

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

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

12.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 18 MAGGIO 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 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 DELL'ANAGRAFE TRIBU- TARIA E LE AMMINISTRAZIONI LOCALI	
 Audizione del professor Roberto Serrentino e del professor Dino Piero Giarda:	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 15, 17, 18
Cennamo Aldo (DS-U)	7
Giarda Dino Piero, <i>Professore di scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano</i>	8, 16, 17
Serrentino Roberto, <i>Professore di diritto e politiche economiche regionali e comunita- rie presso l'Università della Calabria</i>	3

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
TOMMASO FOTI

La seduta comincia alle 14,15.

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 Roberto Serrentino e del professor Dino Piero Giarda.

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 di Roberto Serrentino, professore di diritto e politiche economiche regionali e comunitarie presso l'Università della Calabria, e di Dino Piero Giarda, professore di scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano.

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.

Do ora la parola al professor Serrentino, che ringrazio di cuore per aver accolto l'invito della Commissione.

ROBERTO SERRENTINO, *Professore di diritto e politiche economiche regionali e comunitarie presso l'Università della Calabria*. Saluto innanzitutto la presidenza e i membri componenti la Commissione, ringraziando per il cortese invito. Il mio contributo sull'indagine conoscitiva in argomento vuole incentrarsi sul tema del federalismo fiscale e dei costi inerenti al processo evolutivo dello stesso, atteso che sono state già svolte varie indagini ed analisi empiriche per tentare di valutare l'impatto di tali costi sul bilancio pubblico con una proiezione per i prossimi dieci anni.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha elevato al rango di principio costituzionale il processo di federalismo amministrativo, già precedentemente avviato dalle leggi Bassanini che avevano dato luogo a quel fenomeno riformatore conosciuto come decentramento a Costituzione invariata. Il modello emergente dal novellato Titolo V della Costituzione risulta, così, quello della equiordinazione dei livelli di governo statale e regionale.

Rispetto al vecchio testo costituzionale, il nuovo propone una sorta di capovolgimento nella distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni.

Sorvolando dal soffermarmi su questo aspetto, peraltro già oggetto di trattazione da parte degli autorevoli relatori che mi hanno preceduto nelle passate audizioni, non vi è dubbio che, a fronte dell'ampliamento delle competenze in capo alle regioni, si è posto il problema di dove e come reperire le risorse finanziarie necessarie a detti enti per far fronte ai nuovi compiti, nonché di quanto possa essere il costo di questo passaggio.

L'articolo 119 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, dopo aver affer-

mato che regioni, province, comuni e città metropolitane hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, fissa per essi le seguenti risorse autonome: entrate e tributi propri; compartecipazione al gettito di tributi dello Stato riferibili al proprio territorio; attribuzione di quote di un fondo perequativo, istituito con legge dello Stato, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse sopra evidenziate dovrebbero, così, consentire alle autonomie locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, comportando sia una maggiore efficienza e responsabilizzazione a livello locale, sia una graduale riduzione dei costi accompagnata, possibilmente, da un calo della pressione fiscale.

Tuttavia, in attesa di una definizione precisa del percorso da seguire in attuazione della riforma (e, quindi, di un modello fiscale da seguire), si potrebbe correre il rischio di addivenire ad una sorta di sovrapposizione di ruoli, funzioni e competenze, con conseguente aumento di costi, tassazione locale e, soprattutto, contenzioso relativo in essere.

È da tener presente come l'entità delle risorse necessarie per finanziare l'attività amministrativa, allocata ad ogni livello di governo territoriale, non sia facilmente stimabile — è importante sottolinearlo — finché non sarà definito e concluso il processo di allocazione delle funzioni amministrative con il conseguente trasferimento delle risorse finanziarie e umane.

È, quindi, prevedibile un iniziale appesantimento, in fase di transizione, in quanto il processo di incremento delle responsabilità decentrate comporterà un graduale trasferimento di organici e di obbligazioni di spesa non facilmente definibili nell'immediato. Tutte le strutture a livello locale e periferico, infatti, dovranno essere in grado di costituire apparati ed assumere impegni propri.

Da considerare, ancora, che tale fase di transizione potrebbe protrarsi in un tempo non ben definito, qualora, nell'applicazione della *devolution*, non tutte le

regioni siano in grado di gestire da sole le nuove competenze, rendendo complesso limitare l'attività degli apparati centrali originariamente responsabili delle materie oggetto di trasferimento.

In detto quadro, ci si chiede se, effettivamente, il decentramento dei poteri renderà più agevoli le scelte di politica economica — nazionali e locali — ed, in particolare, se la delega e la devoluzione di responsabilità fiscali e di spesa pubblica condurranno a saldi di bilancio pubblico meno onerosi.

Passiamo ora a rappresentare alcuni dati estrapolati dalle risultanze di alcuni studi di ricerca.

Già nel decennio 1990-1999 il grado di autonomia finanziaria di regioni, province e comuni è effettivamente cresciuto velocemente, come rilevano i rapporti del Censis sulla « Autonomia economico-finanziaria di regioni ed enti locali nella stagione della *devolution* » — Ottobre 2002, dai quali, in breve, si evince che: l'incidenza delle entrate proprie sul complesso delle entrate correnti è più che raddoppiata per le amministrazioni regionali e provinciali, passando, rispettivamente, da circa il 12 per cento al 48 per cento nel primo caso, e da circa il 15 per cento al 56 per cento nel secondo caso; in riferimento alle amministrazioni comunali l'indicatore è cresciuto, nel decennio esaminato, dal 35 per cento al 60 per cento.

Tuttavia, l'ulteriore crescita delle entrate proprie degli enti territoriali, necessarie a compensare la riduzione dei trasferimenti erariali, dovrà tener conto dei limiti del sistema attuale, consistenti nella: diversa capacità impositiva degli enti territoriali a seguito delle differenze esistenti nelle basi imponibili; estrema differenziazione nella capacità amministrativa degli enti territoriali; differente capacità di assorbimento di un aumento del prelievo fiscale complessivo sopportabile a livello locale; differenza nel livello di autonomia finanziaria e nella velocità di attuazione del processo, rinvenibile per area geografica, per tipologia di ente territoriale (comune, provincia, regione) e per dimensione demografica.

Il sistema di compartecipazione e del fondo perequativo, inoltre, introdotto per consentire di erogare i servizi di competenza degli enti territoriali a livelli essenziali e uniformi su tutto il territorio nazionale, tenendo in considerazione sia le capacità fiscali insufficienti, sia gli squilibri socio-economici territoriali, potrebbe produrre, invece, risultati inferiori alle aspettative. Il meccanismo di perequazione, infatti, invece di garantire quell'automatismo nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia, mediante la previsione di disponibilità finanziarie adeguate rispetto alle necessità di spesa, rischia di causare alle regioni difficoltà operative, specialmente nella gestione di cassa. Proprio questa temuta perdita di risorse finanziarie, a seguito di tali meccanismi di riparto, avrebbe indotto alcune regioni del centro-sud (dapprima la Puglia e successivamente la Campania), ad impugnare, di fronte al TAR del Lazio, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 maggio 2004 (provvedimento attuativo del decreto legislativo n. 56 del 2000), volto a ripartire tra le regioni le risorse del Fondo perequativo nazionale.

