

Resoconto stenografico della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

Seduta del 9/3/2005

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

**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 Viceministro 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 (ACoFF)*. Signor presidente, nello specifico sono oggi presente in Commissione per parlare soprattutto dei rapporti tra l'argomento principe di questa indagine conoscitiva 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. In particolare, per quanto concerne l'IRAP e l'IRPEF, sono emersi dati assolutamente elementari, ovvero vi è il rischio che comuni e regioni, in assenza di conoscenze, prendano decisioni sulle aliquote senza riuscire ad elaborare previsioni attendibili sul gettito; in questo modo si corre il rischio di approvare bilanci, per così dire, abbastanza friabili. In prospettiva, in caso di attuazione dell'articolo 119, aumenterebbe di molto l'importanza della fiscalità locale e, di conseguenza, anche quello 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. In ogni caso, al di là del fatto che ogni titolo deve assolvere, ovviamente, ad una funzione provocatoria, secondo me è importante mettere in rilievo che 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 saprete la riforma tributaria degli anni settanta è stata caratterizzata da molti elementi, uno dei quali ha compreso il gettito nell'ambito di una filosofia di accentramento. Attualmente si tratta di ribaltare questo tipo di concezione e ciò non rappresenta né un mero fatto tecnico né un fatto di fondo che investe il tipo di rapporto fiscale.

La mattina del 27 ottobre scorso ho avuto occasione di intervenire in Parlamento relativamente al rapporto sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria. Avendo provveduto a correggere le bozze del mio intervento - analitico, specifico perché investe il possibile ruolo che l'anagrafe tributaria potrà trovarsi a svolgere in futuro - le consegno alla Commissione per una loro ulteriore analisi. In questa sede cercherò di sviluppare le tematiche accennate nella precedente occasione di incontro prendendo in esame quattro cespiti, fondamentali per ribaltare la filosofia descritta in precedenza. Mi riferisco agli immobili, all'energia, alla cosiddetta tassazione dei servizi (soprattutto tariffe e *ticket*) e all'IVA. Su di essi, infatti, si profila il cambiamento maggiore poiché per l'IRAP e per l'IRPEF abbiamo già un quadro della situazione che, comunque, potrebbe pur sempre subire delle modifiche.

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 al fine di creare un raccordo con la base catastale. Altri tipi di innovazione sono poi tesi a ridurre l'evasione e, in questo senso, appare evidente che è il comune l'ente di governo più vicino agli immobili. Quindi, in tale settore 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 rilevare a sufficienza. In quest'ottica, l'ipotesi più plausibile consiste nel cercare di portare quasi tutta la tassazione 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, in ogni modo vi è ancora una grande area comprendente, in particolare, tutti gli immobili dati in affitto - sto parlando dell'IRPEF sugli immobili -, che pare comprenda solo le seconde case.

Sostengo sempre che l'economia moderna è «terziaria»: nell'economia terziaria, lo strumento di produzione principale, oltre che l'intelligenza degli individui, è rappresentato dagli immobili. Attività commerciali, artigianali, tutte le strutture deputate all'erogazione di servizi per la cittadinanza sono fortemente concentrate in immobili di valore, perché in preferenza collocati in centri urbani piuttosto che nelle periferie industriali. Ebbene, le rendite immobiliari - quando vengano dichiarate - sono massimamente destinate al pagamento non solo dell'ICI ma anche dell'IRPEF, che è un'imposta nazionale. Si tratta di una cifra complessiva di cinque, sei miliardi di euro. Anche il registro, del resto, è tuttora accentrato: esiste ancora, in altri termini, un potenziale molto consistente che potrebbe cambiare profondamente la filosofia di tassazione allorché fosse reso «locale». La stessa ICI è considerata attualmente un surrogato dell'imposta patrimoniale: se un'imposta patrimoniale complessiva, riguardante tutti i cespiti, non è stata introdotta ve n'è certamente una - l'ICI, appunto - per il cespite immobiliare più visibile.

