

VERSIONE PROVVISORIA



**Indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria
nella prospettiva del federalismo fiscale**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**Roma, 22 luglio 2010
Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria**

- 1 Premessa**
- 2 L'informazione statistica sui bilanci e i fabbisogni**
 - 2.1 Entrate tributarie e bilanci degli enti locali e territoriali*
 - 2.2 La determinazione dei fabbisogni e i meccanismi perequativi*
- 3 La sostenibilità sul territorio**
 - 3.1 Le risorse proprie*
 - 3.2 differenze socio-economiche e perequazione*
- 4 L'utilizzo di dati amministrativi per fini statistici**
 - 4.1 Le fonti fiscali e il loro utilizzo da parte dell'Istat*
 - 4.2 Tipologia di trattamento dei dati amministrativi e loro qualità*
 - 4.3 L'accessibilità delle fonti*

Allegati:

- 1. Dossier “Le stime nazionali e regionali sull’economia sommersa”**
- 2. Tavole statistiche**
- 3. Documentazione**

1 Premessa

Questa audizione è la quarta dal novembre 2008 cui l'Istat è chiamato a riferire sul tema del federalismo fiscale, comprendendo il disegno di legge sul riordino della contabilità pubblica¹. L'Istat partecipa anche alla Commissione tecnica paritetica sull'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) prevista dalla L. 42/2009, ed è rappresentato nel Comitato per i principi contabili istituito con la L. 196/2009.

Ricordo questi fatti perché testimoniano della consapevolezza, da parte del Parlamento, che l'informazione statistica ha un ruolo essenziale nel definire criteri operativi appropriati per il decentramento della fiscalità e la ripartizione di entrate che attualmente sono raccolte e, in parte, gestite a livello centrale. Su ciò vorrei esprimere il mio apprezzamento e, nel contempo, assicurare che l'Istituto Nazionale di Statistica sta facendo ogni sforzo per adempiere all'impegno a servizio del Paese richiesto da questi passaggi delicati di innovazione legislativa.

Ho menzionato le precedenti audizioni e le altre attività anche per richiamare alcuni aspetti di ordine generale che si collegano alle richieste conoscitive specifiche di questa Commissione. Infatti, la costruzione di un sistema informativo adeguato a rendere operativo ed efficiente il decentramento fiscale è ancora incompiuta, anche se in alcuni ambiti si stanno realizzando progressi notevoli, di cui parlerò tra breve. Al tempo stesso, alcuni tra gli aspetti problematici sollevati nelle precedenti audizioni non sono stati finora affrontati pienamente – penso, in particolare, ai problemi di governance, quali l'armonizzazione dei criteri contabili, che pure è stata ribadita anche nella L.196/2009 – mentre l'attività di alcuni dei gruppi di lavoro COPAFF e dello stesso comitato per i principi contabili è ancora all'inizio. Anche su questi punti tornerò brevemente in seguito.

¹ "Indagine conoscitiva nell'ambito della proposta di legge c. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica" (<http://www.istat.it/istat/audizioni/220909/index.html>); "Esame del disegno di legge C. 2105 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale" (<http://www.istat.it/istat/audizioni/130209/index.html>); "Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale" (<http://www.istat.it/istat/audizioni/171108/index.html>)

Venendo alle richieste d'informazione della Commissione, queste possono ricondursi a tre ambiti distinti, intorno ai quali articolerò il mio intervento:

- la disponibilità di dati statistici finalizzati alla ricognizione della situazione di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali, dei fabbisogni a livello territoriale e di supporto ai criteri di distribuzione delle risorse;
- la sostenibilità del federalismo, intesa in termini di divario nelle condizioni economiche di partenza tra diverse aree del paese, di potenzialità fiscali e di costi;
- l'accessibilità e la fruibilità delle informazioni disponibili negli Archivi amministrativi gestiti dalla Sogei e, in particolare, dell'Anagrafe tributaria, di cui l'Istat è uno dei principali utenti.

Su questi temi, si allega anche una scelta di materiali comprendente alcune delle pubblicazioni più recenti dell'Istituto, nonché note informative e tavole di dati predisposte *ad hoc*.

2 L'informazione statistica sui bilanci e i fabbisogni

2.1 Entrate tributarie e bilanci degli enti locali e territoriali

Una delle richieste avanzate per quest'audizione riguarda la disponibilità di informazioni in serie storica sui tributi degli Enti Locali, in particolare sull'ICI, nelle diverse ripartizioni territoriali. I dati sono forniti nell'Allegato 2 insieme ad alcuni indicatori utili ai fini dell'analisi e ad altre informazioni sulle entrate e i bilanci di comuni, province e Regioni. Al riguardo, vorrei menzionare, sia pure in maniera sintetica, alcuni aspetti relativi ai contenuti e ai processi di costruzione dell'informazione da parte dell'Istat, che ritengo d'interesse per questa Commissione.