Del resto, una disparità già presente tra le regioni italiane si rinviene nella diversa incidenza delle entrate proprie rispetto alle entrate correnti, indice di uno squilibrio attuale nell'autonomia finanziaria, peraltro messo in evidenza nelle tabelle del Censis dalle quali emerge che l'incidenza delle entrate proprie appare di circa 10 punti percentuali più elevata nelle regioni centrali rispetto a quelle meridionali (Elaborazione Censis su dati Istat - « L'Autonomia economico-finanziaria di regioni ed enti locali nella stagione della *devolution* » - Ottobre 2002). Tale divario diventa più ampio nel caso delle amministrazioni provinciali, laddove nelle regioni del nord gli enti provinciali presentano un'incidenza di entrate proprie del 71 per cento rispetto al 36 per cento di quelle meridionali. Ulteriori differenze sono messe in evidenza da tali tabelle con riguardo alle amministrazioni provinciali e comunali appartenenti a regioni diverse nella stessa area del paese ed, in partico-

lare, si evince che la capacità di riscossione è mediamente più elevata nelle regioni settentrionali. In tale quadro si rileva che l'attuazione di questo processo non cessa di provocare disagi, specialmente con riferimento all'aleatorietà dei costi che può comportare.

Molti organismi, tra cui il Reforme con il suo rapporto « Federalismo fiscale 2004 », hanno iniziato una serie di indagini, stime e proposte specifiche, volte ad individuare le più opportune modalità di applicazione di tale processo, al fine di dare un supporto informativo ed evidenziare gli elementi critici del percorso intrapreso, tenendo in considerazione anche le tendenze in atto negli altri paesi europei.

Con riferimento agli aspetti critici, nell'attuazione del decentramento fiscale in Italia, il rapporto citato del Reforme porta ad alcune riflessioni. Nei confronti della tendenza europea, la riforma costituzionale italiana e i progetti in corso prevedono un trasferimento di spesa non particolarmente elevato: l'Italia si assesterebbe su un livello di spesa decentrata di soli tre punti superiore alla media europea (un dato ragionevole). Tuttavia, proprio nel cosiddetto « *status patrizio* » attribuito alle regioni rispetto allo Stato, e nella generalità delle competenze conferite ad esse, il modello di *governance* potrebbe essere chiamato a contrastare due probabili rischi: l'erosione della solidarietà nazionale in un rapporto nord-sud e l'irresponsabilità finanziaria e fiscale a livello locale.

Le proposte prevalenti per un maggior finanziamento alle regioni si riconducono in gran parte nella direzione di un aumento delle compartecipazioni al gettito, ma non in una maggiore discrezionalità impositiva da parte delle regioni.

Le esperienze internazionali indicano che la perequazione delle risorse tra regioni diversamente dotate è affrontata con strumenti differenti, non solo e non necessariamente di trasferimento (verticale od orizzontale); il rischio è che, data l'ampiezza delle funzioni decentrate, ci si possa verosimilmente trovare in una cro-

nica esigenza d'interventi straordinari con ulteriori, conseguenti stimoli al conflitto istituzionale.

La perequazione orizzontale, accreditata di una presunta maggiore trasparenza, è in realtà minata, perché rende esplicita una « derivazione virtuale » (di tributi nazionali), difficile da gestire, se non con alti costi di transazione dei conflitti; per un paese come l'Italia, ad alto « fabbisogno di perequazione », trasferimenti verticali, espressivi di solidarietà nazionale, sembrerebbero, quindi, complessivamente da preferire.

Anche l'ISAE, l'Istituto di studi e analisi economica, nel suo « III rapporto sull'attuazione del federalismo » — Febbraio 2005, propone un'analisi integrata delle diverse problematiche concernenti la transizione verso un sistema di tipo federale, soffermandosi principalmente sulla questione dei « costi aggiuntivi ». In particolare, a seguito di esercizi empirici svolti con riferimento all'anno 2003, l'ISAE evidenzia i principali indicatori finanziari del decentramento e del federalismo: la spesa decentrata aggiuntiva della PA locale ammonterebbe a 69 miliardi di euro; l'aumento delle risorse autonome implicate nel riassetto delle competenze (e che corrisponde all'insieme dei tributi locali e delle compartecipazioni a imposte erariali necessario per assicurare il completo autofinanziamento delle spese gestite a livello locale) sarebbe di 169 miliardi di euro; le entrate tributarie locali (sempre al lordo delle compartecipazioni) raggiungerebbero il 43 per cento (dall'attuale 16 per cento) del totale delle entrate fiscali e parafiscali della PA; l'indice di autofinanziamento (rapporto tra entrate al netto dei trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche e il totale delle spese) risulterebbe pari a circa il 99 per cento (dall'attuale 59 per cento); la pressione fiscale locale aumenterebbe dall'odierno 7 per cento ad oltre il 18 per cento (dato significativo).

Dalle simulazioni effettuate, invece, nel rapporto del Censis emerge come il rischio finanziario principale di tale processo sia costituito dal fatto che l'aggiustamento di bilancio necessario a garantire gli equilibri

di finanza locale sia tutto sostenuto dalle spese discrezionali, qualora non vi sia una capacità immediata di ampliare il prelievo fiscale.

Secondo il rapporto Censis, in un contesto di diminuzione dei trasferimenti statali agli enti territoriali ed in presenza di vincoli alla crescita del deficit e della spesa pubblica locale, gli unici aggiustamenti finanziari realisticamente ipotizzabili nel medio periodo da parte degli enti territoriali sarebbero legati ad un contenimento delle spese del personale e per prestazioni sociali, con un consolidamento del programma di investimenti pubblici.

Dette analisi devono, ovviamente, essere considerate alla stregua delle singole realtà territoriali, per poter valutare gli effetti sulle singole regioni e le variazioni da apportare ai meccanismi perequativi.

In effetti, considerati i punti cardine del federalismo fiscale, cioè la quota di compartecipazione all'IVA, la quota di concorso alla solidarietà interregionale, la quota da assegnare a titolo di Fondo perequativo nazionale e le somme da erogare a ciascuna regione da parte del Tesoro, gli effetti più penalizzanti sembrerebbero determinarsi in capo alle regioni meridionali.

Essendo più deboli sul piano produttivo, le regioni del sud avrebbero un ritorno del gettito di gran lunga inferiore rispetto a quello delle regioni del nord, a causa di un versamento di importo minore dell'imposta sul valore aggiunto, ma bisognerebbe porre molta attenzione ai criteri di riparto della spesa, in particolare quella sanitaria, e a quanto insito nel Fondo di perequazione, che dovrebbe, comunque, mitigare i contraccolpi del federalismo fiscale.

Problematica risulta, infatti, la questione della determinazione di un criterio per l'utilizzo ed il riparto del Fondo di perequazione, considerati i recenti confronti sulla possibilità di considerare la cosiddetta spesa storica un criterio attuabile e di calcolare o meno quest'ultima sulla base della legislazione ordinaria del passato (come avrebbero in animo di fare le regioni del nord), atteso che, invece, le

regioni del sud ritengono che debba essere considerato il fatto che molti interventi di carattere ordinario sono stati realizzati con i fondi stanziati dalla legislazione straordinaria.

Un'analisi significativa, messa a punto dalla commissione Federalismo fiscale e Mezzogiorno, costituita dallo Svimez, ha posto in evidenza, regione per regione, gli effetti che le regole sulla *devolution* dal 2002 hanno prodotto e che ancora produrranno, se non interverranno apprezzabili modifiche a tale assetto.

L'analisi previsionale, sviluppata dal 2002 al 2013, un'analisi prospettica di un periodo decennale, stimerebbe una perdita complessiva di circa 88,29 milioni di euro soltanto nel primo anno per l'applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000, con risultati negativi in costante crescita a carico di tutte le regioni del sud, cui si affiancherebbero anche le regioni Lazio ed Umbria. I problemi più significativi in base a tale ricerca sarebbero in capo alla Puglia e alla Campania.