Francamente, questa impostazione della fiscalità, in una visione dinamica del fisco stesso, è non già tesa alla vessazione, ma alla «controprestazione», alla correlazione. Non è possibile, infatti, prescindere da una considerazione: gli immobili valgono perché esistono strade, metropolitane, illuminazioni; esiste, in altri termini, un effetto indotto dall'erogazione di servizi da parte dei

comuni, che si riverbera immediatamente sul valore immobiliare del bene stesso. Esiste, 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 a riguardo. Certamente, la tendenza degli uffici in particolare, ma anche dei negozi, ad invadere i centri espellendo le famiglie è un fenomeno preoccupantissimo, dal momento che il suo protrarsi nel tempo potrebbe provocare la distruzione dei centri storici. È chi dorme e vive negli immobili a farne la qualità: chi se ne serve parzialmente, soltanto per sbrigarvi le proprie attività, difficilmente li conserverà bene.

In tale ottica, l'ICI potrebbe rappresentare un interessante strumento di gestione. Ad esempio, a mio avviso avrebbe un senso intervenire non tanto a fini della differenziazione impositiva tra prima e seconda casa (nell'ottica dell'imposta patrimoniale, la seconda casa «fa patrimonio» allo stesso modo o addirittura ancor più della prima), ma al fine di permettere una limitata flessibilità dell'aliquota da applicare agli uffici - come pure alle pensioni - collocati in certe zone in 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 e con una maggiore flessibilità. Ciò chiaramente presuppone una conoscenza della situazione mobiliare molto maggiore di quella attuale, che non può non venire dall'informatica. Attualmente, il catasto è pensato proprio nell'ottica dell'imposta patrimoniale. Manca invece la possibilità di acquisire i dati necessari relativamente all'articolazione di tutte le tipologie di ufficio esistenti. Più esattamente, 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 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 momento di interazione tra lo Stato e gli enti locali: se appare fondamentale che i comuni esprimano la propria posizione, anche per i motivi che ho precedentemente evidenziato, un momento di raccordo e coordinamento appare imprescindibile. Occorre indubbiamente un nuovo tipo di 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 è assolutamente imprescindibile. La riflessione che stiamo svolgendo presenta, dunque, sviluppi - sia fiscali sia gestionali - che potrebbero risultare molto interessanti.

Vengo ora al problema «energia». Indubbiamente, l'intervento nel campo energetico ha rappresentato uno dei capisaldi del decentramento attuale (addizionale comunale e provinciale sul consumo dell'energia elettrica, bollo gestito integralmente dalle regioni, compartecipazione sulla benzina, con possibilità riconosciuta in capo agli enti regionali di introdurre una limitata addizionale pari a circa due centesimi, imposta provinciale su RC auto). 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 il dato utente risiede in un comune ove pure il contatore è localizzato, 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 l'imposta

potrebbe essere flessibilizzata senza troppe difficoltà. Peraltro, l'Italia resta all'avanguardia nel settore. Qualche giorno fa, in occasione di un incontro con 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.

Esistono dunque settori nei quali l'informatica potrebbe 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, residenza del proprietario dell'automobile, rappresentano elementi di agevole reperimento, la cui acquisizione informatica dovrebbe essere già avvenuta, rendendo il catasto stesso funzionante e funzionale), allo stato rimane sostanzialmente irrealizzato. Solo per fare un esempio, il rappresentante della Lombardia, dell'alta commissione che presiedo, lamenta la «mancanza» di 600 mila automobili nella propria regione: in altri termini, circa 600 mila autovetture circolanti nel territorio lombardo pagano il bollo altrove. Mi sembra che questo dato indichi la presenza di uno sbilancio enorme cui porre rimedio.

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 provocati dai veicoli in sosta.

Voglio sottolineare che esiste la questione del prelievo sulla benzina; infatti, anche in questo caso, l'impianto di 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, però, non li raccoglie; infatti, per un problema informatico, non viene fatto il monitoraggio di tali documenti e, quindi non si riesce a riscuotere nulla.

Anche in questo campo si deve progredire sia nello specifico sia soprattutto nel contesto di insieme perché le situazioni singole si sistemano nell'ambito di un contesto più ampio e tutto diventa più facile; però, una volta che questo contesto di informazione e di funzionalità è raggiunto - anche in questo caso vale lo stesso discorso fatto a proposito del bollo auto - si apre la possibilità di un ulteriore decentramento che porterà alla compartecipazione del gettito sulla benzina con l'addizionale verso i comuni, anziché verso le regioni.

Ciò non significa che io sono un sostenitore dei comuni a scapito delle regioni; però, non si capisce perché tutti i cespiti decentrati devono stare in capo alle regioni. Esiste, infatti, un problema di equilibrio complessivo per cui uno stesso cespite (parlo del bollo auto e della benzina) può stare indifferentemente in capo alla regione o ai comuni.

