

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUI RAPPORTI TRA IL SISTEMA DI GESTIONE
DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA E LE
AMMINISTRAZIONI LOCALI**

10.

SEDUTA DI MERCOLEDI` 9 MARZO 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 MARZO 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA IL SISTEMA DI GESTIONE DEL- L'ANAGRAFE TRIBUTARIA E LE AMMI- NISTRAZIONI LOCALI	
Audizione del professor Giuseppe Vitaletti, presidente dell'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strut- turali del Federalismo Fiscale (ACoFF):	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i>	3, 8, 12
Cennamo Aldo (DS-U)	10
Vitaletti Giuseppe, <i>Presidente dell'Alta com- missione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fi- scale</i>	3, 10

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
TOMMASO FOTI

La seduta comincia alle 14,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Giuseppe Vitaletti, presidente dell'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale (ACoFF).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, l'audizione del professor Giuseppe Vitaletti, presidente dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF).

Con tale indagine, secondo il programma deliberato dalla Commissione, si intende procedere ad una ricognizione dei rapporti tra il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, anche con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione in materia di federalismo fiscale, che ha attribuito un proprio autonomo potere impositivo agli enti locali. Ricordo che nell'ambito di tale indagine conoscitiva la Commissione ha già audito, tra i rappresentanti del Governo: il ministro per gli affari regionali,

senatore Enrico La Loggia; il sottosegretario di Stato per l'interno, senatore Antonio D'Alì; il ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca; il vicesegretario per l'economia e le finanze, professor Mario Baldassari; il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, senatore Giuseppe Carlo Ferdinando Vegas.

Ricordo che il professor Giuseppe Vitaletti è accompagnato dalla dottoressa Laura Tonelli, capo della segreteria dell'Alta commissione, e dalla dottoressa Francesca Petrina, ricercatrice presso l'Alta commissione.

Do, quindi, la parola al professor Giuseppe Vitaletti, per lo svolgimento del suo intervento.

GIUSEPPE VITALETTI, *Presidente dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.* Signor presidente, nello specifico sono oggi presente in Commissione per parlare soprattutto dei rapporti tra l'argomento principe di questa indagine conoscitiva, l'anagrafe tributaria, e la riforma del Titolo V della Costituzione, cui lei poc'anzi ha fatto cenno. Sono al corrente del fatto che finora i commissari, assieme agli auditi, hanno svolto analisi molto approfondite sull'esistente. In particolare, ho potuto prendere visione dell'intervento svolto dal senatore Vegas, da cui emerge l'importanza attuale degli strumenti dell'anagrafe tributaria. Specificamente, per quanto concerne l'IRAP e l'IRPEF, è emerso con assoluta chiarezza il rischio che comuni e regioni, in assenza di conoscenza dei dati, prendano decisioni sulle aliquote senza riuscire ad elaborare previsioni attendibili sul gettito, finendo così per approvare bilanci, per così dire, abbastanza friabili. In prospettiva, in caso di attuazione dell'articolo 119, aumente-

rebbe di molto l'importanza della fiscalità locale e, di conseguenza, anche quella dell'informatica. L'Alta commissione è piuttosto avanti con i lavori per quanto concerne la delineazione di un disegno applicativo dell'articolo 119. Al riguardo, intendo consegnare alla Commissione la copia di un mio intervento — dal titolo « Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte-talenti? » —, svolto in occasione di un convegno sul passaggio dal federalismo legislativo al federalismo fiscale. L'intento non è presentare un'anteprima del rapporto finale della Commissione, che potrebbe essere anche molto diverso dai contenuti dell'intervento, ma mettere in rilievo che con l'attuazione del federalismo fiscale non ci troviamo di fronte ad un mero passaggio tecnico volto alla redistribuzione dei tributi. Con questo intendo dire che vi è la possibilità di innovare profondamente le logiche tributarie, intese finora in senso profondamente centralistico. Come senz'altro sapete, infatti, la riforma tributaria degli anni settanta è stata caratterizzata da molti elementi, uno dei quali è stato senz'altro il venire in essere di una filosofia di accentramento. Ora si tratta di ribaltare questo tipo di concezione, e ciò non rappresenta un mero fatto tecnico, ma un fatto di fondo che investe il tipo di rapporto fiscale tra amministrazioni pubbliche e cittadini.

Inoltre, la mattina del 27 ottobre scorso ho avuto occasione di intervenire in Parlamento nella discussione del rapporto sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria. Avendo provveduto a correggere le bozze del mio intervento — che è stato analitico e specifico, investendo il possibile ruolo che l'anagrafe tributaria potrà svolgere in futuro — lo consegno alla Commissione nella sua versione definitiva, come materiale collegato alla mia analisi odierna.

