

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**13.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 GIUGNO 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA IL SISTEMA DI GESTIONE DEL- L'ANAGRAFE TRIBUTARIA E LE AMMI- NISTRAZIONI LOCALI</b>	
<b>Audizione di Nuccio Carrara, Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione:</b>	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	3, 10, 11, 14
Carrara Nuccio, <i>Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione</i> ...	3, 12
Cennamo Aldo (DS-U) .....	11
Franco Paolo (LP) .....	10

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO FOTI

**La seduta comincia alle 14,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**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 di Nuccio Carrara, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione.**

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 Nuccio Carrara, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Ricordo che la Commissione era convocata per svolgimento dell'audizione del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Roberto Calderoli, che, per indifferibili impegni istituzionali, ha comunicato di non poter intervenire all'odierna seduta, delegando il sottosegretario per le riforme istituzionali e la devoluzione, l'onorevole Nuccio Carrara.

Con tale indagine, secondo il programma deliberato dalla Commissione, si intende procedere ad una ricognizione dei rapporti tra il sistema di gestione dell'ana-

grafe tributaria e le amministrazioni locali, anche con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione in materia di federalismo fiscale, riforma che ha attribuito un proprio autonomo potere impositivo agli enti locali.

Ricordo che, nell'ambito di tale indagine, la Commissione ha già audito tre rappresentanti del Governo: il ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia, il sottosegretario di Stato per l'interno, Antonio D'Alia, il ministro per l'innovazione e le tecnologie, il dottor Lucio Stanca, il viceministro per l'economia e finanze, professor Mario Baldassarri ed infine il sottosegretario per l'economia e le finanze, il senatore Giuseppe Carlo Ferdinando Vegas.

Do ora la parola al sottosegretario Nuccio Carrara, che è sicuramente competente in materia, avendo lui seguito come relatore la parte della Costituzione approvanda e approvata che riguarda proprio tali tematiche.

NUCCIO CARRARA, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione.* Grazie, presidente. Intendo innanzitutto esprimere un non formale ringraziamento per l'invito a prendere parte all'audizione odierna, che costituisce un'occasione proficua di scambio di valutazioni ed esperienze diverse su un tema cruciale quale è l'anagrafe tributaria.

Infatti, se da un lato l'anagrafe tributaria — come ogni altro aspetto concernente il funzionamento della pubblica amministrazione — trova fondamento in un determinato quadro costituzionale di riferimento, dall'altro lato le stesse disposizioni costituzionali o i relativi progetti di riforma non possono efficacemente dispiegare i loro effetti se non si misurano con l'impatto sulla pubblica amministrazione.

Costituzione e amministrazione sono quindi collegati tra di loro da fili ben più spessi rispetto a quello che, a prima vista, si possa pensare. Per questo ritengo importante l'occasione odierna. Nel corso del presente intervento, dopo avere richiamato il sistema vigente delle competenze legislative in materia tributaria e finanziaria, mi soffermerò sugli aspetti fondanti del processo di riforma costituzionale in atto, anche con riferimento alle disposizioni transitorie del testo, che riguardano il federalismo amministrativo e quello fiscale. Infine, proverò a svolgere alcune brevi riflessioni su quelli che dovrebbero essere le ricadute e gli obiettivi legati allo sviluppo in senso federale dell'anagrafe tributaria.

Il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, dall'inizio di questa legislatura, ha prestato particolare attenzione alle tematiche riguardanti l'attuazione della riforma del Titolo V della parte seconda Costituzione, anche in riferimento alla introduzione del cosiddetto federalismo fiscale.

Nel corso della legislatura, sono stati inoltre presentati due progetti di legge costituzionale: l'uno circoscritto alla cosiddetta *devolution*, concernente l'attribuzione di specifiche competenze legislative esclusive alle regioni, in materia di organizzazione sanitaria e scolastica, programmi scolastici integrativi e polizia locale; l'altro, di carattere organico e attualmente al secondo esame delle Camere, ricomprendente non solo la *devolution* ma più in generale l'insieme delle competenze legislative e amministrative, nonché altri aspetti riguardanti complessivamente il premierato, la riforma del bicameralismo, il sistema delle garanzie costituzionali.

L'articolo 119 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, a seguito della riforma del Titolo V, dopo aver affermato che regioni, province, comuni e città metropolitane hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, fissa per essi le risorse: entrate e tributi propri, partecipazione al gettito dei tributi dello Stato riferibili al proprio territorio, attribuzioni 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 — auspicabilmente — una graduale riduzione dei costi accompagnata, in prospettiva, da una riduzione della pressione fiscale.

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, della Costituzione).

La modifica del federalismo fiscale ha accompagnato, nel nuovo Titolo V, la ben nota riforma delle competenze legislative e amministrative: per le prime, 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); per le seconde, 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.

