
Commissione parlamentare di vigilanza sull' anagrafe tributaria

“Indagine conoscitiva sulla digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali”

Audizione delle Regioni e delle Province autonome

6 ottobre 2021

INDICE

1. Introduzione sull'attuale struttura del sistema tributario regionale
 - 1.1 Peso, composizione e dinamica delle entrate tributarie e delle compartecipazioni ai tributi nazionali
 - 1.2 La manovrabilità fiscale regionale
2. Lo stato dell'arte della riforma del federalismo fiscale regionale
 - 2.1 Inattuazione del federalismo fiscale e tributi regionali
 - 2.2 La classificazione delle spese e le fonti di finanziamento
 - 2.3 L'inattuazione del federalismo fiscale e le limitazioni dell'autonomia tributaria
3. Le banche dati fiscali al servizio della programmazione fiscale
 - 3.1 La condivisione delle banche dati sui tributi nazionali nella prospettiva della riforma della finanza regionale
 - 3.2 L'attuale stato della digitalizzazione e condivisione delle banche dati sui tributi propri derivati
 - 3.3 Manovre tributarie e banca dati Politiche fiscali
4. Evasione fiscale: attribuzione del gettito e ruolo delle Regioni
5. Ulteriori considerazioni in merito all'accesso condiviso alla banche dati nazionali

1. Introduzione sull'attuale struttura del sistema tributario regionale

1.1 Peso, composizione e dinamica delle entrate tributarie e delle partecipazioni ai tributi nazionali

La tabella 1 illustra la composizione delle entrate delle Regioni: le entrate tributarie e i fondi perequativi rappresentano, con circa 151 miliardi, l'80% delle entrate effettive. I tributi destinati al finanziamento della sanità, 94 miliardi, costituiscono la metà delle entrate effettive (50%).

Tabella 1 - ENTRATE DELLE REGIONI 2019, valori in euro

	valori assoluti	comp. %
ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	150.695.920.699	79,7%
tributi non destinati al cofinanziamento della sanità	16.149.010.024	8,5%
tributi destinati al cofinanziamento della sanità	94.009.954.768	49,7%
tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali	31.603.100.039	16,7%
partecipazioni di tributi	3.538.034.249	1,9%
di cui partecipazioni accise destinate al TPL	3.104.796.205	1,6%
Fondi perequativi	5.395.821.618	2,9%
TRASFERIMENTI CORRENTI	18.765.455.339	9,9%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	6.638.099.206	3,5%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6.816.732.625	3,6%
ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	5.346.001.395	2,8%
ACCENSIONE PRESTITI	927.156.557	0,5%
TOTALE ENTRATE EFFETTIVE	189.189.365.820	100,0%
ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE	0	
ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	26.532.667.559	
TOTALE GENERALE ENTRATE	215.722.033.379	

Fonte: SIOPE, incassi

Nella Tabella 2 è riportata la composizione delle entrate tributarie delle Regioni distinguendo tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome: in termini quantitativi l'entrata principale è rappresentata dalla partecipazione IVA (45%), seguita dall'Irap, dall'Irpef devoluta alle RSS, dall'Addizionale Irpef, dall'Iva devoluta alle RSS, dalla tassa auto e dall'addizionale gas metano.

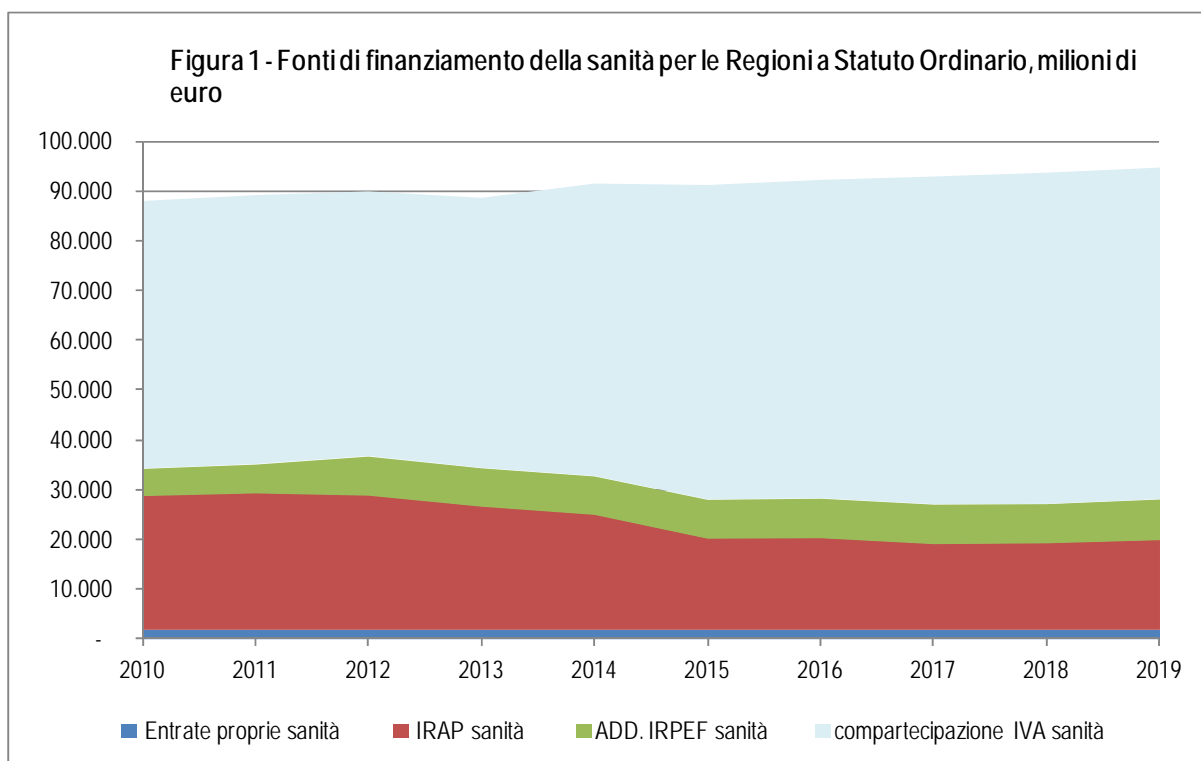
Tabella 2 - Entrate tributarie delle Regioni - incassi (anno 2019, milioni di euro)

	REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO)								REGIONI A STATUTO SPECIALE (RSS)						TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE RSO + RSS			
	TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE RSO		SANITA'			NON SANITA'			TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE RSS		SANITA'		NON SANITA'					
	Totale	%	Totale	di cui manovre fiscali	di cui gettito ordinario	Totale*	di cui gettito ordinario	di cui gettito da controllo	Totale	%	Totale	di cui manovre e fiscali	Totale	di cui gettito ordinario	di cui gettito da controllo			
IRAP	21.721	20%	17.876	16%	234	3.845	4%	3.170	675	2.791	8%	1.553	30	1.238	1.235	3	24.511	17%
Addizionale IRPEF	11.342	10%	9.088	8%	624	2.254	2%	2.124	130	1.220	3%	881	182	339	338	1	12.561	9%
Compartecipazione IVA	64.984	60%	64.550	60%		433	0%	433		-	0%	-	-	-	-	-	64.984	45%
Tassa automobilistica	5.812	5%				5.812	5%	5.071	742	634	2%			634	623	11	6.446	4%
Addizionale gas naturale	430	0%				430	0%	428	2	-	0%			-	-	-	430	0%
Quota accise per FNT	3.105	3%				3.105	3%	3.105		-	0%			-	-	-	3.105	2%
Altri tributi propri	1.050	1%	62	0%		988	1%	899	89	610	2%			610	610	1	1.660	1%
IRPEF devoluta RSS										14.814	40%			14.814	13.926	888	14.814	10%
IRRS devoluta RSS										1.504	4%			1.504	1.492	12	1.504	1%
IVA devoluta RSS										8.926	24%			8.926	8.926	-	8.926	6%
Altri tributi devoluti RSS										6.359	17%			6.359	6.281	79	6.359	4%
Totale entrate tributarie Regioni	108.443	100%	91.576	84%	858	16.867	16%	15.229	1.637	36.857	100%	2.433	213	34.424	33.430	994	145.300	100%
Fondi perequativi	5.396															5.396		
TOTALE TITOLO I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA																	150.696	

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

* include le manovre fiscali non sanità

Per le Regioni a Statuto Ordinario l'84% delle entrate sono destinate a finanziare la sanità. All'interno del finanziamento sanitario, costituito da IRAP, addizionale IRPEF ad aliquota di base e dalla compartecipazione IVA, le prime due componenti si sono via via ridotte, soprattutto l'IRAP per effetto della deduzione integrale dalla base imponibile del costo del lavoro sulle assunzioni a tempo indeterminato, mentre è cresciuta in via compensativa la compartecipazione IVA, che fa da finanziamento complementare fino al raggiungimento del fabbisogno sanitario standard riconosciuto (si veda figura 1).



1.2 La manovrabilità fiscale regionale

Le Regioni dispongono di un'ampia possibilità di manovrabilità fiscale sui due principali tributi propri derivati, addizionale IRPEF ed IRAP, che consente di reperire gettito aggiuntivo per ulteriori politiche di spesa autonome, ovvero di attuare politiche fiscali sulla base di principi equitativi (add. IRPEF), ovvero secondo criteri coerenti con le proprie strategie di sviluppo economico territoriale (IRAP).

L'aliquota di base dell'addizionale regionale IRPEF è fissata dalla legge statale (art. 6, D.lgs. 68/2011) nella misura dell'1,23%, ma può essere variata dalle Regioni, in riduzione, o in aumento fino ad un massimo di +2,10, con riferimento agli scaglioni di reddito previsti dalla normativa statale (per il primo scaglione il limite massimo è di +0,50%). Le Regioni possono inoltre introdurre detrazioni a favore della famiglia, maggiorando quelle previste dallo Stato, o detrazioni sostitutive di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legge regionale.

Riguardo l'IRAP, l'aliquota base fissata dalla normativa statale per i soggetti di diritto privato (lavoratori autonomi e imprenditori individuali, società di persone, società di capitali ed enti non commerciali) e per l'attività commerciale degli enti pubblici è pari al 3,90 per cento, eccetto alcune categorie di soggetti passivi per i quali sono fissate aliquote differenziate, mentre per le Amministrazioni ed altri Enti pubblici, relativamente alle attività istituzionali, l'aliquota è fissata all'8,50 per cento (art. 16, commi 1, 1-bis e 2 e articolo 45, comma 1).

Aliquote IRAP di base previste dalla normativa statale

Categoria aliquota	Aliquota
Ordinaria	3,90 per cento
Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori.	4,20 per cento
Banche e altri enti e società finanziari	4,65 per cento
Imprese di assicurazione	5,90 per cento
Amministrazioni ed Enti pubblici - attività istituzionali	8,50 per cento

Oltre a prevedere aliquote di base differenziate per specifiche categorie di soggetti passivi, la normativa statale stabilisce anche alcune forme deduzioni dalla base imponibile, riferite in particolar modo al costo del lavoro. Tali misure di agevolazione, assieme alle aliquote differenziate in aumento o in diminuzione rispetto a quella ordinaria, costituiscono la base di riferimento sulla quale la Regione ha facoltà di attuare proprie politiche fiscali in materia di IRAP.