Anzitutto, le informazioni di contenuto. In termini molto generali, possiamo distinguere alcune tendenze di fondo e diverse specificità nell'andamento delle entrate tributarie dei diversi livelli di governo. Per l'insieme delle Amministrazioni locali, il livello di autonomia tributaria – misurato come quota delle entrate fiscali in rapporto al totale delle entrate – è cresciuto nel tempo, con alcune discontinuità legate all'introduzione di tributi specifici e di quote su quelli statali, passando da un livello medio appena sopra il 10 per cento negli anni Ottanta, al 26,2 per cento negli anni Novanta, fino a oltre il 40 per cento degli anni più recenti.

Il grado di dipendenza erariale degli Enti Locali, misurato come quota dei contributi e trasferimenti statali sul totale delle entrate correnti, per i Comuni era intorno al 15

per cento nel 2005-2006 ed è salito al 26-27 per cento nel biennio successivo, a causa dell'abolizione parziale dell'ICI; per le province, invece, è sceso dall'11,5 per cento nel 2005 a meno del 10 per cento nel 2008. A questi dati aggregati, come si vedrà, corrisponde una situazione notevolmente diversificata sul territorio.

In merito alle caratteristiche dei dati prodotti dall'Istat, va in primo luogo sottolineato che la fonte dei dati è rappresentata dal Ministero degli Interni. Infatti, i Comuni, ma l'iter è analogo anche per le Province, sono tenuti a trasmettere alle Prefetture dei *certificati del conto di bilancio*, redatto in termini finanziari, entro il 30 di giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Purtroppo, molti enti non adempiono a quest'obbligo nei tempi stabiliti e un certo ritardo nella disponibilità dei dati è anche dovuto anche alla necessità di verifiche formali sull'informazione trasmessa che, in diversi casi, portano a successive integrazioni da parte degli enti locali. Di conseguenza, le operazioni di raccolta e validazione dei dati da parte del Ministero tipicamente si estendono fino all'inizio dell'anno seguente e, in alcuni casi, alla primavera.

L'Istat elabora i dati dei bilanci nel giro di poche settimane, realizzando due tipi distinti di informazione statistica. Anzitutto, i bilanci finanziari degli enti locali vengono pubblicati in forma aggregata dopo un'operazione di riclassificazione parziale, controllo, aggiustamento e riporto all'universo per tenere conto dell'informazione mancante (i dati di sintesi dei bilanci 2008 di province e comuni, in questa forma, sono stati pubblicati dall'Istat nel giugno 2010 - v. Allegato 3). Un lavoro più complesso di riclassificazione viene poi operato dalla Contabilità nazionale, verificando i dati elementari, riconducendo le poste di bilancio a quanto previsto dal regolamento europeo sui conti nazionali (SEC 95) e trasformando il bilancio finanziario in un bilancio di competenza secondo il criterio *accrual* (ratei di competenza). In molti casi, infatti, gli enti locali e le stesse Regioni presentano impropriamente tra le entrate tributarie voci che andrebbero classificate altrimenti (un esempio è il gettito dalla raccolta e trattamento dei rifiuti). Anche in questo caso, i conti delle amministrazioni pubbliche locali sono già disponibili per il 2008 (v. Allegato 2).

La questione della tempestività e della robustezza dell'informazione, soprattutto se dall'aggregato nazionale si desidera scendere a livelli di dettaglio maggiore, è naturalmente collegata all'affidabilità dei bilanci degli enti. Questo è uno degli aspetti critici sui quali l'Istat ha espresso il proprio parere nelle Audizioni relative alla legge delega e a quella di riforma contabile. Rinviando a tali documenti per un maggior dettaglio, preme sottolineare anche in questa sede le perplessità per la produzione di informazione statistica che comporterebbero misure quali il passaggio alla rendicontazione per cassa senza mantenere quella finanziaria

attuale, e la contemporanea introduzione in via puramente “sperimentale” di una contabilità di tipo commerciale, previste dalla L.196/2009.

