

Obiettivo dell'indagine

Nel corso della XIV legislatura la Commissione ha svolto due indagini conoscitive: una sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'Anagrafe tributaria; l'altra sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'Anagrafe tributaria nell'Unione europea.

Dalle citate indagini è emerso un crescente interesse sia da parte del Parlamento, sia da parte del Governo per l'utilizzo delle nuove opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie informatiche in ambito fiscale.

Si ricorda in particolare come, nel corso della prima indagine, sia stata attribuita grande importanza all'esigenza di una maggiore integrazione tra l'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali; e ciò sia sotto l'aspetto di una maggiore fruibilità — soprattutto dal centro alla periferia — delle relative banche dati e connessi servizi, sia sotto l'aspetto dell'utilizzo di infrastrutture *standard* di tipo comunicativo e applicativo, anche in ragione dell'esistenza di una situazione che vede gli enti locali fortemente differenziati in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche preposte alla gestione delle imposte locali e al conseguente trattamento e identificazione dei dati di tutti i contribuenti. Peraltro, non si è mancato di evidenziare da parte della Commissione, soprattutto in sede di approvazione del documento conclusivo della seconda delle citate indagini — quella sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'Anagrafe tributaria — come l'esigenza di individuare forme di utilizzazione delle banche dati dell'Anagrafe tributaria anche da parte degli enti locali debba considerarsi un obiettivo essenziale anche alla luce del processo di integrazione europea ormai irreversibile e che comporta un continuo controllo sui flussi di risorse finanziarie sia a livello centrale che periferico.

Alla luce di quanto emerso nel corso delle due citate indagini, la Commissione ha convenuto sull'opportunità di promuovere un'ulteriore indagine conoscitiva che — ponendosi in linea di continuità con l'attività precedentemente svolta nel corso della attuale legislatura — fosse tesa ad approfondire ulteriormente le prospettive di sviluppo dell'integrazione funzionale e procedurale nell'interscambio di flussi informativi tra il sistema dell'Anagrafe tributaria centrale ed i sistemi informatici delle amministrazioni locali, nonché il livello di diffusione e di utilizzazione di tutti quegli strumenti informatici che hanno la finalità di semplificare e migliorare il rapporto dei cittadini e delle imprese con le amministrazioni pubbliche, ed in particolare con quelle locali.

D'altra parte, proprio il crescente interesse del legislatore e del governo per l'uso delle opportunità e delle risorse derivanti dalla diffusione capillare delle nuove tecnologie nel processo di ammodernamento dell'amministrazione statale ha reso opportuni — nel corso degli ultimi anni — numerosi interventi normativi e tecnici volti a potenziare l'utilizzazione dei sistemi informativi all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche. Ed è in tal senso che a

queste è stato chiesto di operare scelte organizzative indispensabili per « la realizzazione di una completa interoperabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni centrali e locali, alle quali vengono sempre più affidate quelle competenze di gestione diretta dei servizi a cittadini ed imprese, che ne faranno il *front office* dell'amministrazione del Paese » (così come si legge nel piano d'azione del Governo per l'*e-government*, presentato dal Ministro per la funzione pubblica il 23 giugno 2000 ed il cui testo è disponibile nel sito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie). Peraltro, la centralità attribuita dal piano d'azione per l'*e-government* al ruolo che gli enti locali, ed in particolare i comuni, dovranno svolgere per realizzare l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, trova un preciso riferimento normativo nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, dimostrando attenzione alla circolazione delle informazioni ed alla forma per realizzarla in modo più efficace, dedica uno specifico articolo (il 12) ai sistemi informativi e statistici. Tale disposizione reca una prescrizione non priva di implicazioni, in quanto richiede agli enti locali di assicurare, anche attraverso sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni per consentirne, ove prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale.

Si tratta quindi, in ottemperanza alla sopraccitata disposizione, di introdurre un modello di amministrazione in rete che abbia come obiettivo sia la facilitazione delle procedure amministrative sia la realizzazione di un sistema conoscitivo di ampia portata esteso a tutto il territorio nazionale.