I margini di flessibilità regionale sull'IRAP (articolo 16, comma 3 del D.lgs. 446/1997, articolo 5, comma 1, del D.lgs. 68/2011) consistono nella possibilità di aumento di aliquota fino al +0,92 per cento per le attività commerciali e di riduzione fino all'azzeramento, oltre che nella facoltà di introdurre ulteriori deduzioni sulla base imponibile.

Tabella 3 - Flessibilità fiscale residua sui principali tributi regionali

	Variazioni aliquota		Deduzioni	Detrazioni
	Minimo	Massimo		
Addizionale IRPEF	0	+2,1% rispetto aliquota ordinaria	NO	SI a favore famiglie e sost. sussidi reg.
IRAP	0	+0,92% rispetto aliquota ordinaria	SI	NO
Tassa automobilistica	-10% rispetto all'anno precedente	+10% rispetto all'anno precedente	NO	NO
Addizionale accisa gas naturale	0,005165 euro/mc	0,030987 euro/mc	NO	NO

In merito alla flessibilità fiscale regionale, si rileva che **la riforma fiscale attualmente in discussione in sede parlamentare**, sulla base del documento conclusivo approvato dalla Commissioni Finanze delle camere¹, prevede l'abolizione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, da sostituire con sovrainposte a tributi statali.

Le Regioni in questa sede, riservandosi di farlo più approfonditamente in futuro, **rilevano la necessità di preservare gli attuali margini di autonomia tributaria e che le nuove forme di imposizione proposte garantiscano la disponibilità dei margini di manovra tributaria assicurati da IRAP e add. Irpef, sia di quelli già utilizzati che di quelli non ancora attivati**. Si sottolinea, infatti, come i margini attuali e potenziali di aumento attualmente concessi dalla normativa vigente² risultino fondamentali, sia per l'adeguamento ordinario nel tempo dei fabbisogni di spesa necessari all'esercizio delle funzioni, sia per la copertura di eventuali deficit in ambito sanitario (in questo caso obbligatoriamente).

¹ Le Commissioni Finanze di Camera e Senato hanno approvato un documento conclusivo circa l'indagine sui principi e le caratteristiche di una riforma fiscale che riveda il sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche ed in generale la struttura del sistema tributario, in ottica di semplificazione e sostegno alla crescita economica.

² Per l'IRAP, articolo 16 del D.lgs. 446/1997 e articolo 5 del D.lgs. 68/2011: + 0,92 % di aliquota sulla base imponibile delle attività commerciali, con possibilità di riduzione fino all'azzeramento e introduzione di deduzioni. Per l'addizionale regionale IRPEF, articolo 6 del D.lgs. 68/2011: + 2,10% di aliquota differenziata con riferimento agli scaglioni di reddito dell'IRPEF statale (+0,50% limitatamente al primo scaglione), riduzione fino all'azzeramento e possibilità di introdurre detrazioni per carichi di famiglia o sostitutive di contributi regionali.

2. Lo stato dell'arte della riforma del federalismo fiscale regionale

2.1 Inattuazione del federalismo fiscale e tributi regionali

Le norme di riforma sul federalismo fiscale previste dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. 68/2011 in attuazione dell'art. 119 Cost. sarebbero dovute entrare in vigore fin dal 2013, ma negli ultimi anni il tema del federalismo fiscale regionale ha registrato una pausa evidente: la normativa attualmente in vigore (modificata dal decreto legge 137/2020) ne ha spostato i termini al 2023, ma il PNRR prevede un ulteriore slittamento al 2026.

Le disposizioni ed i principi introdotti dalle normative citate sono rimasti praticamente lettera morta nonostante le sollecitazioni della Corte Costituzionale.

Questa riforma della finanza regionale prevede:

- il superamento del criterio della spesa storica;
- la definizione dei livelli essenziali nelle materie per le funzioni essenziali diverse dalla sanità (assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale in conto capitale);
- la determinazione dei fabbisogni standard e dei relativi processi di responsabilizzazione e accrescimento dell'efficienza;
- il superamento della finanza derivata e l'accrescimento dell'autonomia finanziaria;
- l'applicazione degli schemi perequativi espliciti, di tipo verticale in base ai fabbisogni standard (per le funzioni essenziali) e di tipo orizzontale in base alla riduzione parziale delle differenze di capacità fiscale (funzioni non essenziali);
- l'attuazione della premialità per i comportamenti virtuosi e per le gestioni sane ed efficienti e le sanzioni per quelle inefficienti.

Riguardo l'autonomia tributaria, alcuni interventi sono entrati progressivamente in vigore a partire dall'anno 2013 e sono attualmente a regime: si tratta dell'ampliamento della possibilità di manovra dei due principali tributi propri regionali, l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Per l'IRAP viene prevista la possibilità di azzeramento delle aliquote (precedentemente la manovrabilità era fissata allo 0,92 per cento in più e in meno rispetto all'aliquota base) e di introdurre deduzioni. Con riferimento all'addizionale regionale IRPEF, è stata innalzata la possibilità di maggiorazione fino al 2,10 per cento oltre l'aliquota ordinaria, prevista la facoltà di riduzione dell'aliquota con il limite minimo corrispondente alla misura necessaria

a garantire la copertura dei trasferimenti regionali ai comuni da sopprimere, nonché introdotta la possibilità di riconoscere detrazioni d'imposta per carichi di famiglia, in sostituzione di sussidi o di altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

Inoltre l'aliquota dell'addizionale irpef di base dovrà aumentare nella misura necessaria a garantire, per il complesso delle regioni, la copertura dei trasferimenti statali da sopprimere.