Insomma, autonomia istituzionale e finanziaria sono strettamente collegate in Costituzione. In prospettiva, quindi, 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. È evidente che senza coordinamento complessivo il sistema fiscale fondato sull'autonomia impositiva presenterebbe problemi attuativi quasi insormontabili, specialmente per evitare duplicazioni o inconvenienti per i cittadini. Anche per questo, 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 determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, nonché definire gli spazi e 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 nel 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 (ad esempio nel caso delle tasse automobilistiche). 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.

Vi è poi un altro aspetto. L'autonomia finanziaria delle regioni non si ferma alla disciplina delle entrate, ma si rivolge altresì — necessariamente e più in generale — agli aspetti legati alla formazione dei bilanci pubblici. Esiste in questo campo una forte esigenza di armonizzazione tra i sistemi contabili facenti capo ai diversi livelli di governo, anche al fine di consentire uno sviluppo virtuoso delle politiche di bilancio e dunque di garantire una certa continuità nel rigore dei conti pubblici. Anche la materia « armonizzazione dei bilanci pubblici » costituisce materia di legislazione concorrente ed è tuttora oggetto della delega legislativa contenuta nella legge n. 131 del 2003 (così detta legge « La Loggia ») sulla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti.

Per la specifica materia del coordinamento della finanza pubblica la legge ha invece istituito l'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La commissione — originariamente istituita con la legge finanziaria per il 2003 — ha 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.

La commissione dovrà individuare anche il percorso per un'armonica fase transitoria che, partendo dalla normazione vigente, consenta un progressivo adeguamento del sistema in parallelo con l'effettivo esercizio delle proprie competenze da parte delle autonomie.

Prima ancora, però, occorrerà comunque un accordo da raggiungere 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, trovano ampio accoglimento nella Costituzione e nella interpretazione che ne è stata data.

Il progetto di riforma costituzionale già approvato dalle due Camere in prima deliberazione non interviene sull'articolo 119 Costituzione ma interessa l'architettura istituzionale dell'ordinamento. Per il federalismo fiscale, si tratterà invece di dare piena attuazione all'articolo 119. Anche sul piano delle competenze legislative, armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica restano nella competenza concorrente. Cambia invece, come noto, il procedimento legislativo. Si assiste, in particolare, ad una accelerazione delle procedure di approvazione delle leggi attraverso l'introduzione di distinti procedimenti monocamerale. In base a tale sistema, non è più richiesta una doppia approvazione di Camera e Senato sullo stesso testo, ma basterà il voto di una sola di esse per concludere l'esame di un progetto di legge. In estrema sintesi: la Camera dei deputati sarà competente per le materie riservate allo Stato (immigrazione, tributi erariali, ordine pubblico, organizzazione giudiziaria...); il Senato federale sarà competente per le materie attribuite alla competenza concorrente Stato-regioni (protezione civile, promozione ed organizzazione di attività culturali, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica).

Per evidenti esigenze di governabilità, il Governo potrà chiedere che il mancato accoglimento di modifiche ad un progetto esaminato dal Senato, essenziali per il proprio programma ovvero per esigenze di carattere unitario, comporti che spetti alla Camera dire l'ultima parola sul progetto modificato, a maggioranza assoluta dei componenti.

Le leggi necessariamente bicamerali (ossia, quelle per le quali Camera e Senato avranno eguali poteri) riguarderanno poche materie tassativamente indicate. Tra queste, la determinazione dei livelli essenziali, il federalismo fiscale e più in generale le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione, nonché l'ordinamento degli enti locali. Qualora sorga un contrasto tra

le due Camere circa il testo da approvare, è previsto che i Presidenti delle due Camere possano convocare una commissione mista paritetica, incaricata di elaborare un nuovo testo da sottoporre alle due rispettive assemblee per la approvazione finale. In questo contesto, l'istituzione del Senato federale, in quanto espressione delle autonomie, consentirà un più diretto raccordo con le istanze regionali e locali.

Con la riforma, all'interno dell'articolo 118 della Costituzione, si introduce, altresì, il concetto di « sussidiarietà fiscale », cui si ricollega in principal modo la possibilità di ricorrere a sgravi fiscali da parte delle famiglie per determinate prestazioni (si pensi alla deducibilità del buono scuola) oppure da parte delle organizzazioni non *profit*, al fine di rafforzare la loro opera nei settori di rilievo sociale. Il progetto prevede, poi, alcune disposizioni transitorie dirette, da un lato, a porre le basi per un trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni, che possa essere graduale e soprattutto « a costo zero », ossia senza ulteriori oneri per la finanza pubblica: sono fissati tempi certi (cinque anni) e procedure ben definite per il trasferimento dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessari ad attuare il federalismo amministrativo. Dall'altro lato, il progetto fissa i termini per la definitiva realizzazione del federalismo fiscale, che potrà consentire, mediante una chiara responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, una razionalizzazione della spesa pubblica anche in funzione di maggiori risparmi per la collettività.