In questa sede cercherò di sviluppare le tematiche dell'audizione prendendo in esame quattro cespiti, fondamentali per il ribaltamento della filosofia fiscale di cui ho appena detto. Mi riferisco agli immobili, all'energia, alla cosiddetta tassazione

dei servizi (soprattutto tariffe e *ticket*), e all'IVA. Su tali cespiti, infatti, si profila il cambiamento maggiore. Mentre, per quanto riguarda l'IRPEF, la situazione non dovrebbe subire grandi cambiamenti. Infine, per quanto riguarda l'IRAP, è meglio attendere la prossima pronuncia della Corte di giustizia europea.

Possiamo dire che sugli immobili vi è già un quadro in movimento — anche se piuttosto instabile — delineatosi anche attraverso l'ultima legge finanziaria, dove si è registrato il tentativo di creare un raccordo più stretto tra i principali prelievi che insistono sugli immobili, cioè la TARSU e l'ICI. Voi sapete, infatti, che si cerca di stringere un poco — per così dire — sulla eccessiva libertà di dichiarazione della TARSU, creando a tal fine un raccordo con la base catastale. Ci sono anche altre innovazioni tese a ridurre l'evasione. Su questo fronte, appare evidente che è il comune l'ente di governo più vicino agli immobili. Ovvero, sono i comuni che possono intervenire efficacemente per ridurre l'evasione. In altri comparti, invece — penso alla tassazione personale o a quella societaria — il ruolo dei comuni, francamente, non potrà mai essere di rilievo. In quest'ottica, l'ipotesi più plausibile consiste nel cercare di portare quasi tutta la tassazione sugli immobili al livello dei comuni o, al massimo, delle province. Si potrebbe sostenere che la tassazione degli immobili è già quasi tutta concentrata sui comuni, ma in realtà ciò non corrisponde a verità. È pur vero che vi è stato il grande passaggio dall'ILOR all'ICI, ma vi è ancora un'area assai notevole (comprendente, in particolare, tutti gli immobili dati in affitto — sto parlando dell'IRPEF sugli immobili —), il cui gettito affluisce allo Stato.

L'economia moderna è « terziaria »: nell'economia terziaria, lo strumento fisico di produzione principale è rappresentato dagli immobili, non dalle macchine. Tutte le attività commerciali, quelle artigianali, tutte le strutture deputate all'erogazione di servizi per la cittadinanza sono fortemente concentrate in immobili, spesso di valore, e collocati per lo più nei centri urbani piuttosto che nelle periferie industriali.

Ebbene, le relative rendite immobiliari — quando vengano dichiarate — sotto il profilo del prelievo reddituale sono soggette all'IRPEF, che è un'imposta nazionale. Si tratta di una cifra complessiva attorno ai cinque miliardi di euro. Anche il gettito del registro sugli immobili è tuttora accentrato. Esiste, pertanto, un potenziale di gettito molto consistente che potrebbe essere reso « locale ».

Altre considerazioni riguardano l'ICI. Questa imposta è considerata attualmente un surrogato dell'imposta patrimoniale: si afferma di solito che un'imposta patrimoniale complessiva, riguardante tutti i cespiti, non è stata introdotta. Vi sarebbe tuttavia per certo una patrimoniale — l'ICI, appunto — almeno per il cespite di ricchezza più visibile. Questa impostazione della fiscalità è puramente passiva. L'ICI come patrimoniale non consegue il suo obiettivo di giustizia, perché questo viene raggiunto solo se tutto il patrimonio è colpito, compreso quello non immobiliare. D'altro canto non è possibile prescindere da una considerazione: gli immobili valgono perché esistono strade, metropolitane, illuminazione; esiste, in altri termini, un effetto indotto dall'erogazione di servizi da parte dei comuni, che si riverbera sul valore immobiliare dei fabbricati. Viene svolta, cioè, da parte degli enti comunali, un'attività di gestione non solo del patrimonio immobiliare ma anche e principalmente del territorio, che riveste una funzione di particolare rilievo nella valorizzazione del patrimonio. Certamente, la tendenza, degli uffici in particolare, ma anche dei negozi, ad invadere i centri espellendo le famiglie è un fenomeno molto preoccupante, dal momento che il suo protrarsi nel tempo potrebbe provocare la svalutazione dei centri storici. È chi dorme e vive negli immobili a farne la qualità: chi se ne serve parzialmente, soltanto per sbrigarsi le proprie attività, difficilmente li conserverà bene.