Concludendo, alla luce dei dati sin qui sinteticamente presentati, come estrapolati dai diversi studi sul federalismo fiscale, nonché dalle considerazioni complessivamente svolte, emerge, quindi, in buona evidenza, ancora una certa indeterminazione sull'argomento, sia in riferimento al costo di tale processo, sia in merito alla mancanza di un definitivo assetto legislativo, che attribuisca alle regioni ed alle altre autonomie locali chiari poteri relativi ai programmi di sviluppo sostenibile ed al conseguente finanziamento.

Considerata la tendenza evolutiva verso un crescente decentramento fiscale, è auspicabile, quindi, l'attuazione di processi sempre più accentuati di potenziamento delle regioni e lo sviluppo di agenzie funzionali regionali, il tutto accompagnato da una fattiva collaborazione degli organi centrali nell'attuazione di tale disegno.

È proprio nell'ambito di questa collaborazione, tesa ad una sempre maggiore autonomia finanziaria delle regioni, che l'anagrafe tributaria e le sue banche dati giocheranno, quindi, un ruolo importante nel consentire alle autonomie locali di

poter accedere e avvalersi di informazioni utili, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali. Peraltro, esistono già leggi regionali istitutive di anagrafi tributarie regionali (Lombardia, Veneto, Piemonte, Lazio, Campania, Calabria ed altre).

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il professor Serrentino per la sua relazione. Sicuramente potremo tentare di acquisire alcuni degli studi da lei citati, se non altro, per poterli avere come riferimento nella stesura finale della nostra relazione. Personalmente, ho notato come da questi studi emerga una difficoltà unica per tutti consistente nella corretta comparazione dei dati, che è un fatto essenziale.

D'altra parte, in ragione dell'applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000, mi pare che emerga dalla sua relazione una correlazione con le azioni che erano state poste in essere dai presidenti delle regioni Campania e Puglia. Ciò vuol dire che, indipendentemente dai quadri di riferimento, si trattava di due regioni che avevano avvertito immediatamente — se non sbaglio, proprio sull'aspetto della spesa sanitaria — il problema più grande relativo a questo tipo di trasferimento

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

ALDO CENNAMO. Vorrei riprendere le ultime battute del professore Serrentino, relative all'esigenza del decentramento delle informazioni e del collegamento dei sistemi, come strumenti che possano in qualche modo consentire alle autonomie locali di assolvere ai propri compiti nei nuovi scenari che si disegnano: sono esattamente le questioni che ripetutamente abbiamo sottolineato nel corso dei lavori della Commissione.

Il problema è che il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato, autonomie locali e regioni, che presuppone il superamento della finanza derivata, solleva numerose difficoltà. Lei ci ha offerto la possibilità di arricchire le nostre conoscenze perché, insieme al rapporto del

Censis, che anche noi nel corso di precedenti audizioni avevamo citato per i dati riguardanti l'incidenza delle entrate proprie sul complesso delle entrate nell'ultimo decennio, le sue informazioni evidenziano, insieme ai dati dell'ISAE e dello Svimez, che problemi di equilibrio del sistema — di scompensi — e, quindi, di necessaria perequazione, si pongono soprattutto per le regioni meridionali. Questo, naturalmente, ci preoccupa in modo particolare non solo perché alcuni di noi sono meridionali, ma anche perché questo aspetto era stato già sollevato da parte dei presidenti delle giunte regionali.

Inoltre, credo sia interessante parlare del pericolo della sovrapposizione, che sussiste in questa fase di transizione, cui lei accennava (della quale non sono facilmente calcolabili i tempi, considerata la complessità del sistema nuovo che si introduce).

Per questa ragione, la nostra indagine insiste proprio sulle relazioni tra sistema delle autonomie e anagrafe tributaria; infatti, se il complesso delle informazioni, che oggi sono disponibili a livello centrale, fosse messo a disposizione del mondo delle autonomie, solertemente e in modo gratuito, si potrebbe avere un miglioramento delle entrate proprie dei comuni e, comunque, un miglioramento delle relazioni complessive tra lo Stato e gli enti locali, vista l'ampiezza delle nuove competenze che sono state decentrate. Inoltre, questo sarebbe il primo passo da compiere per una accelerazione del periodo di transizione, perché presupporrebbe anche un necessario collegamento tra sistemi che in tanti casi sono diversi e non dialogano tra di loro.

Quindi, ritengo che la sua relazione, oltre che per il suo impianto generale, si rivelerà per noi estremamente importante da questo punto di vista, soprattutto a seguito dell'approfondimento che svolgeremo sui dati che lei ci ha fornito.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al professor Dino Piero Giarda, vorrei precisare che il tema dell'indagine conoscitiva — i rapporti tra il sistema di

gestione dell'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali — è in stretta correlazione con il problema — ormai inserito nell'agenda politica e a tutti livelli — del federalismo fiscale, anche alla luce delle riflessioni in ordine alle prime forme di federalismo fiscale che sono state introdotte e che poi, ad esempio con il decreto legislativo n. 56 del 2000, hanno visto immediatamente alcuni blocchi (il professor Serrentino prima ricordava come alcune regioni, a seconda dell'applicazione più o meno letterale di quel decreto legislativo, abbiano trovato subito motivo per dire che si sarebbe creato un divario tra nord e sud). Questo è il quadro nel quale ci stiamo muovendo.

Noi siamo certi che il professor Giarda, che è un grande conoscitore del bilancio dello Stato (il solo sottosegretario, che io ricordi, in grado di individuare una compensazione in Aula per gli emendamenti sulla finanziaria), riuscirà anche ad individuare quelle risorse ancora nascoste che potrebbero essere utili alla macchina pubblica.

DINO PIERO GIARDA, *Professore di scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano*. Ringrazio il presidente per l'invito. Ero un po' incerto sui contenuti da dare a questa mia comunicazione, ma penso che un titolo del tipo « Tributi propri comunali e regole di perequazione » possa risultare appropriato; alla fine del mio intervento cercherò di svolgere qualche considerazione sugli argomenti che più direttamente interessano i lavori della Commissione.

Mettere insieme tributi propri e perequazione è uno dei problemi cruciali di un sistema di federalismo fiscale, come è anche implicito nel testo dell'articolo 119 della Costituzione vigente, che rimane sostanzialmente immutato anche nelle future prospettive di cambiamento. Tale articolo è tutto centrato sul tema dell'autonomia tributaria e, quindi, sulle fonti di entrata propria di tutti gli enti territoriali (comuni, province, regioni, città metropolitane e così via) e sui problemi relativi all'intervento a favore di quegli enti (co-

muni, regioni) che hanno la sfortuna di operare su un territorio a più basso reddito, il quale, per definizione, non è in grado di generare le risorse sufficienti per finanziare le attività che vengono assegnate dalla legge o dalla Costituzione.

Mi concentrerò soprattutto sui comuni e sugli enti locali, limitandomi a qualche digressione sulle questioni regionali; ritengo, infatti, che la questione comunale sia di particolare interesse per i profili costituzionali, considerato che — come andrò ad argomentare — è più difficile applicare i principi di perequazione che la Costituzione ci propone agli enti locali piuttosto che alle regioni.

Vorrei partire da lontano, dagli anni trenta, quando è stato approvato il Testo unico sulla finanza locale, dopo che era già stata riformata la legge comunale e provinciale. Il Testo unico della finanza locale rappresentava una legislazione molto articolata e di particolare interesse. Veniva messo a disposizione dei comuni e delle province un insieme differenziato di tributi propri: dalle sovrimposte sui redditi dei fabbricati e sui redditi fondiari, dove i comuni avevano poteri di autonomia nella fissazione delle aliquote, si passava, attraverso le imposte di consumo, alle imposte sulle ICAP (industria, commercio, arti e professioni), per arrivare infine all'imposta personale sul reddito, che era l'imposta di famiglia.