Al riguardo, si prevede che entro tre anni dalla entrata in vigore della riforma sia assicurata l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Si specifica, altresì, che in nessun caso l'attribuzione della autonomia impositiva alle regioni ed agli enti locali possa determinare un incremento della pressione fiscale complessiva. In questo modo, si evidenzia ancora una volta come i grandi e profondi cambiamenti debbano essere accompagnati — giocoforza — da meccanismi di introduzione e applicazione gradualmente e ampiamente condivisi, ponendo allo stesso tempo norme transi-

torie, assenti invece nella precedente riforma del 2001, che diano comunque un quadro di certezze in ordine alla effettività e realizzabilità dell'intero processo di riforma.

Sul piano del federalismo amministrativo, in attesa che il disegno complessivo di riforma costituzionale possa concretamente avviarsi, si dovrà in ogni caso procedere all'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per l'esercizio delle nuove competenze derivanti dalla riforma costituzionale del 2001, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, un ruolo fondamentale verrà ricoperto dal passaggio di risorse umane, organizzative, finanziarie e strumentali alle regioni, che la legge n. 131 del 2003, (cosiddetta legge «La Loggia») è diretta a disciplinare. Si tratta di un meccanismo transitorio, destinato ad operare sino alla completa attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che riguarda sia le funzioni fondamentali assegnate agli enti locali, sia le funzioni comunque conferite, da Stato e regioni secondo le rispettive competenze legislative, in applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e del connesso principio di sussidiarietà.

Come espressamente previsto, il trasferimento deve comunque avvenire «a costo zero», senza cioè che il trasferimento di competenze innescato dal nuovo Titolo V comporti oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. Una tale ipotesi ha una sua plausibilità, soprattutto se l'intera operazione di trasferimento di competenze avverrà in modo ordinato, con una cabina di regia condivisa da Stato e autonomie, dai compiti ben specificati e dalla necessaria credibilità istituzionale; ed infatti il meccanismo prescelto è quello dell'accordo da definire in sede di Conferenza unificata, sottoposto a recepimento attraverso uno o più disegni di legge collegati alla manovra annuale di bilancio. In questo quadro, andrà anche valutata l'opportunità che il passaggio di poteri a livello regionale e locale avvenga gradualmente, scaglionando

casomai per blocchi, e in un orizzonte temporale ragionevole, le materie da decentrare. Nondimeno, proprio al fine di contenere con efficacia eventuali pressioni sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, i rischi di costi aggiuntivi legati alla complessa operazione transitoria di attuazione del federalismo andranno tenuti ben presenti all'interno di questi tavoli istituzionali di coordinamento (Conferenza unificata).

Tali costi potenziali sono essenzialmente connessi non solo ai trasferimenti verso le amministrazioni locali del personale oggi in capo alle amministrazioni centrali, ma anche ai rischi di duplicazione di strutture e funzioni nella fase transitoria.

Al contrario, l'esperienza di altri paesi evidenzia come nel medio e lungo termine il decentramento produca una riduzione complessiva dei costi. Non a caso ho sottolineato che i rischi interessano in particolare la fase transitoria. Numerosi studi, soprattutto americani (si veda in particolar modo i rilievi svolti da numerosi esperti, ivi compresi premi Nobel come James Buchanan ed economisti della Banca mondiale) dimostrano infatti che gli Stati a struttura federale hanno una spesa pubblica inferiore a quella degli Stati centrali.

In questa direzione occorrerà affrontare, innanzitutto, il passaggio da un sistema di finanza derivata, in cui le risorse sono assicurate in maniera preponderante dai trasferimenti statali, ad un sistema di effettiva autonomia finanziaria di entrata e di spesa, secondo le disposizioni previste dall'articolo 119 della Costituzione.

È opinione diffusa infatti che allo scopo di evitare che il decentramento contribuisca a ridurre la controllabilità della dinamica delle spese pubbliche sia necessario rafforzare l'autonomia impositiva degli enti territoriali e, in particolare, delle regioni, in parallelo con l'autonomia funzionale. Occorre infatti 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 cor-

relazione). La maggiore responsabilizzazione comporterà tra l'altro una più decisa trasparenza agli occhi dei cittadini, per l'esercizio del controllo democratico.

Appare dunque necessario avviare, anche in questo caso, un processo graduale in cui il governo della finanza pubblica porti ad aumentare, nel rispetto dei principi di trasparenza e di invarianza della pressione fiscale, il grado di responsabilizzazione degli amministratori a tutti i livelli di governo, in modo da fare valere la correlazione tra prelievo e beneficio. Il fatto che molti enti spendano male le loro risorse è anche il risultato della mancata realizzazione di un effettivo federalismo fiscale. Nel nostro paese è andato avanti un sistema basato su due criteri sbagliati: trasferimenti che hanno la sola giustificazione delle spese storiche e un processo di attribuzione di entrate proprie senza diretta correlazione con le funzioni di spesa svolte.