In tale ottica, i prelievi sugli immobili, l'ICI ma soprattutto la nuova imposta sostitutiva dell'Irpef, potrebbero rappresentare un interessante strumento di gestione. Ad esempio, a mio avviso, avrebbe

un senso intervenire non solo sulla differenziazione impositiva tra prima e seconda casa, ma anche nei riguardi dell'aliquota da applicare agli uffici — come pure alle pensioni — collocati in certe zone di concentrazione eccessiva, per favorirne una più equilibrata distribuzione sul territorio. Da questo punto di vista, il centro di Roma sta diventando estremamente significativo. In altri termini, ritengo opportuno che il prelievo sugli immobili sia legato alla gestione del territorio, in seno ad una più piena assegnazione dell'imposta sugli immobili ai comuni e con una maggiore flessibilità. Ciò chiaramente presuppone una conoscenza della situazione immobiliare molto più articolata di quella attuale, che non può non venire dall'informatica. Attualmente, gli immobili « strumentali », che rappresentano il 60 per cento dell'imponibile ICI, sono poco analizzati. Essi comprendono negozi, vari tipi di uffici, magazzini, tutto un mondo che sarà possibile esplorare pienamente solo a partire da un progressivo miglioramento e velocizzazione dello strumento di raccolta informatica. In questo quadro, la disputa tra centro e periferia, relativamente a gestione e controllo delle strutture di raccolta dati, ha poco senso. Deve piuttosto esistere un punto di interazione tra lo Stato e gli enti locali: se appare fondamentale che i comuni esprimano le proprie posizioni, anche per i motivi che ho precedentemente evidenziato, un momento di raccordo e coordinamento appare pure imprescindibile. Occorre dunque un nuovo equilibrio tra un centro che è importante e una periferia che lo è altrettanto. L'esigenza di raggiungere questo equilibrio, a mio parere, appare sintomatica della più generale istanza — indotta dal federalismo — di dar vita a nuovi equilibri istituzionali. Al crescere dell'importanza dell'autogoverno, rimane ferma la necessità di un momento di raccordo — lo si chiami interesse nazionale o altro —, un momento di coordinamento che, ripeto, è assolutamente imprescindibile. La riflessione che stiamo svolgendo presenta, dun-

que, sviluppi — sia fiscali sia gestionali — che potrebbero risultare molto interessanti.

Vengo ora al settore « energia ». Indubbiamente, l'intervento nel campo energetico ha rappresentato uno dei capisaldi del decentramento attuale (addizionale comunale e provinciale sul consumo dell'energia elettrica; gettito del bollo affidato integralmente dalle regioni; compartecipazione sulla benzina, con possibilità riconosciuta in capo agli enti regionali di introdurre una limitata addizionale pari a circa due centesimi e mezzo; imposta provinciale su RC auto, eccetera). Anche in questo settore sarebbe possibile valorizzare l'esistente, a partire da una compiuta informatizzazione dei dati. Penso, in particolare, alla possibilità di flessibilizzare l'aliquota sull'energia elettrica da parte dei comuni. Finora, si è registrata una certa resistenza da parte degli erogatori interessati, anche in ragione di una presunta complessità dell'operazione di acquisizione delle informazioni, problema che però la gestione informatica dei dati sembra in grado di superare (gli utenti sono « clienti », e in quanto tali risultano conosciuti dai fornitori; inoltre, poiché i confini dei comuni sono netti, e i contatori di consumo sono ben localizzati e non sono mobili, non dovrebbe essere difficile raccogliere le informazioni necessarie, operando a partire da questo presupposto). La flessibilizzazione può riguardare tanto il settore dell'energia elettrica, ovviamente nel rispetto dei vincoli della normativa europea, quanto quello automobilistico, con particolare riferimento all'imposta RC auto (alla base del gettito provinciale): l'aliquota è attualmente unica, ma potrebbe essere flessibilizzata senza troppe difficoltà. Peraltro, l'Italia resta all'avanguardia nel settore. Qualche giorno fa, ad esempio, in occasione di un incontro tra l'Alta commissione e alcuni ispettori francesi, abbiamo appreso che in quel paese si vorrebbe introdurre — come è avvenuto da noi — il decentramento dell'imposta sull'assicurazione auto, con conseguente flessibilizzazione dell'aliquota. Esistono dunque settori nei quali l'informatica po-

trebbe apportare benefici cospicui: ho citato solo due casi ma potrei anche aggiungere altri esempi, come quello della benzina e del bollo. Paradossalmente, quello che io definisco « catasto-automobili », che attraverso gli strumenti informatici dovrebbe risultare di più semplice realizzazione del catasto immobiliare (passaggi di proprietà e residenza del proprietario dell'automobile rappresentano elementi di agevole reperimento, la cui acquisizione informatica dovrebbe essere già avvenuta in maniera efficiente e funzionale), a tutt'oggi ha bisogno di notevoli progressi per divenire pienamente realizzato. Solo per fare un esempio, il rappresentante delle regioni nell'Alta commissione lamenta nella regione da cui proviene, la Lombardia, la « mancanza » di 600 mila pagamenti relativamente al bollo automobili; lamenta altresì la relativa difficoltà di innescare procedure di accertamento, data la non sicurezza del « catasto informatico vetture », in assoluto e relativamente alla distribuzione territoriale. Il terreno su cui compiere progressi è dunque ancora vasto; in tal senso, la moderna informatizzazione dei dati potrà fornire un contributo essenziale. Tra gli interventi ipotizzabili, si potrebbe addirittura pensare ad un ulteriore livello di decentramento del bollo, presso i comuni in particolare, atteso che il proprietario dell'automobile, tenuto al pagamento, risiederà in un certo comune di una data regione, e che sono i comuni ad essere principalmente colpiti dai problemi derivanti dalla circolazione automobilistica, dall'inquinamento indotto, dagli intasamenti delle strade e dall'imbruttimento estetico provocati dai veicoli in sosta. Sullo stesso livello si pone la questione del prelievo sulla benzina. Infatti, anche in questo caso, l'impianto di distribuzione del carburante si trova all'interno di un comune. Attualmente, il benzinaio compila una serie di documenti riguardanti la vendita del carburante e li invia all'Agenzia delle dogane, che li raccoglie su base regionale. Ma anche in questo campo si deve progredire. Sia nello specifico, in quanto va migliorato il coordinamento della raccolta e va fatto

