lavorato e qualcosa è stato fatto.

Debbo però dire – e vengo alla spiegazione sociologica – che questa attività oggettivamente non è arrivata a soluzioni ottimali per due motivi: in primis, perché la base normativa non era ancora così forte ed impellente come quella che si è delineata negli ultimi tempi; in secondo luogo – debbo dirlo in tutta sincerità – almeno fino alla novità della legge n. 42 del 2009 ci si è anche scontrati con una certa « gelosia istituzionale », una mentalità che è stata forse il rovescio del coperchio della pentola di cui parlava il professor Antonini, quando si riferiva ad una carenza di basi informative.

Io dico anche, però, che ognuno di noi era tenuto a conservare gelosamente il proprio bagaglio informativo, perché l'informazione è base dell'azione. Adesso, invece, la legge n. 42 del 2009, i lavori che sono iniziati in COPAFF e il dibattito che è in atto in tutto il Paese stanno imponendo un cambio di mentalità. Io credo che questo sia importante.

Accanto a questo, dico anche che la necessità di migliorare la *performance* dal punto di vista della lotta all'evasione ha fatto emergere, come sottoprodotto, una ulteriore necessità di integrazione maggiore rispetto al passato. In questo senso, l'accento sulla partecipazione degli enti locali non può non passare attraverso una condivisione dell'accesso ai sistemi informativi. Parlo di un accesso che potremmo definire « mutuale », che è cosa abbastanza importante.

MARCO CAUSI. Io, invece, sostengo e non lascio solo il mio collega Nannicini. Fermo restando che mi auguro che il presidente della COPAFF, nella sua prossima audizione, possa venire con un bagaglio di informazioni più avanzato, dalle sue parole mi sembra però di capire che l'indirizzo politico che gli uffici hanno avuto fino ad ora non li metta in grado di fornirci un materiale conoscitivo sufficiente per avviare una riflessione sull'autonomia impositiva.

Poiché il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, anche stamattina, in aula alla Camera, ha annunciato l'emanazione del decreto sull'autonomia impositiva fra 15 giorni, noi un po' di preoccupazione la dobbiamo manifestare. Sembra che ci troviamo in una situazione di grande iato fra la volontà politica di emanare un decreto fra 15 giorni e il disporre di una base informativa e di ricognizione sui problemi di decisione pubblica legati a un tema molto rilevante com'è quello dell'autonomia impositiva degli enti locali.

Questa è una sede politica e istituzionale e non una sede accademica e scientifica, quindi non conta quello che ciascuno di noi sa; tuttavia, io mi aspetterei che il Governo e gli uffici di alta amministrazione mettessero a nostra disposizione una sorta di libro bianco, una ricca letteratura di analisi che costituirebbe materiale di lavoro per la decisione pubblica. In questo documento potrebbero essere indicate anche semplicemente le esperienze estere – ovvero come funzionano i sistemi di autonomia impositiva in Francia, Inghilterra, Germania –, ma anche una rassegna della letteratura sull'autonomia impositiva in Italia che, se la datiamo a partire dall'ICI – senza risalire alla tassa di famiglia –, ha ormai vent'anni.

Invece non disponiamo ancora di dati, e questa mancanza fa riferimento anche alla farraginosità dal rapporto fra le amministrazioni e alla questione delle regioni. Lei ha giustamente ricordato che con la legge n. 196 del 2009 abbiamo dato una bella spinta alla soluzione del problema dell'armonizzazione; tuttavia, ci mancano anche i materiali, e non mi riferisco solo ai dati ma anche a materiali conoscitivi che arricchiscano l'approccio della nostra discussione pubblica sulle questioni relative anche al tipo di impostazione.

A me piacerebbe domandarle queste cose e, se lei vorrà, mi dirà anche solo un suo parere, o cosa circola a livello tecnico intorno a questo tema. Ad esempio, le chiedo se sulla semplificazione ci si può porre l'obiettivo di semplificare – quindi di ridurre il numero dei tributi dei comuni e delle province –, come questa semplificazione può operare e quali sono i ragionamenti e le alternative.

Per quanto riguarda imposte e tasse, so che viviamo in una fase storica di difficoltà per le democrazie parlamentari, ma i parlamenti esistono perché esercitano il potere impositivo; discutere se le tasse locali devono essere più imposte o più tasse non è una discussione da nulla e non possiamo affrontarla con così tanta ignoranza.

Io intervengo come deputato dell'opposizione, e non posso non lamentarmi del fatto che, quasi ogni giorno, abbiamo annunci, dichiarazioni, intere pagine di giornali nelle quali il Governo e i suoi ministri sparano idee in modo molto poco coerente, mentre non danno alcun indirizzo politico agli uffici di alta amministrazione affinché la discussione pubblica su un tema come questo possa avanzare. Le cose su cui si discute sono « tassa sui servizi sì, tassa sui servizi no », oppure se la TARSU debba tornare ad essere una tassa o restare una tariffa.