Obiettivo finale sarà dunque giungere a finanziare con entrate proprie delle regioni e degli enti locali — prevalentemente frutto della loro autonomia tributaria — le spese necessarie a far fronte alle funzioni per così dire normali ed esclusive degli enti medesimi. In prospettiva dovrebbero realizzarsi, tra l'altro, i seguenti obiettivi di fondo: mantenimento di una unitarietà di base del sistema (il « coordinamento della finanza pubblica »), evitando a tal fine la proliferazione di imposte regionali e locali che comporterebbe una segmentazione del mercato nazionale, nonché inutili e indebiti costi aggiuntivi per le imprese nazionali; attuazione di un efficiente meccanismo di perequazione, senza vincolo di destinazione, tale da riequilibrare la sostituzione dei trasferimenti statali con l'autonomia finanziaria.

È chiaro, a tale proposito, che i meccanismi di perequazione debbono essere intesi in senso diametralmente opposto rispetto al passato: in altre parole, essi 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.

Sulle cifre eventualmente legate alla piena attuazione del Titolo V e, in prospettiva, della riforma costituzionale, occorre in ogni caso sgomberare il campo da dubbi e malintesi. La quantità di risorse in alcuni casi individuata va intesa come l'insieme delle risorse da trasferire e non, invece, come una quantità aggiuntiva di spese sui bilanci locali e regionali, da finanziare con nuove imposte.

Come ho ricordato all'inizio, è chiaro che l'attuazione della riforma non può prescindere dall'apparato pubblico, che rappresenta il cuore ed il motore per l'effettiva realizzazione dell'intero processo riformatore. Ecco allora che sistemi come quello dell'anagrafe tributaria appaiono cruciali per implementare, nel caso di specie sul piano fiscale, gli obiettivi e le finalità che ci si pone in tema di federalismo. Il sistema dell'anagrafe tributaria, in rapporto alle prospettive e alle esigenze derivanti dal nuovo assetto del sistema delle autonomie locali e territoriali, assume un ruolo quanto mai strategico e delicato. Essa costituisce il nucleo fondante di tutta l'attività tributaria statale e, almeno in parte, del sistema delle autonomie regionali e locali. Occorre comunque evitare, anche in questo caso, l'eventualità di duplicazioni o sovrapposizioni strutturali o funzionali.

Occorre evitare in particolare che il sistema SOGEL, come evidenziato dalle regioni stesse, risulti assolutamente impermeabile alle loro esigenze ed alle loro prerogative in materia fiscale costituzionalmente riconosciute. 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 ricor-

dato, 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.

Si tratta di un'esigenza che vale in prospettiva ma che già oggi ha un rilievo preciso, se solo si tiene conto dei — pur limitati — margini di autonomia impositiva di cui già dispongono regioni ed enti locali.

Sono dunque evidenti le caratteristiche strategiche dell'anagrafe, in particolare l'importanza della rilevazione e conoscenza dei dati di carattere finanziario in tempo reale, che permette di attuare una razionalizzazione della spesa che spesso la indeterminatezza dei dati non ha fino ad oggi consentito.

La gestione delle imposte locali ha necessità, come è noto, di una maggiore integrazione con l'anagrafe tributaria ai fini dell'identificazione e del trattamento di tutti i contribuenti. Le strutture locali non sono certo omogenee in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche e, in ogni caso, non sono in grado ad oggi di coprire completamente le esigenze di interrelazione. Pertanto occorre avviare tutte le iniziative tese a sviluppare ogni possibile sinergia tra le diverse amministrazioni in un'ottica di integrazione con i sistemi informativi dell'anagrafe tributaria, nel rispetto della autonomia di ciascun livello di governo. La creazione di sistemi che interloquiscano tra di loro favorisce la costruzione di un efficace federalismo, basato sulla cooperazione e non sulla competizione. In questo modo, potranno anche meglio essere evitati quei rischi di duplicazione dei costi e di sprechi finanziari che da qualche parte vengono talora paventati.

Vorrei richiamare l'attenzione sull'inciso appena accennato: il federalismo che la riforma vuole esprimere è un federalismo basato sulla cooperazione e non sulla competizione. Nel progetto all'esame delle Camere i momenti di coordinamento e di collaborazione sono chiaramente affermati e valorizzati in ogni loro forma (si pensi specialmente al ruolo del Senato federale, per il quale si parla espressamente di

funzioni di coordinamento con gli enti territoriali, ed al sistema delle conferenze).

Occorre dunque armonizzare le procedure, anche per accrescere il livello di consapevolezza degli enti impositori e favorire una forte riduzione dei costi, associata ad una semplificazione dei rapporti tra fisco e cittadini. Numerose regioni hanno già attivato anagrafi tributarie regionali. Questi sistemi dovranno ora coordinarsi con quello centrale, in un quadro pienamente rispettoso delle autonomie. Si potrebbe quindi trattare di un sistema organico, ispirato alle regole dell'interoperabilità e dell'interconnessione, che consenta il potenziamento della capacità di scambio di dati ed informazioni. Dovrà essere perseguita la creazione di un modello che consenta lo scambio e la condivisione delle informazioni tra sistemi informativi con architetture tecnologiche diverse ed eterogenee.