2.2 La determinazione dei fabbisogni e i meccanismi perequativi

Un'altra delle richieste pervenute all'Istat per questa Audizione fa riferimento alle informazioni statistiche per l'analisi dei costi standard e le relative applicazioni. Purtroppo, non mi è possibile dare una risposta esaustiva, in quanto la definizione di questi aspetti è responsabilità della COPAFF, la cui attività è ancora in corso. Posso invece rendicontare sull'attività svolta fin qui dall'Istituto nell'ambito dei gruppi di lavoro della COPAFF. In particolare, con riferimento alla prima fase d'attività, propedeutica alla definizione dei costi standard, vorrei ricordare il set di indicatori di contesto, per la cui definizione l'Istat ha avuto un ruolo di primo piano², anche in termini di responsabilità diretta nella loro elaborazione. Si tratta di un sistema di 101 indicatori, così ripartiti:

- 19 per l'area “Contesto generale”, che copre insieme aspetti di natura territoriale, demografica e socio-economica;
- 25 per l'area “Istruzione”, che prende in considerazione sia la dotazione infrastrutturale che la partecipazione e l'efficacia del sistema formativo;
- 16 per l'area “Sanità”, che abbraccia aspetti rilevanti per il fabbisogno di servizi sanitari – dalle caratteristiche demografiche e relative agli stili di vita della popolazione all'offerta di servizi e ai tassi di mortalità generici e specifici;
- 12 per l'area “Assistenza”, parzialmente sovrapponibile alla precedente, che fa riferimento a caratteristiche della popolazione (età, disabilità, condizioni di disagio) e alla disponibilità di asili nido;
- 29 per l'area “Mobilità locale”, che include sia la domanda che l'offerta delle diverse tipologie di servizi di trasporto e mobilità in area urbana e locale.

La lista aggiornata di indicatori, fonti, livello di dettaglio territoriale e disponibilità in serie storica acclusa alla relazione finale del gruppo di lavoro COPAFF è riportata nell'Allegato 2.

Parzialmente connesso a tale attività, anche se orientato alla questione delle necessità di perequazione, è il lavoro svolto dall'Istat nell'ambito del gruppo di lavoro COPAFF sulle dotazioni di infrastrutture, che, seguendo il dettato dell'Art. 22 della L.42/2009, ha messo mano alla identificazione di indicatori sulla dotazione

² Il gruppo di lavoro è stato coordinato dall'Istat. Gli altri membri sono: Presidenza del consiglio dei ministri; Dipartimento per gli Affari Regionali; Ministero dell'interno; Ministro per le riforme per il federalismo; Agenzia delle entrate; Regione Lombardia; Regione Liguria; Regione Emilia-Romagna; Regione Lazio; Istituto di studi e analisi economica (ISAE); Unione delle province italiane (UPI); Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)

fisica e l'accessibilità a livello locale, delle “strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali”, in funzione delle caratteristiche del territorio.

3 La sostenibilità sul territorio

3.1 Le risorse proprie

Considerando i dati fiscali forniti nell'Allegato 2, può osservarsi che gli enti locali del Mezzogiorno, nel loro insieme, presentano un livello inferiore di autonomia impositiva e tributaria rispetto a quelli del Centro-Nord. Questo dipende da fattori sia di entrata che di spesa. Nel primo caso, infatti, le entrate tributarie pro-capite sono sostanzialmente inferiori rispetto alla media nazionale con riferimento sia ai Comuni che alle Province e le Regioni. Questa differenza è molto maggiore per le imposte il cui gettito è legato all'attività economica (es. IRAP, addizionali IRPEF), mentre si riduce notevolmente quando si tratta di entrate agganciate ai consumi, e segnatamente a consumi di base che non variano molto in funzione del reddito (addizionale sull'energia elettrica, o sulla benzina). Va poi notato come l'impatto della soppressione dell'ICI per la prima casa d'abitazione sia stato molto minore nel Mezzogiorno rispetto ad altre parti del Paese.

A questa minor capacità impositiva corrisponde un grado di dipendenza erariale sostanzialmente superiore rispetto al resto del Paese e, nel caso dei Comuni, anche una maggior rigidità strutturale,³ dovuta all'incidenza più elevata delle spese per il personale e delle spese per il rimborso dei prestiti, particolarmente nelle Isole, dove raggiunge livelli quasi doppi rispetto al Centro-Nord.

3.2 Differenze socio-economiche e perequazione

Nell'Audizione relativa al DDL 2105/2009, cui si rimanda, l'Istat ha già sottolineato come l'attuazione del federalismo, in ragione delle funzioni delegate (istruzione, prestazioni sociali), per ragioni demografiche ed economiche insieme comporti un forte impiego di risorse a livello locale nelle aree del Mezzogiorno, che al tempo stesso sono quelle che dispongono di minor capacità fiscale. L'ampliamento della capacità fiscale attraverso l'emersione del sommerso è uno degli argomenti sui quali è richiesto un contributo informativo da parte dell'Istat.

³ quota delle spese per il personale e il rimborso dei prestiti sulle entrate correnti

Riguardo alle dimensioni e l'andamento dell'economia sommersa, l'Istituto ha appena pubblicato i dati nazionali relativi al 2008 sul valore aggiunto e l'occupazione per settore d'attività, con alcune informazioni sulle tipologie di sommerso economico che solo in prima approssimazione possono essere lette come potenziale base imponibile. L'informazione a livello territoriale, invece, è limitata all'occupazione ed è disponibile fino al 2007 (l'aggiornamento al 2008 è previsto a settembre). Nel Dossier allegato su *Le stime dell'economia sommersa a livello nazionale e regionale*, cui rimando, è contenuta la documentazione disponibile su questo tema, insieme con alcune informazioni sulle metodologie di stima relative a valore aggiunto e base imponibile. Ricordo qui che l'occupazione non regolare nel Mezzogiorno, in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno, è stimata pari al 18,3 per cento del totale, contro livelli compresi tra l'8,6 e il 10,2 per cento nelle altre ripartizioni. Anche nel Mezzogiorno, livelli e andamenti sono diversificati tra le regioni: nel periodo 2001-2007, a un calo fino a un livello dell'11,5 per cento in Abruzzo, e del 17,3 per cento in Campania, è infatti corrisposto un aumento fino al 19,4 per cento in Molise e al 27 per cento in Calabria. Purtroppo non siamo in grado al momento di fornire informazioni dirette recenti sul valore aggiunto sommerso a livello territoriale: queste potranno essere aggiornate solo al termine dei lavori di revisione dei conti nazionali per l'introduzione della nuova classificazione delle attività economiche ATECO 2007, prevista per la fine del 2011.

Nel novero dell'informazione statistica territoriale è già disponibile la stima anticipata per il 2009 del Pil e di alcuni aggregati economici per ripartizione territoriale, mentre i conti economici regionali dettagliati sono aggiornati fino al 2008. Questi ultimi consentono di affrontare un altro dei punti di interesse conoscitivo della Commissione, ovvero la vulnerabilità delle regioni del Mezzogiorno in termini di saldi nell'interscambio con l'esterno, ottenibile come rapporto tra le importazioni nette di beni e servizi e il Prodotto interno lordo regionale. Con riferimento al 2008, a fronte di un saldo nazionale leggermente negativo (pari al -1,3 per cento del Pil) i dati ripartizionali oscillano da un valore positivo e pari al 7 per cento nel Nord-ovest a quello, negativo, di quasi il 22 per cento rilevato per il Mezzogiorno. Senza entrare ora nel merito del complesso dei divari socio-economici territoriali, segnalo come fonti informative – da cui si ricava una misura di vulnerabilità di tenore analogo – anche le statistiche territoriali più

recenti sul reddito e sulla diffusione della povertà (Allegato 3), e alcune tavole estratte dai Conti regionali, con indicatori calcolati *ad hoc* (Allegato 2).⁴

4 L'utilizzo di dati amministrativi per fini statistici

L'Istat utilizza già da molti anni archivi amministrativi per alimentare i propri processi di produzione statistica, in sostituzione e integrazione dei dati di indagine. Questa linea di indirizzo fa parte delle strategie dell'istituto mirate ad accrescere la base informativa per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e il miglioramento della qualità, ma con una forte attenzione al contenimento dei costi da sostenere per la produzione statistica pubblica e la riduzione del carico statistico per i soggetti chiamati a fornire l'informazione. In Italia, l'utilizzo della fonte amministrativa è particolarmente notevole per la stima di indicatori di natura strutturale e congiunturale nelle statistiche economiche: il ruolo rilevante delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni nel tessuto economico, infatti, renderebbe il ricorso esclusivo alle indagini dirette particolarmente oneroso, richiedendo campioni di numerosità elevata.

4.1 Le fonti fiscali e il loro utilizzo da parte dell'Istat

L'Istat ha programmato l'acquisizione nel 2010 di un elevatissimo numero di fonti amministrative (vedi Allegato 2), grazie alle norme vigenti sull'accesso agli archivi da parte dell'Istituto e a quanto concordato bilateralmente, attraverso appositi protocolli d'intesa per l'interscambio dei dati, in particolare col Ministero dell'Economia e delle Finanze. La tipologia delle fonti amministrative richieste è ampia e diversificata: insieme alle basi dati anagrafiche e fiscali, comprende anche gli archivi di natura previdenziale e quelli delle camere di commercio. Queste fonti sono utilizzate regolarmente per la produzione di statistiche su fenomeni socio-economici e, tra le applicazioni più recenti, va menzionato il ruolo dei dati di fonte amministrativa (catasto, Anagrafe tributaria) a supporto dei prossimi censimenti, che dovrebbe condurre a un abbattimento dei costi e al miglioramento della qualità. Inoltre, le fonti in questione costituiscono il nucleo portante di nuovi progetti per la creazione di strumenti di supporto alle politiche nazionali e locali, quali il *Registro nazionale delle persone fisiche*, necessario per una gestione economica e di qualità delle statistiche campionarie sulle famiglie; il *Sistema informativo integrato di dati amministrativi per l'analisi e il monitoraggio dei mercati del lavoro locali*; gli *Archivi satellite del Registro statistico delle imprese attive*, riguardanti diverse tematiche economiche e sociali.

⁴ Alcune variabili di base dei conti nazionali, (valore aggiunto, occupazione) sono anche calcolate e diffuse a livello provinciale: l'ultimo dato disponibile è, al momento attuale, il 2007. Da notare anche l'Atlante dei Comuni, che costituisce una collazione di informazioni di natura diversa al livello territoriale più fine.

4.2 Tipologia di trattamento dei dati amministrativi e loro qualità

La qualità dei dati amministrativi forniti all'Istat, vista in termini di coerenza delle informazioni registrate rispetto ai fenomeni rappresentati o ad altre fonti di dati connessi, dei tempi di disponibilità dei dati rispetto alla data di riferimento delle informazioni, di copertura delle popolazioni rappresentate, si attesta su livelli da considerare complessivamente congrui e di rilevante affidabilità e robustezza, rispetto agli specifici impieghi dell'Istituto. Ulteriori miglioramenti di qualità e l'ampliamento delle applicazioni possibili sono ottenibili attraverso una più stretta collaborazione con i detentori delle fonti, finalizzata a realizzare adattamenti mirati delle nomenclature amministrative alle nomenclature statistiche (regole di rilevazione, definizioni dei concetti da associare alle variabili statistiche, classificazioni utilizzate per la codifica delle variabili). Iniziative in tal senso sono state già realizzate e altre sono previste. Un'estensione significativa di queste esperienze potrà consentire una rilevante riduzione dei tempi di trasformazione degli archivi amministrativi delle Agenzie fiscali e di altri enti pubblici in archivi statistici, ovvero per compiere i processi di validazione necessari per un corretto impiego statistico di questi archivi⁵. Le regole e le metodologie utilizzate per la trasformazione degli archivi amministrativi in basi di dati direttamente utilizzabili a fini statistici potranno essere semplificate prendendo in considerazione il punto di vista statistico fin dalla fase di progettazione della modulistica e delle procedure di trattamento e archiviazione delle informazioni amministrative. Un esempio positivo, riconosciuto come modello a livello europeo, è quello realizzato per le statistiche Intrastat, prevedendo una modulistica e modalità di raccolta dei dati sugli operatori commerciali con l'estero che tengono conto contemporaneamente delle esigenze di natura fiscale e statistica.

4.3 L'accessibilità delle fonti

L'accessibilità ai dati amministrativi per uso statistico è garantita all'Istat dalle norme vigenti. In concreto, l'accesso da parte dell'Istat è favorito dall'utilizzo di canali telematici che ne garantiscono la fruibilità e la sicurezza, in relazione a quanto dettato dalle norme sulla protezione dei dati personali. I dati richiesti dall'Istat sono generalmente forniti con una buona tempestività, che tuttavia si sta cercando di migliorare ulteriormente attraverso una collaborazione fattiva che tenga conto delle esigenze programmatiche di tutti gli enti coinvolti, che assicuri il rispetto dei rispettivi impegni ed il contenimento dei costi.

⁵ In particolare, i dati registrati negli archivi amministrativi vanno sottoposti a verifiche di coerenza *interna*, con le informazioni connesse contenute nello stesso archivio, e di coerenza *esterna*, con le informazioni registrate in altri archivi amministrativi e statistici.

Per il futuro, l'Istat si propone di costruire un sistema informativo integrato nazionale di basi di dati amministrativi e statistici resi congrui con gli schemi definatori del sistema statistico europeo, cui gli enti del Sistema Statistico Nazionale possano attingere per le loro esigenze conoscitive con la garanzia dell'omogeneità e della comparabilità dell'informazione.