E' rimasta inattuata la revisione del criterio di attribuzione della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA), "in conformità con il principio di territorialità".

2.2 La classificazione delle spese e le fonti di finanziamento

La legge n. 42 del 2009 ha stabilito che le Regioni dispongano di entrate proprie (tributi e partecipazioni al gettito di tributi erariali) in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle proprie funzioni.

Il principio fondamentale rinvenibile negli articoli 8 e 9 della L. 42/2009, ripreso dagli articoli 14 e 15 del D. Lgs. 68/2011, è che per ciascun aggregato di spese debba corrispondere una specifica forma di finanziamento, assegnando, in virtù della diversa importanza delle funzioni pubbliche svolte dalle Regioni, un differente grado di garanzia nella copertura delle spese assicurata dalla perequazione.

Il D.lgs. 68/2011 classifica così le spese regionali (art. 14):

- a) spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), (spese per funzioni essenziali);
- b) spese finanziate con i contributi speciali dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali (spese per interventi speciali);
- c) spese diverse da quelle per funzioni essenziali e per interventi speciali (spese per funzioni non LEP o autonome).

In relazione alle funzioni essenziali, la Costituzione, all'articolo 117, c. 2 lett. m), prevede la competenza statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (la quantità di output o servizi standard da offrire) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Le "funzioni regionali essenziali", in base all'art. 14 c. 1 del D.Lgs. 68/2011 sono la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione e il trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale, e "ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della

medesima legge n. 42 del 2009”, cioè tutte quelle materie che saranno riconosciute dal legislatore statale meritevoli di pari tutela giuridico-economica.

L’art. 15 del D.Lgs. n. 68 del 2011 dispone l’istituzione di un fondo perequativo distinto in due quote in relazione alla classificazione delle spese regionali.

Una volta definito il fabbisogno standard di spesa, il suo finanziamento integrale è assicurato con entrate tributarie dedicate e, per differenza, dal fondo perequativo istituito dallo Stato per effetto della sua competenza legislativa esclusiva nella materia della perequazione delle risorse finanziarie.

Il Dlgs. 68/2011 individua analiticamente (art. 15) le fonti di finanziamento regionale in modo tale da garantire l’integrale finanziamento delle spese legate alla fornitura dei LEP. Dette spese saranno computate anche in base ai valori di spesa storica nel primo anno di applicazione, per poi convergere gradualmente verso i costi standard. Più precisamente le entrate sono:

- l’IRAP ad aliquota base, fino alla sua sostituzione con altri tributi;
- una quota dell’addizionale regionale all’IRPEF;
- le entrate proprie sanitarie (ticket), nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l’anno 2010;
- la compartecipazione all’IVA;
- il fondo perequativo.

Tali fonti di finanziamento non hanno formalmente vincolo di destinazione (si veda l’art. 119 comma 3 per il fondo perequativo e l’art. 1 c. 3 del Dlgs 68/2011 per le altre fonti di finanziamento).

Con decorrenza dal 2023 (inizialmente 2013), sarà istituito un fondo perequativo alimentato dal gettito della compartecipazione regionale all’IVA.

Per le funzioni autonome il legislatore ha riconosciuto che l’uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell’offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino inopportuna: infatti, una delle ragioni per l’esistenza di diversi livelli di governo e per il federalismo fiscale è la possibilità di soddisfare con un’offerta di servizi pubblici specifica le preferenze regionali/locali differenziate e di disporre di risorse maggiormente riferibili al proprio territorio per gli interventi dove non vi è obbligo di fornitura dei livelli essenziali. Dunque, per questa tipologia di funzioni sono previsti sistemi di finanziamento e di perequazione meno garantisti e più adatti a consentire l’esercizio pieno dell’autonomia a livello locale: il modello perequativo è quello ispirato al criterio della perequazione della capacità fiscale che riducendo, senza annullare, la differenza di risorse fiscali pro capite di

ogni regione rispetto alla media nazionale, fornisce potenzialità di spesa difformi dalla spesa storica.

Le fonti di finanziamento delle spese per le funzioni diverse da quelle essenziali sono costituite da:

- l'addizionale regionale IRPEF nella misura di un'ulteriore aliquota aggiuntiva necessaria a garantire, per il complesso delle regioni, la copertura dei trasferimenti statali da sopprimere riferiti alle funzioni non essenziali;
- gli altri tributi, propri e derivati, già assegnati alle regioni, ad esclusione di quelli riservati al finanziamento delle funzioni essenziali;
- una seconda quota del fondo perequativo.

2.3 L'inattuazione del federalismo fiscale e le limitazioni dell'autonomia tributaria

Una delle principali aree critiche nell'attuazione del federalismo fiscale delle Regioni riguarda la limitazione dell'autonomia finanziaria per effetto dell'incertezza sul quantum di risorse annuali a disposizione, con pregiudizio della funzione di programmazione pluriennale di bilancio: la definizione di un quadro di entrate stabile, certo e correlato positivamente al ciclo economico rappresenta, infatti, un requisito indispensabile al fine di favorire il responsabile autogoverno finanziario regionale ed il rispetto dei molteplici obiettivi di finanza pubblica posti a capo del comparto regionale.

Un'altra criticità è rappresentata dal non pieno dispiegarsi dell'autonomia di entrata per effetto del rilevante peso nel sistema di finanziamento di compartecipazioni "opache" prive dei necessari requisiti di trasparenza per il cittadino e di manovrabilità: un esempio è la compartecipazione IVA destinata alla sanità, che ha natura sostanziale di trasferimento statale, anche in conseguenza della mancanza dei requisiti di stabilità della formula, di non condizionalità (assenza di vincoli di destinazione) e di territorialità nella determinazione.

Come visto nella tabella 2, la compartecipazione rappresenta per le Regioni a Statuto Ordinario il 60% delle entrate tributarie.

L'autonomia di entrata delle Regioni è limitata anche per effetto di rilevanti e ripetute incursioni del legislatore statale su tributi "formalmente" regionali (es: IRAP e Addizionale IRPEF). In particolare, oltre agli interventi sulla base imponibile IRAP volti ad una riduzione del costo del lavoro, negli ultimi anni si è assistito alla proliferazione di misure volte alla introduzione di imposizioni sostitutive forfettarie in luogo dell'imposta sul reddito (e delle

relative addizionali). Dietro alla facciata dell'imposta generale sul reddito complessivo, si sono infatti moltiplicati regimi sostitutivi e norme d'eccezione, senza alcuna riconoscibile impronta di tax design. Da tali interventi discende una sistematica erosione delle basi imponibili dei principali tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni essenziali e non essenziali delle Regioni.

Tale erosione in genere non viene compensata, oppure lo è solo in parte e tardivamente, mentre l'art. 11 del d.lgs. 68/2011 prevederebbe, a fronte di interventi statali sulle aliquote o sulle basi imponibili dei tributi regionali, l'obbligo di "contestuale adozione di misure per la completa compensazione" delle conseguenti minori entrate per le Regioni, tramite "modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi".

Risulta indispensabile a tal fine che ogni provvedimento statale di intervento sui tributi regionali riporti: a) in apposita relazione tecnica, la stima delle conseguenti variazioni in termini di gettito per ciascuna regione e, con riferimento ad IRAP e addizionale regionale IRPEF, evidenzi distintamente gli effetti sui gettiti di base e su quelli derivanti da manovre regionali da compensare; b) la norma compensativa. In tal modo verrebbe garantita alle regioni una quantificazione, di natura ufficiale e con cadenza certa, quale fondamentale supporto per valutazioni ai fini delle proprie politiche di bilancio.

Le Regioni chiedono che gli stessi modelli di stima e basi dati utilizzate dallo Stato siano resi disponibili alle regioni, in un'ottica di trasparenza, per consentire una verifica autonoma dei risultati da parte delle stesse, anche per agevolare la diffusione di informazioni e di omogenei metodi di quantificazione delle variazioni tributarie.

E' necessario ricordare che, con riferimento all'IRAP e all'addizionale regionale IRPEF, le minori entrate effettive si verificano limitatamente al gettito derivante dagli aumenti di aliquota disposti dalle Regioni (manovre fiscali) rispetto all'aliquota di base prevista dalla legge statale. Per il gettito cd. "base", invece, le riduzioni derivanti da misure statali risultano automaticamente compensate secondo i meccanismi previsti per il finanziamento del fabbisogno sanitario regionale sulla base dell'art.13 del D.lgs. 56/2000 e dell'art. 3 comma 2 del D.Lgs. 68/2011, ovvero tramite attribuzione di una maggiore compartecipazione IVA o di fondo di garanzia.

Tuttavia se, per i meccanismi di cui sopra e limitatamente ai gettiti base la dimensione delle risorse finanziarie regionali rimane invariata, cambia la sua composizione qualitativa. Gli interventi statali di erosione delle basi imponibili, riducendo il peso di tributi propri ed aumentando quello delle compartecipazioni (IVA), determinano infatti una compressione dell'autonomia tributaria e della connessa flessibilità fiscale in termini di maggior gettito potenzialmente ottenibile dall'aumento delle aliquote regionali.

3. Le banche dati fiscali al servizio della programmazione fiscale

3.1 La condivisione delle banche dati sui tributi nazionali nella prospettiva della riforma della finanza regionale

Una più ampia condivisione alle Regioni delle banche dati sui tributi nazionali rappresenta un elemento fondamentale nello sviluppo dei rapporti finanziari intergovernativi. Da un lato consente un miglior governo e una più efficace programmazione delle entrate regionali, anche nel campo delle azioni in materia di lotta all'evasione fiscale. Dall'altro può fornire alle Regioni strumenti più completi ed evoluti per analizzare e valutare i progetti di riforma in materia di finanza pubblica, consentendo alle stesse di rendere più incisivo il proprio ruolo di partecipazione e di proposta nelle decisioni.

Unire lo sforzo dei livelli di governo nell'analisi delle problematiche fiscali rappresenta certamente un valore aggiunto per tutto il sistema di finanza pubblica, ma rappresenta anche una sfida importante, anche considerando l'attuale presenza di obiettivi, metodologie, infrastrutture diversi tra i vari enti.

Le riforme in materia di sistema di finanziamento delle Regioni, quali l'attuazione del federalismo fiscale ex art. 119 Cost. e l'introduzione di maggiori forme di autonomia ex art. 116 Cost., necessitano di nuova spinta e di maggiore collaborazione tra i livelli di governo interessati, in primo luogo ampliando il patrimonio informativo comune in materia di finanza pubblica, sulla base del quale sono quantificati i possibili esiti finanziari delle norme. Come è noto, infatti, i "numeri" rappresentano l'aspetto più importante e determinante nel processo di formazione di tali riforme e per le possibilità di effettiva attuazione delle stesse: una base dati condivisa su cui tutti gli attori interessati possono operare ed interagire rappresenta un aspetto di primaria rilevanza, soprattutto in termini di trasparenza del processo attuativo, oltre che di efficienza operativa. I dati sui tributi nazionali costituiscono, in particolare, la base informativa per valutare ipotesi di attribuzione di nuovi tributi o di ulteriori compartecipazioni al gettito di tributi statali, e quindi sono di grande interesse anche per le regioni.