Peraltro, una piena condivisione ed una integrazione di dati tra le banche dati centralizzate e quelle delle anagrafi locali apporterebbe dei benefici anche sul versante del recupero ed emersione dell'evasione fiscale. Il tutto in un contesto di leale collaborazione e di pari dignità tra Stato, regioni ed enti locali. È chiaro allo stesso tempo che i meccanismi, ritenuti necessari in questo ambito, di coordinamento e di cooperazione non debbono tradursi in uno strumento di coazione da parte dello Stato, ossia in un'occasione per riaffermare la propria superiorità gerarchica, negata dal nuovo assetto istituzionale, nei confronti degli altri enti che compongono la Repubblica. Da qui l'auspicio che questa rete informatica coordinata — costruita su misura per le esigenze proprie degli enti regionali e locali e con un coordinamento che ne garantisca l'interconnessione e la leggibilità a qualunque livello della pubblica amministrazione — possa effettivamente realizzarsi nell'arco di un breve spazio temporale. In tale ottica potranno essere valutate da ciascun livello di governo le soluzioni operative più idonee, tra cui, per esempio, l'ipotesi già avanzata della partecipazione azionaria diretta degli enti territoriali al capitale

sociale della SOGEI. Con tale processo partecipativo le regioni verrebbero infatti coinvolte direttamente nella stessa elaborazione dell'anagrafe tributaria.

In conclusione, dal quadro che ho tentato di delineare emerge chiaramente che intendiamo realizzare un federalismo cooperativo, che non determini conflitti ma, al contrario, costituisca una risorsa preziosa per tutte le componenti della Repubblica e per tutte le aree del paese.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Carrara per il suo intervento. Penso che nella sua relazione, sia sul presente che sul futuro, siano state chiaramente evidenziate le norme costituzionali con le quali si realizzerà un processo di decentramento. Probabilmente, da parte dei commissari vi sono delle richieste anche di tipo « quantitativo » per far fronte a queste riforme. Sappiamo che vi sono stati alcuni aspetti, ad esempio il decreto legislativo n. 56 del 2000, che hanno suscitato fondate preoccupazioni; soprattutto, nel corso delle audizioni è emersa l'esigenza di non duplicare i trasferimenti delle competenze perché, diversamente, i costi andrebbero fuori controllo. Nella nostra indagine conoscitiva dobbiamo occuparci dei rapporti tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali e, soprattutto, capire fino in fondo se si siano realizzate le condizioni perché gli enti locali o le regioni possano effettivamente gestire anche tributi attualmente di origine e di competenza statale.

Penso che questo sia il tema che ci interessa prevalentemente e ci preoccupa maggiormente in ragione delle diverse fasi di attuazione della normativa vigente o di quella futura.

Do ora la parola ai colleghi che intendano formulare domande o richieste di chiarimento.

**PAOLO FRANCO.** Ringrazio il sottosegretario Carrara per la sua compiuta relazione. Naturalmente, il tema è così vasto che occorre trattare solo alcuni aspetti per avere delle risposte specifiche. Parlando di perequazione e di utilizzo dell'anagrafe tributaria a livello degli enti locali, si

evidenzia quanto sia importante nel nostro paese il sommerso (su tale aspetto sono stati fatte analisi e tantissimi studi, anche dalle associazioni di categoria). Le mie domande si riferiscono specificatamente alla perequazione. Se l'anagrafe tributaria si coordinasse con le realtà locali, che conoscono meglio determinate situazioni di sommerso nelle loro situazioni regionali, con un dare e un avere che dovrebbe arricchire anche le proprie funzioni, sarebbe in grado di avvicinarsi all'altra parte del mondo economico, visto che indirettamente parliamo di una realtà che, se sommersa, non risulta nelle cifre dell'anagrafe tributaria. Se questo processo ci permettesse anche di individuare le origini, i settori, la strutturazione del sommerso — con un'accezione più estesa del termine perché potremmo parlare di conseguenze non solo fiscali in senso stretto ma anche contributive — e di affrontare nel tempo uno studio cognitivo di tale situazione, nell'avvicinarsi del federalismo fiscale, questo potrebbe essere estremamente positivo. Si tratta infatti di un problema atavico e molto pesante per la finanza e per la strutturazione complessiva del paese.

In primo luogo, la perequazione a cui ci riferiamo dovrebbe tener conto della reale contribuzione, paragonandola fra le diverse regioni in base a quella che appare realmente all'interno dei dati dell'anagrafe tributaria, oppure potrebbe essere presa in considerazione anche la capacità contributiva teorica. Infatti, se un cittadino, a fronte di un reddito insufficiente, avesse un sussidio ma, comunque, anche un reddito sommerso, evaderebbe fiscalmente e svolgerebbe un'attività poco consona ed equa nei confronti di chi paga tutte le tasse.