Ci sono numerosi temi sui quali, al di là dei momenti e delle sedi in cui si prenderanno decisioni politiche – il rapporto fra decisioni politiche e il Governo, questa bicamerale, il Parlamento – avremmo bisogno di un materiale di base conoscitivo in cui siano almeno indicati i casi internazionali, l'esperienza italiana e la sua valutazione, e i pro e i contro che abbiamo maturato in questi 20 anni di autonomia impositiva dei comuni. Voglio ricordare che i comuni italiani hanno il più alto grado di autonomia impositiva

non solo nei Paesi non federali, ma anche rispetto ad alcuni Paesi federali. Ad esempio, i comuni tedeschi hanno un'autonomia impositiva molto inferiore a quella dei comuni italiani.

La storia degli ultimi vent'anni dell'autonomia impositiva di comuni e province d'Italia è ricca, anche di problemi; dunque dobbiamo avere un materiale che ci permetta, anche sulla base delle valutazioni tecniche e della letteratura tecnico-scientifica esistente, di dare al Parlamento una visione delle alternative.

Vorrei infine ricordarle – credo che questo non vada dimenticato – che nella legge n. 42 del 2009 viene anche aperta la strada ai comuni per contributi di scopo; è una cosa nuova che mi sembra interessante, e sulla quale ritengo debba essere aperto uno spazio di riflessione.

LINDA LANZILLOTTA. Condivido molte delle cose dette da Causi. Vorrei tornare sulla questione della riscossione e della difficoltà di avere un quadro effettivo delle entrate. Non ho capito bene perché questo rende difficile la valutazione effettiva delle entrate degli enti locali. Questo non è vero per le imposte statali perché c'è un'unica modalità attraverso gli intermediari ? Le chiedo un chiarimento.

PAOLO PUGLISI, *Direttore centrale della Direzione legislazione tributaria del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Rispondo alle osservazioni dell'onorevole Causi, che ringrazio, ovviamente solo sulle questioni tecniche. Per quanto riguarda la disamina del panorama, questo è un problema che è stato affrontato e sul quale stiamo lavorando. Ovviamente, come ricordavo prima, all'interno della COPAFF – che adesso è l'organo consultivo anche del Parlamento – questo è stato segnalato come prima esigenza.

Lei ricordava la formazione accademica: nella COPAFF ci sono autorevoli studiosi che possono senz'altro fornire elementi a riguardo, ed è una delle cose che il professor Antonini ha posto all'ordine del giorno della COPAFF.

Dicevo anche che l'impegno più pressante e più vicino della COPAFF era quello della fornitura della base dati informativa. Pertanto, questo è senz'altro un impegno della COPAFF – a cui, come Dipartimento, ovviamente daremo tutto il nostro contributo e il *know-how* che le Direzioni competenti hanno su questo argomento – ma che temporalmente viene immediatamente dopo la produzione della relazione che ricordavo.

Per quanto riguarda il problema della semplificazione, cercavo – probabilmente l'ho fatto in maniera incompleta – di ricordarlo tra uno dei criteri cui io personalmente ed anche tutta l'amministrazione attribuiamo molta importanza. Il professor Antonini, sulla base di un lavoro svolto dalla Direzione dell'ingegner Vaccari, ha ricordato nella sua audizione la numerosità dei tributi, anche risalenti addietro nel tempo e su fattispecie francamente vetuste (partecipazione a concorso, domande di ammissione, fattispecie anche con gettiti da valutare relativamente al loro ammontare). Pertanto, questo sarà un problema su cui sicuramente intervenire e sul quale, come Dipartimento, abbiamo tutte le capacità tecniche e conoscitive per fornire il nostro contributo.

Lei ricordava, giustamente, i tributi di scopo all'interno dei tributi comunali, che sono previsti dalla stessa legge di delega. Non ho niente da aggiungere a tal proposito; avevo solo dimenticato di elencarli all'interno della mia rapida esposizione.

CARLO VACCARI, *Direttore della Direzione federalismo del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Il sogno sarebbe che tutti i pagamenti degli enti locali fossero fatti con il modulo F24 (ma questo è un nostro sogno), perché le procedure per il pagamento dell'F24 permettono all'Anagrafe tributaria di acquisire direttamente il pagamento, il riversamento successivo all'ente locale competente nonché l'acquisizione corretta del codice fiscale del versante.

Le altre modalità di pagamento, ovvero i conti correnti postali, ancorché il modulo

per contributi preveda il campo relativo al codice fiscale, l'acquisizione di questo dato non è obbligatoria e non è verificato. Per quanto riguarda l'acquisizione degli estremi catastali – lo sappiamo – ci sono bollettini che non si sa a quale comune sono riferiti.

Tutto questo provoca incertezza e un non corretto svolgimento delle attività di controllo da parte degli enti locali ma, soprattutto, non porta a conoscenza del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze i relativi versamenti. Se noi usassimo solo il modulo F24, il giorno dopo potremmo sapere, ad esempio, quanto è stato versato di saldo ICI, e su tutti i tributi potremmo avere immediatamente una definizione del soggetto che ha versato e dell'entità del versamento, attribuito esattamente a ciascun ente locale. Con i bollettini di conto corrente questo non succede.

Ogni anno noi ci facciamo inviare i dati dai comuni, i quali li chiedono ai concessionari o agli affidatari della riscossione. Attraverso il sistema Entratel ci facciamo inviare tutte queste masse di dati, che vengono inserite in Anagrafe tributaria.

Purtroppo, da tre anni riscontriamo problematiche di vario genere, la prima delle quali è che i comuni non ci rispondono. Noi abbiamo mediamente 500 comuni che non ci rispondono, nonostante abbiamo attivato *call-center* e inviato lettere; abbiamo messo in atto tutta la *moral suasion* possibile, ma alla fine un certo numero di comuni non risponde.

Poi abbiamo un problema di incongruità dei dati, perché alcuni comuni ci inviano dei dati che, poi, per altre fonti non ci tornano.

Quindi, il complemento a quel 60 per cento che è versato tramite F24 per noi rimane buono a livello statistico, ma non è un dato che possiamo ritenere sicuro.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Questa audizione è molto importante, e vorrei attenermi a questo tipo di conversazione molto tecnica. Ho la fortuna di conoscere l'ingegner Vaccari, quindi mi attengo ad uno schema formale ma il nostro rapporto è più esteso rispetto alla formalità. Egli ha detto – e so che questo è un elemento di sofferenza del Dipartimento – che la raccolta dei dati provenienti dagli enti locali non è così agevole.

Dico questa cosa con una certa sobrietà, perché non mi va di aggiungere molti dettagli. Fino a qualche anno fa, in vigenza di un'imposta complessa come l'ICI, vi erano alcuni sindaci, tra cui Cacciari – e che ora non è più sindaco quindi non dovrebbe più offendersi –, che sostenevano che i comuni avrebbero dovuto manovrare le aliquote *ad libitum*. Ad un certo punto, quando il limite era al 4 quattro per mille, in alcuni comuni, sulla base di questa impostazione, si arrivava addirittura anche al 9-10 per mille, a seconda se il proprietario dell'immobile lo affittava o meno, ad esempio.

In quegli anni, come ricorderemo tutti, sono state pubblicate grandi quantità di spiegazioni tecniche (che il mio segretario di partito definiva « lenzuolate ») con le quali ogni comune – più di 8.100 – diceva come andava versata l'imposta, con quale tipo di aliquota, con quali detrazioni.

In tutta questa complicatissima operazione l'Associazione nazionale dei comuni italiani è stata in grado per anni di fornire, all'incirca nel mese di giugno, prima del versamento, tutte le informazioni possibili e immaginabili di tutti i comuni, attraverso accordi con tutti i grandi quotidiani economici, segnatamente *Il Sole 24 Ore*.

Dopo cinque o sei anni di impennata federalistica, oggi ci troviamo in un binomio « paraterroristico » in cui, da un lato, l'amministrazione centrale ci dice che non si può fare niente perché è tutto complicato; dall'altro, qualche partito fortemente federalista ci dice che questa è la dimostrazione per cui ci vuole il federalismo, e il risultato è che noi da cinque anni non abbiamo alcun controllo e alcun dato, e 500 comuni non rispondono.

Alla luce di questo, la mia domanda è come mai, senza tutta questa bardatura ideologica, fino a cinque o sei anni fa – lo sa l'ingegner Vaccari – eravamo in grado, come sistema-Paese, di fornire tutte le

informazioni con un grado di errore bassissimo, cosa che faceva tranquillamente l'Associazione dei comuni. Dopo qualche settimana l'ANCI pubblicava un supplemento di rettifica con 60-70 errori, nei quali comunque non si sbagliava l'aliquota del comune ma la citazione di una detrazione. Facevano quindi 60-70 errori su oltre 8.100 mila deliberazioni.

Ora io domando che serietà c'è nel gestire una comunicazione istituzionale di questo tipo, quando ci viene raccontato, non per colpa dei dirigenti del Ministero ma per colpa di noi tutti, che ci troviamo in presenza di un non-Governo. Evidentemente questo non-Governo è frutto di un'alterazione mentale, perché è ovvio che se io non voglio gestire ordinariamente e ordinatamente le cose che si possono gestire, il risultato è questo. Vorrei aggiungere qualche altra cosa sulla riscossione, ma forse ne parleremo in un altro momento.