In linea più generale, **la condivisione della banca dati fiscali nazionali rappresenta un fondamentale supporto per le Regioni per intervenire con maggiore efficacia e per**

apportare utili proposte nelle diverse sedi di confronto con lo Stato, a partire dalle valutazioni sui documenti e provvedimenti di politica economica e di finanza pubblica, sulle riforme in materia fiscale, sugli interventi specifici sui tributi regionali. Le determinanti e le dinamiche dei gettiti dei tributi nazionali, regionali e locali sono fortemente correlate, in particolar modo con riferimento a quei tributi che hanno caratteristiche di compartecipazione o di addizionale, o che comunque presentano caratteristiche simili in termini di soggetti passivi e base imponibile assoggettata. La politica economica e di bilancio delle Regioni non può quindi prescindere dalla conoscenza quantitativa delle determinanti e delle evoluzioni del gettito dei tributi nazionali.

Infine, ma non di minore importanza, la condivisione delle banche dati sui tributi nazionali, opportunamente aggregata con quella dei tributi degli altri livelli di governo, permette una migliore valutazione e contrasto dell'evasione fiscale, consentendo alle Regioni di contribuire in maniera più incisiva al recupero del gettito, anche di spettanza nazionale.

Le banche dati fiscali, di competenza del Dipartimento delle Finanze, sono inserite nell'ambito del Sistema informativo della fiscalità (SIF). Questo è costituito dall'insieme di tecnologie, apparati e archivi, gestiti dal partner tecnologico Sogei Spa in unico *data center*. Tale soluzione consente una gestione ottimizzata di tutti gli aspetti ICT, con conseguenti economie di scala consentite dall'elevata dimensione degli utenti gestiti e quindi dei processi svolti.

Le banche dati facenti parte del SIF riguardano tutti gli aspetti, le fasi e le procedure della fiscalità: le dichiarazioni, l'accertamento, il controllo, le riscossioni e gli altri aspetti gestionali, il contenzioso, oltre che la normativa ed altre informazioni di supporto. Oltre ai dati puntuali, i sistemi contemplano possibilità di interrogazione, analisi, creazione di serie storiche.

Importanti processi del sistema informativo vanno nel senso dell'integrazione di banche dati amministrative di fonte esterna, al fine di permettere analisi economiche e statistiche più accurate, basate su una pluralità di fonti informative, migliorando anche l'efficienza dei modelli di micro simulazione utilizzati dal Dipartimento delle Finanze. Tale integrazione permette di effettuare analisi che tengano conto delle eterogeneità tra i soggetti (famiglia, individui) e delle interrelazioni tra le diverse variabili socio-economiche, elaborando congiuntamente simulazioni di politiche tributarie e di strumenti di *welfare*.

Un'importante integrazione è quella relativa alla banca dati derivante dall'indagine ISTAT sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie e dall'indagine sulle spese e sui consumi delle famiglie. In tal modo le informazioni fiscali e catastali possono essere consultate e analizzate congiuntamente a quelle anagrafiche e demografiche, su base individuale e familiare.

Per le Regioni risulterebbe di fondamentale importanza avere pieno accesso alla consultazione puntuale, nonché, per ragioni di economicità e omogeneità di elaborazione, agli strumenti di analisi (compresi i modelli di simulazione) dei dati dei principali tributi nazionali, quali IRPEF, IRES ed IVA. L'utilità dell'accesso si riferisce sia ai dati di natura dichiarativa, sia a quelli relativi ai versamenti e a tutte le altre grandezze ed informazioni di natura gestionale.

3.2 L'attuale stato della digitalizzazione e condivisione delle banche dati sui tributi propri derivati

La fonte informativa principale sui tributi propri derivati delle Regioni è costituita dai dati delle *dichiarazioni fiscali*, che contengono informazioni analitiche su addizionale regionale IRPEF ed IRAP, oltre che su altri tributi, di titolarità erariale, quali l'IRES, l'IRPEF e l'IVA.

Si tratta di forniture di dettaglio a livello di contribuente, contenenti tutti i dati (per l'IRAP, mentre un'ampia selezione è disponibile per le imposte sui redditi), presenti nelle dichiarazioni. I principali contenuti riguardano, oltre i dati anagrafici del contribuente, le diverse tipologie di reddito dichiarate, le basi imponibili, le varie categorie di deduzioni e di detrazioni, l'imposta dovuta, i debiti/crediti di imposta, il riepilogo dei versamenti, i valori di bilancio delle imprese dichiaranti.

Tali forniture sono messe a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, sia tramite interrogazione puntuale su portale PuntoFisco, sia in modalità massiva su apposito sito "ftp" per ciascuna Regione, con riferimento alle dichiarazioni di propria pertinenza territoriale. Le forniture massive sono composte da 3 "invii" per ciascun anno d'imposta, relativi rispettivamente alle dichiarazioni presentate, rettificate/integrate, liquidate. Si tratta di flussi di rilevanti dimensioni, forniti in formati che necessitano di essere previamente trattati da personale informatico. Al fine di essere consultabili devono essere infatti riprodotti in formati idonei allo scopo, tramite il caricamento e l'organizzazione in database strutturati e realizzati su apposite piattaforme.

Oltre ai flussi di dati fiscali forniti alle regioni in forma originaria e dettagliata in ragione della titolarità del tributo e di rapporti convenzionali con l'Agenzia delle Entrate, i dati dichiarativi di IRPEF (e relative addizionali), IRAP, IRES ed IVA sono resi disponibili, *in forma aggregata*, da parte del Dipartimento delle Finanze attraverso il proprio sito internet. Si tratta di

elaborazioni di una selezione di variabili più ristretta, che costituiscono comunque un valido supporto per le Regioni, anche quale confronto con i risultati delle proprie analisi.

L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione delle Regioni anche *informazioni sulle fasi gestionali dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP*. Anche in questo caso la modalità di consultazione può essere puntuale o tramite acquisizione massiva, in entrambi i casi su portale PuntoFisco. Nello specifico, si tratta di dati dettagliati a livello di contribuente relativi a versamenti, accertamenti, ruoli emessi, contenzioso, rimborsi. Tali informazioni costituiscono un logico complemento di quelle relative alle dichiarazioni. I flussi massivi sono aggiornati con cadenza mensile o comunque infrannuale e necessitano, come i dati dichiarativi, di essere trattati previamente e strutturati in database al fine della consultazione e dell'analisi.

Molti passi avanti sono stati fatti negli anni ma la condivisione con gli enti territoriali delle banche dati che compongono il Sistema Informativo della Fiscalità va certamente incrementato al fine di garantire alle Regioni la capacità piena di gestire e governare i tributi di propria competenza.

Anche la positiva esperienza delle Convenzioni con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dell'IRAP e dell'Add.le regionale all'IRPEF, in fase di rinnovo, andrebbe integrata con i profili descritti nonché ampliando il patrimonio informativo delle Regioni nell'accesso al Sistema Informativo della Fiscalità non solo come soggetti fruitori delle informazioni ma anche come attori, specie per i profili relativi alla normativa comunitaria in tema di Aiuti di Stato.

3.3 Manovre tributarie e banca dati Politiche fiscali

La disponibilità di banche dati aggiornate e dettagliate sui tributi propri derivati è quindi strumentale all'attivazione di eque ed efficienti politiche fiscali regionali. Le forniture delle dichiarazioni dei redditi ed IRAP costituiscono il fondamento per la valutazione e la stima di ipotesi di manovra fiscale delle regioni, nonché per la quantificazione degli effetti delle politiche fiscali nazionali. Attraverso l'elaborazione delle dichiarazioni fiscali è possibile effettuare simulazioni quantitative su interventi di variazione, distinte per categorie di soggetti passivi, settori di attività, territorio, classe di dimensione economica.

Le dichiarazioni fiscali, tuttavia, apportano una fotografia dei contribuenti regionali che risale, in linea di massima, a tre anni precedenti rispetto al periodo di imposta con riferimento al quale possono essere disposti interventi tributari. In tale lasso di tempo incorrono diverse

variazioni, essenzialmente di tipo economico e normativo. L'andamento generale del ciclo economico o shock settoriali possono modificare sensibilmente la base imponibile attuale rispetto a quella desumibile dalle informazioni dichiarative in possesso delle regioni. Anche le modifiche normative introdotte dallo Stato hanno negli anni modificato in maniera rilevante la dimensione e la struttura dei tributi propri derivati delle regioni.

Le banche dati delle dichiarazioni, per essere maggiormente efficaci ai fini previsionali e di politica fiscale, devono quindi essere integrate da altre informazioni di tipo macroeconomico e normativo, e strutturate in modelli di simulazione idonei allo scopo. Indipendentemente dalle attività messe in atto in questo senso dalle singole Regioni, **potrebbe essere più efficiente un progetto condiviso tra Regioni e Dipartimento delle Finanze, per mettere a fattor comune informazioni, conoscenze e tecnologie in materia economico-fiscale che consentano di disporre una banca dati comune, funzionale ad analisi e simulazioni. Anche la condivisione degli attuali modelli di simulazione utilizzati dal Dipartimento delle Finanze per la stima delle manovre fiscali regionali costituirebbe un passo avanti verso una maggiore trasparenza in questo campo.** In tal senso, si cita anche la **necessità da parte delle Regioni di disporre, in corrispondenza degli interventi sui tributi regionali disposti da provvedimenti statali, di pronte quantificazione dei relativi effetti finanziari, con particolare riferimento a quelli sui gettiti delle manovre.**

4. Evasione fiscale: attribuzione del gettito e ruolo delle Regioni

In materia di lotta all'evasione fiscale, un elemento importante della riforma federalista che non ha ancora trovato attuazione è l'attribuzione dei gettiti da recupero fiscale con riferimento al "concorso della Regione" nell'attività di recupero in materia di compartecipazione IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione.

Posto che il gettito derivante dall'attività di lotta all'evasione, in un ordinamento federalista, dovrebbe essere attribuito in relazione alla quota del tributo compartecipato assegnato ai vari Livelli di Governo, per rimanere nell'alveo della norma che prevede un "concorso" regionale, tale principio potrebbe essere realizzabile attraverso la condivisione tra Regioni e Stato delle linee di indirizzo relative alla lotta all'evasione o nella definizione a livello territoriale di obiettivi e risorse da impiegare. Tale prerogativa delle Regioni, che era stata introdotta in una delle prime bozze della riforma, successivamente non è stata recepita. Attualmente, le Regioni possono solo concordare a livello territoriale, in sede di Convenzione con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dell'Irpef e dell'Irap, i criteri generali che devono ispirare l'attività

di controllo. Nei fatti, tuttavia, tale potere è limitato dalla presenza di direttive nazionali che sono già preventivamente stabilite senza il concorso delle Regioni.

La stessa legge 42/2009, nel definire i caratteri dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha inteso affermare un ruolo primario di tali soggetti istituzionali nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, con l'obiettivo di favorire una piena e concreta responsabilizzazione degli stessi non solo nella manovrabilità delle proprie fonti di finanziamento, ma anche nel recupero delle risorse all'interno dell'ambito territoriale di riferimento. La legge afferma infatti i principi di "coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale" e di "reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli Enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi".

Secondo quanto riportato nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva relativa all'anno 2020, dalle norme citate traspare la scelta del legislatore di "affermare la necessità di definire un modello di gestione che, pur mantenendo una natura unitaria, risulti orientato a canoni di flessibilità e di integrazione tali da favorire una efficace interazione tra i diversi attori della fiscalità".

Per rendere attiva la collaborazione tra livelli di governo nella lotta all'evasione, risulta fondamentale rendere disponibili e condivise a tutti gli enti interessati le banche dati in materia fiscale.

Nella lotta all'evasione, particolare importanza rivestono i servizi e le funzioni a supporto dell'identificazione dei soggetti d'imposta e delle basi imponibili: un ruolo rilevante è attribuibile alla **possibilità, per le Regioni, di consultare – anche massivamente – l'Anagrafe della Popolazione Residente ancora oggi preclusa**. Tale possibilità consente un'azione mirata al contrasto all'evasione, oggi affievolita, per le persone fisiche, dalla carenza di una informazione aggiornata del domicilio fiscale dei contribuenti.

Nell'ottica dell'attuazione dell'autonomia finanziaria delle regioni, sarebbe opportuno anche attribuire alle stesse i proventi derivanti da istituti deflativi del contenzioso realizzati in sostituzione dell'accertamento formale.

Infatti tali provvedimenti, che sono tesi ad agevolare l'introito di crediti tributari, accordando riduzioni o agevolando l'adempimento del contribuente, e cui negli ultimi anni l'Agenzia ha fatto ricorso in maniera sempre maggiore, impattano anche su gettiti di potenziale recupero fiscale attribuibili alle Regioni tramite le usuali procedure di controllo.

Nel merito la scelta del Governo di ridurre il contenzioso è apprezzabile; tuttavia allo stesso tempo non si possono disconoscere gli effetti che tale politica può produrre sull'entità delle entrate da controllo fiscale che, ai sensi dell'articolo 9 c. 1 del d.lgs. 68/2011, sono attribuite alle Regioni.

5. Ulteriori considerazioni in merito all'accesso condiviso alla banche dati nazionali

La Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico specifica che sulla base del principio che il riutilizzo dei dati pubblici deve essere gratuito, devono essere realizzati i seguenti obiettivi:

1. aumento dell'offerta di dati pubblici a fini di riutilizzo, estesa anche ai dati della ricerca finanziata con fondi pubblici, così da renderli più facilmente disponibili anche per le start-up e le piccole e medie imprese;
2. disponibilità di dati dinamici in tempo reale dopo la raccolta e di set di dati con un impatto economico particolarmente elevato tramite interfacce API (*Application Programming Interfaces*) adeguate;
3. determinazione di tariffe, ove necessarie, secondo il criterio del costo marginale del servizio reso, maggiorato di un utile ragionevole sugli investimenti;
4. introduzione di misure di contenimento di nuove forme di accordi di esclusiva o disposizioni limitative della possibilità di riutilizzo dei dati pubblici.

Al fine di poter esercitare il principio del "*Once Only*", definito diritto fondamentale del cittadino che approccia i servizi della pubblica amministrazione, **si ritiene utile disporre dell'accesso condiviso ad ulteriori banche dati, anche di materie non strettamente fiscali.** Si segnalano in particolare le seguenti:

- **Banche dati INPS:**
 - o delle "Libere Professioni/Ditte individuali";
 - o Emens, per avere principalmente l'organico della singola azienda;
 - o banca dati dei percettori per le politiche passive regionali;
 - o banca dati delle invalidità (per la gestione dei disabili);
- **Anagrafe Nazionale degli Studenti e degli studenti universitari e laureati**
- **banca dati degli esoneri autocertificati per premio Inail (collocamento mirato);**
- **Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR);**
- **Repertorio nazionale dati territoriali (RNDT);**

-
- **base dati catastale.** Le informazioni catastali presentano elevate possibilità di utilizzo per via delle caratteristiche di uniformità, elevato dettaglio ed ufficialità dei dati censuari e cartografici che le costituiscono, completando gli archivi amministrativi ed ambientali sia a livello regionale sia locale.
 - **il Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINFI)**

Si ritiene, inoltre, opportuno estendere il servizio di richiesta DURC (Documento di Regolarità Contabile emesso da INAIL o INPS) anche per i liberi professionisti con partita IVA, che non hanno obbligo di dichiarazione IVA o che fanno parte di regimi fiscali agevolati, non iscritti alle casse INPS.

Riguardo alla strategia di sviluppo prevista nel PNRR, con particolare riferimento al Cloud nazionale, sebbene la visione del Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale sia condivisibile, bisogna considerare che molte regioni hanno già costruito *data center* con fondi europei, con vincolo dell'esistenza degli stessi per almeno 5 anni. Per le Regioni che hanno costituito delle *in-house*, è necessario sapere se tali società possono essere coinvolte nel processo in questione oppure se, dopo il percorso di accreditamento, quanto realizzato dovrà essere dismesso.

Inoltre, si segnala che la strategia Cloud Nazionale non affronta il tema della transizione e l'impatto tecnico/economico per le Pubbliche Amministrazioni. Sarebbe opportuno definire, sin d'ora come verrà affrontata la transizione al Cloud, il necessario refactory tecnologico degli applicativi e con quali risorse.

Si ritiene, infine, di fondamentale importanza instaurare un dialogo tecnico tra Ministero e Commissioni competenti della Conferenza delle Regioni, al fine di approfondire gli aspetti e i riflessi della strategia presentata sulle Amministrazioni regionali.