Pertanto, vorrei sapere se alla fine della riforma fiscale, che dovrebbe completare sotto questi profili la riforma costituzionale, potranno essere prese in considerazione anche le capacità contributive, cercando di farle emergere anche tramite la strutturazione delle anagrafe tributarie.

In secondo luogo, mi chiedo: la perequazione sarà stabilita a livello verticale —

si tratta cioè di una competenza della Camera dei deputati nel bilancio — o a livello orizzontale, con il Senato federale oppure con un accordo all'interno delle regioni stesse?

ALDO CENNAMO. Vorrei in primo luogo ringraziare il sottosegretario Carrara, al quale mi lega l'esperienza in « Commissione Bassanini ». Credo che egli abbia richiamato molto opportunamente la stretta relazione intercorrente fra l'argomento oggetto della nostra indagine conoscitiva, ovvero i rapporti tra il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, e la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, è ribadita l'esigenza di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, che non risulta modificato dal disegno di legge di riforma costituzionale che è ancora all'esame del Parlamento. Questo è un punto importante: infatti, credo occorra, per dare completa attuazione a quell'articolo della Costituzione, andare nella direzione del superamento della finanza cosiddetta derivata.

Tuttavia, se non vengono definiti i lavori dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale, che deve fissare i principi e gli strumenti di coordinamento della finanza e del sistema tributario dello Stato e degli enti locali, sarà difficile procedere nell'attuazione del federalismo fiscale, prima ancora di affrontare le restanti questioni poste dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; si pensi alle polemiche relative all'attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 richiamate opportunamente anche dal presidente Foti.

In tal senso, abbiamo svolto un'audizione con il presidente dell'Alta commissione sul federalismo fiscale, professor Vitaletti: tale organismo, di proroga in proroga, prosegue i suoi lavori da ormai alcuni anni. Speriamo che, con l'ultima proroga, si riesca a definire questo quadro. Credo infatti che esso sia importante non soltanto in relazione alle esigenze legate ad una rapida attuazione del federalismo fiscale, ma soprattutto perché, senza l'opportuna definizione dei principi

e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, la stessa ulteriore riforma costituzionale in discussione presso il Parlamento rischia di rimanere bloccata.

Questo perché in questi anni, come è stato ricordato in precedenti audizioni (quale quella del Censis), si è registrato un incremento vertiginoso delle entrate dei comuni, delle province e delle regioni. Ci è stato ricordato che le entrate regionali nell'ultimo decennio sono passate dal 12 al 48 per cento del complesso delle entrate correnti; quelle provinciali dal 15 al 56 per cento e quelle comunali dal 35 al 60 per cento. Registriamo quindi un'alta capacità impositiva degli enti locali.

Esiste quindi un problema oggettivo di decentramento delle informazioni e di collegamento di sistemi diversi, che debbono necessariamente essere monitorati, se vogliamo consentire ai comuni di espletare le proprie funzioni. Credo anche che, soprattutto in relazione ad alcuni comparti — penso in primo luogo a quello immobiliare —, vi sia da parte delle autonomie locali una maggiore capacità di operare rispetto allo Stato; questo non soltanto per incentivare le entrate locali, ma anche per avere un governo più equo sul territorio in termini di applicazione di determinati tributi.

Il lavoro svolto dal Parlamento e quello già effettuato in precedenza corrono il rischio di trovarsi in un vicolo cieco, se non si definiscono in modo concreto e rapido i principi di coordinamento della finanza e del sistema tributario fra lo Stato e gli enti locali. Solo tale definizione può concretamente condurre al superamento della finanza « derivata » e, conseguentemente, all'avvio del federalismo fiscale.

Pertanto, rivolgendomi al sottosegretario Carrara, vorrei sapere quale tipo di rapporti il suo ministero intrattiene con l'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale, al fine di comprendere come i lavori di quest'ultima possano essere « accelerati ».

PRESIDENTE. Vorrei svolgere qualche riflessione, unitamente ad una domanda.

A me pare che la precedente legislatura, e quella in corso, abbiano soddisfatto, in modo politicamente criticabile da parte dell'opposizione nelle due diverse situazioni, la domanda di un federalismo « legislativo ». Non si può negare che, sotto il profilo legislativo, il tema del federalismo fiscale sia stato completamente sviscerato.

Rimane tuttavia il fatto che questa ampia attività di federalismo « legislativo » ha inciso, a mio avviso, molto meno sotto il profilo del federalismo fiscale. Si è cioè delineata una serie di passaggi di tipo istituzionale, ed in termini di trasferimento di competenze, per poi lasciare le cose così come stavano. Una tale situazione, a mio avviso, è destinata ad implodere, dal momento che non si possono trasferire livelli decisionali e, al contempo, mantenere una situazione di precarietà, diciamo pure, dei trasferimenti e dei flussi finanziari a supporto della riforma medesima.