MARCO CAUSI. Conosco benissimo anch'io gli argomenti di cui l'ingegner Vaccari ha parlato. L'esperienza che ho fatto con l'F24 è molto positiva. Come l'ingegner Vaccari sa, io ho portato il più grande comune d'Italia (Roma) a fare una convenzione con l'Agenzia delle entrate sull'F24; è la più importante convenzione che il MEF ha con un comune e, già dal primo anno, più del 50 per cento dei contribuenti romani pagavano l'ICI tramite l'F24.

Vorrei tuttavia ricordare che, nella vita di un comune, parliamo di entrate che sono molto più piccole di quelle a cui è abituato lo Stato. L'entità dei pagamenti che le famiglie o le imprese fanno ai comuni è più piccola e più vicina alla tematica del micropagamento alla Bill Gates che non del macropagamento.

Mi spiego meglio: un'IRPEF piuttosto che un'IVA sono cose grosse, mentre una tariffa rifiuti può tranquillamente essere, se la paghi ogni tre mesi, di 40-50 euro, o di 150-200 euro se la paghi annualmente. A Roma una TARSU media è di 120-130 euro al semestre.

Non parliamo di altri pagamenti come le mense scolastiche, dove si arriva anche a poche decine di euro perché sono servizi, sono il contributo che si chiede alla famiglia per un servizio a domanda individuale. Non si tratta, quindi, di migliaia o decine di migliaia di euro.

Questo è una tema di organizzazione, di logistiche e di tecnologie appropriate: ragioniamoci sopra. Sono sempre stato aperto ad un ragionamento su questo e la mia opinione, in base a quanto so – e sono sempre pronto a modificarla – è che il tipo di tecnologia, di organizzazione, di logistica necessarie a pagamenti di questo tipo è diverso da quello delle grandi imposte erariali, proprio per la diversità della rapporto fra amministrazione e fornitore di soldi.

Di conseguenza, i comuni, in modo molto flessibile e non sempre positivo ed efficace – ricordiamo cosa è successo a Tributi Italia e ai comuni implicati in quella vicenda – hanno cercato, nel corso di questi anni, di mettere in piedi tecnologie, logistiche e organizzazione adeguate a quel tipo di pagamenti. Imporre un modello unificato di tecnologia, logistica e organizzazione che invece viene dai grandi pagamenti, non necessariamente aderisce a quella esigenza. Su questo dobbiamo ragionare, per capire anche quali sono le novità che la tecnologia mette a nostra disposizione.

Mi sembra di ricordare che alcuni elementi di interoperabilità fra le banche dati di Anagrafe tributaria e dei comuni siano molto migliorate anche grazie a recenti norme. Ricordo alcune norme con le quali la questione dell'accesso farraginoso all'Anagrafe tributaria dovrebbe essere stata risolta, anche se non so a che livello, e dovrebbe anche essere stato risolto il problema opposto.

So che sto per parlare di vostri « cugini », ma abbiamo anche il grande problema della piena interoperabilità della banca dati del Catasto e delle anagrafi comunali delle particelle catastali.

Su tutti questi temi sono aperto a qualsiasi tipo di riflessione, ma ricordiamoci che i pagamenti che si fanno ai comuni sono di piccole dimensioni e coinvolgono fasce di popolazione molto estese.

Ad esempio, nel caso dell'ICI, dato che il pagamento attraverso il modulo F24 è molto più costoso rispetto ad altri canali di pagamento, mantenere una multicanalità di pagamento comporta un rilevante beneficio per i cittadini, perché anche la signora anziana che non vuole andare in banca e pagare di più usa l'ufficio postale, com'è tradizione per tantissime fasce sociali italiane.

Nei grandi comuni ormai abbiamo sperimentato sistemi di canalità molto avanzata dal punto di vista tecnologico come il bancomat, le ricevitorie del lotto e internet. Naturalmente, questi canali di tipo più avanzato e tecnologico si rivolgono non tanto alla vecchietta che va alla posta quanto a chi usa internet, e qui appare evidente che c'è uno zoccolo oltre cui è difficile andare. Tuttavia, se ben ricordo, a Roma circa il 15 per cento usa queste forme alternative di pagamento. Non si va oltre, ma almeno si copre quella percentuale.

Io ritengo che la multicanalità di pagamento sia utile sia come beneficio al cittadino, che può scegliere l'opzione migliore, sia come beneficio all'amministrazione di fronte a pagamenti di importo limitato.

Detto questo, dobbiamo trovare qualsiasi modo tecnologico con cui risolvere il problema sollevato dall'ingegner Vaccari, che è assolutamente legittimo.

CARLO VACCARI, *Direttore della Direzione federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Sono assolutamente d'accordo sul concetto della multicanalità. Il vero problema è che qualsiasi canale dovrebbe garantire quei controlli di congruenza che possono essere fatti sull'F24. Basterebbe questo.