La necessità di procedere ad una ricognizione più stringente e specifica dei rapporti tra il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, attraverso una verifica sia dell'esistente sia delle proposte ed iniziative in atto, deve essere peraltro valutata anche con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione per la quale, attraverso l'ampliamento della sfera delle attribuzioni degli enti territoriali e la limitazione a determinate funzioni dell'intervento dello Stato centrale, riveste un particolare rilievo l'aspetto dell'attuazione del cosiddetto « federalismo fiscale », che dovrebbe rappresentare un sistema nel quale il prelievo fiscale viene trattenuto in una quota significativa nel territorio nel quale è stato riscosso ed in parte viene destinato allo Stato (peraltro, nelle pagine che seguono si è ritenuto utile procedere ad una breve analisi — anche con l'ausilio della pubblicistica più recente — dei principi fondanti tale sistema, rimandandosi per uno specifico approfondimento agli atti dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale svolta congiuntamente nella XIII legislatura dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato e dalla Commissione Finanze della Camera nel periodo dall'11 marzo 1997 all'11 marzo 1998).

Dall'esame della nuova normativa costituzionale ed in particolare dal testo novellato dell'articolo 119 della Costituzione emergono quelli che dovrebbero essere i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali: la progressiva riduzione della finanza di trasferimento, con l'attribuzione ai comuni, alle province e alle regioni di una autonomia finanziaria fondata sulla facoltà attribuita a tali enti di stabilire ed

applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con le disposizioni costituzionali e nel rispetto della finanza pubblica e del sistema tributario, con la tendenza ad un progressivo decentramento dell'asse della gestione pubblica e del reperimento delle risorse.

Risulta del tutto evidente quindi come, in virtù della portata innovativa di tali disposizioni, e della connessa esigenza di pervenire alla costruzione di un sistema informativo integrato, al quale facciano riferimento Stato, regioni ed enti locali mediante la connessione dei vari sistemi e la conseguente interoperabilità, possa valutarsi in termini positivi la ricognizione effettuata dalla Commissione con lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra l'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali che, deliberata nella seduta del 22 settembre 2004, si è articolata in quattordici sedute.

FEDERALISMO FISCALE E STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO: PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE

Premessa: brevi cenni sulla nozione di federalismo fiscale

Prima di esaminare le problematiche e le prospettive sottese alla concreta realizzazione del federalismo fiscale affrontate dalla Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva sembra opportuno soffermarsi brevemente sul significato di tale nozione. A tale scopo, utilizzeremo una breve sintesi dello studio del Prof. Giuseppe Vitaletti, Presidente dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACOFF), intitolato « *Dossier sul federalismo fiscale* » (gennaio 2005).

Federalismo fiscale è un'espressione di recente introduzione relativa all'assetto territoriale dell'intervento pubblico, usata tuttavia con significati diversi. In una prima accezione, di origine americana, essa sta ad indicare la teoria della configurazione territoriale ottimale del Governo della finanza pubblica (riferito sia alle spese, sia alle entrate), prescindendo dal problema del livello decisionale cui debba spettare l'assegnazione effettiva delle funzioni. In tale contesto le funzioni di Governo dell'economia vengono distinte in quattro tipologie fondamentali:

l'allocazione delle risorse, ovvero la scelta tra gestione privata e pubblica delle medesime;

la redistribuzione del reddito e delle opportunità, soprattutto attraverso la progressività del sistema fiscale e l'assistenza ai bisognosi;

le politiche di stabilizzazione e di sviluppo del prodotto lordo, con al centro la leva monetaria, la manovra del saldo del bilancio pubblico, l'articolazione degli incentivi e delle grandi commesse;

l'attribuzione del gettito fiscale agli enti territoriali di diverso livello, individuando i cespiti decentrabili senza pregiudizio per la realizzazione dell'obiettivo distributivo.

Tale impostazione tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni. Il risultato finale è che

le entrate tendono ad essere più centralizzate delle spese pubbliche, e la quota di queste effettuata a livello decentrato viene finanziata in buona misura con trasferimenti dal centro.