Per tornare all'oggetto dell'indagine della nostra Commissione, occorre dire che noi ci occupiamo di anagrafe tributaria, che ha una sua funzione specifica. Senza di essa, infatti, non si individuano i soggetti che poi diventano contribuenti.

Penso di dover dire che quanto è emerso fino ad oggi dovrebbe fare attentamente riflettere anche il Governo, nei passaggi successivi, considerate le duplicazioni di banche dati, che non si pongono in relazione tra di loro (quasi in una forma di « gelosia » delle informazioni) ed operano quindi a compartimenti stagni, e la condizione degli enti locali, in alcuni casi anche delle regioni, i quali, ancorché destinatari di una qualche autonomia di tipo tributario, confessano candidamente di ricorrere all'imposizione fiscale senza avere contezza, in termini di previsione, di quanto potranno realmente riscuotere attraverso questa o quella manovra tributaria.

Penso che su questo tema si « giocherà » la futura legislatura: da una parte infatti gli enti locali e le regioni reclamano una propria autonomia, trasferimenti di risorse e, comunque, un'autonomia impositiva; dall'altra, una serie di carenze strut-

turali rischia di dare a questa autonomia impositiva un carattere di indeterminazione. Addirittura potremmo parlare di un fisco « irresponsabile », dal momento che quando si istituiscono, applicano o migliorano le aliquote relative ai tributi, senza avere contezza di quale possa essere la platea dei contribuenti, occorre necessariamente effettuare un monitoraggio su tali profili.

Allora, mi permetto di dire al sottosegretario Carrara che spesso questa materia è erroneamente considerata di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze e, quindi, dei ministeri di spesa mentre, invece, deve costituire una preoccupazione politica anche del Ministero per le riforme istituzionali e la devoluzione. Infatti, le riforme si affossano e si esaltano in base a queste valutazioni sulla base dei risultati concreti che si riescono a raggiungere. Diversamente, da una parte, gli interessati, cioè gli enti locali, reclameranno sempre maggiori trasferimenti da parte del Governo centrale ed, al tempo stesso, maggiore autonomia impositiva; dall'altra, l'Esecutivo sarà incapace di agire sul vero nodo da sciogliere, cioè la certezza delle informazioni e la possibilità di disporre di un quadro chiaro di riferimento. Perciò, quasi per rabbonire, esso si dichiara disposto a consentire, ad esempio, l'applicazione di una addizionale IRPEF per quest'anno e, per il prossimo, un eventuale ritocco dell'ICI; insomma, una gestione, per così dire, « alla giornata », della spesa pubblica che, secondo me, non consente di limitarne il dimensionamento ma rischia di farla esplodere.

NUCCIO CARRARA, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Mi sforzerò di essere puntuale nelle risposte alle domande che mi sono state rivolte, partendo da una premessa. È ovvio ed è sotto gli occhi di tutti che non ci troviamo più nel previgente sistema costituzionale ma non siamo giunti ancora alla piena attuazione della nuova Carta costituzionale con riferimento ai tributi, al trasferimento di risorse dal centro verso la periferia o all'autonoma capacità di im-

posizione dei tributi da parte degli enti locali. Ritengo di avere dato una implicita risposta nel corso della mia relazione su questa materia, che è particolarmente delicata. L'articolo 117 della Costituzione richiama espressamente, tra le materie a legislazione concorrente, l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Questo significa che su queste materie lo Stato ha il potere e il dovere di determinare i principi fondamentali mentre le norme di dettaglio sono di competenza delle regioni. È oltremodo chiaro, tuttavia, ed è stato sottolineato dalla Corte costituzionale, che questa materia non è assimilabile alle altre materie a legislazione concorrente. Per le altre materie, infatti, i principi di carattere generale possono essere dedotti dall'ordinamento, per cui non c'è la necessità che lo Stato produca una norma con la quale indichi tali principi. La Corte costituzionale afferma che per queste materie, invece, ciò non è possibile e occorre una precisa norma dello Stato; altrimenti si scompenserebbe l'assetto nazionale di riscossione dei tributi e si creerebbe una situazione insostenibile. Alla luce del dettato costituzionale, quindi, è ovvio che il Governo debba farsi carico di produrre una norma che indichi i principi fondamentali. È stata istituita una commissione che — se non ricordo male — il 24 giugno prossimo consegnerà il risultato del proprio lavoro al Presidente del Consiglio dei ministri. Dal lavoro dell'Alta commissione dovrà essere sviluppata la norma che stabilirà i principi fondamentali.