Veniva, quindi, messo a disposizione dei comuni in particolare un insieme di tributi che colpivano le diverse manifestazioni della capacità contributiva: si tassavano i consumi, il reddito personale e il reddito prodotto nel territorio comunale e i redditi della proprietà immobiliare, che costituivano, allora, una delle fonti fondamentali del finanziamento dell'attività pubblica.

Il legislatore aveva costruito un insieme così articolato di tributi perché le diverse fattispecie che venivano tassate erano diversamente distribuite sul territorio nazionale. La tassazione del reddito era considerata da due punti di vista: si tassava innanzitutto il reddito prodotto attraverso l'imposta sull'ICAP (antenato dell'ILOR,

cioè un'imposta che colpiva tutti i redditi tranne quelli da lavoro dipendente); questa imposta produceva gettito nei comuni dove erano sviluppati gli insediamenti produttivi.

Si tassava poi il reddito personale, attraverso l'imposta di famiglia (un'imposta progressiva con aliquota che arrivava fino al 12 per cento, aumentabile del 20 per cento, quindi, fino al 14,40 per cento del reddito) applicata al reddito familiare; questa imposta produceva gettito in base al principio di residenza.

L'imposta sui consumi colpiva l'altra importante manifestazione della capacità contributiva; essa dava risorse ai comuni che importavano manodopera per il lavoro. I cittadini-*commuters* che lavoravano nei grandi centri urbani provenendo dai comuni dell'*hinterland*, consumavano nella città capoluogo e contribuivano a pagare quei servizi di cui si avvalevano nello svolgimento della propria attività lavorativa.

L'imposta sui redditi dei terreni e dei fabbricati colpiva il reddito derivante dal patrimonio immobiliare.

Il *mix* dei tributi era differenziato sul territorio: i consumi e la base imponibile dei terreni e dei fabbricati erano tendenzialmente più elevati nelle regioni e nei territori meridionali, le imposte sul reddito (prodotto e personale) erano più elevate nelle aree del centro-nord. Con questo ordinamento molto differenziato si intendeva dare a tutti i comuni l'opportunità di finanziare per intero, attraverso i tributi propri, l'offerta dei servizi comunali. È interessante rilevare come nel Testo unico di allora non ci fosse traccia di interventi di natura perequativa: ogni comune doveva fare per conto suo e la spesa doveva essere interamente finanziata dai proventi dei tributi propri.

Questo sistema di finanziamento dell'attività comunale ha, in verità, operato solo per pochi anni, dal 1935 fino all'avvio della seconda guerra mondiale. Dopo la fase di ibernazione durante la guerra, il sistema di finanza locale riemerse nel dopoguerra subendo una trasformazione importante: per ragioni di politica econo-

mica venne infatti presa la decisione di non adeguare gli estimi catastali rilevanti per la tassazione dei redditi fondiari, volendo così agevolare il settore agricolo e il settore edilizio.

Il mancato adeguamento degli estimi catastali mandò in crisi il sistema di finanza locale, in particolare, quegli enti del Mezzogiorno che più facevano affidamento sulle sovrimposte sui redditi fondiari. Nel 1948-1949 entra nella legislazione del nostro paese, in modo un po' implicito, la nozione per cui i comuni che non riescono a finanziare i servizi con i tributi propri hanno diritto ad essere aiutati dallo Stato.

Inizialmente, il legislatore non volle accettare l'idea che vi fossero delle difficoltà strutturali: si riteneva che le difficoltà finanziarie dei comuni fossero di natura transitoria e che potevano essere superate attraverso un istituto considerato pure transitorio, quello dei mutui per il ripiano dei disavanzi. I comuni in difficoltà finanziarie potevano ricorrere al debito per finanziare le spese ordinarie di gestione. Tali mutui dovevano essere « filtrati » e valutati dalle giunte provinciali e amministrative (GPA), organi di tutela sull'attività degli enti locali; poi, in un'istanza successiva, fu il Ministero dell'interno che poteva autorizzare la chiusura del bilancio di previsione in disavanzo e, contestualmente, autorizzare l'assunzione del mutuo. Allo scopo venne istituita la Commissione centrale per la finanza locale che, operando presso il Ministero dell'interno, decideva quali erano i comuni che potevano contrarre mutui per ripianare la parte corrente del bilancio. L'autorizzazione era subordinata all'aumento delle aliquote, che dovevano essere portate al massimo (quindi, i comuni del sud furono costretti ad aumentare le sovraimposte fondiarie e le aliquote di tassazione dei consumi). Una volta esperiti questi tentativi, oltre quelli più generici di contenimento delle spese, con il parere della giunta provinciale amministrativa la Commissione centrale della finanza locale autorizzava la contrazione dei mutui.

I mutui a ripiano dei bilanci si presentarono subito con una caratteristica molto peculiare. Come tutti i mutui, dovevano essere rimborsati con un piano di ammortamento nel tempo; ciò comportava che le rate di ammortamento dei mutui contratti negli anni precedenti andavano a gravare sulla parte corrente del bilancio. Venne tuttavia disposto che le rate di ammortamento dei mutui concessi negli anni precedenti potessero essere indicate tra le spese che determinavano il fabbisogno finanziario degli anni successivi. In questi anni, quindi, le spese correnti risultavano più elevate per effetto dell'inclusione in esse delle quote di ammortamento e degli interessi sui mutui contratti negli anni precedenti che davano luogo a maggiori disavanzi che potevano, se autorizzati, essere finanziati con la contrazione di altri mutui.

La procedura della integrazione delle risorse finanziarie dei comuni si avviò inizialmente con caratteri molto selettivi, riservata solo a un numero molto limitato di enti.

Nel 1948, con la legge Tupini, vennero istituiti gli interventi dello Stato a favore dei comuni per il finanziamento delle spese in conto capitale (poi ribaditi negli anni successivi con numerose altre leggi), attraverso la tecnica dei contributi trentacinquennali, che divennero un potente strumento di sostegno degli investimenti degli enti locali. Con questo intervento, lo Stato si faceva carico di percentuali variabili tra il 50 e l'80 per cento del costo del servizio del debito: il comune si indebitava, ma sul suo bilancio gravava solamente tra il 20 e il 35 per cento di quel costo, stante che l'altra parte veniva pagata dallo Stato. La concessione dei contributi era amministrata dal Ministero dei lavori pubblici, che decideva quali opere dovevano essere finanziate.

Nel 1952, ministro delle finanze essendo Ezio Vanoni, venne adottato un primo intervento di carattere generale in materia di finanziamento statale degli enti locali: una quota del gettito, se ben ricordo il 7 per cento, dell'IGE (imposta generale sulle entrate) era accantonata in un fondo

sul bilancio dello Stato da ripartire tra comuni e province, sulla base di una quota uniforme per abitante, con l'eccezione dei comuni montani ai quali veniva riconosciuta una quota per abitante un po' superiore.

Nel frattempo, la pratica dell'accesso ai mutui per il ripiano dei bilanci si estendeva progressivamente: dai comuni più disagiati del Mezzogiorno risaliva, anno dopo anno, verso il centro. Un numero sempre maggiore di comuni otteneva l'accesso a questa fonte particolare di finanziamento che collocava sulla Cassa depositi e prestiti il finanziamento delle spese correnti. Come ho ricordato si trattava di mutui di fatto irredimibili, dal momento che le risorse erano assorbite nel finanziamento delle spese correnti e che i comuni potevano onorare il servizio del debito ricorrendo ad altri mutui presso lo stesso ente mutuante.