In una seconda accezione, diffusasi specificamente nell'ultimo decennio, l'aggettivo fiscale ha assunto connotazioni tecniche di tipo più ristretto, in quanto ci si riferisce alla finanza pubblica solo sul versante delle entrate. In tale contesto l'accento si sposta sull'assegnazione delle imposte valutata più da un punto di vista politico-istituzionale che sul terreno tecnico. Tale impostazione implica che la titolarità delle entrate fiscali debba appartenere alle collettività territoriali ed essa è sostenuta da chi ritiene migliore la devoluzione anziché il centralismo nella gestione dei comparti pubblici relativi a previdenza, sanità e scuola.

Le gravi difficoltà che si stanno registrando nell'attuazione di tale ultima definizione, soprattutto in campo tributario, potrebbero portare in futuro all'emergere di un terzo significato di federalismo fiscale quale modello fondato sul raggruppamento delle funzioni pubbliche in grandi comparti (per esempio, funzioni pubbliche per le quali è appropriato il livello nazionale e/o federale; funzioni per cui è ottimale il livello regionale e/o comunale; funzioni di tipo previdenziale a geometria territoriale variabile), ciascuna con tipologie di finanziamento fiscale appropriate e specifiche.

In tale nuova accezione, l'espressione federalismo fiscale starebbe ad indicare il raccordo tra i principali gruppi di funzioni pubbliche, all'interno dei quali esisterebbero già nessi di base tra momento della spesa e momento dell'entrata. Si tratterebbe della realizzazione del modello di prelievo detto « *del beneficio* », sostenuto con forza dai grandi studiosi italiani di scienza delle finanze (de Viti de Marco, Einaudi), al quale processi di globalizzazione economica in corso sembrano aprire prospettive assai interessanti.

a) L'attuazione del federalismo fiscale

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 all'originale testo costituzionale, quello vigente propone una sorta di capovolgimento nella distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni: da un lato, è stata introdotta una competenza generale residuale delle regioni, fatte salve le materie espressamente indicate in Costituzione riservate allo Stato in via esclusiva o concorrente (queste ultime per la sola determinazione dei principi fondamentali); dall'altro, è stata prevista l'attribuzione, in linea generale, ai comuni di tutte le funzioni amministrative, salvo il loro conferimento a livelli di governo superiori, per ragioni di carattere unitario.

L'articolo 119 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, dopo aver affermato che regioni, province, comuni e città metropo-

litane 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.

Per una serie di finalità indicate (tra cui la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali) lo Stato destina, inoltre, risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (articolo 119, quinto comma, Cost.).

Come è stato rilevato, tali risorse dovrebbero consentire alle autonomie locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, comportando sia una maggiore efficienza e responsabilizzazione a livello locale, sia auspicabilmente una graduale riduzione dei costi accompagnata, in prospettiva, da una riduzione della pressione fiscale (si vedano in tal senso le audizioni, svolte nel corso dell'indagine, del sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara – 22/06/2005 – e del prof. Roberto Serrentino, professore di diritto e politiche economiche regionali e comunitarie presso l'Università della Calabria, 18/05/2005).

L'autonomia istituzionale e quella finanziaria sono dunque strettamente correlate nel riformato testo costituzionale: pertanto, il federalismo per essere veramente tale, non può limitarsi ai profili istituzionali, ma deve trovare applicazione anche sotto il profilo fiscale.

Quanto alle competenze più direttamente attinenti all'Anagrafe tributaria, l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva per il proprio sistema tributario e per la perequazione delle risorse finanziarie. L'articolo 117, terzo comma, e l'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, riservano poi allo Stato la determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Come è stato sottolineato nel corso della già citata audizione dal Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara, è evidente che senza un coordinamento complessivo il sistema fiscale fondato sull'autonomia impositiva presenterebbe problemi attuativi quasi insormontabili. Anche per tali ragioni, la Corte costituzionale ha affermato, a più riprese, che, per l'esplicazione dei poteri legislativi regionali in materia di tributi propri, è necessaria una legge statale di attuazione e di coordinamento del sistema tributario e contabile degli enti locali e regionali. A tal fine, questa legge dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche delineare, nel suo complesso, l'intero sistema tributario, nonché definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali.

Pertanto – sostiene la Corte – non essendo ammissibile in materia tributaria l'esplicazione di potestà regionali autonome, in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche di dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Diversamente dalle altre materie concorrenti, le regioni non potranno — secondo la Corte — esercitare la potestà legislativa in materia tributaria, desumendo i principi dalla legislazione statale vigente, in assenza della espressa determinazione dei principi fondamentali. La Corte è intervenuta, in particolare, sul tema dei tributi il cui gettito è assegnato alle regioni. In tal caso, ha affermato che il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa (unitamente ad un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito), nonché l'attività amministrativa relativa alla riscossione ed al recupero della tassa stessa, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi della disciplina del tributo, dal momento che esso è stato « attribuito » alle regioni, ma non « istituito » dalle stesse.

Si ricorda, inoltre, che, per la specifica materia del coordinamento della finanza pubblica, è stata istituita dalla legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n.289) l'*Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*. Tale Commissione — la cui scadenza è stata prevista il 30 settembre 2005 — ha avuto il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e di proporre i parametri per la regionalizzazione del reddito delle imprese. Alla Commissione è stato anche affidato il compito di individuare il percorso per un'armonica fase transitoria che, partendo dalla normativa vigente, possa consentire un progressivo adeguamento del sistema in parallelo con l'effettivo esercizio delle proprie competenze da parte delle autonomie. Si ricorda che l'Alta Commissione, a conclusione dei propri lavori, ha presentato al Governo, in data 30 settembre 2005, una Relazione sull'attività svolta, che può costituire una base di riferimento per orientare, in futuro, l'attuazione del federalismo fiscale.

Prima ancora, però, occorrerà comunque raggiungere un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali per l'individuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. In prima approssimazione, si può quindi sostenere che le esigenze ineludibili del coordinamento del sistema fiscale e della finanza pubblica, nel nuovo riparto delle competenze, trovino ampio accoglimento nella Costituzione e nell'interpretazione che ne è stata data.

Dalla presente indagine conoscitiva è emerso innanzitutto che l'attuazione del federalismo fiscale presuppone un'assunzione diretta e contestuale da parte di tutti gli enti territoriali di autonomia e responsabilità sia dal punto di vista della spesa, sia dal punto di vista della relativa copertura, attraverso il prelievo fiscale.

Così come sottolineato dal Vice ministro dell'economia e delle finanze, prof. Mario Baldassarri, infatti, una corretta attuazione del processo di devoluzione implica una più precisa definizione delle singole responsabilità e autonomie nell'ambito della pubblica amministrazione. Quindi il primo punto sul quale incentrare l'attenzione è proprio quello del decentramento delle scelte, che però deve implicare un'assunzione diretta e contestuale di autonomia e responsabilità sul doppio fronte della spesa e della relativa copertura.

Altro presupposto fondamentale in materia di attuazione del federalismo fiscale — come sottolineato dal Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione on. Nuccio Carrara — è senza dubbio rappresentato dal rafforzamento dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, in particolare delle regioni, in parallelo con l'autonomia funzionale, per valorizzare al massimo grado la responsabilizzazione degli amministratori in relazione alla cosa amministrata ma anche alle risorse a tal fine utilizzate (è il cosiddetto principio di correlazione). È opinione diffusa infatti che, allo scopo di evitare che il decentramento contribuisca a ridurre la controllabilità della dinamica della spesa pubblica, sia necessario rafforzare l'autonomia impositiva degli enti territoriali e, in particolare, delle regioni, in parallelo con l'autonomia funzionale. « *La maggiore responsabilizzazione comporterà tra l'altro una più decisa trasparenza agli occhi dei cittadini, per l'esercizio del controllo democratico* » (cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara, del 22/06/05).

È stato altresì sottolineato dai rappresentanti del mondo accademico come si renderà necessario un forte coordinamento da parte dello Stato per fugare il rischio che si instauri una sorta di caos tributario all'interno del territorio nazionale con condizioni fiscali molto diverse da regione a regione. Sarà poi indispensabile, per poter realizzare un effettivo federalismo fiscale, creare idonei e capaci uffici amministrativi (di accertamento e riscossione) regionali e locali. « *Le leggi creano i tributi a livello normativo, ma poi bisogna applicarli e sappiamo bene quali siano le difficoltà che incontra l'amministrazione finanziaria dello Stato, che ha esperienze secolari da questo punto di vista* » (cfr. l'audizione svolta il 16/03/05 del prof. Leonardo Perrone, ordinario di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Roma « La Sapienza »).

Occorre anche tener presente come l'entità delle risorse necessaria per finanziare l'attività amministrativa, allocata ad ogni livello di governo territoriale, non sarà facilmente stimabile 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. « *In tale quadro, peraltro, il rischio che si corre è che il decentramento dei poteri possa portare all'adozione di più complesse e articolate scelte di politica economica nazionale, nonché di politiche fiscali locali non coordinate e tali da poter determinare, saldi di bilancio pubblico più onerosi* » (cfr. l'audizione del prof. Roberto Serrentino del 18/05/05).

Sarà pertanto necessario che l'intera operazione di trasferimento delle competenze avvenga in modo ordinato, attraverso una cabina di regia condivisa tra Stato e autonomie ed infatti il meccanismo pre-scritto è quello dell'accordo da definire in sede di Conferenza unificata, sottoposto a recepimento attraverso uno o più disegni di legge collegati

alla manovra di finanza pubblica, ciò per realizzare il trasferimento delle competenze a costo zero, senza cioè che tale meccanismo, innescato dal vigente testo costituzionale, comporti oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Altro presupposto indispensabile per la concreta attuazione del federalismo fiscale è costituito dalla misura della capacità fiscale degli enti territoriali, in particolare dei comuni, per applicare equamente i principi di perequazione. A tale riguardo è stato sottolineato, infatti, come la questione comunale sia di particolare interesse per i profili costituzionali, considerato che è più difficile applicare i principi di perequazione che la Costituzione pone agli enti locali piuttosto che alle regioni.

Si pone quindi la questione: come si misura la capacità fiscale di un comune? Detta capacità potrebbe definirsi in modo astratto, per esempio, facendo riferimento a indicatori del reddito comunale. I comuni con reddito pro-capite maggiore dei propri cittadini avrebbero una capacità fiscale superiore, non a caso il reddito è l'indicatore preferito dalla teoria economica per misurare la capacità fiscale, (cfr. in tal senso l'audizione del 18/05/05 del prof. Dino Piero Giarda, professore di scienza delle finanze presso l'Università cattolica di Milano).

Sarà poi necessaria una diversa impostazione dei meccanismi di perequazione rispetto al passato, che non si potranno tradurre in meri contributi a pioggia su tutti gli enti territoriali, senza distinzione, ma dovranno tenere conto del dettato costituzionale, che al riguardo è particolarmente puntuale sui criteri di attribuzione.

Infine, dal punto di vista operativo, per attuare il federalismo occorrerà:

creare idonei e capaci uffici regionali e locali per una corretta gestione ed applicazione dei tributi;

realizzare un sistema informativo della fiscalità allargata efficiente ed organico, potenziando la capacità di scambio di dati e informazioni.

« Il federalismo qualunque esso sia, amministrativo o fiscale – come è stato infatti sottolineato dal Ministro per gli Affari Regionali, Sen. Enrico La Loggia, nel corso dell'audizione svolta il 20 ottobre 2004 – ha senso e valore se è in grado di migliorare i servizi e renderli più efficienti, garantendo, nel contempo, una migliore qualità di vita ai cittadini destinatari dei servizi stessi ».

La realizzazione del federalismo fiscale presuppone, peraltro, un sistema informativo efficiente ed organico. La tecnologia informatica oggi consente tutto ciò, garantendo con veridicità ed immediatezza la sintesi di dati e di informazioni, oggi sempre più necessaria. È altrettanto pacifica, però, la necessità di una revisione del sistema che consenta il potenziamento della capacità di scambio di dati ed informazioni.

In sintesi, le diverse audizioni hanno posto particolare attenzione ai seguenti temi:

decentramento dell'autonomia e delle funzioni senza aumento di costi;

necessità di scadenzare e coordinare il processo di trasferimento;

creazione di meccanismi adeguati per la perequazione;

potenziamento del sistema informativo per lo scambio e la circolarità delle informazioni e crescita professionale delle strutture operative destinate alla gestione dei tributi locali.

b) Il sistema informativo del federalismo fiscale

L'attuazione del federalismo fiscale comporterà la necessità di creare un sistema informativo della fiscalità allargata, sfruttando a tale scopo l'esperienza maturata dall'Anagrafe tributaria, strumento che ha supportato fino ad ora prevalentemente lo Stato centrale, tenuto conto che il nostro Paese è stato da sempre caratterizzato dall'accentramento della quasi totalità delle entrate

Con il federalismo fiscale si attiveranno infatti una pluralità di sistemi impositivi che opereranno in autonomia, ciascuno avvalendosi di proprie strutture; è, pertanto, forte l'esigenza di promuovere l'integrazione e la coesione fra enti che perseguiranno differenti ed eterogenei obiettivi.

In particolare, per attuare il criterio di perequazione della capacità fiscale degli enti territoriali, sarà necessario disporre di idonee informazioni sui gettiti tributari e sulle basi imponibili, soprattutto per la gestione dei trasferimenti verso i comuni.

Andranno dunque resi operativi in campo finanziario tutti quegli scambi informativi, tra Stato da una parte e regioni e comuni dall'altra, utili alla gestione dell'autonomia tributaria e alla messa a punto degli strumenti di perequazione.

Inoltre, in campo fiscale e anagrafico, molte funzioni, quali l'identificazione del cittadino contribuente attraverso il codice fiscale o dell'immobile (fabbricato o terreno), ovvero le modalità di riscossione, di liquidazione e di controllo del tributo che abbinano il pagamento al soggetto che lo deve, o l'identificazione univoca degli oggetti di imposta, che, nel caso dei comuni, sono prevalentemente gli immobili, o ancora la conoscenza dei dati reddituali ai quali è correlata la possibilità di erogare con equità i servizi comunali, sono comuni a tutti i sistemi informatici che gestiscono tributi. Sono comuni anche le modalità operative di riscossione delle imposte, di controllo dei pagamenti dovuti e di accertamento dell'evasione. A tal fine, nell'ambito dell'attuazione del federalismo, andranno ricercate e promosse tutte le possibili sinergie con l'obiettivo di riusare il patrimonio esistente e le esperienze migliori maturate al riguardo.

Come è stato opportunamente rilevato nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, «*esiste una unica grande amministrazione pubblica, fatta da organi dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e da tutti gli altri enti locali; l'unicità dell'amministrazione impone, tuttavia, l'unicità della funzione pubblica e, quindi, di attività gestionali che, pur svolte dai diversi livelli, siano in grado di assolvere il fine pubblico che, in quanto tale, è uguale per tutti, amministratori*

e cittadini » (Cfr. in tal senso l'audizione del 20/10/04 del Ministro per gli affari regionali, sen. Enrico La Loggia).

La realizzazione di un sistema integrato coinvolge, quindi, sia l'Anagrafe tributaria sia gli enti locali che, nell'ottica della leale cooperazione, dovranno avviare iniziative volte a rendere omogenei i sistemi informatici già esistenti e quelli che saranno realizzati per la gestione dei tributi propri all'indomani della piena attuazione del federalismo fiscale. In ragione di ciò, sarà dunque necessario realizzare forme di collaborazione sempre più avanzate, per permettere ai sistemi informativi di dialogare reciprocamente con un proficuo interscambio di dati.

Il sistema d'interconnessione dovrà essere esteso non solo a tutte le regioni, ma dovrà anche essere realizzato in modo tale da assicurare l'interoperabilità infraregionale, per garantire un allineamento degli archivi e la riduzione dell'evasione fiscale, nonché servizi migliori ai contribuenti (si veda in tal senso l'intervento svolto il 26 gennaio 2005 dal dott. Maurizio Zingoni, membro dell'Ufficio di Presidenza dell'Unione delle province d'Italia – UPI nell'ambito dell'audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI).

Le tematiche rilevanti per gli enti locali sono le stesse che ha dovuto affrontare l'Anagrafe tributaria per il Governo centrale, pur essendovi delle specificità e particolarità di cui occorrerà tenere conto. Le strutture che gestiscono le imposte locali non sono infatti omogenee in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche e non sono allo stato attuale in grado di coprire completamente le esigenze d'interrelazione. Pertanto, nel rispetto dell'autonomia di ciascun livello di governo, andranno avviate tutte quelle iniziative tese a sviluppare ogni possibile sinergia tra le diverse amministrazioni dello Stato, sia centrali che periferiche, in un'ottica di integrazione con i sistemi informativi dell'Anagrafe tributaria.

È stato osservato come l'auspicio, ai fini della realizzazione del federalismo fiscale, sia quello della maggiore integrazione possibile tra Anagrafe tributaria centrale ed enti locali, attraverso forme di collaborazione sempre più efficaci. Ciò è di cruciale importanza per la realizzazione del federalismo fiscale. « *Le forme di gestione del complesso della macchina pubblica nell'utilizzare le nuove tecnologie dell'automazione e dell'informatica saranno in grado di realizzare tutto ciò, con l'immediatezza dei dati da fornire e le informazioni da gestire a fini di utilità pubblica* » (Cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno, sen. Antonio D'Alì, del 10/11/04).

È stato comunque evidenziato – si vedano in tal senso le considerazioni espresse dall'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, nel corso dell'audizione del 15 dicembre 2004 – che alcune delle funzioni elementari comuni a tutti i sistemi fiscali centrali e locali, che costituiscono la base per il corretto funzionamento delle procedure locali, possono essere assicurate solo dall'Anagrafe tributaria per l'unicità ed il continuo aggiornamento delle banche dati ivi esistenti.

È, quindi, quanto mai opportuno cominciare ad operare una riflessione sulla possibilità di creare un sistema di interconnessione con gli enti locali, alla stregua di quanto già in parte realizzato con

le regioni, le quali hanno creato — in buona parte — proprie anagrafi regionali che dialogano con quella centrale e che garantiscono, peraltro, anche la correzione di milioni di posizioni all'anno, contribuendo ad un processo di semplificazione e di « pulitura » degli archivi disponibili.

Sarà quindi necessario mettere a frutto l'esperienza dell'Anagrafe tributaria e della SOGEI, che costituisce il braccio operativo dell'Anagrafe tributaria e che ha servito prevalentemente lo Stato centrale, garantendo all'Amministrazione finanziaria il governo del sistema informativo della fiscalità. Non a caso era stata creata SOGEI IT, sulle cui funzioni ci soffermeremo nel prossimo paragrafo dedicato alla struttura tecnica di supporto per l'attuazione del federalismo fiscale.

Una particolare attenzione andrà posta ai dati sugli immobili, per i quali è ipotizzabile che una quota sempre maggiore del relativo prelievo fiscale sarà demandata ai comuni. Su tale fronte, appare infatti evidente che è il comune l'ente di governo più vicino agli immobili. Ovvero, sono i comuni che possono intervenire efficacemente per ridurre l'evasione. In altri termini, è opportuno che il prelievo sugli immobili sia legato sempre più alla gestione del territorio, nell'ambito di una modifica strutturale dell'imposizione immobiliare che abbia l'obiettivo di unificare tutti i tipi di tasse e imposte (TARSU, ICI, contributo per il consorzio di bonifica ecc.) attualmente gravanti sugli stessi. Ciò chiaramente presuppone una conoscenza del patrimonio edilizio molto più articolata di quella attuale, che non può che venire dall'informatica, come sostenuto dal prof. Giuseppe Vitaletti, Presidente dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nel corso dell'audizione del 9 marzo 2005.