il riscontro con le vendite di benzina effettuate dai depositi che assolvono materialmente l'imposta. Sia nella prospettiva di un ulteriore decentramento, che potrebbe portare alla compartecipazione del gettito sulla benzina, con relativa addizionale, verso i comuni.

In quest'ultimo caso, infatti (ma in realtà il ragionamento vale anche in caso di mantenimento del cespite alle regioni) non ci si può limitare alla sola benzina, ma bisogna puntare al decentramento di tutto il carburante per l'auto-trasporto privato, che comprende anche il gasolio delle vetture diesel.

Per quanto riguarda i servizi vorrei fare due esempi, partendo anche in questo caso dall'esistente. Il primo riguarda la sperimentazione della «carta della salute», condotta dalla SOGEI nella regione Abruzzo. Mi è stato assicurato che la «carta della salute» non serve solo a livello sanitario, ma possiede anche una valenza economica, perché contiene il valore di tutte le prestazioni di cui fruisce ciascun utente del Servizio sanitario nazionale. Quindi, strutturando la carta della salute in modo tale che venga rilevato l'*output*, cioè il valore delle prestazioni fruite dal soggetto nell'anno (ospedali, medicine, valore figurativo delle visite mediche), si può arrivare ad attribuire tutti i 90 miliardi di euro, che rappresentano il costo della sanità pubblica in Italia, ai singoli utenti. Tutto ciò rappresenta un mutamento enorme. Infatti, la possibilità di disporre dell'ammontare del consumo complessivo sanitario del singolo individuo apre non solo prospettive di decentramento organico, ma dà anche la possibilità di istituire un *ticket* globale, che permetta di superare l'annosa distinzione fra prestazioni ospedaliere, ricette, visite specialistiche e così via. Ciò, ovviamente, conservando abbattimenti rispetto al costo sostanziali e differenziati (a favore delle prestazioni ospedaliere, per esempio). In prospettiva lo stesso discorso si potrebbe fare anche per l'università. In realtà, il diritto allo studio ha fatto certamente dei progressi, ma ancora siamo lontani dalla pienezza del suo conseguimento. Al mo-

mento, infatti, lo studente si mantiene agli studi attraverso tasse universitarie pagate dai genitori, oppure ottenendo una borsa di studio. Diviene, dunque, molto difficile frequentare un'università soprattutto se si è fuorisede. Ritengo quindi che in futuro, quando ci sarà la possibilità di seguire a livello informatico l'utente delle prestazioni universitarie, sarà possibile posticipare il pagamento delle tasse, e restituire eventuali prestiti, in un arco di tempo più ampio, cioè quando l'ex studente lavorerà. In questo modo si crea un'interazione di lungo periodo tra l'ex studente e l'università.

L'ultimo problema che affronto riguarda l'IVA. Anche in questo caso parto dall'esistente. Quest'anno, per la prima volta, le dichiarazioni IVA prevedono l'obbligo di distinguere tra vendite ai consumatori e vendite alle imprese. Ciò darà la possibilità di individuare l'IVA sulle vendite al consumo effettuate in ogni regione che, in sostanza, rappresentano l'effettivo gettito dell'IVA (un'imposta che viene scaricata da tutti tranne i consumatori). Attualmente, per contro, non si può assegnare ad una regione (ad esempio al Lazio) l'IVA riscossa sul suo territorio, perché il riscosso locale non rappresenta affatto i consumi del Lazio, a causa del metodo di riscossione. L'IVA viene infatti riscossa «per acconti» lungo l'intero arco della produzione, e ciò fa sì che il riscosso locale sia influenzato sia dall'*import-export* (nel nostro esempio, del Lazio) verso tutte le altre regioni italiane e verso l'estero, sia dalle aliquote su quell'*import-export*. Con questo nuovo accorgimento, ripeto, sarà invece possibile riscontrare finalmente quali sono i consumi del Lazio e, quindi, sarà possibile attribuire a questa regione l'IVA su basi ragionevoli.

Questo apre il discorso del prelievo sull'IVA come possibile nuovo grande cespite per le regioni. Ad oggi c'è stato fatto credere che l'IVA già funziona come imposta per il federalismo fiscale, in base alla legge n. 56 del 2000, ma in realtà questa è una finzione. Non è vero, infatti, che alle singole regioni venga assegnata la quota concretamente spettante dell'IVA. In

realtà l'ISTAT fa un calcolo sui presunti consumi di ogni singola regione, che comunque non vengono usati per attribuire l'IVA alle varie regioni, ma solo per fare un calcolo su quello che potrebbe essere l'attribuzione dell'IVA se avvenisse. L'erogazione materiale avviene secondo altri parametri, diversi dai consumi.

Va notato che quando conosceremo, attraverso l'Agenzia delle entrate, i consumi e le vendite fiscali regionali (che già sono al netto dell'evasione), potremo confrontarli, per ogni regione ed ogni settore, con i dati dei consumi regionali calcolati dall'ISTAT (che invece sono stimati al lordo dell'evasione). Ciò aprirà la strada a un intervento attivo delle regioni sul fronte dell'evasione, senza che esse debbano creare uffici fiscali, potendo interagire invece con le sedi regionali delle Agenzie delle entrate. Ciò potrà contribuire alla responsabilizzazione, dato che non si capisce per quale motivo l'evasione di una certa regione debba essere pagata dai cittadini delle altre regioni. L'informatica è in proposito importantissima. Per permettere un ruolo attivo delle regioni, l'anagrafe tributaria dovrà rilevare le nuove dichiarazioni IVA dei contribuenti nel tempo più rapido possibile, e confrontarle con le rilevazioni ISTAT, approfondendo il dato per ogni settore.

In conclusione, l'informatica avrà un ruolo fondamentale per il federalismo fiscale su tutti i fronti. Rimane aperta la questione, su cui non intendo entrare, di come far partecipare regioni ed enti locali al lavoro degli organismi tecnici che gestiscono i dati. È auspicabile una forma di cointeressenza alle strutture informatiche, nel momento in cui vi è l'effettiva possibilità di un affiancamento degli enti territoriali allo Stato per la lotta all'evasione: riguardo alle regioni soprattutto sul fronte dell'IVA, riguardo ai comuni soprattutto sul fronte degli immobili, come già detto.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professore Vitaletti per la sua dettagliata esposizione che ha analiticamente messo il « dito sulla piaga » in relazione ad alcune imposte ed alla gestione delle medesime. È

indubbio che le considerazioni sviluppate sono fondamentali, soprattutto per quanto riguarderà il tipo di imposizione fiscale che si vorrà concedere agli enti locali, non in via teorica ma pratica. Vi è da augurarsi la non duplicazione dell'imposizione fiscale, attraverso l'effettiva diversificazione di funzioni unitamente all'assegnazione di risorse. Diversamente avremmo un federalismo « zoppo » anche sotto il profilo della funzionalità fiscale.

Ho percepito la sua ampia fiducia nell'informatica e nella possibilità di una gestione dei tributi maggiormente oculata ed attenta di quella odierna, che, lo stesso sottosegretario Vegas, nel corso della passata audizione, ha considerato negativamente per quanto riguarda IRPEF ed IRAP. A questi due tributi aggiungo l'ICI, dato che le tante esenzioni « inventate » in ambito locale rischiano di vanificare un corretto riesame della situazione (per valutare chi ha pagato e chi ha effettivamente diritto ad esenzioni). Convengo con lei, professore, sul fatto che un sistema semplice consenta un migliore controllo favorendo l'incremento di gettito e che, tanto più si inseriscono subordinate, esenzioni e modalità operative tortuose, tanto maggiore sarà il danno per i contribuenti e per chi gestisce materialmente il tributo.

Sull'energia (in particolare sull'addizionale degli enti locali, comuni e province, sull'energia) abbiamo un dato ormai storico con iscrizioni a bilancio quasi automatiche di anno in anno, indipendentemente dalla domanda vera che, invece, dimostra la crescita annua dei consumi. I dati dei bilanci consuntivi nei consigli comunali, essendo verificati in pochissimo tempo, sfuggono ma nei bilanci di previsione si ripropone il dato storico. Secondo me bisognerebbe focalizzare maggiormente l'attenzione sull'andamento dei singoli tributi per permettere agli enti locali una gestione più armoniosa delle proprie risorse, evitando di andare — diciamo così — a caso su IRPEF ed IRAP e registrando, negli altri due casi, la stima addirittura sul dato ENEL.