Una volta che il sistema delle autonomie si rese conto che la contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi correnti non aveva conseguenze rilevanti sulla gestione, iniziarono ad accedere a questa facilitazione anche i comuni ricchi del nord. Il costo effettivo di questa fonte di finanziamento era costituito solo dal passaggio attraverso la giunta provinciale amministrativa e la Commissione centrale della finanza locale. I primi a considerare i mutui a ripiano come una fonte « normale » di finanziamento della propria attività furono i comuni del centro Italia: dall'Umbria alla Toscana fino all'Emilia. La generalizzazione del ricorso ai mutui come strumento di finanziamento iniziò a svilupparsi nel 1955 e proseguì per molti anni, fino ai primi anni settanta, quando il processo si completò. Nel 1977 la pratica era diffusa in tutte le regioni, fatta forse eccezione per il Veneto, la Lombardia e parte del Piemonte.

Nel 1971, con la prima legge delega sulla riforma tributaria, che divenne operativa con i decreti delegati di attuazione del 1972 e 1973, si dispose l'abolizione di tutti i tributi comunali (dal 1972, per le imposte di consumo e dal 1973, per tutte

le altre imposte comunali): il gettito dei tributi soppressi fu sostituito da trasferimenti statali.

La legge delega conteneva l'istituzione della ILOR, il cui gettito doveva essere ripartito con quote predeterminate tra comuni, province e regioni e concedeva quattro anni di tempo al Governo, fino al 31 dicembre del 1977, per disegnare un nuovo sistema di finanza locale, che superasse il principio dei trasferimenti dello Stato.

Nel 1976 venne fatta la « ripulitura » dei debiti fuori bilancio di comuni, debiti derivanti dalle anticipazioni che i tesoreri, soprattutto nei grandi comuni, avevano contratto per il finanziamento dei disavanzi delle aziende dei trasporto. Questi debiti furono fatti emergere — una cifra molto imponente (circa 6 mila miliardi di lire) — e posti a carico dello Stato.

Nel 1977, i comuni per effetto della riforma del 1971 disponevano di pochi tributi propri (la cui loro incidenza sul totale delle spese era scesa negli intorni del 5-10 per cento), ricevevano trasferimenti erariali sostitutivi dei tributi propri soppressi e (per una gran parte dei comuni italiani) si alimentavano con i proventi netti dei mutui per il ripiano dei disavanzi.

Nello stesso anno vennero intrapresi numerosi studi per introdurre una nuova struttura della finanza locale. Anche la Camera dei deputati promosse studi sull'argomento (c'è anche un mio lungo lavoro negli atti della Camera del 1978) che non ebbero però alcun seguito, perché il 31 dicembre del 1977 venne attuato il decreto Stammati 2. Con tale decreto, tutti i mutui assunti dagli enti locali per il ripiano dei disavanzi venivano cancellati e portati a carico dello Stato che, da allora, si impegnava a finanziare, a partire dal 1978, la differenza tra i livelli di spesa riconosciuti e il gettito delle entrate proprie che residuavano sui bilanci comunali.

Per effetto del decreto Stammati, venne introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento istituzionale, il principio del finanziamento degli enti locali da parte dello Stato in base ad una spesa storica.

La spesa ammessa al finanziamento nel 1978 era quella del 1977, accertata a consuntivo e aumentata di varie percentuali (diverse a seconda dei vari tipi di spesa). Venne introdotta una regolamentazione molto minuta sulla spesa ammessa al finanziamento e lo Stato pagava la differenza sui tributi propri residui.

Il principio del a piè di lista delle spese proseguì fino al 1981 quando il Governo decise che lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a definire l'entità dei trasferimenti da assegnare ai comuni senza più preoccuparsi di governare la crescita delle spese. Vennero così introdotte le prime formule di finanziamento perequato dei comuni e venne costruita la famosa curva ad « u », in base alla quale si attribuivano risorse ai comuni a seconda delle loro dimensioni (si assegnavano un po' più risorse *pro-capite* ai comuni molto piccoli, un po' meno a quelli con popolazione intorno ai 5 mila abitanti e poi valori *pro-capite* crescenti ai comuni di maggiori dimensioni).

Da quel momento è cominciato il nuovo regime di finanziamento, nel quale lo Stato regola il flusso dei finanziamenti agli enti locali, che ha iniziato a trovare qualche correzione negli anni recenti.

Dopo il riordino parziale del sistema dei trasferimenti, si avviò una fase nella quale si ritenne che la struttura di finanziamento, con poche entrate proprie e molti trasferimenti statali, fosse impropria e che dovesse essere corretta attraverso la restituzione ai comuni di fonti di entrata derivanti da tributi propri.

L'elemento determinante è stata la crisi finanziaria del 1992, che portò ad istituire l'imposta straordinaria sugli immobili (ISI) a favore dello Stato, trasformata nell'anno successivo nell'ICI, un'imposta ordinaria sul valore patrimoniale degli immobili, nella misura iniziale del 4 per mille del valore determinato in base agli estimi catastali. All'introduzione dell'ICI ha fatto seguito il riordino dell'imposta sui rifiuti solidi urbani e di altri tributi comunali minori che hanno portato oggi a far sì che circa il 50 per cento della spesa corrente dei comuni sia finanziato con tributi propri.

Con lo sviluppo dell'intervento statale nel finanziamento dell'attività dei comuni, ci si pose in varie riprese il problema di definire i criteri da utilizzare nel riparto dei fondi statali assegnati a tale scopo.

Il criterio dominante fu quello del riferimento al fabbisogno. Con questo criterio, il Governo nazionale tende a definire, con riferimento a vari indicatori, quale sia il diverso fabbisogno di enti che si trovano in diverse condizioni sociali, economiche e demografiche e territoriali. Sulla base di queste stime e del gettito dei tributi propri, viene determinato il valore del trasferimento da assegnare al singolo ente. Corollario di questa procedura è che tutte le volte che il gettito dei tributi propri aumenta vengono corrispondentemente ridotti i trasferimenti erariali. Il fabbisogno che lo Stato conosce, o è comunque in grado di determinare, diventa la guida e il termine di riferimento per il finanziamento (per usare un'espressione propria dei mercati finanziari, è il *target* che deve essere finanziato). I tributi propri sono allora un complemento che si somma ai trasferimenti erariali per finanziare questo *target*.

Si sviluppò un piccolo ed interessante problema pratico per il fatto che c'erano alcuni comuni disposti a tassare i propri cittadini più di quanto non facessero altri e che non era opportuno penalizzare, con minori trasferimenti, i comuni che esercitavano un proprio autonomo sforzo fiscale. Emerse la nozione che il gettito dei tributi che doveva essere considerato per determinare il trasferimento erariale non era il gettito effettivo bensì il gettito standardizzato. Lo sforzo fiscale che i comuni facevano usando i poteri di autonomia assegnati loro dalla legge non doveva essere penalizzato dai minori trasferimenti statali. Il finanziamento statale non doveva essere basato sul gettito effettivo bensì sul gettito potenziale dei tributi propri.

Ci furono interessanti discussioni in merito a cosa dovesse intendersi per gettito standardizzato o potenziale; la risposta era semplice se si doveva mettere a confronto un comune che applicava l'aliquota dell'ICI al 5 per mille con un altro

che applicava l'aliquota del 7 per mille, essendo evidente che chi la applicava al 7 per mille esercitava un maggiore sforzo fiscale. Inoltre, venne discusso a lungo se doveva tenersi conto del fatto che il grado di evasione nelle diverse aree del paese era diverso e che le basi imponibili che venivano offerte dallo Stato al comune erano caratterizzate da un diverso grado di corrispondenza con le effettive capacità di reddito delle diverse aree.