Occorre, infatti, tenere conto che, allo stato attuale, gli uffici tributi degli enti locali non dispongono sempre di dati e strumenti per governare efficacemente il proprio sistema impositivo, e quindi diventa generalmente problematica l'attuazione di strategie, il controllo delle entrate, nonché l'attività di accertamento (Cfr. in tal senso l'intervento dell'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, svolto nell'audizione del 15/12/04).

Al riguardo le tecnologie e le competenze professionali della Sogei offrono un concreto supporto per impostare un nuovo modello di interrelazione e risolvere in modo efficace tali problematiche, guardando sia agli sviluppi futuri, sia al miglioramento dell'esistente.

Per realizzare il federalismo fiscale occorrerà tenere conto della questione dei requisiti informativi. Infatti, 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 e per decidere la politica dei trasferimenti erariali a favore dei comuni (Cfr. l'audizione del prof. Piero Giarda del 18/05/05).

Da qui, la necessità di prevedere un sistema teso a porre le condizioni per un effettivo avvio del federalismo fiscale, in modo tale da garantire alle regioni e ai comuni una tempestiva informazione sull'andamento dei flussi finanziari, nonché — questione ritenuta di

estrema importanza — la disponibilità dei dati analitici dei rapporti tributari accolti nel sistema unificato dei versamenti inerenti i tributi delle regioni e degli enti locali stessi. Ciò, come è già stato ricordato, al fine di consentire loro di gestire da subito la propria autonomia tributaria anche nei confronti degli obblighi connessi al rispetto del patto di stabilità e del riequilibrio della spesa sanitaria (Cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, sen. Nuccio Carrara, del 22/06/05).

Come è stato osservato nel corso delle audizioni svolte, l'esperienza maturata dall'Anagrafe tributaria e dalla Sogei colloca il nostro Paese all'avanguardia sia in Europa sia nel mondo, in quanto disponiamo di un sistema informatico per il controllo fiscale di grande eccellenza e siamo il Paese europeo con la più alta informatizzazione nel settore fiscale e contributivo (si vedano al riguardo le considerazioni espresse dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze, prof. Mario Baldassarri, nel corso dell'audizione del 23/02/05). Quindi occorre apprezzare, ma soprattutto sviluppare, l'esperienza maturata in tale settore dall'Anagrafe tributaria e dalla Sogei.

Per quanto concerne poi la questione dell'accesso e dello scambio di dati e informazioni, occorrerà incentivare il più possibile la sinergia tra Stato centrale e governi locali, in quanto da un lato il Governo centrale può fornire l'*expertise* accumulata, e quindi efficienza e risparmi di spesa, dall'altro lato, il ruolo dell'ente locale può essere di grande rilievo per prevenire e reprimere le aree di evasione o di elusione.

È questa la grande opportunità da sfruttare per avviare senza sprechi e duplicazioni il « federalismo digitale », mettendo l'esperienza maturata dalla SOGEI a disposizione dei sistemi di gestione della fiscalità locale, sviluppando la leva dell'innovazione tecnologica per trasformare i processi lavorativi delle strutture organizzative dell'amministrazione finanziaria e per migliorare il rapporto tra quest'ultima ed i cittadini (si veda in tal senso l'intervento dell'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, nell'audizione del 15/12/04).

c) La struttura tecnica di supporto: il ruolo di SOGEI

L'attuazione del federalismo fiscale, sotto il profilo operativo, sarà resa possibile dai sistemi tecnologici di supporto e, dunque, dall'integrazione informatica degli enti territoriali.

Prima di affrontare le prospettive che si ritengono possibili a tale riguardo, è opportuno soffermarsi sulle capacità esistenti allo stato attuale e sul ruolo svolto dalla SOGEI e dalla SOGEI IT in materia di fiscalità.

A tale scopo utilizzeremo una sintesi dell'audizione del Presidente della SOGEI S.p.A., avv. Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato della SOGEI S.p.A., ing. Aldo Ricci, svoltasi il 15 dicembre 2004.

Fondata nel 1976, la SOGEI (Società generale d'informatica) ha risposto inizialmente all'esigenza dell'amministrazione finanziaria di attuare la complessa riforma fiscale del 1973, attraverso la progetta-