Per quanto riguarda i servizi vorrei fare due esempi partendo dall'esistente perché non voglio apparire come il teorico che fugge dalla realtà: il primo riguarda la sperimentazione della «Carta della salute» condotto dalla SOGEI nella regione Abruzzo. Mi è stato assicurato che la «Carta della salute» non serve solo a livello sanitario, ma possiede anche valore economico perché contiene tutte le prestazioni di cui fruisce ciascun utente del Servizio sanitario nazionale; quindi, combinando la Carta in modo tale che gli si chiede *l'output*, cioè il valore delle prestazioni fruito 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 avere l'ammontare del consumo complessivo sanitario del singolo individuo apre prospettive, non solo di decentramento organico, ma dà anche la possibilità di istituire un *ticket* globale che permetta di superare l'annosa distinzione fra prestazione ospedaliera, visite specialistiche e così via. Una volta che tutto è riportato e omogeneizzato viene fuori un totale e su questo globale diventa interessante e giusto, per

certi versi, mettere il *ticket*. Ho usato l'aggettivo «giusto» perché chiaramente pagare determinate prestazioni comporta da parte del consumatore una richiesta di efficienza del servizio; infatti, chi conosce la situazione della sanità pubblica sa bene che l'utente che non paga non protesta diversamente di colui che paga. Questo metodo, quindi, consentirà di prelevare le risorse equamente senza colpire le parti più deboli della popolazione e renderà i servizi efficienti. 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 momento, 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 a prestazioni universitarie, sarà possibile posticipare il pagamento delle tasse in un arco di tempo più ampio, cioè quando l'ex studente lavorerà. In questo modo si crea un raccordo durante l'arco della vita tra l'ex studente e l'università, quindi una interazione continua. Tutto ciò, però, è avveniristico, mentre ciò che ho detto riguardo alla «Carta della salute» si sta già sperimentando.

Un altro problema che voglio affrontare riguarda l'IVA e, anche in questo caso parto dall'esistente. Quest'anno, per la prima volta, le dichiarazioni IVA prevedono l'obbligo di distinguere tra le vendite ai consumatori e quelle alle imprese. Questo darà la possibilità di calcolare l'IVA sulle vendite al consumo effettuate in ogni regione che, in sostanza, rappresentano l'effettivo gettito dell'IVA, un'imposta che in realtà viene scaricata da tutti tranne i consumatori; infatti, attualmente non si può assegnare ad una regione (ad esempio il Lazio) l'IVA riscossa in quel territorio perché non rappresenta i consumi del Lazio per il sistema di calcolo sul valore aggiunto in cui il commerciante si scarica l'IVA sugli acquisti.

L'IVA di oggi, tiene conto sia dell'*import-export* del Lazio verso tutte le altre regioni e l'estero sia delle aliquote su quell'*import-export*. Questo modo di operare dà risultati divergenti rispetto alla reale consistenza dei consumi del Lazio, mentre con questo nuovo accorgimento sarà possibile vedere finalmente quali sono i consumi del Lazio e, quindi, attribuire a questa regione l'IVA su basi ragionevoli.

Questo apre il discorso su quello che io ho chiamato il grande cespite per le regioni; infatti, fino ad oggi c'è stato fatto credere che l'IVA già funziona come imposta per il federalismo fiscale, mentre in realtà questa è una finzione. Non è vero, infatti, che alle singole regioni venga assegnata la quota concretamente spettante; in realtà l'ISTAT fa un calcolo sui presunti consumi di ogni singola regione che comunque non vengono nemmeno usati per attribuire l'IVA alle varie regioni, ma solo per fare un calcolo su quello che potrebbe essere l'attribuzione dell'IVA mentre l'erogazione avviene secondo altri parametri.

Così «funziona» il decreto legislativo n. 56 del 2000. Con questo sistema si cerca di considerare i consumi fiscali del Lazio, ad esempio, sulla base delle dichiarazioni dei macellai, degli osti e degli albergatori della regione e non dei dati statistici forniti dell'ISTAT, con un potenziale rilevante per l'attribuzione di un gettito effettivo. Inoltre, grazie al decreto legislativo, nel momento in cui conosceremo, attraverso l'ISTAT, quindi al lordo dell'evasione, i consumi e le vendite fiscali regionali, potremo confrontarli per ogni regione ed ogni settore (ad esempio evidenziando lo scarto tra vendite dei macellai e consumi di carne in una determinata regione) permettendo un intervento attivo. Naturalmente ciò non significa che le regioni debbano creare uffici fiscali, ma potranno interagire con le agenzie creando un raccordo per guidare il rientro dall'evasione. Inoltre si contribuirebbe alla responsabilizzazione, dato che non si capisce per quale motivo l'evasione di una certa regione debba essere pagata dai cittadini delle altre regioni. Dagli studi realizzati la Liguria ed il Trentino Alto Adige, con le regioni meridionali, sono ad altissimo tasso di evasione.