La preoccupazione di evitare che i programmi di finanziamento statale agli enti locali potessero disincentivare un atteggiamento rigoroso nei confronti dell'accertamento delle basi imponibili dei tributi locali era già comparsa nell'ordinamento italiano in un provvedimento del 1982, quando venne statuito che il ministro delle finanze avrebbe dovuto computare il gettito potenziale derivante dalla tassazione degli immobili e che i trasferimenti erariali avrebbero preso come base i gettiti potenziali e non i gettiti effettivi: un comune non efficiente nella ricerca degli imponibili, un comune « pigro » sarebbe stato penalizzato dal riferimento al gettito potenziale e, di contro, un comune efficiente sarebbe stato premiato.

Effettivamente, la questione di come mettere insieme autonomia tributaria e perequazione è uno dei temi cruciali e più importanti nella teoria del federalismo fiscale; è molto importante anche nella situazione italiana perché la nuova Costituzione, all'articolo 119, ha introdotto il criterio della perequazione della capacità fiscale in sostituzione del criterio tradizionale della valutazione dei « fabbisogni » e lo ha esteso a tutti i livelli di governo, inclusi quindi i comuni e le province.

In base a tale criterio, le quote del fondo perequativo dovrebbero essere assegnate solo a quei comuni che hanno valori di capacità fiscale per abitante inferiori a un qualche valore obiettivo. I comuni dovrebbero essere ordinati sulla base della loro capacità fiscale per abitante e lo Stato dovrebbe finanziare e aiutare, con quote di un fondo perequativo, solo quei comuni che hanno una capacità fiscale per abitante inferiore a un

valore medio (o al diverso valore che il legislatore ordinario dovrebbe definire).

La questione dei rapporti tra autonomia tributaria e solidarietà, tra tributi propri e regole di perequazione è diventata un elemento importante non solo per la finanza regionale, che già nella Costituzione del 1948 disponeva di regole costituzionali, ma anche per comuni e province. Regioni, province e comuni rientrano ora tutti, allo stesso titolo, nelle regole fissate dall'articolo 119 della Costituzione.

Si consideri che oggi lo Stato finanzia i comuni italiani con circa 10 miliardi di euro (inclusivi della cosiddetta « compartecipazione comunale all'IREF »). Secondo le nuove regole costituzionali lo Stato dovrebbe decidere come distribuire questa somma tra i più che 8 mila comuni italiani. Tra i criteri di riparto non dovrebbe più comparire la spesa storica (che risente ancora dei valori di spesa del 1978) e nemmeno degli indicatori di fabbisogno definiti dalle varie leggi che si sono succedute tra il 1982 e il 1993. Il criterio dominante dovrebbe essere quello di assegnare i trasferimenti statali in modo da eliminare (o ridurre) le differenze nelle risorse finanziarie di parte corrente che i comuni acquisirebbero per effetto dell'applicazione dei soli tributi propri. In altre parole, perequare la capacità fiscale.

Si pone quindi la questione: come si misura la capacità fiscale di un comune? La capacità fiscale di un comune potrebbe definirsi in modo astratto, per esempio facendo riferimento a indicatori del reddito comunale. I comuni con reddito *procapite* dei propri cittadini avrebbero una capacità fiscale maggiore (non a caso il reddito è l'indicatore preferito dalla teoria economica per misurare la capacità fiscale). I comuni non dispongono tuttavia di una larga autonomia nella scelta dei tributi propri: la capacità fiscale si può quindi definire solo in relazione ai tributi propri di cui i comuni concretamente dispongono. I tributi propri dei comuni sono costituiti dall'ICI, dall'addizionale facoltativa IRPEF e la tassa per la raccolta dei rifiuti. Quest'ultima fonte di gettito è

però anomala in quanto essa è in via di trasformazione in una tariffa (un prezzo da applicare alle diverse quantità di rifiuti prodotti dal singolo contribuente); in qualche caso essa ha natura di quasi tributo definito in base ad indicatori indiretti della capacità contributiva, mentre in altri casi ha natura di tariffa vera e propria.

Il computo della capacità fiscale si può fondare alternativamente sui gettiti o sulle basi imponibili. Non fa differenza se tutti i comuni applicano le stesse aliquote, ma questo non è il caso dell'ICI dato che i comuni applicano aliquote differenziate. Quindi, bisogna fare riferimento al gettito ricavabile da una aliquota standard, come se tutti i comuni applicassero le stesse aliquote; in alternativa si può fare riferimento alle basi imponibili.

Se ci sono più tributi, l'unico indice di capacità fiscale che si può concretamente utilizzare è quello che risulta dalla somma del gettito standardizzato dei tributi propri dei comuni. Qui si pongono requisiti informativi molto stringenti. Si consideri per primo il caso dell'ICI la cui base imponibile, almeno per la parte associata agli estimi catastali, è nota in via generalizzata. Se i comuni esercitassero la loro autonomia tributaria solo aumentando o riducendo l'aliquota base, senza alcun trattamento preferenziale o penalizzante, allora il gettito standard potrebbe essere facilmente computato moltiplicando la base imponibile nota per un'aliquota uniforme per tutti i comuni, fissata per esempio a un suo valore medio. Tuttavia è noto che il legislatore consente ai singoli comuni di intervenire sul regime delle esenzioni, di disporre trattamenti differenziati per diverse categorie di contribuenti. Diventa quindi molto difficile passare dal gettito effettivo del tributo ICI al gettito standardizzato. Ed è il gettito standardizzato che è rilevante per la perequazione.

C'è poi la questione delle profonde diversità dei rapporti che gli estimi catastali presentano rispetto ai valori di mercato degli immobili. Se ci sono comuni ai quali è stata assegnata una base imponibile bassa perché gli estimi sono calcolati male, i cittadini che hanno degli immobili

«ricchi» pagheranno poche tasse; quindi, potrebbero esservi comuni che, pur trovandosi nelle stesse sottostanti condizioni economiche, riceverebbero più fondi di altri, poiché ai propri residenti sono state assegnate basi imponibili e estimi più bassi.

Per quanto riguarda l'addizione comunale IRPEF, è forse più agevole stimare l'utilizzo del potere di autonomia impositiva dato che i comuni non hanno molta discrezionalità (diversamente da quanto avviene per le regioni) sulla modifica delle scale di progressività o su opzioni di trattamento diversificato di diverse categorie di contribuenti.

Più difficile è la valutazione del gettito standardizzato per un tributo come la TARSU, dato che i diversi comuni utilizzano scale di aliquote, metodi di computo della base imponibile, regole di applicazione a diverse fattispecie, tra di loro molto diversificate. Tentativi che sono stati fatti in qualche realtà di capire se, in media, i cittadini di un comune sono sottoposti a una pressione più alta o più bassa di altri comuni non hanno avuto molto successo. La questione è complicata anche perché il vincolo di pareggio sui costi-ricavi del servizio fa presumere che costi più alti potrebbero corrispondere a servizi migliori e che, quindi, tariffe mediamente più elevate non implicano un maggior sforzo fiscale.