Le poste non controllano nemmeno se i contribuenti hanno indicato il codice fiscale oppure no. Potrebbero farlo perché hanno le stesse possibilità di una banca, ma non lo fanno perché costa tempo, e il tempo è denaro.

Questo è un problema che, secondo me, dovrebbe essere studiato e approfondito, proprio perché molti sistemi di multicanalità, come le ricevitorie del lotto, possono essere utilizzati con modalità analoghe a quelle dell'F24, ovvero con quei controlli di congruità che, pur non essendo paragonabili a quelli del sistema bancario, possono comunque garantire un afflusso diretto dei dati in Anagrafe tributaria con un certo grado di affidabilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Puglisi e l'ingegner Vaccari, nonché le dottoresse Citton e Faedda, anche se non sono intervenute, per la disponibilità manifestata e per la documentazione che ci hanno fornito, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

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. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 5 agosto 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Audizione del Dott. Paolo Puglisi
Direttore Legislazione Tributaria
Dipartimento delle Finanze

presso la
Commissione Parlamentare per l'attuazione
del federalismo fiscale

17 giugno 2010

Premessa

L'attuazione del federalismo fiscale è uno degli impegni prioritari del Governo. La legge delega in materia di federalismo fiscale (Legge n. 42 del 6 maggio 2009) delinea, tra l'altro, le modalità di finanziamento dei livelli sub-centrali di Governo che saranno definite con l'approvazione dei decreti attuativi.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge n. 42 del 2009 è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

La legge delega delinea un nuovo sistema di finanziamento di Regioni, Province e Comuni che è riepilogato nelle tabelle che seguono.

Tabella 1 – Le entrate tributarie delle regioni

Art. 7, comma 1, Legge 42/2009

lettera *a)*		tributi delle regioni
lettera *a)*		compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'IVA
lettera *b)*		Per tributi delle regioni si intendono:
	1)	i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
	2)	le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
	3)	i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Art. 27, comma 4, Legge 42/2009

	Altre compartecipazioni a tributi erariali ed alle accise a fronte dell'eventuale futura assegnazione di ulteriori nuove funzioni.

Tabella 2 – Le entrate tributarie delle province

Art. 12, comma 1, Legge 42/2009

lettera *a)*	tributi propri delle Province individuati da legge statale
lettera *c)*	tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale
lettera *e)*	uno o più tributi propri provinciali che attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali
lettera *g)*	tributi provinciali istituiti dalle regioni

Art. 2, comma 2, Legge 42/2009

lettera *q)*	tributi locali istituiti dalle regioni con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato
lettera *s)*	compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali istituite dalle regioni

Tabella 3 – Le entrate tributarie dei comuni

Art. 12, comma 1, Legge 42/2009

lettera *a)*	tributi propri dei Comuni individuati da legge statale
lettera *b)*	compartecipazione all'IVA
lettera *b)*	compartecipazione all'IRPEF ed imposta immobiliare (con esclusione della patrimoniale sull'abitazione principale)
lettera *d)*	Uno o più tributi propri comunali istituiti in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana
lettera *g)*	tributi comunali istituiti dalle regioni

Art. 2, comma 2, Legge 42/2009

lettera *q)*	tributi locali istituiti dalle regioni con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato
lettera *s)*	compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali istituite dalle regioni

La gestione del nuovo sistema impositivo delineato dalla legge n. 42 del 2009

Numerose sono le ricadute in termini di gestione che il complesso impianto normativo delineato con la legge n. 42 del 2009 genera. Possono essere ricordati ad esempio:

la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nell'amministrazione dei tributi, il rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente (articolo 2, comma 2, lettera *c)*);

la definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (articolo 2, comma 2, lettera *v)*);

Consistenti sono anche i riferimenti all'attività di contrasto all'evasione:

la previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia delle Entrate al fine di utilizzare le Direzioni regionali delle Entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali (articolo 25, comma 1, lettera *a)*);

il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (articolo 2, comma 2, lettera *d)*);

la previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo (articolo 2, comma 2, lettera *u)*);

la definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione (articolo 25, comma 1, lettera *b)*);

la previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo stato per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi (articolo 26, comma 1, lettera *a)*);

la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale (articolo 26, comma 1, lettera *b)*).

In questo contesto vanno collocate le attività compiute dal Dipartimento delle finanze in sede di attuazione della legge n. 42 del 2009, che saranno sinteticamente illustrate di seguito.

Le attività svolte dal Dipartimento delle Finanze nella COPAFF

L'articolo 4 della legge n. 49 del 2009 ha istituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) con il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale.

La Commissione si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. È chiamata ad operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi; a svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Nell'ambito della COPAFF, il Dipartimento delle finanze partecipa, con propri rappresentanti al gruppo di lavoro relativo alle entrate delle regioni e degli enti locali, nonché al gruppo di lavoro cui è stata affidata la materia del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo, del quale coordina i lavori. In particolare, il gruppo di lavoro entrate è stato impegnato nella attività istruttoria relativa alla elaborazione di dati utili per la Relazione che il del Governo, in base all'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, deve rendere al Parlamento.