L'informatica è importantissima. Bisognerà partire dall'esistente; l'anagrafe tributaria dovrà elevare le dichiarazioni IVA dei contribuenti nel tempo più rapido possibile e confrontarle con quelle ISTAT approfondendo il dato per ogni settore. Tutto ciò si realizza grazie all'informatica. Partendo dalla situazione esistente per i quattro cespiti considerati, e proiettandola in avanti emerge

un quadro in movimento. La costruzione del federalismo fiscale degli ultimi dieci anni, invertendo un ciclo, potrebbe subire un'accelerazione con l'applicazione dell'articolo 119, anche con un momento di discontinuità rispetto agli ultimi cinque anni.

In conclusione, l'informatica avrà un ruolo fondamentale. Rimane aperta la questione, su cui non intendo entrare, di come far partecipare regioni ed enti locali al lavoro degli organismi tecnici che gestiscono la situazione. È auspicabile una forma di cointeressenza alle strutture informatiche, nel momento in cui vi è l'effettiva possibilità di un affiancamento da parte delle regioni, per quanto riguarda l'IVA, e dei comuni, per l'imposta sugli immobili.

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 un'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. Passiamo alle domande dei colleghi.

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; cioè, 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 (ACoFF)*. 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, sebbene, in realtà, la riflessione sugli effetti indotti da una fiscalità di questo tipo dovrebbe essere complessiva.

Un'interpretazione estremamente diffusa del federalismo fiscale è quella che tende a identificare questo ultimo nella possibilità - riconosciuta a ciascuna regione - di trattenere tutto il gettito di imposta proveniente dal proprio territorio. È questa l'impostazione sostanzialmente passata nel sentire culturale comune. Dunque, per federalismo fiscale, secondo il senso diffuso, dovrebbe intendersi la correlazione tra il gettito prodotto nel proprio territorio e l'appropriazione del medesimo da parte dell'ente (la regione).

Vorrei, in proposito, svolgere due considerazioni. Il gettito 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 meglio i propri cittadini non mi appare un grande progresso. Finora, si è parlato di Stato sfruttatore di tutti i cittadini: il fatto a specializzarsi nello sfruttamento siano le regioni, con il supporto dello Stato centrale che rimane accertatore, non sembra un miglioramento.

Inoltre, se questo è il concetto di federalismo fiscale, si apre un problema di equilibrio complessivo. Più soldi si tiene un territorio e meno risorse saranno destinate agli altri, tenuto conto del contesto in cui ci troviamo ad operare: nella situazione attuale, per via dell'Unione europea, dei vincoli di Maastricht, e dei limiti al debito, gli esiti non potrebbero che essere quelli appena evidenziati (per non parlare delle regioni a statuto speciale che rappresentano un altro buco nero del sistema attuale). Se le cose stanno così, il federalismo fiscale legittimerebbe maggiori irresponsabilità anziché responsabilità, perché, ripeto, l'accertamento del gettito verrebbe comunque operato a livello centrale e maggiori squilibri si registrerebbero tra aree deboli e più sviluppate del paese. Noi dell'alta commissione, sosteniamo d'altra parte che questo sia un concetto troppo «positivista» di federalismo fiscale, e riteniamo piuttosto che un modello simile debba avere al suo centro il principio di correlazione, cioè l'accostamento tra cespite governato e cespite tassato.

Occorre peraltro precisare che il sistema fiscale non si identifica nella sola IRPEF e nell'IRPEG, come se tutto il resto non esistesse. Tutto il resto esiste e pesa quasi la metà e include imposte come quelle sul valore aggiunto e sul consumo di energia, ovvero imposte reali e come tali molto meglio frazionabili sul territorio di quelle personali.

Il principio di correlazione «bene tassato uguale bene governato» può condurre ad una maggior specializzazione: ad esempio, si potrebbe ipotizzare che tutto il 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 ai

comuni, occorrerà pertanto stabilire un momento di confronto e decisione preliminare, di organizzazione del sistema, dove anche i comuni potranno intervenire. Se saranno queste le vere basi del federalismo fiscale - da non confondere con un mero meccanismo di appropriazione di un supposto gettito proprio - non potranno che alimentare l'efficienza del sistema.

Si pone a questo punto il problema della perequazione - da non effettuare sulla spesa storica -, che dovrà essere mantenuta nel nuovo sistema. Occorre peraltro 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 lieve 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, che nulla abbia a che vedere con la spesa storica. Potremmo chiamarla spesa «*standard*» - termine forse professorale, scientifico (è sugli *standard*, peraltro, 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 meno della media, e non invece utilizzare i parametri individuati dal decreto legislativo n. 56. Nell'ipotesi in cui l'ente spendesse di più della media, invece, entrerebbero in gioco i criteri dell'efficienza, riconoscendo agli enti interessati la possibilità di manovrare le addizionali per coprire le eventuali inefficienze, oppure differenziare i servizi.

Tutto il lavoro da svolgere dovrebbe in ogni caso concentrarsi in direzione di favorire la flessibilizzazione a margine del sistema. Accanto alla regola di attingimento dal fondo perequativo basata sul principio dell'efficienza, dovrebbe esserne introdotta un'altra che massimi la possibilità di flessibilizzazione del margine, sia per variare i servizi sia per coprire una parte di inefficienza, almeno entro certi limiti. Questo è il vero federalismo fiscale che garantisce efficienza, che - permettendo a molti di lavorare diversamente - prende i migliori come punto di riferimento nell'attribuire le risorse. Tale sarebbe il cambiamento auspicabile che il decreto legislativo n. 56 non ha garantito e che il concetto di federalismo fiscale dominante stravolge completamente.

Da parte nostra, stiamo lavorando - siamo ormai in fase conclusiva -, anche sui costi *standard* per ogni prestazione, come regola di attingimento dal fondo, individuando un criterio non discriminatorio. Non dobbiamo ingabbiare il sistema, ma garantirgli flessibilità al margine, al limite premiando lo sforzo fiscale in aree in cui il gettito dell'imposta renda poco.

Su questo stiamo concentrando i nostri sforzi, per superare il sistema di flessibilità attuale data dall'IRPEF e dall'IRAP privata, sostanzialmente assente nel Mezzogiorno (di valore inferiore a quella pubblica in Calabria e in Basilicata).

Permettere, quindi, una flessibilità dell'IRAP pubblica senza smontare il sistema della contrattazione centrale, incidendo però sul netto degli stipendi; infatti, un insegnante che lavora in un paese della Calabria guadagna la stessa cifra di un altro che insegna a Milano, ma in verità ne intasca un quarto; quindi, se ci fosse la possibilità di reintervenire, non con l'IRPEF ma con l'IRAP pubblica di cui la Calabria è ben fornita, si raggiungerebbe una notevole flessibilità al margine. Sarebbero necessari, quindi, sia un sistema di flessibilità e di potenziamento degli stessi sia un fondo perequativo da cui attingere, come stabilisce la Costituzione, basato sugli *standard* e non sulla spesa storica. Questi sono i due cardini che permetterebbero, nel tempo, di superare il concetto di federalismo fiscale così come è concepito oggi e che io amo definire positivistico perché basato sul concetto che ciascuna regione si prende i soldi delle imposte personali accertate dallo Stato centrale.

Questo è, purtroppo, il concetto dominante che, se continua a prevalere, ci porterà alla distruzione; infatti, ne ha già dato ampie prove l'applicazione del decreto n. 56 del 2000 che sta stravolgendo il sistema; infatti, se applichiamo questa legge ai comuni avremo, non solo le regioni del nord contro quelle del sud indipendentemente dal loro colore politico, ma anche i comuni del nord contro quelli del sud. Viceversa, dobbiamo riuscire a far passare un concetto diverso di federalismo fiscale,

basato sull'idea che ogni comune ed ogni regione prenda i soldi dai cespiti che governa. In sintesi, quindi, un fondo perequativo con attingimento secondo regole di efficienza e massima flessibilizzazione e, quindi, responsabilizzazione nelle parti decisive, cioè quelle che servono a coprire dal 95 al 105 per cento. Questo è il momento in cui la flessibilità è fondamentale. Queste sono le cornici entro cui lavoriamo 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 mi 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.