Si supponga comunque di essere riusciti a costruire un indicatore sintetico di capacità fiscale. Bisogna ora decidere quali sono gli enti che hanno diritto ad accedere al fondo perequativo e a quali livelli deve essere stabilita la perequazione; se cioè devono essere finanziati solo i comuni che hanno una capacità fiscale inferiore alla media oppure quelli che hanno una capacità fiscale inferiore al massimo (o inferiore a qualche frazione del massimo). Questa è una grande questione che la Costituzione non affronta perché usa solo l'aggettivo minore («con minore capacità fiscale»), ma non indica rispetto a che cosa (minore della media? Dei due terzi della media? Minore della media aumentata del 20 per cento?). Su

questo aspetto ci si deve attendere una qualche esplicita decisione politica: le indicazioni della Carta costituzionale sono generiche, affermano solo un criterio, ma non danno la misura cui devono tendere le regole di solidarietà e quindi i modelli formali di perequazione. Questo è un problema non di poco conto.

Mi soffermo ora sul problema dei requisiti informativi. Il criterio della perequazione delle capacità fiscali introduce una ragione in più a sostegno della necessità di disporre di buone informazioni sui gettiti tributari. I gettiti tributari, le basi imponibili, o i gettiti standardizzati sono fondamentali per gestire la perequazione, per decidere la politica dei trasferimenti erariali a favore dei comuni. Quindi, non è più solo una esigenza conoscitiva di tipo culturale — conoscere chi tassa di più, chi di meno, chi ha gettiti più alti —, ma una condizione essenziale per regolare la spesa statale. Questa questione lascia anche qualche traccia sui futuri interventi potenzialmente diretti ad aumentare il ruolo dei tributi propri nella finanza locale. Bisogna che i nuovi tributi siano dei buoni tributi, ma anche la struttura delle loro aliquote deve essere tale da consentire il computo dei gettiti standardizzati, una condizione necessaria perché le regole di assegnazione dei trasferimenti erariali non diventino arbitrarie.

Inoltre, non solo queste informazioni devono essere conosciute ma ciò deve avvenire anche con una certa tempestività perché lo Stato assegna trasferimenti ai comuni tutti gli anni e non una volta ogni tanto. Quindi, in teoria, tutti gli anni si dovrebbe disporre di informazioni aggiornate su quale è stato il gettito dei tributi, non quattro o cinque anni fa, ma lo scorso anno. In via di esempio, nella legge finanziaria per il 2006 bisognerà decidere quante risorse assegnare ai comuni e anche indicare come queste risorse saranno ripartite tra loro. Ciò richiede informazioni tempestive sui gettiti dei tributi propri: idealmente dovrebbero essere i gettiti del 2006, una condizione non realizzabile. Ci si dovrebbe accontentare di dati non troppo vecchi. Nelle condizioni attuali

forse non sarebbero nemmeno noti i gettiti dei tributi comunali per il 2004. La tempestività non soddisfa più solo una esigenza culturale, ma è una condizione necessaria per il buon funzionamento delle regole di riparto dei fondi statali tra i diversi comuni.

Voglio citarvi un esempio negativo delle conseguenze della mancanza di tempestività nella conoscenza dei gettiti dei tributi degli enti decentrati. Il riparto delle risorse statali alle regioni, relativamente al 2002 — la prima applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 — è stato attuato con un decreto che porta la data del 14 maggio 2004. Come è pensabile un sistema di finanza derivata, che informa gli enti sull'importo dei fondi statali da iscrivere nell'entrata dei propri bilanci due anni dopo la chiusura dell'esercizio finanziario? Una delle ragioni per cui si è avuto questo ritardo è che non si conoscevano i dati relativi ai gettiti dei tributi propri che dovevano essere perequati. Siano quindi benvenute le raccomandazioni che potranno pervenire da questa Commissione se portano alla costruzione di un sistema informativo che soddisfi non solo l'astratto interesse conoscitivo della ricerca, ma anche e soprattutto le esigenze associate all'attività amministrativa degli uffici dello Stato, che devono usare dati certi per procedere alla formazione di piani di riparto.

La perequazione nelle forme previste dalla nuova Costituzione si deve basare su formule, computi ed elaborazioni che hanno contenuti intrinseci di complessità. Come l'esperienza del decreto legislativo n. 56 del 2000 dimostra, è facile commettere errori che complicano la accettazione dei risultati, a maggior ragione se i dati utilizzati sono aleatori, derivanti da stime o da previsioni anziché certi e derivanti da rilevazioni ben strutturate. Un sistema di rapporti finanziari tra centro e periferia si regge solo se sono disponibili buone informazioni quantitative.

PRESIDENTE. Se permette, al di là della riserva della Commissione di farle pervenire qualche richiesta per iscritto per

meglio approfondire il discorso, vorrei svolgere brevemente due osservazioni. Innanzitutto, lei ha parlato della vicenda degli estimi catastali. A questo proposito, c'è il discorso del trasferimento, ormai ipotizzato più volte, del catasto ai comuni. Non ritiene che questo tipo di trasferimento rischi di determinare in maggiore misura una disparità di trattamento, perché ogni comune, a questo punto, si autoregolerebbe nella valutazione degli estimi secondo quelli che sono i suoi fabbisogni?

In secondo luogo, lei ci faceva notare giustamente che per andare ad una perequazione è giusto avere dei dati (naturalmente, è importante che tali dati siano omogenei). Non pensa che, per esempio, un tributo importante ai fini del bilancio comunale come l'ICI dovrebbe oggi trovare una sua standardizzazione invece di avere ormai, come *standard*, una possibile forbice rispetto all'aliquota applicativa e, all'interno della stessa, una serie di esenzioni e piccoli correttivi che rendono praticamente impossibile monitorare l'andamento di tale imposta a livello del paese?

Praticamente, su 8 mila comuni, vi saranno non meno di 4 mila delibere che hanno portato alla creazione di una giungla. Per esempio, una persona che possiede un immobile in quattro comuni, è costretta a calcolare 50 euro di esenzione per un comune, in un altro 25, in un altro ancora, ma soltanto se ha un anziano a carico, qualcosa di più. Non pensa che si tratti di una situazione molto confusionale cui si potrebbe porre rimedio magari « sottraendo » un po' di autonomia in questo senso ai comuni per rendere il tributo più trasparente e, forse, anche di più facile applicazione (quindi, di più facile verifica ai fini dell'eventuale elusione dell'imposta)?

DINO PIERO GIARDA, *Professore di scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano*. Signor presidente, lei ha sollevato una questione molto importante che investe due aspetti. Un aspetto è costituito dai rapporti tra fisco e contribuente, che si presenta quando il cittadino

si può trovare di fronte non solo ad aliquote diverse nei diversi comuni ma anche a strutture del tributo diverse, con diversità nel trattamento di prima e seconda casa, nel trattamento degli anziani, dei giovani sposi, eccetera. Tutto ciò rende il tributo non sempre facilmente comprensibile, così come non sono comprensibili le ragioni delle diversità di trattamento.

Però da questo punto di vista io non mi preoccuperei troppo, perché se un cittadino possiede molti immobili in comuni diversi, significa che è benestante e i suoi tributaristi si daranno da fare per computare il debito d'imposta. L'autonomia, dobbiamo tenerlo ben presente, si porta appresso la differenziazione: da questo punto di vista, le difficoltà del contribuente sono il prezzo che il sistema deve pagare per il decentramento dei poteri e delle responsabilità.