Aggiungo che nei bilanci degli enti locali sta sparendo una voce che fornisce

un dato altissimo di uscita e di entrata ma che nasconde una furbizia politica, la TARSU. Mentre l'applicazione della tariffa per il decreto Ronchi varia a copertura del servizio, con la TARSU l'ente locale ha la possibilità di coprire, richiedendo al cittadino, una parte della copertura del servizio ma non l'obbligo di richiedere il pieno pagamento del costo del servizio. Ciò determina una situazione paradossale con il costo dei rifiuti che varia da circa 450 mila lire annue nel nord a circa 70 mila nel centro sud. È una fonte di squilibrio destinata ad esplodere, che non si può attribuire soltanto alla vicenda dello smaltimento dei rifiuti, perché, paradossalmente, laddove la raccolta differenziata è più alta, vi sono inceneritori o impianti di termoutilizzazione funzionanti e vi è già una gestione « ottimale » dei rifiuti, si paga la cifra più elevata. Laddove dovrebbe esservi una « ultracopertura » del costo del servizio, in relazione al fatto che, praticamente, non viene effettuata la raccolta differenziata — quindi i costi sono più bassi —, non vi è un problema di inceneritori.

Quindi, in buona sostanza, vi è un problema di discariche, le quali non so quando dovranno essere risanate e che effetti produrranno, ma allo stato consentono un costo di smaltimento sufficiente basso. Nonostante tutti questi elementi positivi si arriva ad una situazione paradossale data da una non copertura della richiesta del costo del servizio da parte degli enti locali. Quindi, penso che questi tributi, professor Vitaletti, dovranno essere ben chiariti ai cittadini nei prossimi anni poiché l'attuale allegro andamento, ereditato nel corso degli anni e ormai sedimentato, della finanza pubblica rischia paradossalmente di far passare il federalismo fiscale come un « assassino » delle famiglie e delle loro tasche. In realtà, il mancato senso di responsabilità, del quale vi è evidente traccia in alcune gestioni dei tributi, ha finito quasi per consolidare una prassi per cui un ente locale che fa pagare al 100 per cento la tassa dei rifiuti viene ritenuto un « rapinatore ». È molto più

semplice chiedere soldi o maggiori trasferimenti allo Stato e poi non sfruttare i tributi locali.

Alla luce di questi fatti, a mio avviso, diventa determinante, fondamentale uno *screening* poiché non vi è più la possibilità di aver a che fare con imposte gestite un po' dallo Stato e un po' dall'ente locale. Vi deve essere un'attribuzione ed una separazione netta delle fonti di approvvigionamento, così da poter verificare realmente se gli strumenti messi a disposizione non fruttano ciò che è previsto, ma vengono utilizzati per quello che dovevano dare. Infatti, è evidente che se si lascia agli enti locali il gettito sempre al minimo, questi ultimi non riescono a far quadrare i loro bilanci e, di conseguenza, chiedono delle compartecipazioni su ulteriori tributi allo Stato centrale, facendo così fallire il concetto di federalismo fiscale.

Ho detto tutto questo anche perché mi è nota la vicenda del decreto n. 56 della 2000 per quanto riguarda, ad esempio, il trasferimento delle risorse sanitarie. Su questo tema si è innescata una grossa polemica; al riguardo, ritengo che, proprio per evitare questo tipo di diatribe, assieme ad una serie di interventi tampone — che non si riesce mai a sapere se rispettino o meno la volontà del legislatore — sarebbe utile che anche gli enti locali si rapportassero al sistema di gestione dell'anagrafe tributaria. Secondo la relazione dell'ANCI per l'ICI si registra uno scostamento dei dati pari al 10 per cento del cosiddetto monte degli utenti. In questo caso non stiamo parlando di un'elusione fiscale voluta; accade soltanto che, in relazione ad un errore di codice fiscale, di data di nascita, di secondo o terzo nome non registrato, vi sono degli immobili privi di proprietari di diritto.

Riguardo alla sua osservazione sulla provenienza della gran parte del gettito ICI — mi riferisco in particolare agli immobili siti nei centri storici — occorre chiarire che bisogna distinguere la destinazione del patrimonio privato da quella relativa al patrimonio pubblico. Infatti, vanno considerati anche quegli immobili, appartenenti ai comuni, che non devono

pagare neanche l'ICI. A questo punto diventa poco appetibile l'idea di modificare la destinazione d'uso di un immobile nel momento in cui non si riesce a ricavare alcun beneficio da questo tipo di operazione.

Do la parola ai deputati che intendano porre domande.

ALDO CENNAMO. Signor presidente, ringrazio il professor Vitaletti poiché anch'io ho ritenuto interessanti le cose che egli oggi ci ha riferito. Tra l'altro, le sue idee corrispondono in larga parte alle osservazioni che in questi mesi sono state svolte da noi commissari e da rappresentanti del Governo e di altre associazioni.