Il gruppo di lavoro entrate

Per quanto riguarda i lavori del gruppo di lavoro entrate, d'intesa con l'Agenzia delle entrate e con il Ministero dell'interno si è tenuto conto dell'esigenza di disporre con la massima tempestività di dati il più possibile completi e omogenei, in modo da renderli confrontabili ed aggregabili. Si è ritenuto, pertanto di fare riferimento a basi informative disponibili in tempi compatibili con le esigenze di elaborazione:

per le regioni a riclassificazioni dei bilanci degli anni 2006-2008;

per gli enti locali ai certificati al rendiconto del bilancio 2008.

Occorre ricordare, infatti, che proprio al fine di porre le basi per le elaborazioni necessarie, l'articolo 19 bis del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ha previsto che, per l'istituzione della banca dati per l'attuazione del federalismo fiscale, le regioni e le province

autonome di Trento e Bolzano trasmettano alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale i dati relativi agli accertamenti e agli incassi risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, riclassificati secondo lo schema allegato al decreto stesso.

Ferma restando la indubbia utilità delle informazioni relative alle entrate delle regioni e degli enti locali acquisite, la metodologia seguita per l'analisi e per il riscontro dei dati raccolti come sopra ricordato può fornire ulteriori utili indicazioni anche nella prospettiva dei prossimi passi da seguire.

Con riferimento alle principali imposte « regionali » (Irap, addizionale regionale all'Irpef e tasse auto) sono stati effettuati riscontri con altre fonti informative (sistema SIOPE, Anagrafe Tributaria) che hanno evidenziato in alcuni casi risultati diversi. Tali differenze sono determinate, per l'IRAP, dalla circostanza che i dati dell'Agenzia sul gettito sono calcolati in base alla data di accreditamento delle somme riscosse sugli specifici conti di tesoreria presso la Banca d'Italia, mentre risulta che le regioni contabilizzino il dato al momento dell'effettivo trasferimento delle risorse finanziarie da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato una volta conteggiate le spese per la sanità ed effettuati i conguagli con le anticipazioni effettuate. Anche rispetto ai dati acquisiti dal SIOPE, è stato rilevato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che per l'anno 2008 i dati del SIOPE risentono di problemi nella trasmissione delle informazioni da parte degli istituti tesorieri delle regioni.

I differenti criteri di contabilizzazione sono alla base anche delle differenze rilevate, in sede di riscontro delle entrate relative all'*addizionale regionale all'Irpef*: i dati forniti dalle regioni convergono sostanzialmente con quelli estratti da SIOPE, ma differiscono da quelli elaborati dall'Anagrafe Tributaria per effetto probabilmente di quanto sopra rappresentato in ordine ai diversi criteri di contabilizzazione.

Per *le tasse auto*, il cui gettito viene direttamente attribuito alle regioni, ad eccezione delle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta (fino al 2009) per le quali le somme riscosse sono inizialmente imputate al bilancio dello Stato per la successiva devoluzione, si riscontra una sostanziale coincidenza delle diverse fonti informative.

Relativamente alle entrate di natura tributaria delle province e dei comuni occorre segnalare che l'attuale ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di Governo sulle varie fasi dei processi di gestione (individuabili in linea generale nel versamento, controllo degli adempimenti, riscossione coattiva) delle entrate, rende critica, in materia, la costituzione di una banca dati completa nell'ambito dell'Anagrafe Tributaria data la frammentazione delle fonti informative.

Si pensi, ad esempio, che per l'I.C.I. (il cui gettito rappresenta poco meno del 50% delle entrate tributarie complessive dei comuni) i principali sistemi di riscossione previsti sono il modello F24, il bollettino di conto corrente postale, i versamenti ai vari istituti tesorieri e intermediari convenzionati dai singoli comuni e agli agenti della riscossione.

Proprio per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e per evitare un incremento dei costi causato

dal moltiplicarsi delle strutture coinvolte, nella legge delega sono previste, come sopra ricordato, forme di collaborazione tra gli enti territoriali, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate per l'utilizzo delle direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi.

In tale contesto si è ritenuto di fare riferimento alla rilevazione dei dati dei certificati al rendiconto del bilancio 2008 forniti dalla Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'Interno.

