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.