Professor Vitaletti, la nostra indagine conoscitiva verte proprio sui rapporti tra le amministrazioni locali e il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria. L'autonomia finanziaria dei comuni rappresenta un aspetto centrale dell'amministrazione locale, ed è stato proprio il decreto legislativo n. 56 del 2000 — cui lei ha fatto riferimento in precedenza — a postulare il superamento della finanza derivata. Si intende cioè invertire la tendenza secondo cui i tributi debbono essere prima riscossi dallo Stato ed in seguito girati ai comuni; ciò, perché l'incidenza delle entrate proprie del sistema delle autonomie è cresciuta notevolmente nel corso dell'ultimo decennio. I recenti dati del CENSIS evidenziano una forte crescita delle entrate regionali — dal 12 al 48 per cento —, di quelle provinciali — dal 15 al 56 per cento — e di quelle comunali — dal 35 al 60 per cento —. Risulta, quindi, evidente che la filosofia ispiratrice del suo ragionamento — tendente a creare un nuovo equilibrio tra centro e periferia — accomuna i nostri interessi a quelli delle autonomie. Al riguardo, il vero problema è quello di creare forme di sinergia, di coordinamento e di maggiore collaborazione tra centro e periferia che allo stato non c'è. Proprio in relazione all'osservazione del presidente sull'ICI e sui cosiddetti disallineamenti che l'ANCI ci ha segnalato, e che si verificano per l'ICI e per la TARSU, registriamo che le banche dati centrali, allo stato, non

sono messe a disposizione del mondo delle autonomie.

Dato che tutti noi, come credo, siamo favorevoli ad un superamento della finanza derivata, vorrei chiederle che tipo di impatto potrebbe comportare un tale tipo di cambiamento nei confronti degli enti locali.

Il presidente faceva riferimento alle difficoltà registrate nella sanità, anche in seguito alla soppressione di una serie di trasferimenti erariali in favore delle regioni, decisione che verrebbe ad alimentare, di fatto, ulteriori squilibri tra aree del territorio, rendendo così inattuabile quel principio di solidarietà — relativamente almeno alla spesa sanitaria —, su cui mesi or sono furono sollevate numerose polemiche.

Alla luce di queste premesse, e rispetto al lavoro in corso di svolgimento presso l'Alta commissione, vorrei ottenere da lei, presidente, alcuni chiarimenti. Se riuscissimo in tempi realmente rapidi a superare il meccanismo della finanza derivata, quale impatto questo potrebbe avere su alcuni servizi, in termini di rapporto tra enti territoriali, geograficamente divisi tra nord e centro e sud, rispetto all'attuale situazione? Quali squilibri possibili potrebbero verificarsi, in relazione ad un superamento dei presupposti della finanza derivata?

GIUSEPPE VITALETTI, *Presidente dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*. Quando si parla federalismo fiscale, non so per quale ragione — forse per responsabilità del decreto legislativo n. 56 del 2000 —, sono generalmente le regioni ad essere enfatizzate, molto più di comuni e province. In realtà, la riflessione sugli effetti indotti da una fiscalità federalista dovrebbe essere di tipo generale. Un'interpretazione estremamente diffusa del federalismo fiscale è quella che tende a identificare questo ultimo con la possibilità — da riconoscere a ciascuna regione — di trattenere buona parte del gettito delle principali imposte provenienti dal proprio territorio. È que-

sta l'impostazione dominante nel sentire culturale comune. Dunque, per federalismo fiscale, secondo il sentire prevalente, dovrebbe intendersi la correlazione tra il gettito prodotto nel proprio territorio e l'appropriazione del medesimo da parte dell'ente (soprattutto da parte delle regioni).

Vorrei, in proposito, svolgere due considerazioni. Il gettito delle imposte sarà pur prodotto nel territorio ma viene accertato dallo Stato centrale. L'idea che lo Stato sia costretto a fare il servente perché ogni regione possa sfruttare finalmente meglio i propri votanti non mi appare un grande progresso. Finora, si è parlato di Stato sfruttatore di tutti i cittadini: il fatto che a specializzarsi nello sfruttamento siano le regioni, con il supporto dello Stato centrale che rimane accertatore, non mi sembra un miglioramento.

Inoltre, se questo è il concetto di federalismo fiscale, si apre un problema di equilibrio complessivo. Se un territorio trattiene (o meglio riprende) più risorse finanziarie di derivazione fiscale, meno risorse vengono destinate agli altri territori (i vincoli di Maastricht rendono impossibile altre alternative, quali la creazione di nuovo debito pubblico), per cui si registrano maggiori squilibri tra aree deboli e aree forti del paese (tra cui vanno collocate le regioni a statuto speciale, indipendentemente dalla collocazione geografica e dalla forza economica). Nell'insieme, il concetto di federalismo fiscale del tipo « ognuno si tiene i suoi soldi » mi sembra troppo « positivista ». Si può ritenere, in alternativa, che il federalismo fiscale debba avere al suo centro il principio di correlazione, intendendolo però in questo caso in senso assai diverso da quello appena esposto, ovvero intendendolo come accostamento tra cespitate governato e cespitate tassato. Occorre rilevare in proposito che il sistema fiscale non si identifica nella sola IRPEF e nell'IRPEG, o in generale nelle imprese dirette personali, come se tutto il resto non esistesse. Tutto il resto esiste e pesa quasi la metà del gettito totale, comprendendo imposte come quelle sul valore aggiunto, sul consumo di ener-

gia, sugli immobili eccetera, ovvero imposte reali, come tali molto meglio frazionabili sul territorio di quelle personali. Il principio di correlazione « bene tassato uguale bene governato », basato in primo luogo sui prelievi reali, può condurre in particolare ad una maggior specializzazione: ad esempio, si potrebbe ipotizzare che gran parte del gettito dell'imposta sugli immobili o del bollo auto vada ai comuni.

In questo senso, ritengo sia preliminarmente necessario un confronto fra gli enti interessati. Tutti gli enti potrebbero esprimere la propria posizione in conferenza unificata, il luogo istituzionale a ciò preposto. Esiste infatti un momento di condivisione, quello dell'individuazione di regole collettive. Ancor prima del legiferare (attività peraltro preclusa alle province e ai comuni), occorrerà pertanto stabilire un momento di confronto e di decisione preliminare, di organizzazione del sistema, dove anche i comuni e le province potranno intervenire su basi di parità.

Se saranno queste le vere basi del federalismo fiscale — da non confondere dunque con un meccanismo di mera appropriazione di un supposto gettito proprio — l'efficienza del sistema non potrà che essere alimentata. L'efficienza va per altro perseguita non solo con l'assegnazione di tributi appropriati, ma anche con i meccanismi della perequazione, la quale dovrà essere ovviamente mantenuta nel nuovo sistema. Occorre su questo punto osservare che il principio desumibile dal decreto legislativo n. 56 del 2000, sintetizzabile nella formula « chi spende di più, ottiene di più, chi ha minori entrate, continua a prendere di meno nonostante una certa perequazione » — non costituisce un criterio di efficienza, semmai rappresenta una convalida dell'inefficienza. Viceversa, potrebbe rappresentare un grande cambiamento definire una regola di attingimento dal fondo di perequazione basata sull'efficienza, prendendo come riferimento spese che abbiano poco a che vedere con la spesa storica. Potremmo chiamarle spese standard — è sugli standard che tutte le imprese private, e anche

gli istituti pubblici, stanno basando le proprie scelte organizzative. Il criterio da adottare potrebbe essere semplice. Nel caso della sanità, ad esempio, sarebbe sufficiente prendere a riferimento — per l'attribuzione delle risorse — chi spende in termine *pro capite* meno della media (al contrario di quanto è stato stabilito dal decreto legislativo n. 56). Nell'ipotesi in cui l'ente spendesse in termini *pro capite* di più della media, invece, entrerebbero in gioco i criteri di stimolo all'efficienza, riconoscendo agli enti interessati la possibilità di manovrare le addizionali per coprire le eventuali inefficienze, oppure di differenziare i servizi.

Tutto il lavoro da svolgere dovrebbe in ogni caso concentrarsi nella direzione di favorire la flessibilità fiscale al margine del sistema. Accanto alla regola di attingimento dal fondo perequativo basata sul principio dell'efficienza, dovrebbe cioè esserne introdotta un'altra, che massimizzi la possibilità di flessibilizzare le entrate al margine, sia per variare l'offerta di servizi sia per coprire, senza ricorrere al commissariamento, una parte di inefficienza, almeno entro certi limiti. Rispetto a questo schema l'Alta commissione sta lavorando — e siamo ormai in fase conclusiva — sui costi standard per ogni prestazione, come regola di attingimento dal fondo, individuando un criterio non discriminatorio. Sta lavorando altresì sulla questione dello sforzo fiscale al margine, nonché sugli eventuali premi da attribuire quando l'esercizio di tale sforzo « renda poco » a causa della povertà degli imponibili — in particolare ciò potrebbe avvenire quando

il basso rendimento non sia collegato ad un'alta evasione. Costi standard — abbandonando progressivamente il criterio della spesa storica — e flessibilità delle entrate a margine sono i due cardini che, accanto ad un'attribuzione dei cespiti fiscali basata sul principio di correlazione, permetterebbero, nel tempo, di superare il concetto di federalismo fiscale così come è concepito. Esso perderebbe così le mere valenze di riappropriazione territoriale del gettito personale, e si porrebbe invece come meta obiettivi quali l'efficienza del settore pubblico, l'innovazione fiscale, la solidarietà responsabilizzante. Queste sono le cornici entro cui l'Alta commissione lavora, e che tra pochi mesi diventeranno proposte concretissime.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Vitaletti sia per la sua interessante relazione sia per gli spunti notevoli che chi ha lasciato. Inoltre, formuliamo i migliori auguri per la conclusione dei lavori dell'Alta commissione anche perché siamo curiosi di conoscere le indicazioni che dalla stessa scaturiranno.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa
il 20 aprile 2005.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