La regionalizzazione delle entrate erariali

Un contributo significativo per l'individuazione delle metodologie e delle fonti informative necessarie alla ripartizione del gettito secondo i criteri di territorialità stabiliti nella legge delega, può essere considerato lo studio, elaborato da diversi anni dal Dipartimento delle finanze, relativo alla « Regionalizzazione delle entrate erariali ». L'ultimo aggiornamento ha riguardato gli anni 2005 e 2006 ma si prevede a breve di estendere l'analisi anche agli anni 2007 e 2008 ed arrivare quindi a ricoprire un intervallo temporale che va dal 2000 al 2008. Le scelte metodologiche adottate in questo lavoro sono, oramai, un riferimento per le diverse Istituzioni che a vario titolo si occupano di regionalizzazione dei flussi di finanza pubblica, tra cui Istat, Isae, Banca d'Italia e Ministero per lo Sviluppo Economico.

Lo studio è stato ultimato nella fase conclusiva dell'iter di approvazione della Legge delega in materia di federalismo fiscale, Legge n. 42 del 5 maggio 2009.

In tale contesto, il lavoro realizzato, che consente una ricostruzione dell'origine territoriale del gettito erariale coerente con il principio di territorialità previsto dall'articolo 7 della Legge delega sul federalismo, assume particolare rilevanza ed utilità.

Le metodologie di ripartizione adottate sono state oggetto di verifica relativamente alla conformità al principio della territorialità così come previsto dall'articolo 7 della Legge delega sul Federalismo. In particolare per i tributi riferiti al reddito delle persone fisiche, la ripartizione è stata effettuata sulla base del criterio di residenza dei percettori, per quelli basati sul patrimonio si fa riferimento al luogo in cui sono ubicati i cespiti, per quelli aventi come presupposto i consumi si fa riferimento al luogo in cui il bene viene consumato o il servizio fruito. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle società è stato seguito il criterio della regione di domicilio fiscale per le società monoimpianto, mentre per le società con stabilimenti localizzati in più regioni, l'imposta è stata ripartita proporzionalmente al valore della produzione calcolato ai fini dell'Irap.

È importante sottolineare che la distribuzione regionale del gettito è stata effettuata con riferimento a tutte le regioni, sia ordinarie che speciali, senza tener conto che molti tributi erariali vengono attribuiti alle regioni a statuto speciale con criteri espressamente previsti dai rispettivi Statuti che non coincidono con quelli qui utilizzati.

Per tutte le voci d'imposta esaminate il dato nazionale è costituito dal gettito di competenza riportato nei capitoli di entrata del Rendiconto generale dello Stato. Tutte le imposte sono state consi-

derate al netto delle quote di gettito derivanti dall'attività di accertamento e controllo.

La regionalizzazione ha riguardato i seguenti tributi: Irpef, Ires, Iva, Imposta di registro, Imposta ipotecaria e diritti catastali, Imposta sulle assicurazioni, Imposta di fabbricazione sugli oli minerali, Imposta sull'energia elettrica, Imposta di consumo sul gas metano, Imposta sul consumo dei tabacchi, Provento del lotto, Superenalotto, Bingo, Altri giochi.

Il valore aggiunto dell'analisi è anche associato all'utilizzazione di nuove variabili fiscali. In particolare, per la regionalizzazione dell'Iva sono stati utilizzati i dati contenuti nel quadro VT delle dichiarazioni. La disponibilità di questa nuova informazione assume una grande rilevanza in quanto l'indicazione delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, effettuate nei confronti di consumatori finali, permette di evidenziare le operazioni imponibili sulle quali non è possibile operare alcuna rivalsa e, conseguentemente, individuare l'effettiva base imponibile del tributo. Inoltre la distribuzione regionale dell'Iva riscossa sui consumi finali consente una ripartizione territoriale del gettito dell'Iva coerente con quanto effettivamente riscosso localmente.

I risultati dell'esercizio di ripartizione basato sull'elaborazione dei dati rilevati dalle sezioni del quadro VT, devono essere analizzati adottando le opportune cautele interpretative. Le ragioni di cautela derivano dalla circostanza che la disposizione normativa richiede al contribuente di indicare nuove informazioni che comportano un onere amministrativo-contabile aggiuntivo ma non rilevano ai fini del calcolo dell'imposta. A ciò si aggiunge che le istruzioni per la compilazione del nuovo quadro non dettano regole precise per la ripartizione delle operazioni imponibili tra i soggetti titolari di partita Iva ed i consumatori finali. Infatti il contribuente, per effettuare la suddivisione richiesta « può far riferimento alle modalità di certificazione dei corrispettivi previste dagli artt. 21 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 633/72 o, comunque, ad ulteriori criteri che consentono di qualificare l'operazione ai predetti fini ». Di conseguenza le informazioni rilevate dal quadro VT, sebbene rivestano particolare interesse, potrebbero essere meno affidabili rispetto ad altri dati esposti in dichiarazione.

Lo studio sulla « Regionalizzazione delle entrate erariali » risulta un utile strumento a supporto di indagini volte a valutare gli equilibri finanziari delle regioni.

Inoltre, alla luce di quanto disposto dalla legge delega in materia di compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali, questo studio è sicuramente utile per l'elaborazione delle stime necessarie alla quantificazione delle quote di gettito da devolvere: la recente normativa richiede, infatti, che le modalità di attribuzione alle regioni delle compartecipazioni rispettino il principio di territorialità, ossia riconducano il gettito ai territori che hanno contribuito alla sua formazione.

Quanto sopra sintetizzato, rende evidente che per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, è di fondamentale importanza la disponibilità di dati omogenei delle entrate e delle spese delle regioni e degli enti locali.

Una delle principali novità arrecate dalla legge n. 196 del 2009, legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, è costituita dalla attribuzione di una delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili della amministrazioni pubbliche e l'istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti.

La banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche nonché qualsiasi altra informazione utile all'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale.

In attesa di poter disporre di tali dati, relativamente alle entrate di natura tributaria, è stata effettuata un'analisi dell'attuale sistema della fiscalità finalizzata, tra l'altro, ad individuare le tipologie di tributi il cui gettito è attribuito in tutto o in parte alle regioni, alle province e ai comuni.

Il gruppo di lavoro coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo

Nell'ambito dei lavori della COPAFF, il Dipartimento delle finanze partecipa, coordinando i relativi lavori, il gruppo di lavoro in materia di « coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo » nell'ambito del quale è stata avviato l'esame, in particolare delle disposizioni dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009.

Tale articolo, come è noto, prevede che venga istituita la « Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica » nell'ambito della Conferenza unificata.

In tale contesto, si è posta la questione delle modalità e delle procedure di raccordo istituzionale per la partecipazione degli enti locali alle decisioni di finanza pubblica, tenendo conto anche di quanto previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196.

Tale legge stabilisce, in estrema sintesi, per quel che qui interessa:

(articolo 8, commi 1 e 2) che gli enti territoriali determinino gli obiettivi dei loro bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla « Decisione di finanza pubblica »; e che, nell'ambito della procedura per la definizione delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle Amministrazioni Pubbliche, venga definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno che stabilisce gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi nazionali distintamente per regioni, province e comuni;

(articolo 10, comma 5) che la Conferenza permanente di cui al citato articolo 5 della legge n. 42 del 2009, esprima un parere sulle linee guida, predisposte dal Governo, per la ripartizione dei suddetti obiettivi programmatici.

Occorre ricordare, infatti, che il base ai criteri direttivi del citato articolo 5, la « Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica » concorre:

alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;

alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica « promuovendo » l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, verificando la loro attuazione ed efficacia.

Inoltre, secondo lo stesso articolo 5, alla medesima Conferenza dovranno essere attribuite, tra l'altro, rilevanti competenze in materia di:

1) proposta degli « indici di virtuosità » degli enti locali e dei relativi incentivi, nonché dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi;

2) di vigilanza sull'applicazione dei meccanismi di premialità e sanzionatori;

3) di verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario delle autonomie locali, delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di Governo e dell'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di Governo rispetto alle funzioni svolte, nonché della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.

Le altre attività svolte dal Dipartimento delle finanze in sede di attuazione della legge n. 42 del 2009

Come il Direttore generale delle finanze ha già avuto modo di evidenziare nel corso della audizione presso la Commissione di vigilanza dell'anagrafe tributaria una delle problematiche più rilevanti da affrontare in tema di federalismo fiscale è l'accesso ai dati dell'Anagrafe tributaria e la loro condivisione tra i vari livelli di Governo.

Sono fondamentalmente tre le attività che sono in corso di svolgimento:

A) implementazione del patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria con i dati mancanti che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali;

B) condivisione con le Regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti in Anagrafe tributaria;

C) condivisione con le regioni e degli enti locali, delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi dei dati.

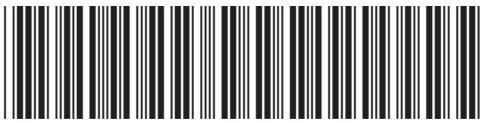
Banca dati integrata della fiscalità immobiliare

Proprio nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, il Dipartimento delle Finanze ha avviato il progetto per la creazione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare con il quale sono

state affrontate in modo organico le tre attività che abbiamo precedentemente identificato (implementare il patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria con i dati mancanti che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali; condividere con le Regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti in Anagrafe tributaria; condividere con le regioni e degli enti locali, delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi)

Si tratta di un'esperienza importante, che vede coinvolte tre Direzioni del Dipartimento delle Finanze (Federalismo fiscale, Sistema informativo della fiscalità, Studi e ricerche economico-fiscali), che rende possibile non solo reperire dati rilevanti ai fini delle quantificazioni di eventuali proposte di riforma della tassazione sugli immobili, ma anche di mettere in luce i problemi nonché le soluzioni sottostanti il processo di condivisione dei dati.

€ 2,00



16STC0009510