D'altra parte, nella nuova proposta del Governo non si sarebbe fatto riferimento esplicitamente a termini precisi entro i quali dare attuazione, ad esempio, al federalismo fiscale. Il riferimento ai tre anni per dare piena attuazione è necessitato dal fatto di essersi accorti che, negli anni precedenti, nonostante la buona volontà, non si è riusciti a realizzarlo. Il riferimento ai cinque anni entro i quali dovranno essere operati tutti i trasferimenti di risorse umane, materiali e quant'altro nasce dal fatto di essersi accorti che

questo tipo di trasferimenti non si è ancora realizzato, nonostante la legge costituzionale fosse stata anticipata da norme ordinarie che avevano effettuato una sostanziale devoluzione. Quest'ultima, quindi, non avviene *d'amblais*, a decorrere dal 2001, ma trae origine — il vicepresidente mi conforterà in questo senso — dalle cosiddette leggi Bassanini e, in particolare, dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998. Bisogna aggiungere anche che i trasferimenti sono stati normati fino allo scorso anno con il decreto legislativo n. 56 del 2000, assolutamente distonico e antitetico rispetto al dettato costituzionale. Credo che debba essere riletta la citata norma dell'articolo 119 della Costituzione che stabilisce quali principi sovrintenderanno alla devoluzione di risorse dal centro e periferia. Difatti, il comma 3 recita: « La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante ». Ciò significa che, quando cesserà la finanza derivata e ci sarà una finanza autonoma, il fondo perequativo servirà per colmare gli scompensi, la cui valutazione non sarà rimessa discrezionalmente al Governo ma sarà perfettamente deducibile dalla norma costituzionale che fa riferimento ai territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, al quinto comma dello stesso articolo 119 della Costituzione sono previste altre risorse che potranno provenire dallo Stato ed essere destinate verso la periferia. Anche in questo caso sono stabiliti tassativamente i principi. Infatti, la norma citata recita: « Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ». Quindi, il testo costituzionale è particolarmente puntuale e stabilisce esattamente i criteri da seguire. Noi dobbiamo superare la fase in

cui ancora non si applicano ed entrare nella fase in cui questi principi possono essere applicati definitivamente. In questa fase, c'è di mezzo il decreto legislativo n. 56 del 2000, che è stato congelato. L'Alta commissione si farà carico di indicare o, comunque, di suggerire i principi fondamentali ma a valere, a mio avviso, dal 2005. Non si possono avere principi retroattivi. È chiaro, quindi, che questo federalismo fiscale è ancora *in itinere* e, oggettivamente, ancora non è stato realizzato.

Dal senatore Franco è stata formulata una osservazione relativa al sommerso. Si tratta, ovviamente, di un problema che non possiamo affrontare noi, quale Ministero per le riforme istituzionali. È chiaro anche che qualora l'anagrafe tributaria fosse armonizzata, secondo le intenzioni del Governo, con i sistemi informatici periferici — che, purtroppo, non sono stati istituiti e non sono funzionanti dappertutto — potrebbe derivarne una maggiore efficienza ed efficacia nel rilevare le « sacche » di sommerso. Le regioni si lamentano perché lo strumento informatico nazionale centrale è impermeabile alle loro esigenze ma inevitabilmente anche i loro sistemi informatici dovranno adeguarsi ed entrare in sinergia con quello dello Stato. Soprattutto, la totalità dei sistemi informatici periferici, a partire dal livello comunale, dovrà entrare in sinergia con quello dello Stato: ciò fornirà un determinante contributo nella lotta al sommerso, consentendo, al contempo, di evitare le duplicazioni che il presidente lamentava.

Ovviamente, tutto dovrà avvenire nel quadro del nuovo assetto costituzionale, il quale richiede la presenza di opportune forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, previsione esplicitamente contenuta nella suddetta proposta di riforma della Costituzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, onorevole Carrara, per

l'ampia relazione e il suo prezioso contributo. Con la seduta odierna, si conclude il ciclo di audizioni dei rappresentanti del Governo. La documentazione così raccolta, propedeutica all'audizione dei rappresentanti di SOGEI — ultima di questa serie —, sarà certamente utilissima alla prosecuzione dei nostri lavori, e alla successiva approvazione di un documento conclusivo. Ricordo, peraltro, che con questa indagine conoscitiva si concluderà il percorso compiuto dalla Commissione nel corso dell'attuale legislatura, avviato con l'indagine sul funzionamento dell'anagrafe tributaria nel nostro paese, proseguito con quella sull'armonizzazione dei sistemi di gestione e culminato con l'indagine sui rapporti tra il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria e amministrazioni locali, in ragione del mutato assetto costituzionale.

Ritengo che i tre documenti conclusivi saranno di estrema utilità per il Parlamento, chiamato a decidere su quali siano le strade migliori da intraprendere a riguardo nella futura legislatura. Ringrazio, altresì il sottosegretario Carrara per averci comunicato che probabilmente il prossimo 24 giugno l'Alta commissione presenterà al Presidente del Consiglio l'esito dei suoi lavori. Auspichiamo che almeno un estratto dell'indirizzo che l'Alta commissione vorrà fornire possa essere allegato ai lavori della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, a completezza di informazione.

Nel ringraziare ancora il sottosegretario per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

---

**La seduta termina alle 15,25.**

---

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa  
il 15 luglio 2005.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO