

Doc. XVI-bis
n. 7

COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL PERIODO
APRILE 2003-LUGLIO 2004

Approvata nella seduta del 29 luglio 2004

—————
Trasmessa alle Presidenze il 29 luglio 2004
(ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati)
—————

INDICE

	<i>Pag.</i>
1) L'attività della Commissione sull'anagrafe tributaria nel periodo 2 aprile 2003-luglio 2004: dati statistici	5
2) L'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria	7
2.1) Risultati raggiungibili attraverso la creazione di una rete integrata per lo scambio di dati fiscali	7
2.2) Armonizzazione fiscale e scambio di dati	8
2.3) Raccolta dei dati e tutela della riservatezza	9
2.4) Modalità tecniche di trasmissione dei dati	10
2.5) Allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi Stati	10
2.6) Creazione di un organismo infracomunitario e ruolo svolto dall'ordinamento italiano	11

**RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA***1) L'attività della Commissione sull'anagrafe tributaria nel periodo 2 aprile 2003-luglio 2004: dati statistici.*

La Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, costituitasi il 29 novembre 2001, ha approvato il 26 marzo 2003 una relazione ai sensi dell'articolo 143 comma 1 sull'attività svolta sino a quel momento.

Dopo l'approvazione di tale documento, la Commissione ha deliberato il 2 aprile 2004 lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria. L'indagine si è svolta dal 2 aprile 2003 al 6 aprile 2004.

Nel corso dell'indagine sono state svolte 20 sedute in plenaria, per un totale di oltre 12 ore. L'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi si è riunito 6 volte per un totale di 1 ora e dieci minuti. Nell'ambito dell'indagine è stata inoltre svolta una missione a Bruxelles nelle giornate del 28 e del 29 gennaio 2004, nell'ambito della quale hanno avuto luogo incontri di una delegazione della Commissione sia con il direttore generale della direzione generale TAXUD (Tassazione e unione doganale), Robert Verrue, sia con una delegazione della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo.

Si riporta, qui di seguito, l'elenco cronologico delle sedute effettuate dalla Commissione:

seduta del 2 aprile 2003: deliberazione dell'indagine conoscitiva e relativo programma;

seduta del 18 giugno 2003: audizione del Presidente della SOGEI IT S.p.A, Avvocato Sandro Trevisanato, dei componenti del Consiglio di amministrazione e dell'Amministratore delegato, ingegner Nicola Cajano;

seduta del 2 luglio 2003: audizione del Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri;

seduta del 9 luglio 2003: audizione di rappresentanti della Corte dei Conti e di rappresentanti della Banca d'Italia;

seduta del 16 luglio 2004: audizione di rappresentanti del Cnel;

seduta del 1° ottobre 2003: audizione del Presidente, avvocato Sandro Trevisanato, dell'Amministratore delegato, ingegner Aldo Ricci, della Sogei S.p.A.,

seduta dell'8 ottobre 2003: audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali, avvocato Andrea Manzitti;

seduta del 15 ottobre 2003: audizione del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, onorevole Manlio Contento;

audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Mario Andrea Guaiana;

seduta del 29 ottobre 2003: audizione del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, dott. Lucio Stanca;

seduta del 5 novembre 2003: audizione del Capo del III Reparto Operazioni del Comando generale della Guardia di Finanza, Generale di Brigata Pasquale Debidda e del Capo Ufficio Telematica Colonnello Antonio Carelli;

seduta dell'11 novembre 2003: audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Professor Giuseppe Tesauo;

seduta del 20 novembre 2003: audizione del Professor Tommaso Di Tanno;

seduta del 3 dicembre 2003: audizione del Professor Gennaro Terracciano;

seduta del 21 gennaio 2004: audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Professor Stefano Rodotà.

seduta dell'11 febbraio 2004: audizione del Presidente della SOGEI IT S.p.A, Avvocato Sandro Trevisanato;

seduta del 18 febbraio 2004: comunicazioni del Presidente sulla missione svolta a Bruxelles nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria;

seduta del 24 marzo 2003: esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria;

seduta del 31 marzo 2003: seguito esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria;

seduta del 6 aprile 2004: seguito esame e approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria.

2) *L'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria.*

Dagli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti dalla Commissione nell'indagine sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, — svolta nel primo scorcio della legislatura — era emerso come la realizzazione di forme di armonizzazione o coordinamento dei sistemi fiscali nazionali, in primo luogo nell'ambito dell'Unione europea, possono avere l'effetto di produrre una più efficace lotta all'evasione fiscale nonché di circoscrivere i comportamenti volti, mediante tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, a superare l'obbligo dell'adempimento e come a tal fine sia necessario disporre di una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le corrispondenti istituzioni degli altri Paesi.

L'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria, deliberata nella seduta 2 aprile 2003 e conclusasi con l'approvazione del documento conclusivo il 6 aprile 2004, ha quindi avuto come finalità quella di operare una ricognizione degli strumenti normativi e amministrativi esistenti nell'ambito dell'Unione europea in materia di scambio di dati fiscali, al fine di verificarne l'applicazione sul campo, nonché quello di effettuare una valutazione delle prospettive per il rafforzamento e l'ampliamento degli strumenti stessi. Tale attività ricognitiva si è dimostrata di notevole utilità anche in virtù di una certa "carenza pubblicistica" che si è riscontrata nella materia esaminata.

Si è proceduto, inoltre, ad un monitoraggio delle attività svolte dalla S.O.G.E.I s.p.a, la società concessionaria del servizio di gestione dell'anagrafe tributaria. Ciò ha consentito di evidenziare in che misura le peculiarità del sistema italiano in materia di gestione di dati rilevanti ai fini fiscali possono contribuire alla realizzazione di una rete integrata europea.

Si evidenziano di seguito i punti cardine emersi nel corso dello svolgimento dell'indagine.

Risultati raggiungibili attraverso la creazione di una rete integrata per lo scambio di dati fiscali.

L'indagine ha permesso di appurare che lo scambio di informazioni in materia fiscale a livello europeo può consentire il raggiungimento di un primo importantissimo risultato, ovvero la prevenzione di comportamenti volti, mediante il ricorso a tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, ad attenuare o ad escludere l'adempimento dell'obbligo tributario.

Lo scambio di informazioni in materia fiscale costituisce peraltro uno degli elementi cardine per la realizzazione del mercato comune, in quanto, come sottolineato dal direttore generale della direzione TAXUD della Commissione europea Verrue durante la missione svolta dalla Commissione a Bruxelles, attraverso lo scambio di dati è

possibile arginare fenomeni come l'evasione e l'elusione fiscale, che violano le quattro libertà fondamentali sulle quali si basa il mercato comune.

Oltre ad essere di straordinaria utilità per le amministrazioni nazionali, la condivisione di informazioni fiscali, se opportunamente organizzata, potrebbe inoltre dimostrarsi di grande importanza anche per le istituzioni europee, in particolare per la Commissione.

La disponibilità di dati aggiornati ed articolati in materia potrebbe avere, infatti, una funzione di supporto per la stessa attività legislativa comunitaria, soprattutto ai fini delle scelte di politica fiscale delle istituzioni, le quali sarebbero poste nelle condizioni di meglio valutare le conseguenze che tali scelte determineranno sul gettito e sulla pressione fiscale nei vari Paesi membri.

Armonizzazione fiscale e scambio di dati.

Uno dei temi che sono stati maggiormente al centro dell'attenzione dell'indagine conoscitiva è quello della connessione tra la materia dell'armonizzazione fiscale e quella dello scambio di dati fiscali.

In altri termini, una delle finalità dell'indagine è stata quella di verificare se la realizzazione di una rete integrata che permetta lo scambio di informazioni fiscali a livello europeo presupponga necessariamente l'esistenza di normative fiscali omogenee a livello europeo.

Al riguardo, appurato che la materia fiscale rientra tra le materie sulle quali i Paesi membri, in base al testo vigente del trattato CEE, decidono all'unanimità, l'indagine ha permesso in primo luogo di evidenziare che allo stato attuale lo scambio di informazioni funziona in modo complessivamente soddisfacente in quei settori, quali l'IVA, le accise e le dogane, caratterizzati da una elevata armonizzazione delle normative nazionali.

Nel settore delle imposte dirette, invece, in cui sono stati finora realizzati limitati interventi di coordinamento delle legislazioni sostanziali, non esistono efficaci strumenti per lo scambio automatico di informazioni.

Nonostante ciò, dall'indagine è comunque emersa, nel corso delle varie audizioni svolte, l'opinione generale secondo la quale la creazione di una rete integrata a livello europeo per lo scambio di dati fiscali non è necessariamente dipendente dalla uniformazione delle normative nazionali in materia fiscale.

A tal proposito, nel documento conclusivo approvato dalla Commissione è stata richiamata l'osservazione, formulata dai rappresentanti della Banca d'Italia, in base alla quale l'utilità dell'anagrafe tributaria è maggiore quanto minore è l'armonizzazione fiscale, dato che la libertà di movimento di capitali all'interno dell'Unione europea, resa piena ed effettiva con l'introduzione della moneta unica, comporta un accrescimento del rischio dell'elusione fiscale.

Quale esempio di scambio di informazioni fiscali non collegato alla armonizzazione della normativa fiscale relativa è stata citata la direttiva 2003/48/CE, che prevede un sistema di scambio di infor-

mazioni tra gli Stati membri sui redditi da risparmio dei non residenti, che entrerà in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2005, senza armonizzazione dei relativi sistemi nazionali di tassazione.

È stato inoltre ricordato che gli ostacoli maggiori allo scambio di informazioni in materia di imposte dirette derivano dalla difficoltà di trovare elementi comuni nei vari sistemi di imposizione diretta.

Sono state peraltro individuate, nell'ambito dell'imposizione diretta, delle categorie di redditi che consentono uno scambio di informazioni: si tratta delle rendite finanziarie le quali, rientrando comunque nel controllo delle autorità bancarie dei singoli Paesi, possono essere monitorate senza particolari vincoli di sorta.

Si è quindi evidenziata l'importanza di concentrare l'attenzione sullo scambio dei dati relativo alle rendite finanziarie, attività che favorirebbe senza dubbio la circolazione delle informazioni relative.

Raccolta dei dati e tutela della riservatezza.

Altra questione rilevante affrontata durante il corso della indagine attiene al rapporto tra esigenze di diffusione di dati e tutela della riservatezza, segnatamente con riferimento alla ipotesi di realizzazione di forme articolate di scambio di informazione e interconnessione di sistemi di anagrafe.

Tali strumenti di cooperazione determinerebbero infatti una più ampia circolazione e utilizzazione dei dati alla quale dovrebbe far seguito la presenza di adeguati strumenti giuridici per la protezione della riservatezza.

Al riguardo il professor Rodotà, presidente del Garante per la protezione dei dati personali, ha ricordato, nel corso della sua audizione, che per la rilevanza sociale svolta dalla circolazione transnazionale dei dati fiscali, è possibile sottoporre tali dati a una tutela meno intensa — sotto il profilo della tutela della riservatezza — rispetto a quella riconosciuta ad altri dati personali.

Allo stesso tempo il professor Rodotà ha sottolineato che ciò non esclude la necessità di mantenere ferme una serie di garanzie fondamentali, quali ad esempio, i principi di necessità e di proporzionalità, enunciati dall'articolo 3 del nuovo codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, entrato in vigore in Italia il 1 gennaio 2004.

Costituisce un fattore di rilevante complicazione la disomogeneità delle normative esistenti in materia nei vari Paesi europei la quale può, come rilevato, dal professor Rodotà e dalla Banca d'Italia, ostacolare la creazione di una rete integrata per lo scambio dei dati fiscali.

Nel corso delle audizioni è stato sottolineato al riguardo come l'adozione della direttiva in materia di tutela della riservatezza dei dati personali, 95/46/CE, non abbia eliminato le differenze delle normative nazionali, tenuto conto della discrezionalità che i singoli Stati membri hanno esercitato nel recepimento della direttiva stessa.

Proprio la normativa italiana sulla tutela dei dati personali, (codice in materia di protezione dei dati personali), costituisce, peraltro, secondo quanto è emerso dall'audizione del Professor Rodotà, uno strumento che potrebbe costituire la base per un modello di contemperamento dell'esigenza della diffusione dei dati fiscali e quella della tutela dei dati personali.

Modalità tecniche di trasmissione dei dati.

Un altro dei temi che è stato al centro dell'attenzione dei lavori della Commissione è quello relativo alle modalità tecniche di trasmissione dei dati fiscali.

Al riguardo, l'incontro con il direttore generale della direzione TAXUD ha permesso di appurare l'esistenza dal 1995 di due sistemi, il CCN (*Common Communication Network*) e il CSI (*Common System interface*), che garantiscono in ambito europeo l'interoperabilità tra i sistemi dei diversi Paesi in condizione di sicurezza.

È stata inoltre sottolineata l'impossibilità di creare un sistema unico e la necessità quindi di puntare sul concetto di interoperabilità.

L'importanza di tale concetto è stata ribadita nel corso dell'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, il quale peraltro ha sottolineato che il concetto dell'interoperabilità deve riguardare non solo le infrastrutture ma anche i dati da trasmettere.

A tal proposito, è stata evidenziata la necessità di adottare un linguaggio comune di tipo informatico, facendo riferimento in particolare al linguaggio Xml, adottato dall'OCSE e in corso di adozione anche da parte dell'Unione europea.

A livello di interoperabilità, è stato sottolineato che deve essere tenuto presente che l'ordinamento italiano si pone su un livello di assoluta avanguardia, sia alla luce delle iniziative, illustrate alla Commissione dal Ministro Stanca, adottate di recente dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, sia di quelle di cui lo stesso Ministero si è fatto promotore presso l'Unione europea intese a definire un linguaggio unico per la trasmissione di dati fiscali.

Allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi Stati.

Altro tema di rilevante interesse affrontato nel corso dell'indagine attiene alle possibili difficoltà che possono sorgere nella realizzazione di uno scambio di dati fiscali a livello europeo a causa dell'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Stati.

A tal riguardo, è stato sottolineato il fatto che l'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Stati può senza dubbio comportare dei problemi, in quanto essi dispongono di normative e prassi amministrative molto diverse rispetto agli altri Stati dell'Unione.

A ciò si deve aggiungere anche la circostanza, sottolineata anche da parte del direttore generale della TAXUD, che i Paesi che già sono

membri, piuttosto che facilitare un'opera di omogeneizzazione delle normative dei vari Paesi, tendono a farsi promotori del loro modello economico, in modo da favorire l'ingresso delle loro imprese in tali Stati.

È stato peraltro sottolineato come proprio la creazione di un'anagrafe tributaria a livello europeo potrebbe contribuire all'avvicinamento dal punto di vista istituzionale e economico dei 10 nuovi Paesi agli Stati che già fanno parte dell'Unione europea

È stato ad ogni modo ribadito che risulta fondamentale, al fine di consentire un rapido adeguamento da parte delle istituzioni dei nuovi Stati membri dell'Unione europea ai modelli amministrativi dell'Unione, che questi ultimi siano definiti in modo omogeneo per tutti i Paesi membri.

Ciò al fine di scongiurare il rischio di vedere vanificata la creazione di una rete di scambio di dati fiscali dall'ingresso nell'Unione di nuovi Stati.

Tale rischio è infatti tanto più elevato, come è emerso dalle audizioni, quanto più disomogenei risultano essere le strutture dei singoli Paesi, dato che risulta evidentemente più difficile adeguarsi a più modelli che a un unico modello.

Creazione di un organismo infracomunitario e ruolo svolto dall'ordinamento italiano.

Proprio alla luce della mancanza di una normativa omogenea in materia di protezione di dati personali e in relazione alle difficoltà relative all'armonizzazione dei vari sistemi fiscali, è stata avanzata nel corso delle audizioni l'ipotesi di costituire un organismo infracomunitario con il compito di elaborare un quadro giuridico unico di riferimento per i vari Stati, che possa permettere la creazione di una rete integrata per lo scambio di dati fiscali all'interno dell'Unione europea.

Peraltro, a tale proposito è stato sottolineato nel corso delle audizioni, come la mancanza di uniformità tra l'Italia e gli altri Stati europei non riguardi solamente le aliquote delle singole imposte, ma la stessa impostazione generale dei singoli sistemi fiscali.

Più precisamente, è stata posta in risalto la circostanza — già evidenziata nella scorsa indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione — che l'ordinamento italiano si avvale di uno strumento, il codice fiscale, di cui non si avvalgono altri Stati, e che per la sua natura di codice univoco, identificativo ed autogenerante permette di ricollegare la provenienza di tutta una serie di operazioni ad uno stesso soggetto giuridico.

Tale peculiarità rende quindi il sistema italiano unico rispetto agli altri sistemi, dato che lo stesso è caratterizzato da una circolazione di dati di una ampiezza non riscontrabile in altri Paesi europei.

L'adozione di tale codice a livello europeo potrebbe, come è stato prospettato in varie audizioni, facilitare la creazione di una rete per lo scambio di dati fiscali in ambito europeo.

A tale peculiarità si connette peraltro il ruolo svolto da SOGEI IT, la società che si occupa della diffusione dell'*Information technology* nel settore dello scambio di dati fiscali e più in particolare nel settore della finanza degli Enti locali. È emerso in particolare che la SOGEI IT potrebbe svolgere un ruolo non solo nell'ambito dell'ordinamento italiano, ma anche in ambito europeo, attraverso un supporto di tipo tecnologico e di *know-how* per la creazione di una rete di scambio di dati.