Il secondo aspetto, che mi preoccupa maggiormente, riguarda le difficoltà che la fioritura dei municipalismi determina per lo Stato quando deve assegnare le proprie risorse finanziarie ai singoli enti, nessuno dei quali è, con l'ordinamento vigente, autosufficiente. Come fa lo Stato a gestire i propri interventi di sostegno finanziario se la differenza nell'ordinamento tributario dei singoli comuni è tale da impedire di fatto il computo del gettito standardizzato dei tributi comunali? Come può lo Stato rispondere alle norme costituzionali sulla perequazione della capacità fiscale se l'autonomia tributaria dei comuni è tale da impedire il computo della categoria, la capacità fiscale, che deve essere perequata? C'è quindi un gravissimo problema quando l'autonomia selvaggia delle politiche tributarie a livello comunale condiziona le capacità del Governo centrale di gestire in modo efficiente la perequazione.

Un esempio. In Trentino, dove la provincia autonoma ha la competenza in materia di finanza locale, si è tentato di ricostruire su basi ordinate quale sarebbe stato il gettito dell'ICI nei diversi comuni se tutti avessero applicato la stessa struttura di aliquote. È stata un'operazione che non si è potuta svolgere compiutamente, pur avendo raccolto e analizzato tutte le

delibere dei comuni, perché non si sono rese disponibili le informazioni sulla distribuzione della base imponibile dell'ICI per le categorie che vengono agevolate o colpite in maniera differenziata. Forse sarebbe utile alla Commissione acquisire le procedure che sono state utilizzate nella provincia di Trento per arrivare alla costruzione del gettito standardizzato dell'ICI. C'è però una questione più generale sui limiti dell'autonomia tributaria dei comuni compatibile con il buon funzionamento di un sistema di federalismo fiscale. È mia opinione che il grado di autonomia dei comuni, nella prospettiva del nuovo ordinamento costituzionale, dovrebbe essere limitato alla sola manovra sulle aliquote e che dovrebbero essere vietati interventi specifici di esenzione o di trattamento differenziato di categorie di contribuenti. Il trattamento differenziato di singoli o di categorie dovrebbe avvenire attraverso politiche della spesa e non sui tributi comunali. Operare sui tributi rende di fatto impossibile gestire in modo adeguato la perequazione. Bisognerebbe togliere dall'ordinamento dei tributi propri dei comuni quelle discrezionalità che riguardano istituti diversi dalla manovra sulle aliquote: i comuni si «sbizzarriscono» nel definire quale è il livello di aliquota compatibile con le loro politiche di bilancio ma, se vogliono fare politiche selettive di intervento a favore di particolari categorie o soggetti economici, è preferibile che lo facciano operando sul lato della spesa. Possono aumentare le aliquote e poi distribuire il gettito ricavato in relazione a specifici obiettivi. La perequazione, in questo caso, prenderebbe atto del maggior sforzo fiscale compiuto dall'ente e non lo penalizzerebbe. Nella prospettiva della perequazione della capacità fiscale la necessità di avere delle basi di riferimento dei tributi propri, che siano calcolati su basi e con aliquote uniformi, non è derogabile.

PRESIDENTE. Abuso ancora brevemente della sua cortesia. Lei giustamente ha ricordato che l'ICI, nata come ISI, cioè come una misura che avrebbe dovuto

essere straordinaria e pagata allo Stato in prima battuta, è stata poi trasferita ai comuni come imposta comunale sugli immobili (una sotto-specie di patrimoniale). Se lei dovesse oggi ipotizzare una semplificazione dei vari livelli contributivi, non riterrebbe più opportuna una imposta onnicomprensiva, che, ad esempio, non ricada solo ed esclusivamente — come può essere l'ICI — sui proprietari di immobili (come lei sa, l'ICI è un'imposta al cui concorso partecipano solo i proprietari di immobili)? Non sarebbe il caso di trasformarla, ad esempio, in una tassa sui servizi, con livelli diversi sotto il profilo contributivo, legati al reddito o a quant'altro, più facilmente esigibile sul territorio nazionale? Non pensa che il legislatore, quando nel 1934 ha lasciato ai comuni un certo margine di possibilità (con riferimento ad un certo paniere), considerata la vastità del territorio italiano, avesse proprio voluto cogliere la difficoltà di concentrarsi su un unico tributo? Infatti, proprio in ragione della diversa struttura economica del paese, a seconda del tributo che si privilegia, si rischia di creare una differenziazione all'interno delle varie categorie dei comuni (nella distinzione tra nord-centro e sud o nella vecchia distinzione delle cinque aree Nielsen).

DINO PIERO GIARDA, *Professore di scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano*. L'idea della imposta sui servizi, che andrebbe in teoria a colpire anche l'inquilino, ogni tanto riemerge perché si pensa che anche un cittadino che è in affitto sia un residente che trae un beneficio dall'attività del comune; quindi, non si capisce perché siano solo alcuni residenti a dover pagare le tasse. Al riguardo, credo si potrebbero reperire diverse proposte di legge (presentate soprattutto all'inizio degli anni novanta) intese ad applicare una «quasi ICI» anche agli inquilini. Naturalmente, bisogna tenere presente che spesso le imposte si trasferiscono in avanti; così non si può escludere che l'ICI nei comuni turistici, diversamente da quanto avviene nei centri urbani, si trasferisca in un aumento dei

canoni di locazione. È vero che il numero degli immobili in affitto nel nostro paese è in progressiva diminuzione, però la questione che lei ha sollevato è vera: un buon sistema di responsabilizzazione degli amministratori dovrebbe prevedere che tutti i residenti siano chiamati a pagare un'imposta comunale. Ora, le uniche imposte che hanno il carattere di gravare su tutti i residenti sono l'imposta sul valore aggiunto, del tipo consumo, come l'IVA italiana e l'IRPEF, un'imposta sul reddito. Agli atti della Camera vi è un disegno di legge presentato nell'autunno del 1988 in accompagnamento al disegno di legge finanziaria per il 1989 che prevedeva l'istituzione di una imposta comunale sui consumi, incorporando l'ultima fase della tassazione al dettaglio per attribuirne il gettito ai comuni. Utilizzando la base imponibile dell'IVA al dettaglio, si andava a tassare i consumi. Quel disegno di legge non ebbe molta fortuna perché arrivato in Commissione finanze della Camera venne « affossato »; il gettito previsto venne invece ottenuto con l'istituzione dell'ICIAP. È corretto che nel disegnare un sistema tributario locale non ci si debba basare su un unico tributo: è preferibile utilizzare un pacchetto, forse non così articolato come quello che venne istituito negli anni trenta. È anche corretto che i comuni non dispongano di spazi illimitati di autonomia perché tendono ad abusarne, trasformando l'idea stessa di autonomia in un eccesso di differenziazione che realizza solo lo scopo di infastidire il contribuente.

È vero però che se si enfatizza troppo il « fastidio » che l'autonomia impone al contribuente, ci riportiamo verso quella

impostazione ideologica che alla fine degli anni sessanta ha portato alla abrogazione di tutti i tributi comunali.

Non c'è dubbio che un sistema di federalismo fiscale deve risolvere il contrasto tra parità di trattamento e uniformità da un lato e autonomia e differenziazione dall'altro. Se c'è troppo differenziazione, si possono mettere in moto spostamenti di residenza sul territorio motivati solo da ragioni fiscali, una situazione che non dovrebbe essere particolarmente incoraggiata. Poi c'è la questione dei costi di riscossione: l'autonomia non deve significare la ricostituzione degli uffici tributari dei comuni: nel passato la riscossione delle imposte comunali avveniva a costi molto, molto elevati. Bisogna anche riconoscere che la nozione di autonomia richiede differenziazione. Sta alla politica tenere insieme e contemperare i diversi obiettivi, evitando gli eccessi. Più autonomia quindi, ma con una dose adeguata di regolazione centrale.

PRESIDENTE. Ringraziamo ancora il professor Serrentino e il professor Giarda per il loro prezioso contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,20.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 23 giugno 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO