

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA  
SU L FUNZIONAMENTO E LE MODALITA' DI  
GESTIONE DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**22.**

**SEDUTA DI MERCOLEDI` 12 FEBBRAIO 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**22.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO E SULLE MODALITÀ DI GESTIONE DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA.</b>		Franco Paolo (LP) .....	4
<b>Seguito dell'esame ed approvazione del documento conclusivo</b>		Labellarte Gerardo (Misto-SDI) .....	4
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5	Nocco Giuseppe Onorato Benito (FI) .....	4
Cennamo Aldo (DS-U) .....	3	<b>ALLEGATO:</b>	
		Documento conclusivo approvato dalla Commissione .....	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO FOTI

**La seduta inizia alle 8,40.**

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

**Seguito dell'esame  
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, il seguito dell'esame del documento conclusivo. Si tratta di un lavoro costruttivo ed apprezzabile grazie all'impegno di molti commissari ed al riscontro ricevuto presso gli auditi, i quali hanno attivamente collaborato alla ricerca. La proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*) rispecchia quanto è stato detto nelle audizioni e le valutazioni personali dei commissari espresse nel corso della seduta del 18 dicembre 2002. Ritengo si tratti di un documento che potrà essere utile al Parlamento per avere maggiore chiarezza rispetto a quanto è successo all'anagrafe tributaria in questi anni ed al suo futuro.

Infine, abbiamo voluto evidenziare quella che potrà essere un'iniziativa legislativa per assegnare alla Commissione poteri che non sono frutto di una ricerca di spazi da parte nostra, ma che meglio potrebbero collegarsi alle nuove funzioni che l'anagrafe tributaria dovrà assumere.

Nel raccomandare l'approvazione del documento, do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

ALDO CENNAMO. Concordo con le valutazioni svolte dal presidente: abbiamo

realizzato un buon lavoro, anche in continuità con quello delle precedenti Commissioni. Il risultato a cui perveniamo è soddisfacente sotto diversi profili e nel corso della redazione del documento conclusivo non sono mancati contributi da parte dei commissari per giungere ad un lavoro che rappresentasse pienamente il senso del lavoro svolto.

Particolarmente interessante, in primo luogo, è stata l'acquisizione di notizie e di elementi forniti dagli auditi, in modo particolare del mondo delle autonomie e delle categorie professionali. Aggiungo che non si è trattato di un lavoro facile, svolgendosi nel pieno dell'acquisizione della SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Non sono mancati richiami della Commissione anche in merito a questa vicenda e ad aspetti delicati quali il prezzo di vendita della società. Abbiamo potuto apprezzare la qualità dei servizi offerti dalla SO.GE.I. ed il patrimonio professionale di cui dispone; è interesse dell'amministrazione mantenere alto questo profilo professionale.

Ricordo che ho presentato due proposte di legge, una relativa alla riorganizzazione dei diversi organismi del Ministero dell'economia e delle finanze che presiedono alle attività informatiche, al fine di raggiungere un miglior utilizzo di risorse, e l'altra al ruolo stesso della Commissione, che mi auguro possano essere oggetto di valutazione, nelle sedi deputate, da parte dei colleghi.

Reputo, infine, doveroso porgere un ringraziamento ai funzionari, ed in particolare al dottor Petricone, per il supporto essenziale fornito per mettere la Commissione di vigilanza nelle migliori condizioni lavorative possibili.

GIUSEPPE ONORATO BENITO NOCCO. Mi associo alle considerazioni del collega Cennamo.

Un aspetto importante è il suggerimento di istituire a livello centrale l'ufficio del federalismo fiscale, poiché le innovazioni conseguenti alla modifica del Titolo V della Costituzione comportano che le autonomie locali siano necessariamente ricollegate con il centro. Si tratta di una bella sfida.

Dichiaro quindi il mio voto favorevole e ringrazio i collaboratori della Commissione.

PAOLO FRANCO. Ringrazio anch'io il presidente, i colleghi ed i funzionari per il lavoro svolto. Nel dare la mia piena adesione, anche in qualità di rappresentante del gruppo della Lega nord Padania, intendo sottolineare nel documento conclusivo il significato relativo alla funzione dell'anagrafe tributaria a favore degli enti locali, proprio in relazione alle modifiche conseguenti all'approvazione del Titolo V ed a quelle che, mi auguro, interverranno.

È importante che il federalismo non venga demagogicamente trattato come elemento di frammentazione, perché federalismo e sussidiarietà significano affrontare al giusto livello istituzionale le questioni. Alcune funzioni debbono rimanere centralizzate per economia di gestione (altrimenti sarebbe improponibile il controllo fiscale negli enti locali), ma deve in ogni caso trattarsi di un servizio al quale comunque gli enti locali debbono potere accedere.

Abbiamo avuto modo di assistere alla trasformazione della SO.GE.I. ed alle difficoltà e problematiche a questo connesse, oggetto di attenta valutazione da parte dei commissari anche grazie alle valutazioni degli auditi.

Voterò pertanto a favore della proposta di documento conclusivo.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Labellarte, sottolineo che il documento conclusivo non è un documento di una maggioranza, di una parte della Commissione, ma il risultato di un

lavoro comune in cui tutti hanno dato il proprio contributo. La Commissione ha lavorato con spirito molto laico e poco fazioso, attenta ad approfondire alcuni aspetti, tra cui anche la cessione della SO.GE.I., che già hanno portato a sollecitare più volte chiarimenti. Il documento conclusivo è equilibrato perché fotografa ciò che è stato percepito dalla Commissione; al riguardo, l'indicazione relativa al federalismo fiscale è doverosa, nel momento in cui il sistema si sta indirizzando verso questa strada.

Mi chiedo inoltre se, per la futura indagine conoscitiva, non sarebbe utile prendere spunto da ciò che è emerso durante un'audizione, quando abbiamo avuto indicazioni sulla disomogeneità dei sistemi fiscali europei, pur all'interno del processo di costruzione dell'Unione europea. Potrebbe essere stimolante una ricerca sui sistemi fiscali e sulle prospettive della loro armonizzazione alla luce della globalizzazione del mercato.

GERARDO LABELLARTE. Esprimo anch'io piena soddisfazione per l'esito finale del nostro lavoro e mi unisco al ringraziamento ed all'apprezzamento per i funzionari, i quali hanno svolto un ottimo lavoro, aggiungendo un particolare ringraziamento al presidente per essere riuscito a creare un clima positivo grazie alla sua conduzione particolarmente equilibrata, senza far prevalere logiche di maggioranza o minoranza.

Il lavoro da noi realizzato ha avuto una particolare importanza soprattutto per l'anomala situazione di partenza, cioè il possesso dei dati dell'anagrafe tributaria da parte di una società privata. Nell'ultima fase della scorsa legislatura si era creato un momento di grave anomalia, giustamente individuato fin dall'inizio del nostro lavoro. Gli indirizzi da noi forniti al Governo sono stati sostanzialmente rispettati ed ora siamo dinanzi ad una situazione che, pur presentando tuttora imperfezioni ed anomalie, è stata risolta nella sua problematica più grave.

Permangono questioni aperte, che saranno oggetto del nostro futuro lavoro,

anche in relazione alla vaste problematiche emerse, particolarmente durante le audizioni con i rappresentanti della SO.GE.I., riguardanti la tutela della sfera privata del cittadino, la riservatezza dei dati ed altro. Si tratta di questioni di forte attualità e di grande rilevanza.

Concordo con quanto detto dal presidente rispetto all'esigenza di approfondire, nel prossimo lavoro della Commissione, la questione della mancanza di armonizzazione fiscale emersa nelle audizioni a livello europeo.

**PRESIDENTE.** Prima di passare alla votazione, mi associo ai ringraziamenti rivolti ai funzionari, che hanno attivamente collaborato ed hanno rappresentato una preziosa guida sotto il profilo organizzativo dei lavori della Commissione.

Pongo in votazione la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

*(È approvata).*

Sottolineo che il documento è stato approvato all'unanimità.

Dichiaro conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 9,20.**

---

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

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
il 4 marzo 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**ALLEGATO**

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO  
DALLA COMMISSIONE****Premessa: l'anagrafe tributaria in Italia.**

Prima dell'analisi dell'ambito specifico dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione appare fondato esporre alcune osservazioni riguardanti sia l'anagrafe tributaria in Italia, sia la Società di gestione informatica e la sua collocazione nell'ambito del nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

*1) L'anagrafe tributaria nazionale: funzioni e prospettive.*

È opportuno ricordare che l'attuale assetto del sistema di anagrafe tributaria trova la sua configurazione nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 emanato in ragione delle necessità imposte dalla riforma tributaria del 1971. Con la riforma del 1971 si elevò, infatti, il numero dei contribuenti da nove a circa venti milioni, assegnando al sistema di anagrafe tributaria la funzione di raccogliere ed ordinare, su scala nazionale, i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie rilevanti ai fini tributari.

L'intenzione del legislatore era quella di realizzare con l'istituzione dell'anagrafe tributaria uno dei punti chiave della riforma fiscale. Il sistema, come delineato dalla legge di riforma si proponeva di attenuare il carico tributario per il contribuente con il mantenimento del volume del gettito e l'ampliamento della base

imponibile attraverso l'individuazione di aree di evasione totale o parziale. Si introduceva uno strumento di accertamento che non costituiva, peraltro, una novità assoluta per l'Italia atteso che l'articolo 12 del regio decreto-legge n. 1639 del 1936, sulla riforma degli ordinamenti tributari, ebbe ad istituire l'anagrafe tributaria presso gli uffici distrettuali delle imposte dirette. Detta norma disponeva l'iscrizione all'anagrafe tributaria di tutti i contribuenti aventi domicilio fiscale nel distretto, nonché alcune categorie di soggetti, in ordine di precedenza: capi famiglia, residenti maschi maggiorenni, possessori di immobili, enti, italiani residenti all'estero e stranieri possessori di immobili. L'accennata disposizione di legge non trovò, tuttavia, concreta attuazione a seguito delle vicende belliche, pur rappresentando un primo esempio di organizzazione della popolazione contribuente.

Solo con il decreto delegato 29 settembre 1973, n. 605, adottato in attuazione della legge delega per la riforma tributaria del 9 ottobre 1971 n. 825, si è giunti quindi all'istituzione dell'anagrafe tributaria, con la previsione di sistemi di codificazione dei soggetti da iscrivere all'anagrafe e l'attribuzione del codice fiscale. La realizzazione del nuovo sistema era basata sull'adozione di un centro elettronico, con una fitta rete di collegamenti a mezzo terminali con le strutture periferiche dell'amministrazione, denominato progetto ATENA. In linea con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973 sono

iscritti all'anagrafe tributaria: le persone fisiche, quelle giuridiche, le società, le associazioni ed altre associazioni di persone e di beni prive di personalità giuridica cui si riferiscono i dati e le notizie raccolte dall'anagrafe, o che abbiano richiesto l'attribuzione del numero di codice fiscale.

La disposizione originaria del decreto sull'anagrafe regolante gli atti e i documenti per i quali sussisteva l'obbligo dell'indicazione del codice ha invece subito nel tempo rilevanti modifiche. Fra i principali atti e documenti si possono rammentare: *a)* le fatture e i documenti equipollenti emessi ai sensi delle norme regolanti l'I.V.A. relativamente al soggetto mittente; *b)* gli atti da registrare in termine fisso o in caso d'uso relativamente ai soggetti destinatari degli effetti giuridici immediati dell'atto; *c)* le comunicazioni allo schedario generale dei titoli azionari circa la società emittente e i soggetti da cui provengono se diversi dalla medesima società emittente; *d)* le dichiarazioni dei redditi, comprese le dichiarazioni dei sostituti d'imposta ed i certificati attestanti le ritenute alla fonte operate dagli stessi; *e)* le domande di iscrizione, variazione, cancellazione di ditte tenuti dalle camere di commercio oltre quelli concernenti diritti reali e di godimento; *f)* i mandati, ordini ed altri titoli di spesa emessi dall'amministrazione dello Stato o da altri enti pubblici in esecuzione di obbligazioni diverse da quelle concernenti le borse di studio o derivanti da rapporti di impiego o di lavoro subordinato anche in quiescenza; *g)* i contratti di assicurazione ad esclusione di quelli relativi alla responsabilità civile ed alla assistenza e garanzie accessorie relativamente ai soggetti contraenti; *h)* i ricorsi alle commissioni tributarie di ogni grado relativamente ai ricorrenti e ai rappresentanti in giudizio.

2) *La Società di Gestione informatica, dalla sua istituzione ad oggi: evoluzione storica e struttura.*

La Società di gestione informatica SO.GE.I. è costituita nel 1976, in sostitu-

zione del *Progetto Atena*, quale strumento abilitante alla costituzione dell'anagrafe tributaria prevista dalla riforma tributaria del 1973.

La società ha iniziato la sua attività con un nucleo fondante di circa venti tecnici, distaccatisi dalla società Italsiel, dopo aver contribuito al disegno, allo sviluppo e alla gestione operativa del sistema informativo integrato *on-line* della Ragioneria Generale dello Stato e della Corte dei conti, sistema successivamente trasferito alla Consip.

L'articolo 3 della legge 27 marzo 1976, n. 60 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, autorizzò il Ministero delle Finanze ad affidare, con apposita convenzione, ad una società specializzata, costituita con prevalente partecipazione statale, anche indiretta, la realizzazione e la conduzione tecnica del sistema informativo per il funzionamento dell'anagrafe tributaria per il periodo di tempo occorrente alla completa funzionalità del sistema stesso e comunque per una durata non superiore a cinque anni. In ragione di detta disposizione normativa venne quindi sottoscritta la convenzione tra il Ministero delle Finanze e la Società Generale di Informatica S.p.A., stipulata dalle parti il 12 agosto 1976 per una durata di cinque anni. La convenzione, in virtù di quanto disposto dalla legge 6 agosto 1981, n. 433, di proroga della precedente convenzione, venne ulteriormente prorogata per un periodo di venti mesi, fermo restando i contenuti di quella originaria, indicando, in particolare, come oggetto della convenzione « lo svolgimento di elaborazioni statistiche e di analisi fiscali conformemente alle richieste e alle direttive del Ministro delle finanze ».

In attuazione del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688 recante *Misure urgenti in materia di entrate fiscali*, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, con convenzione del 29 aprile 1983 il Ministero delle finanze ha



affidato alla SO.GE.I., sino al 31 dicembre 1987, il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo e con ulteriore convenzione del 1° gennaio 1988, per la durata di quattro anni, fino al 31 dicembre 1992, l'incarico di completare il sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Si evidenzia che con l'entrata in vigore dell'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, venne meno il requisito della partecipazione statale anche indiretta nelle società specializzate concessionarie per lo svolgimento di attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze.

In ragione dell'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, legge comunitaria per il 1991, la SO.GE.I., anche dopo la privatizzazione dell'intero gruppo Telecom Italia S.p.A., ha quindi mantenuto la concessione per la gestione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Di fatto la SO.GE.I., fino alla vendita a Stet/Telecom della partecipazione IRI, avvenuta nel 1992, ed alla successiva privatizzazione di Telecom, era rimasta del tutto focalizzata sulla sua missione originale, di società a capitale interamente pubblico unicamente dedicata al supporto tecnologico dell'Amministrazione finanziaria e cioè, in ultima analisi, all'ammodernamento e allo sviluppo del Paese. La SO.GE.I. S.p.A. è stata, quindi, riconosciuta idonea a ricoprire le funzioni di concessionario per lo svolgimento della funzione di gestione dell'anagrafe tributaria, con decreto del Ministro delle Finanze n. 864 del 13 aprile 1992, in virtù del quale è stata stipulata la convenzione che ha affidato alla stessa l'incarico di provvedere allo sviluppo e all'integrazione delle strutture informatiche centrali e periferiche del Ministero delle Finanze, per una durata di nove anni, fino al 13 maggio 2001. È stato quindi successivamente stipulato un atto di « proroga tecnica », fino al 31 maggio 2003, della suddetta Convenzione, proroga che non è peraltro venuta a scadenza essendo intervenuta nel luglio del 2002 l'acquisizione della SO.GE.I. S.p.A. da parte dello Stato.

Dal 31 luglio 2002 la SO.GE.I. è diventata, infatti, una società ad azionariato totalmente pubblico.

L'attività svolta dalla SO.GE.I. nel corso degli anni, secondo le indicazioni fornite dalla medesima società, può essere quindi sintetizzata nelle tre fasi seguenti.

a) La fase iniziale dal 1976 al 1981. In questo periodo è assegnato il codice fiscale ai tutti i contribuenti; è costituito l'archivio anagrafico dei contribuenti; divengono operative le nuove procedure elettroniche riguardanti le imposte dirette, l'I.V.A. ed il Registro; sono costruite la sede dell'anagrafe tributaria, le strutture di calcolo e le prime strutture di rete. In detto periodo è data attuazione alla legge di riforma fiscale che, a seguito della messa a regime dell'anagrafe tributaria, determina un aumento delle entrate fiscali. La costituzione degli archivi integrati dell'anagrafe tributaria pone le basi per lo sviluppo della più rilevante banca dati pubblica.

b) La fase di espansione e consolidamento: 1982-1991. Il sistema informativo viene esteso ad ulteriori funzioni del Ministero: il Catasto, le Conservatorie dei registri immobiliari, il Demanio. Viene istituzionalizzato il rapporto e lo scambio di dati per via informatica fra il sistema informativo del Ministero delle finanze ed altri enti, economici e previdenziali, quali il sistema bancario, l'INPS e i Comuni. Sono altresì introdotte, per la prima volta nella pubblica amministrazione, tecnologie innovative di telecomunicazione come la cosiddetta commutazione di pacchetto. È in questo periodo che il livello di servizio reso dal Ministero delle Finanze attraverso l'introduzione massiccia di tecnologia informatica si avvia verso la *best practice* a livello di settore e la banca dati si arricchisce con i dati sul patrimonio immobiliare dei contribuenti.

c) L'utilizzo innovativo del capitale informativo: la fase 1992-2002. Come detto, il rapporto col Ministero delle finanze dal 1992 diventa di tipo concessorio e il sistema informativo si estende al

comparto delle Dogane, della Guardia di Finanza e dei Monopoli di Stato, completando così l'automazione degli uffici dell'amministrazione finanziaria per i servizi istituzionali. Con l'iniziativa *Fisco on-line* il Ministero delle finanze introduce l'erogazione di servizi di *e-Government*. Sono quindi avviati gli Studi di Settore e, per la prima volta, il controllo automatizzato dei giochi (sistemi di totalizzazione delle scommesse ippiche e di quelle sportive e il gioco del Bingo), direttamente dall'amministrazione finanziaria. È in questa fase che il *Fisco on-line* — che ha portato fino ad ora alla trasmissione in modalità Internet di oltre 170 milioni di documenti tra dichiarazioni, versamenti, visure, operazioni doganali — consente al cittadino di ridurre drasticamente i tempi di trattamento degli adempimenti fiscali e contributivi e, per la prima volta, il consolidamento in automatico delle partite di credito e addebito. La banca dati fiscale, costituita da centinaia di archivi logici e fisici per una « estensione » di oltre 13.000 miliardi di caratteri, logicamente integrati ed interoperabili, viene aggiornata e continuamente arricchita anche attraverso l'interazione con altre banche dati pubbliche e private. Come detto, dal 1998 ad oggi vi è stata la trasmissione di circa 170 milioni di documenti, con una ripartizione che vede, tra le voci più importanti, 40.000.000 di modelli 730; 4.000.000 di modelli 770; 34.000.000 di documenti IVA;

13.000.000 di visure catastali, con un numero di accessi per la consultazione dei siti *web* dell'amministrazione finanziaria (Dipartimento delle politiche fiscali e Agenzie), di oltre 2,5 miliardi di pagine.

Si consente così agli Studi di Settore di pervenire ad una rappresentazione della società italiana attraverso il profilo economico e il comportamento fiscale dei contribuenti. La stessa banca dati è il presupposto abilitante alla fornitura dei servizi di *e-Government* al cittadino da parte del Ministero delle finanze, costituendo una risorsa da mettere a disposizione di Regioni e Comuni per l'attuazione della cosiddetta *devolution* e del progetto di federalismo fiscale. Gli oltre 2000 uffici, con la installazione di circa 40.000 *personal computer* in rete locale ed in connessione con i sistemi centrali dell'anagrafe tributaria e le relative banche dati, svolgono in via automatica le varie funzioni operative, sia come *front-end*, cioè in rapporto diretto con il contribuente, sia come *back-end*, di ausilio ai processi di accertamento.

Secondo i dati forniti dalla società, al 31 dicembre 2002 l'organico della SO.GE.I. è costituito da 1430 persone. In particolare, il personale tecnico costituisce l'84 per cento dell'organico della società, il restante personale si suddivide tra supporto operativo (7 per cento) ed amministrazione e segreteria (9 per cento).

#### DATI INFORMATIVI SUL PERSONALE SO.GE.I.

Categoria contrattuale		Titolo di studio		Fascia di età	
Dirigenti	4%	Laurea	56%	da 21 a 24 anni	0,1%
Quadri	12%	Diploma	40%	da 25 a 29 anni	0,5%
Impiegati	82%	Altro	4%	da 30 a 39 anni	39,7%
Operai	2%			da 40 a 49 anni	49,0%
				da 50 a 54 anni	8,5%
				> di 54	2,2%
<b>TOTALE</b>	<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

(Fonte SO.GE.I.)

Sotto il profilo strettamente tecnologico, le competenze aziendali sono quelle di una società che eroga un panorama avanzato e diversificato di servizi. Il profilo di diffu-

sione delle competenze stesse, con la percentuale del personale tecnico che le possiede (ogni dipendente dell'azienda presenta più di una competenza) appare articolato.

### PROFILO DI DIFFUSIONE DELLE COMPETENZE TECNOLOGICHE

Ambiente Mainframe e Web Windows (SQL Server, DCOM/COM+, IIS)	67,2%
Ambiente Web Unix, Linux, Sun Solaris (Java, Apache, Websphere)	13,5%
Client/Server (linguaggi, OLTP, Middleware, Datawarehouse)	38,7%
Reti, Sistemi e Protocolli di Rete	12,1%
Programmazione Object Oriented e Tools di sviluppo multiplatforma	4,9%
Sistemi Gestionali	2,8%

(Fonte SO.GE.I.)

#### L'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione: problemi e prospettive.

##### 1) L'istituzione della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

All'interno della riforma tributaria descritta, si è collocata l'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, istituita dall'articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria. A detta Commissione, composta da undici membri designati dai Presidenti delle Camere, è affidato il compito di vigilare sul sistema dell'anagrafe tributaria, disciplinata secondo le modalità riportate nella citata legge. La legge 6 agosto 1981, n. 433, di proroga della convenzione tra la SO.GE.I. e il Ministero delle finanze, ha ampliato le funzioni della Commissione cui ha demandato, in particolare, il compito di vigilare sull'attuazione delle disposizioni in essa contenute (cfr. ultimo comma dell'articolo 1).

L'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, recante misure urgenti in materia di entrate fiscali, conver-

tito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, ha ulteriormente ampliato i compiti della Commissione, con riferimento al completamento, l'esecuzione nonché la conduzione tecnica, sotto la direzione e la vigilanza degli organi dell'Amministrazione, del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze.

##### 2) L'oggetto dell'indagine conoscitiva e il programma delle audizioni.

Nell'ambito delle sue competenze la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.

L'indagine conoscitiva si pone in linea di continuità con l'attività conoscitiva svolta dalla medesima Commissione nel corso della XIII Legislatura. Nel documento conclusivo della predetta indagine conoscitiva riguardante il ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari (doc. XVII-bis n. 3), approvato dalla Commissione nella seduta del 26 maggio 1999, risulta ribadita l'esigenza secondo cui la pubblica amministrazione, in virtù dell'avviato processo di semplificazione del sistema fiscale e tributario,

« sembra aver bisogno, più che in passato, di un partner in grado di supportare la trasformazione del Ministero delle Finanze e rilanciare il ruolo del sistema informativo che deve divenire strumento determinante del rinnovamento fiscale fornendo adeguato supporto alla amministrazione sia con riferimento al decentramento fiscale che in relazione alla riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione ».

L'affermarsi di un nuovo modello fiscale; l'esigenza di verificarne la reale evoluzione ed efficienza operativa nel perseguimento degli obiettivi di riduzione e semplificazione dell'onere amministrativo sui cittadini, sul piano del contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale, nonché le sue potenzialità nell'azione di rendere più incisiva l'azione di politica economica del Governo e del legislatore: queste le motivazioni — congiuntamente all'esigenza di valutare gli indirizzi dell'azione governativa nella riconduzione della concessoria del servizio di anagrafe tributaria sotto un più stretto controllo o influenza dominante del Ministero — che hanno indotto la Commissione a convenire, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2002, sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.

Detta indagine è stata deliberata dalla Commissione nella seduta del 27 febbraio 2002 ed è stato fissato al 26 agosto 2002 il termine per la sua conclusione; successivamente, il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2002.

L'indagine conoscitiva ha consentito di verificare, nella sua prima fase, le condizioni di sussistenza della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società di gestione dell'anagrafe tributaria, SO.GE.I. S.p.A.; l'acquisizione di informazioni sull'assetto azionario e l'organizzazione interna; il ruolo e le funzioni esercitate dalla SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria; e, infine, il processo decisionale e le modalità che hanno portato all'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato.

Successivamente, partendo dai dati di conoscenza acquisiti, l'indagine si è posta l'obiettivo di valutare l'adeguatezza e le eventuali necessità di aggiornamento del sistema di funzionamento dell'anagrafe tributaria, attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni che hanno coinvolto il Presidente e il rinnovato Consiglio di amministrazione della SO.GE.I., nonché soggetti rappresentativi di enti ed istituzioni interessate per vari profili di competenza, categorie di operatori professionali, rappresentanti del Governo e di autorità amministrative indipendenti.

In particolare, nella seconda fase dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha inteso integrare il programma precedentemente deliberato per approfondire ulteriori tematiche: la realizzazione e il potenziamento dei progetti informatici attraverso la rete *internet*; l'estensione del servizio fornito dalla società di gestione informatica alle regioni e agli enti locali; l'integrazione tra i sistemi di controllo predisposti dall'amministrazione finanziaria ed altre amministrazioni dello Stato, in funzione di una migliore gestione dell'anagrafe tributaria; l'inserimento e la gestione dei dati relativi a nuovi contribuenti, quali gli immigrati regolarizzati, da parte del soggetto gestore dell'anagrafe tributaria, e le conseguenti modalità di attuazione; la realizzazione di interventi per l'emersione di contribuenti non inclusi nell'anagrafe tributaria e il coordinamento con gli organi preposti al controllo; l'individuazione e la correzione di eventuali criticità esistenti nel sistema di gestione dell'anagrafe tributaria; la corrispondenza e l'adeguamento della normativa nazionale alla disciplina prevista in sede di Unione europea.

Le integrazioni al programma hanno quindi riguardato anche gli ulteriori soggetti da audire, individuati in rappresentanti del Governo nell'amministrazione degli interni; rappresentanti della Banca d'Italia; rappresentanti della Corte dei Conti; rappresentanti del CNEL; rappresentanti di autorità indipendenti, in particolare, dell'Autorità informatica per la pubblica amministrazione (AIPA), dell'Au-

torità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali; rappresentanti degli organi preposti al controllo, alla riscossione e alle verifiche tributarie.

La Commissione inoltre ha ritenuto utile integrare l'indagine conoscitiva con l'effettuazione nella giornata del 19 giugno 2002 di un sopralluogo presso la sede della SO.GE.I., in Roma, nel corso della quale è stato possibile acquisire, anche con dimostrazioni pratiche, ulteriori elementi di valutazione in ordine al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria, nonché i criteri tecnico-operativi adottati. Del resoconto di tale visita è stata data notizia alla Commissione in sede di comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 2 luglio 2002.

L'indagine si è articolata attraverso ventiquattro sedute.

#### **L'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato.**

La principale questione affrontata dalla Commissione è stata quella relativa all'acquisizione del controllo di gestione del servizio di anagrafe tributaria da parte dello Stato. Si è quindi proceduto all'individuazione dei presupposti affinché questo potesse avvenire in un confronto tra la Commissione, i rappresentanti del Governo e i vertici della SO.GE.I..

##### *1) Il percorso seguito per la cessione della SO.GE.I.: il riconoscimento del valore della società.*

Il nucleo centrale che ha alimentato il dibattito sviluppatosi nel corso della prima fase dell'indagine conoscitiva ha riguardato essenzialmente le condizioni di sussistenza della convenzione esistente tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria nonché, in virtù dell'imminente scadenza della convenzione prevista per maggio 2003, il futuro ruolo di quest'ultima.

##### *1.1) Audizione del Vice Ministro, professore Mario Baldassarri, del 10 aprile 2002: necessità di acquisire SO.GE.I. sotto il controllo pubblico.*

Già nel corso della prima audizione dell'indagine conoscitiva il rappresentante del Governo, il Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri (seduta del 10 aprile 2002), ha sottolineato come, risiedendo « il cuore del problema nella delicatezza della banca dati dell'anagrafe tributaria che è un compito essenziale e diretto dello Stato », sorgesse l'esigenza, avvertita dal Governo, di riportare, da un punto di vista politico ed istituzionale, il servizio di anagrafe tributaria nell'ambito dell'amministrazione pubblica. A fronte di questa esigenza, il Vice Ministro ha indicato tre alternative, rimettendo la soluzione definitiva a valutazioni successive:

1) acquisizione della SO.GE.I. da parte della pubblica amministrazione, valutando in un tale ambito la convenienza o meno di costituire, sotto il profilo dell'assetto societario, una azienda a maggioranza pubblica con una partecipazione minoritaria di capitale privato qualificato e di settore, in modo tale da mantenere un rapporto organico con un *partner* tecnologico disponibile ad investire per fornire il *management* e mantenere il livello di innovazione delle tecnologie informatiche applicate al sistema fiscale;

2) costituzione da parte dell'amministrazione fiscale di un nuovo soggetto pubblico a cui affidare il servizio di anagrafe tributaria;

3) apertura di una procedura di gara europea per la concessione del servizio di anagrafe tributaria.

L'indagine conoscitiva ha consentito, fin dall'inizio, di accertare come l'unificazione del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze abbia

posto il problema tecnico di rendere omogenei, in prospettiva, i tre diversi sistemi informatici attualmente presenti nel Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di avere una tempistica, un controllo e una certezza dei dati più efficiente, proprio a causa della diversità dei sistemi.

1.2) *L'audizione del presidente della SO.GE.I. S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato, ingegnere Nicola Cajano, dell'8 maggio 2002: l'assetto societario.*

La delimitazione delle ipotesi in campo, nonché il formarsi in seno alla Commissione di un orientamento favorevole al ritorno della SO.GE.I. nell'alveo del controllo pubblico al fine di sanare una situazione che, seppur legale, vedeva la detenzione del servizio di anagrafe tributaria nelle mani di un soggetto privato, hanno reso opportuni alcuni chiarimenti da parte dei vertici della SO.GE.I., nella seduta dell'8 maggio 2002. In tale occasione, infatti, si è preso atto che l'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991), nell'abrogare tutte le disposizioni in materia di appalti di forniture nel settore dell'informatica (che prevedevano come condizione per la partecipazione alla gara la natura di società a prevalente partecipazione statale) ha fatto espresso riferimento anche all'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, e all'articolo 7, secondo comma, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688. In particolare, la dizione di *prevalente capitale pubblico* o a prevalente gestione statale non ha potuto trovare più applicazione per effetto dei processi di privatizzazione successivamente intervenuti. Tali disposizioni, peraltro, dettate dall'esigenza di tutelare gli obiettivi della tutela e della promozione della concorrenza, non hanno escluso la presenza di una partecipazione pubblica posta a tutela e garanzia del settore interessato, limitandosi ad abrogare la *prevalente* partecipazione pubblica. Tanto più che l'articolo 22, comma

4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha stabilito che « le attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze possono essere affidate in concessione a società specializzate aventi comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione tecnica di sistemi informativi complessi, con particolare riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza e segretezza ».

Nel corso dell'audizione in oggetto si è riscontrato come, successivamente alla legge n. 142 del 1992, e in particolare nel 1997, alla data dell'offerta pubblica di vendita (OPV), la partecipazione pubblica in Telecom (e quindi in SO.GE.I.) era pari al 44,71 per cento, ridottasi successivamente al 5,17 per cento nel 1998, al 3,95 per cento nel 1999, al 3,46 per cento nel 2000 e, più o meno, della stessa entità nel 2001. Pur se esigua, quindi, la partecipazione pubblica nella medesima società SO.GE.I. è rimasta a sostegno della cosiddetta *golden share*, secondo i limiti fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 109 del 1999. I rappresentanti della SO.GE.I. hanno quindi illustrato le modalità di gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società con particolare riguardo ai criteri tecnico-operativi adottati, nonché ai profili concernenti l'assetto organizzativo e societario della medesima.

1.3) *L'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, del 15 maggio 2002: l'importanza del patrimonio informatico di SO.GE.I..*

L'importanza del patrimonio informatico della SO.GE.I. è stata sottolineata dal Governo con grande rilevanza. In particolare, nel corso dell'audizione il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, nell'inquadrare il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria nel più ampio disegno strategico del cosiddetto *e-Government*, ha illustrato il ruolo che la

tecnologia informatica e le telecomunicazioni possono assumere nei confronti dell'amministrazione fiscale per favorire il miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati. Il rappresentante del Governo ha quindi qualificato come prioritari, tra i servizi che il sistema informativo dell'amministrazione fiscale deve garantire, innanzitutto, la piena funzionalità della struttura di gestione delle entrate; la gestione completa dell'*iter* di lavorazione delle dichiarazioni fiscali; la realizzazione di strumenti per la lotta all'evasione; la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito conseguente a provvedimenti di natura fiscale e contributiva; la valorizzazione dei dati catastali a supporto dei professionisti, comuni, notai, uffici del territorio; l'aggiornamento del sistema cartografico nazionale; la registrazione in via telematica degli atti di compravendita immobiliare; la presentazione telematica delle dichiarazioni relative a beni importati o esportati; la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Nel corso dell'audizione è stata, altresì, illustrata la possibilità per gli utenti di accedere via Internet a diversi servizi interattivi di pubbliche amministrazioni riconducibili al sistema fiscale italiano; ciò in quanto i beni rinvenienti dalla convenzione, sia in termini di infrastrutture *hardware* e di rete, sia in termini di procedure applicative, sono di proprietà dell'amministrazione fiscale, unico committente della SO.GE.I..

*1.4) L'audizione dei rappresentanti del personale della SO.GE.I.: la qualificazione del personale della società.*

Il riconoscimento del valore del personale di SO.GE.I., altamente qualificato, è emerso più volte nel corso delle audizioni svolte. La Commissione ha perciò ritenuto importante il mantenimento dei livelli occupazionali della società: ciò a seguito, anche, dell'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL-FIOM, CISL-FIM, UIL-UILM (12 giugno 2002) e

del coordinatore della rappresentanza sindacale aziendale dei dirigenti di SO.GE.I., aderenti alla FEDERMANAGER, dottore Francesco Gerbino (18 giugno 2002). Detta audizione ha consentito di approfondire, nella fase antecedente alla decisione della cessione della società allo Stato, le problematiche occupazionali connesse alla gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società convenzionata. In questa fase sono state rappresentate alla Commissione le preoccupazioni da parte dei rappresentanti dei lavoratori stante l'incertezza, esistente in quel momento, delle trattative tra lo Stato e la SO.GE.I. per la cessione della società in mano pubblica.

*1.5) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione del Ministro Stanca.*

Idonee soluzioni per la gestione delle attività informatiche connesse al sistema della fiscalità sono state indicate dal Governo, nella persona del Ministro Stanca (audizione del 15 maggio 2002) in: interesse dell'amministrazione fiscale a riappropriarsi del governo strategico dell'informatica e, quindi, interesse ad avere la piena disponibilità e il completo controllo di questa leva a supporto dei processi di innovazione in atto; affidamento allo Stato della proprietà del soggetto preposto al ruolo di partner tecnologico, sì da avere la garanzia che il *management* della società si impegni esclusivamente a perseguire l'interesse pubblico e la libertà di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per tutte quelle attività che non abbiano caratteristiche di riservatezza connessa alla gestione di dati sensibili per lo Stato; apertura al mercato, invece, per quanto riguarda l'affidamento delle fasi realizzative e di gestione e per tutto ciò che non è di valore strategico, al fine di beneficiare dell'efficienza e dell'economicità del mercato stesso. La soluzione ideale per il titolare del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, rispondente ai principi sopra enunciati, è stata individuata, quindi, nell'affidamento al suddetto Mini-

stero della competenza a definire le strategie, delegando al partner tecnologico controllato dallo Stato la predisposizione dei piani progettuali, con la possibilità di ricorso al mercato, per le fasi realizzative, attraverso l'acquisizione immediata di SO.GE.I., e, in un secondo tempo, l'affidamento graduale, attraverso il ricorso al mercato, delle attività non strategiche. Soluzione, questa, diretta soprattutto a garantire la massima continuità nella gestione dell'attività, anche per non creare problematiche con il personale interessato, evitando nel contempo lo svolgimento di lunghe procedure tipiche della gara in sede europea. L'alternativa a tale soluzione, cioè l'acquisizione parziale di SO.GE.I., per le sole componenti di governo, indirizzo, pianificazione e controllo, risultando di difficile praticabilità, lasciava aperti alcuni problemi quali la necessità di svolgimento di gare per le parti più operative e la difficile ripartizione del personale.

*1.6) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione dei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e quella di FINSIEL.*

La gara per l'affidamento di tutto il sistema non è stata considerata invece percorribile per la complessità della procedura, incompatibile con i tempi ristretti a disposizione, che avrebbero richiesto una nuova proroga della concessione alla SO.GE.I.. L'orientamento espresso dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze circa le sorti della SO.GE.I. è stato, peraltro, in parte diverso rispetto a quello delineato dal responsabile del Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

Nel corso dell'audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, il dottor Giorgio Tino, infatti, svolta il 30 maggio 2002, la Commissione ha appreso dell'intendimento del Ministero dell'economia e delle finanze di aprire un negoziato con il *management* della controllante della

SO.GE.I. (FINSIEL e Telecom) al fine di valutare la possibilità di una acquisizione, totale o maggioritaria, di SO.GE.I. da parte dello Stato, allo scopo anche di preservare un patrimonio di conoscenze enorme e qualificato, che ha poche esperienze simili in campo internazionale.

Nel corso della stessa seduta, l'amministratore delegato della FINSIEL S.p.a., dottor Nino Tronchetti Provera, ha reso quindi nota la decisione del consiglio di amministrazione della FINSIEL di nominare Mediobanca come *advisor* per una valutazione finanziaria della SO.GE.I., nella prospettiva di una trattativa con il Governo per la sua vendita allo Stato.

Nel corso dell'audizione inizialmente fissata per il 18 giugno 2002, e quindi svolta il 25 giugno 2002, il Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri ha ribadito l'intendimento del Governo di ricondurre nell'alveo del settore pubblico il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria, attraverso l'acquisizione della società SO.GE.I., con partecipazione al 100 per cento del Ministero dell'economia e delle finanze. Una soluzione, a detta del rappresentante di quel dicastero, dettata anche dall'esigenza di riportare nell'ambito dell'amministrazione pubblica un compito essenziale, strategico e diretto dello Stato, collocato anche nell'ambito di un processo di specializzazione informatica del settore fiscale in particolare, e della pubblica amministrazione in genere, con relative sinergie e ricollocazioni di servizi tra le società che si occupano di informatica nel campo pubblico.

*1.7) La posizione delle autonomie locali.*

Il sistema dell'anagrafe tributaria in rapporto alle prospettive e alle esigenze derivanti dal nuovo assetto del sistema delle autonomie locali-oltre ad essere stata una delle tematiche più ricorrenti nel corso dell'indagine conoscitiva, considerate le diverse implicazioni che presenta — è stata oggetto di una specifica audizione svolta il 26 giugno 2002, che ha visto la



partecipazione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dell'ANCI. Un elemento di criticità è scaturito dalle valutazioni, espresse dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome, che hanno ravvisato nelle attuali modalità di gestione dell'anagrafe tributaria poste in essere dalla SO.GE.I., un sistema assolutamente impermeabile alle esigenze delle Regioni ed alle loro prerogative in materia fiscale costituzionalmente riconosciute. Di qui la necessità di prevedere un sistema teso ad avviare un effettivo processo per l'introduzione del federalismo fiscale e per il decentramento, 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, attualmente non concessa da parte della SO.GE.I., dei dati analitici dei rapporti tributari accolti nel sistema unificato dei versamenti (con riferimento al decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997) inerenti i tributi delle regioni e degli enti locali, al fine di « poter governare da subito la propria autonomia tributaria anche in funzione degli obblighi che ad esse derivano dal rispetto del patto di stabilità e dal riequilibrio della spesa sanitaria » (audizione del 26 giugno 2002 dell'assessore Rocco Palese, rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome).

I rappresentanti dell'ANCI hanno individuato un ulteriore elemento di criticità nella mancanza di un dialogo diretto (come invece avviene con l'Agenzia delle Entrate) tra enti comunali e SO.GE.I., auspicando la costituzione di un tavolo di lavoro congiunto. È emerso, infatti, che il rapporto dei Comuni con la SO.GE.I. concerne fondamentalmente le due direttrici della formazione della carta d'identità elettronica e della formazione dei ruoli tributari, e per ambedue gli aspetti le implicazioni problematiche hanno riguardato la possibilità di una corretta identificazione sia della persona fisica sia della persona giuridica, attraverso il codice fiscale. È stato rilevato, in particolare, come

la banca dati dell'anagrafe tributaria nazionale della SO.GE.I., derivante dal caricamento delle dichiarazioni dei redditi, presenti per le persone fisiche un certo grado di mancanza di allineamento con le anagrafi comunali, il che ostacola la possibilità di effettuare un confronto, con conseguente difficoltà nella corretta formazione dei ruoli, nonché nella realizzazione della carta di identità elettronica che tra i suoi requisiti principali richiede proprio l'allineamento con il codice fiscale. Si è segnalato, infine, alla Commissione il fatto che una piena condivisione di dati tra le banche centralizzate e quelle delle anagrafi comunali apporterebbe dei benefici anche sul versante di recupero ed emersione dell'evasione fiscale. In tal senso, la sperimentazione di allineamento delle anagrafi comunali con l'anagrafe tributaria nazionale, avviata nel 2000, ha fatto emergere, nel corso dell'indagine, situazioni quale quella di Torino dove, tra la popolazione residente in quel comune, vi è una parte di persone (pari all'1,8 per cento) nate prima del 1960, assolutamente sconosciute al fisco centrale.

*1.8) Il ruolo della Guardia di Finanza nell'ambito dell'anagrafe tributaria: la collaborazione con SO.GE.I..*

Durante l'audizione dei vertici della Guardia di Finanza, Generale di Brigata Vincenzo Suppa, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale, e Colonnello Antonio Carelli, Capo Ufficio Telematica del Comando Generale, intervenuti in rappresentanza del Comandante della Guardia di Finanza, Generale di Corpo d'Armata Alberto Zignani e del Capo di Stato Maggiore del Comando Generale della Guardia di Finanza, Generale di Divisione Nino di Paolo, è stato evidenziata l'importanza di un adeguato impiego di moderni strumenti informatici che permettano di suffragare le risultanze dell'attività di *intelligence*, connaturata alla funzione tipica della polizia tributaria investigativa, consentendo di collegarsi con varie banche dati, compresa l'anagrafe

tributaria. Sono state, quindi, illustrate le varie procedure poste in essere per l'emersione del sommerso, con particolare riferimento ai prodotti elaborati da SO.GE.I. — sulla scorta delle esigenze rappresentate dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle entrate (un prodotto fornito a richiesta) — quali il modello unificato di verifica (MUV), che costituisce la base di rilevazione di tutti i servizi di verifica e di controllo in materia di imposte sui redditi e di I.V.A. effettuati dai comandi del Corpo e dagli uffici dell'Agenzia delle entrate. Si è quindi avuto modo di precisare come l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dal sistema dell'anagrafe tributaria abbia offerto all'istituzione un'ulteriore possibilità per essere al passo con i tempi e per corrispondere in modo sempre più aderente alle esigenze di informatizzazione che provengono dalla realtà economica con la quale il Corpo della Guardia di Finanza si confronta quotidianamente nel corso dell'attività di servizio svolta fuori del paese.

È stato quindi precisato come la Guardia di Finanza abbia rapporti con la SO.GE.I., quale fornitore di servizi, unitamente agli altri soggetti dell'amministrazione finanziaria. In particolare, il Corpo della Guardia di Finanza beneficia di attività inserite e realizzate attraverso gli atti esecutivi della convenzione di concessione che possono riassumersi nello sviluppo di applicazione per l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria sulla base delle esigenze operative del Corpo (alcune di queste realizzazioni sono state richieste anche dagli uffici del Ministero dell'economia delle finanze); nella realizzazione di infrastrutture e forniture di apparati *hardware* (in particolare per i nuclei regionali e provinciali e della polizia tributaria); in consulenze sistemiche e di formazione specifica su procedure informatizzate (anche per la necessità di avere i due sistemi informatici allineati). Vi è quindi un'integrazione della rete trasmissione dati della Guardia di Finanza a quella del Ministero dell'economia e delle finanze, che già collegava gli uffici in sede provinciale e il potenziamento dei sistemi attivi presso i

nuclei regionali di polizia tributaria ed implementazione degli stessi a tutti i nuclei provinciali. Allo stesso tempo si ha sviluppo e manutenzione evolutiva delle applicazioni già disponibili, soprattutto mediante potenziamento dei motori di ricerca sugli archivi dell'anagrafe tributaria; scambio di informazioni tra centro e periferia e tra il Corpo e gli uffici finanziari, mediante implementazione di sistemi di messaggistica o interazione diretta su archivi; sviluppo di procedure di monitoraggio degli operatori e degli scambi intracomunitari; manutenzione evolutiva delle procedure, con particolare riferimento alle interrogazioni selettive, ai soggetti indagati, con la creazione di archivi ed al potenziamento della guida operativa in linea; trasmissioni in linea dei verbali agli uffici finanziari, per giungere alla soppressione dei modelli cartacei, che accompagnavano i verbali agli uffici I.V.A. e imposte dirette competenti.

Nel corso dell'audizione è emerso, quindi, come la Guardia di Finanza e la SO.GE.I. abbiano rapporti tra di loro che non derivano soltanto dalla convenzione, ma anche da una volontà collaborativa che li ha portati ad elaborare, su richiesta, un modello particolarmente utile per l'azione non solo di indagine e di repressione, ma anche di prevenzione per quanto riguarda la possibile evasione contributiva. È stato quindi espresso apprezzamento per i risultati conseguiti, per esempio con l'emersione degli ottomila evasori in totale nel corso del 2002, oltre al rapporto di forte collaborazione e, soprattutto, di grande professionalità e reciprocità esistente tra Guardia di Finanza e SO.GE.I.. In ordine invece al numero modesto del recupero degli evasori totali, si è appreso come spesso si stabilisca un collegamento non corretto tra emersione del lavoro sommerso ed evasione fiscale totale. Quanto alla diminuzione del contenzioso la stessa si è resa possibile anche grazie all'intrapreso percorso di qualità, che ha condotto ad un aumento degli accertamenti per adesione, per cui, il contribuente, consapevole che i rilievi che gli vengono conte-

stati hanno un loro fondamento, reputa conveniente ricorrere a questo strumento.

*1.9) La cessione di SO.GE.I. allo Stato: l'orientamento manifestato dalla Commissione e la decisione finale assunta dal Governo.*

In questa prima fase dell'indagine conoscitiva, l'attenzione anche degli organi di stampa per un argomento così delicato, la cui soluzione sembrava per lungo tempo in corso di definizione ma non ancora certa, hanno indotto la Commissione ad esprimere un orientamento comune prima della decisione finale del Governo, in merito alla soluzione da adottare sulla SO.GE.I. In particolare, l'esigenza di affidare al controllo pubblico la gestione del servizio di anagrafe tributaria è stata ribadita nel corso della seduta del 2 luglio 2002, in sede di comunicazioni rese dal Presidente Foti sulle linee evolutive del sistema di gestione dell'anagrafe tributaria.

I dettagli tecnici e contabili relativi all'operazione di acquisto di SO.GE.I. da parte dello Stato sono stati forniti, successivamente, dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze (seduta del 9 luglio 2002), nel corso della quale la Commissione è stata informata dell'avvenuta stipula del contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle politiche fiscali e la FINSIEL, effettuata in data 1° luglio. Per effetto di tale accordo si è pervenuti quindi all'acquisto, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della totalità del pacchetto azionario di SO.GE.I., per un prezzo pari a 35.993.733 euro, da pagarsi a cura del Dipartimento per le politiche fiscali in due rate coincidenti con il 31 luglio 2002 e 30 giugno 2003. L'accordo ha previsto, altresì, che il prezzo stabilito avesse quale presupposto la distribuzione a FINSIEL delle riserve disponibili nel patrimonio netto di SO.GE.I., quantificate in 25.007.922 euro e relative, come precisato, ad utili acquisiti nei precedenti esercizi ed accantonati dall'azionista temporaneamente a riserva.

Il giorno successivo a tale audizione la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria ha approvato un documento riassuntivo del dibattito emerso nel corso delle comunicazioni del Presidente sulle linee evolutive della gestione dell'anagrafe tributaria rese nella seduta del 2 luglio. In quella sede, la Commissione, in particolare, ha constatato come, nello svolgimento dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria fino ad allora svolta, si fossero verificate le condizioni di sussistenza della convenzione in essere tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società di gestione dell'anagrafe tributaria, SO.GE.I. S.p.A.; nonché che nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione dei rappresentanti del Governo, dei rappresentanti della FINSIEL S.p.A. e della SO.GE.I. S.p.A., di quelli delle organizzazioni sindacali e del mondo delle autonomie, e dall'effettuazione di una missione presso la sede della SO.GE.I. (esaminate le prospettive di cessione della SO.GE.I. S.p.A. allo Stato in vista della scadenza della proroga tecnica della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SO.GE.I.) fosse emersa l'opportunità di ricondurre sotto il controllo pubblico la gestione dell'anagrafe tributaria. La Commissione ha quindi ribadito il proprio orientamento, già espresso nel corso delle audizioni, circa l'opportunità di portare la gestione dell'anagrafe tributaria sotto il diretto controllo pubblico, così come d'altra parte era emerso anche nella XIII legislatura, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari.

Apparendo quindi conclusa la fase delle trattative tra Ministero dell'economia e delle finanze e la FINSIEL S.p.A., con l'acquisizione da parte dello Stato del 100 per cento di SO.GE.I., come comunicato nella seduta del 9 luglio 2002, la Commissione ha ritenuto opportuno fissare conclusivamente gli orientamenti emersi fino a quel momento, anche allo scopo di una loro confluenza nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, quali utili ele-

menti di indirizzo per il Governo al fine della definizione del futuro ruolo della SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria.

In tal senso, ai fini anzidetti, quindi, la Commissione ha indicato i seguenti punti di indirizzo.

A) Innanzitutto, il prioritario riconoscimento della gestione della banca dati dell'anagrafe tributaria quale compito essenziale e diretto dello Stato.

B) Riconoscimento a SO.GE.I. di una competenza ed una professionalità rilevante. La stessa, acquisita nel corso degli anni, potrà costituire un patrimonio importante per lo Stato, in particolare per quanto riguarda i criteri tecnico-operativi adottati, nonché l'assetto organizzativo definito, considerato che la tecnologia informatica è destinata ad assumere per l'amministrazione fiscale un'importanza determinante, per favorire il miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati quali: la funzionalità della struttura di gestione delle entrate; lo sviluppo del rapporto telematico con il contribuente; la gestione completa dell'iter di lavorazione delle dichiarazioni fiscali; la realizzazione di strumenti per la lotta all'evasione; la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito conseguente a provvedimenti di natura fiscale e contributiva; la valorizzazione dei dati catastali a supporto dei professionisti, dei comuni, dei liberi professionisti, degli uffici del territorio; l'aggiornamento del sistema cartografico nazionale; la registrazione in via telematica degli atti di compravendita immobiliare; la presentazione telematica delle dichiarazioni relative a beni importati o esportati; la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

C) Condivisione del ritorno sotto il controllo pubblico della SO.GE.I. (soggetto preposto al ruolo di partner tecnologico) sì da garantire che il *management* della società sia impegnato esclusivamente a perseguire interessi diffusi, pur nella autonomia di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per lo svol-

gimento di quelle attività che non abbiano caratteristiche di riservatezza connesse alla gestione di dati sensibili per lo Stato. Detta soluzione appare in linea con quanto previsto dalla normativa vigente, e in particolare dall'articolo 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, secondo il quale il ministero e le agenzie fiscali possono promuovere la costituzione o la partecipazione a società e consorzi che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

D) Prevedere per SO.GE.I. un ruolo di società di servizio per le autonomie locali (in particolare per quanto riguarda i comuni e le regioni), tenuto anche conto delle indicazioni espresse dai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome nel corso delle audizioni svolte.

E) Necessità che il Parlamento sia messo in grado di esercitare il proprio potere di indirizzo e vigilanza anche mediante un adeguato collegamento informatico che consenta l'utilizzo di dati statistici, anche in considerazione del fatto che l'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato potrebbe comportarne un'utilizzazione più complessa non solo da parte del Ministero, ma anche di milioni di contribuenti ed intermediari, quali associazioni di categoria, professionisti, centri di assistenza fiscale, e degli enti locali in vista dell'attuazione di un sistema di federalismo fiscale.

F) Necessità di facilitare l'accesso ai dati statistici, ai fini di ricerca, da parte di singoli studiosi, università, centri di ricerca, e dalle associazioni di categoria, dei collegi ed ordini professionali.

G) Opportunità, inoltre, di definire idonee forme di controllo sull'uso dei dati riservati concernenti i cittadini, il patrimonio nazionale, le strutture e gli elementi significativi di ogni azienda, che per loro

natura presentano profili di delicatezza, anche mediante una più incisiva e chiara definizione del ruolo degli organi parlamentari di indirizzo e controllo.

H) Opportunità, altresì, di valutare i tempi, le modalità, i costi dell'intero progetto industriale di acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato, oltre che le garanzie per il personale, nonché la possibilità per il Parlamento di essere chiamato a pronunciarsi sulle nomine dei nuovi vertici della SO.GE.I..

I) In relazione alle nuove modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, la prioritaria definizione di un ruolo più incisivo delle funzioni di controllo della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria in modo più definito rispetto a quelle attualmente previste dalla normativa vigente, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1976, n. 60, dall'articolo 2 della medesima legge n. 60 del 1976, e dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo unico della legge 27 novembre 1982, n. 873, nonché dalle successive disposizioni, apparendo opportuno, quindi, che il Parlamento assuma idonee iniziative, anche di carattere legislativo, che consentano di potenziare il ruolo della Commissione, valorizzandone le funzioni di vigilanza, sia sotto l'aspetto del controllo che di quello dell'indirizzo, anche in relazione ai nuovi servizi che il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria potrà rendere agli enti locali.

2) *La verifica del corrispettivo versato per l'acquisizione di SO.GE.I..*

2.1) *Il problema della ricapitalizzazione di SO.GE.I..*

Ulteriori elementi di conoscenza relativi all'entità dell'esposizione debitoria di SO.GE.I. nei confronti di Telecom Italia e quindi in ordine all'entità del prezzo di

vendita di SO.GE.I., è stata quindi ribadita alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri, dopo che nella seduta del 18 settembre 2002 sono stati resi noti i componenti del nuovo consiglio di amministrazione di SO.GE.I. (la cui audizione è avvenuta il 9 ottobre 2002). In una lettera indirizzata al Presidente della Commissione, a seguito di esplicita richiesta manifestata nel corso delle sedute da alcuni commissari, di cui è stata data comunicazione nella seduta del 23 ottobre 2002, il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, ha precisato che l'esposizione debitoria di SO.GE.I. era pari a circa 140 milioni di euro, dovuti alla mancanza di atti contrattuali con le Agenzie che — stipulati solo successivamente — non hanno permesso alla SO.GE.I. di incassare i propri crediti. La precisazione del Vice Ministro va letta nel senso che, avendo SO.GE.I. incassato i propri debiti pregressi nei confronti delle Agenzie immediatamente dopo l'acquisto (con la seguente restituzione a Telecom del finanziamento ricevuto) la chiusura di detta operazione finanziaria non ha avuto alcuna attinenza con il prezzo dell'operazione di acquisto della SO.GE.I..

2.2) *I chiarimenti forniti dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze.*

Sull'eventuale ricapitalizzazione del capitale SO.GE.I., dopo l'acquisto da parte dello Stato, la Commissione ha ritenuto di valutare la correlazione esistente tra l'aspetto legato alla quantificazione del prezzo di acquisto della SO.GE.I. e quello di un immediato, successivo aumento di capitale della società attraverso un conferimento pari a 15 milioni di euro. Detto aumento di capitale è stato preannunciato nell'audizione del 5 novembre 2002 del Vice Ministro dell'economia e delle finanze, professore Mario Baldassarri, del direttore generale dell'Agenzia delle Entrate, dottor Raffaele Ferrara, e del Capo

dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, dottor Andrea Manzitti, nonché del Presidente della SO.GE.I. S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato.

L'opinione espressa sia dai rappresentanti dell'amministrazione finanziaria, in particolare dal capo del dipartimento delle politiche fiscali, nel corso della suddetta audizione, sia dai vertici della nuova SO.GE.I., nella persona del suo presidente Sandro Trevisanato, nell'audizione dello stesso giorno, è stata nel senso di tenere separati i due aspetti di alienazione e incremento del capitale sociale, essendosi ricondotta l'operazione di incremento del capitale sociale alla garanzia di una adeguata dotazione di risorse finanziarie per dare attuazione al piano industriale perseguito nell'ambito del sistema fiscale e, quindi, per l'assolvimento della propria funzione istituzionale.

### *2.3) La necessità di un ulteriore chiarimento.*

Su esplicita richiesta del vicepresidente della Commissione, il deputato Aldo Cennamo, formulata con lettera indirizzata al presidente della Commissione, di cui è stata data lettura dal presidente della Commissione nella seduta del 6 novembre 2002, la Commissione ha deciso di procedere ad una ulteriore audizione del Vice Ministro per l'economia e le finanze, professore Mario Baldassarri, allo scopo di approfondire in modo esauriente le diverse questioni prospettate dagli interventi dei soggetti auditi, con particolare riferimento alla portata delle considerazioni contenute nella nota consegnata in occasione dell'audizione del presidente, avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato della SO.GE.I., ingegnere Aldo Ricci, in ordine alla capitalizzazione della società. Non risultavano, infatti, ai commissari ancora sufficientemente chiariti i profili di criticità evidenziati, pur alla luce delle precedenti audizioni svolte.

Il punto di chiarimento richiesto dal deputato Cennamo ha riguardato in par-

ticolare l'affermazione circa la ricapitalizzazione della società, stante il fatto che in assenza di intervento dello Stato la società non avrebbe avuto altra scelta se non quella di ricorrere al credito in quanto la sua situazione patrimoniale e finanziaria si presentava strutturalmente squilibrata. Tali considerazioni erano, ad una più attenta lettura, preoccupanti sotto diversi profili, poiché in base alle informazioni acquisite dalla Commissione, l'operazione di acquisizione della SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ha comportato un esborso di circa 36 milioni di euro. La Commissione ha richiesto quindi di chiarire ulteriormente se la società avrebbe realizzato un ulteriore indebitamento dall'operazione.

### *2.4) Le indicazioni pervenute dal Vice Ministro per l'economia e le finanze, professore Mario Baldassarri.*

Il definitivo chiarimento è pervenuto dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, il Vice Ministro professore Mario Baldassarri, il quale nel corso della seduta del 26 novembre 2002 ha ribadito che la trattativa con i precedenti azionisti si era conclusa con una valutazione della società pari a quasi 36 milioni di euro, circa 70 miliardi delle vecchie lire. Il Vice Ministro Baldassarri ha chiarito, così, che nel corso della trattativa, tale valutazione è stata effettuata anche in funzione di ciò che si trovava all'interno dell'impresa stessa, per cui vi è stata un'operazione, precedente al passaggio del pacchetto azionario, di distribuzione di riserve per circa 25 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha precisato, altresì, che al momento del passaggio del pacchetto azionario la valutazione è stata limitata ai quasi 36 milioni di euro: ossia, implicitamente, che, considerando anche le riserve societarie, la valutazione sarebbe stata intorno a 60 milioni di euro. Dopo l'acquisizione, al fine di adeguare la struttura ai compiti assegnati alla SO.GE.I. si è ritenuto opportuno procedere ad un aumento del

capitale sociale di soli 15 milioni di euro; il rappresentante del Governo ha evidenziato come, anche se la tempistica dell'operazione poteva portare a questa sequenza, i due aspetti sono stati assolutamente separati l'uno dall'altro.

Durante l'audizione è stato precisato che una cosa è stata la valutazione della società al netto delle riserve precedentemente distribuite, mentre altro è stato l'assetto del capitale sociale congruo per lo svolgimento dell'attività, ciò che è stato definito un dato aritmetico, un tecnicismo.

Si è quindi appreso che si è trattato di un'operazione al netto delle riserve che erano state precedentemente distribuite ai vecchi azionisti, togliendo riserve per circa 25 milioni di euro che, se fossero rimaste all'interno della società, avrebbero determinato l'assunzione per la SO.GE.I. di un valore di 60 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha aggiunto espressamente che: « il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto pagare 60 milioni di euro ai precedenti azionisti di SO.GE.I. Se sono state prelevate, prima dell'acquisto, riserve per 25 milioni di euro, ciò è stato fatto per evitare sostanzialmente un doppio passaggio, e dunque sono stati pagati quasi 36 milioni di euro. In altri termini, il valore complessivo della società, comprendendo le riserve, era pari a 60 milioni di euro, mentre senza le riserve era quasi 36 milioni di euro. Ciò significa che gli ex azionisti hanno avuto sia i 25 milioni di euro di riserve distribuite, sia i quasi 36 milioni pagati al momento del passaggio del pacchetto azionario ». Ancora una volta è stato evidenziato che se anche questa sequenza è avvenuta in tempi brevi, tutto ciò è avvenuto indipendentemente dall'operazione di aumento del capitale sociale che, peraltro, assume una diversa entità. La capitalizzazione della SO.GE.I. con quasi 36 milioni di euro, poteva risultare non del tutto adeguata ai fini del lavoro che deve svolgere, e allora si è ritenuto opportuno aumentarne il capitale sociale di 15 milioni di euro. I due giudizi importanti sotto il profilo economico hanno riguardato quindi, da un lato, la valutazione della

SO.GE.I. e, dall'altro, il capitale adeguato per consentirle di svolgere, in futuro, la propria attività. Si è trattato, nel primo caso, di una valutazione pari a 60 milioni di euro considerando le riserve, e quasi 36 milioni, senza; mentre nel secondo si è individuato in 50 milioni di euro il capitale sociale adeguato.

Circa la ricapitalizzazione di SO.GE.I. S.p.A., il Vice Ministro Baldassarri ha chiarito inoltre che l'aumento di capitale è stato inferiore alle riserve distribuite, e quindi non è stato disposto per ricostituire, ribadendosi ancora una volta essersi trattato quasi di un fatto aritmetico: « poiché, se avessimo dovuto pagare 50 milioni di euro anziché quasi 36, allora i precedenti azionisti avrebbero ricevuto 15 milioni di euro in più, ma non avrebbero assorbito precedentemente le riserve, e noi non avremmo deliberato l'aumento di capitale ». La scelta del Governo, ha precisato il Vice Ministro, è stata quindi quella di fare chiarezza nell'operazione, e stabilire che la società sarebbe stata venduta senza riserve, mentre i precedenti azionisti, nella loro totale e perfetta autonomia, si sarebbero distribuiti le riserve preesistenti: « la società, di conseguenza, ha assunto un certo valore e noi, autonomamente, come nuovi azionisti al 100 per cento, abbiamo espresso un giudizio sul livello di capitalizzazione congruo: ecco il perché dell'aumento di capitale di 15 milioni di euro » (audizione del 26 novembre 2002).

3) *La riforma del Ministero dell'economia e delle finanze e l'incidenza della nuova struttura su SO.GE.I. S.p.A.*

La nuova SO.GE.I. S.p.A. si trova quindi ad operare all'interno di una diversa struttura organizzativa, essendo passata dal Ministero delle finanze al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, ha previsto infatti l'accorpamento del Ministero del

tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze, in un unico Ministero denominato dell'economia e delle finanze al quale, tra le altre, spettano le funzioni in materia fiscale. In tale contesto, dal 1° gennaio 2001 sono operative quattro Agenzie fiscali — Agenzia delle Dogane, Agenzia del Demanio, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate —, che hanno sostituito i precedenti Dipartimenti e a cui è stata trasferita la titolarità dei rapporti giuridici e delle obbligazioni già di pertinenza di questi ultimi. Dotate di personalità giuridica, alle agenzie sono demandati compiti che si caratterizzano per l'accentuato grado di autonomia (regolamentare, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria) volto a garantire la managerialità della gestione ed il raggiungimento di precisi obiettivi di risultato.

In particolare, i rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali sono regolati attraverso apposite convenzioni che fissano i servizi e gli obiettivi da raggiungere, nonché le strategie e le risorse disponibili. Il coordinamento, il monitoraggio e il controllo è affidato al Dipartimento per le politiche fiscali, come centro unitario di direzione amministrativa della fiscalità statale, ai sensi di quanto previsto dal regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107.

La SO.GE.I. ha quindi la struttura di società per azioni il cui capitale sociale, costituito da 25.330 azioni del valore nominale ciascuna di euro 1000,00 per un totale di euro 25.330.000,00, è detenuto al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali. L'articolo 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, già citato, ha stabilito infatti che il ministero e le Agenzie fiscali possono

promuovere la costituzione o la partecipazione a società e consorzi che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

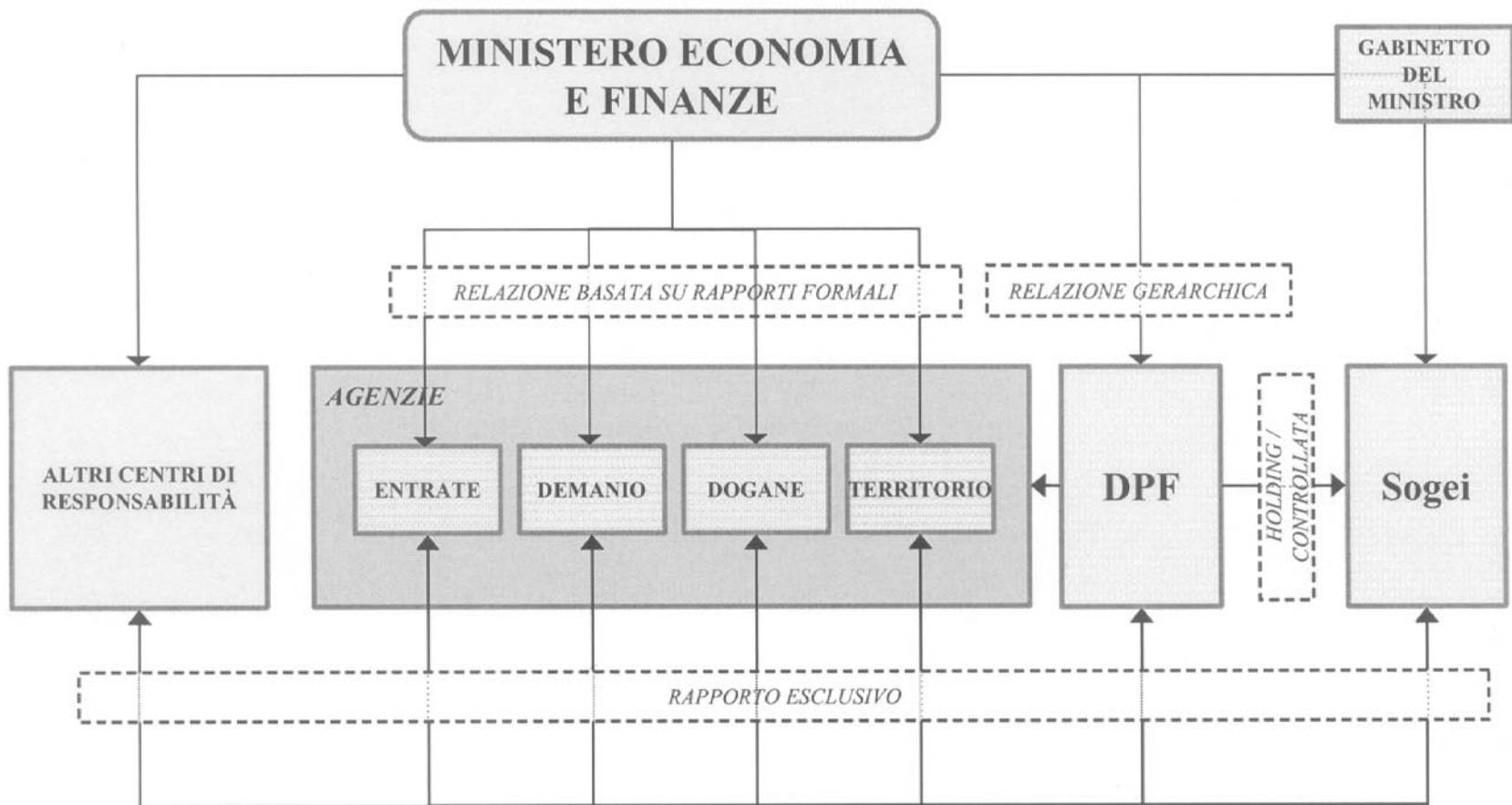
La SO.GE.I. si colloca quindi nell'ambito di altre strutture organizzative facenti parte dell'ex Ministero delle finanze: il Gabinetto del Ministro, il Servizio interno di controllo (Sinco), il Servizio consultivo e ispettivo tributario (Secit), la Guardia di Finanza, la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, l'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

L'acquisizione della SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ha riportato sotto il diretto controllo pubblico, con uno strumento di tipo privatistico, la responsabilità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità. La società dovrebbe vedere aumentare, rispetto al precedente ruolo, le proprie responsabilità istituzionali, passando dalla posizione di fornitore esterno, convenzionato con l'amministrazione finanziaria, a quella di azienda pubblica con la funzione di prestare servizi al sistema della fiscalità al quale appartiene a tutt'oggi, a tutti gli effetti. In tal senso, vi è l'aspettativa di una forte interrelazione tra gli obiettivi delle Agenzie e la SO.GE.I., in considerazione del fatto che il sistema informativo della fiscalità si trova strutturalmente inserito nei programmi di ammodernamento e innovazione previsti dal Governo; e visto che il suo peso, nel quadro dell'informatica nella pubblica amministrazione, è ben rappresentato dall'entità delle risorse per *l'information communication technology* assegnate nel 2002, pari a circa il 40 per cento della spesa totale.

La SO.GE.I. si inserisce quindi nel sistema fiscale italiano, secondo il seguente schema.



# LA SOGEI NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO



(Fonte SO.GE.I.)

### **Le nuove frontiere dell'attività di gestione del servizio reso dall'anagrafe tributaria.**

Accanto alla principale problematica sopra evidenziata, quella concernente l'acquisizione di SO.GE.I. da parte dello Stato, nonché la sua nuova collocazione all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, ulteriori aspetti affrontati nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione hanno riguardato: 1) il nuovo piano industriale di SO.GE.I.; 2) il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria in relazione alla definizione di un processo di federalismo fiscale; 3) le esigenze emerse nell'ambito degli ordini professionali sul servizio di anagrafe tributaria; 4) le posizioni espresse dai rappresentanti della Banca d'Italia, della Corte dei Conti e del CNEL in relazione alle nuove funzioni da assegnare alla SO.GE.I.; 5) le problematiche connesse al servizio di riscossione dei tributi; 6) i profili concernenti il sistema delle garanzie e la tutela della privacy; 7) le implicazioni relative al progetto della Carta nazionale dei servizi e della carta d'identità elettronica.

#### *1) Il nuovo piano industriale di SO.GE.I.*

##### *1.1) Le linee direttrici del progetto di sviluppo tecnologico ed industriale della SO.GE.I..*

Il piano industriale di SO.GE.I. relativo al triennio 2003-2005, illustrato nel corso della seduta del 9 ottobre 2002 dal Presidente e dai componenti del rinnovato consiglio di amministrazione della società, insediatosi il 29 agosto, ha evidenziato un impegno dei vertici nel rilancio dell'attività di SO.GE.I.. Particolare importanza è stata riconosciuta, in tal senso, all'adozione di iniziative tese a produrre un'accelerazione, nel quadro dell'avviata semplificazione del rapporto tra Stato e contribuenti ai fini degli adempimenti fiscali, dello sviluppo di progetti telematici, da affiancare ai già quattro sistemi telematici operanti (con accesso di tipo Internet) delle Agenzie del

territorio, delle dogane, del demanio e delle entrate. È stato evidenziato che si tratta di sistemi che consentono l'interazione tra il sistema dell'anagrafe tributaria da parte di vari intermediari fiscali (commercialisti, centri di assistenza fiscale, ragionieri, banche, singoli contribuenti), rendendo disponibili servizi di tipo: 1) informativo (notizie, organizzazione degli uffici e altro); 2) interattivo (ad esempio scaricamento di modulistica e programmi informatici realizzati dalla SO.GE.I. sul *personal computer* dell'utente); 3) transattivo, per completare l'iter delle pratiche *on-line* (per esempio pagamento delle imposte).

Nel nuovo corso di attività, si prevede inoltre di concludere l'attivazione di specifiche reti *intranet* che costituiscano per ciascuna agenzia o dipartimento dell'amministrazione finanziaria una rete logica di collegamento dei propri uffici. L'ulteriore incremento e sviluppo nel prossimo futuro di progetti in ambienti *Internet-Intranet* verrà attuato anche in adesione ai piani di *e-Government* previsti dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

Particolare importanza è riconosciuta all'esigenza di una maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, nell'ambito dell'avviato processo di cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre pubbliche amministrazioni statali e locali, per il coordinamento delle relative banche dati e dei servizi attraverso l'utilizzo di infrastrutture *standard* di tipo comunicativo e applicativo. Si tratta di un progetto da attuarsi attraverso l'estensione alle regioni e agli enti locali del servizio di gestione informatica fornito dalla SO.GE.I., anche attraverso una maggiore integrazione tra il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria e quello di gestione delle imposte locali. La situazione attuale vede infatti le strutture locali fortemente differenziate in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche preposte alla gestione delle imposte locali e al conseguente trattamento e identificazione dei dati di tutti i contribuenti. In tal senso, il consiglio di amministrazione della SO.GE.I. ha rappresentato la convinzione per cui la

promozione di iniziative tese a sviluppare ogni possibile sinergia con le amministrazioni locali soddisfi anche esigenze volte a supportare l'attuazione delle riforme in materia di *devolution* e federalismo fiscale, attraverso l'offerta di una consulenza da parte della società sugli aspetti tecnico-applicativi, e lo sviluppo e la progettazione di *software* sistemistico ed applicativo. Si tratta peraltro di un processo di integrazione già in atto, in quanto attualmente l'anagrafe tributaria fornisce servizi di consultazione di banche dati fiscali e catastali ai comuni ed effettua un invio periodico dei dati dei versamenti delle imposte di competenza delle regioni (IRAP e bollo auto).

Nel nuovo piano industriale presentato dalla SO.GE.I. è stata considerata altresì la necessità di approntare misure atte a conseguire una migliore organizzazione e un potenziamento delle strutture operative della società, anche in considerazione del nuovo ruolo assunto dalla società in seguito alla sua acquisizione da parte dell'amministrazione finanziaria con il conseguente passaggio dal ruolo di fornitore a quello di partner tecnologico. È stato inoltre evidenziato come nella predisposizione di interventi migliorativi volti ad incrementare l'efficienza complessiva del sistema nonché nella sua rivisitazione periodica, particolare riguardo sarà rivolto al tema della sicurezza del sistema informativo fiscale. Si tratta di un'attenzione specifica alla quantità e alle tipologie di informazioni contenute nelle banche dati centrali e periferiche, attraverso l'attivazione ed il costante aggiornamento di procedure che, in linea con quanto previsto dalla legge n. 675 del 31 dicembre 1996 e dai successivi decreti attuativi, possano consentire di bloccare l'accesso ai dati a soggetti non autorizzati, registrando tutte le operazioni sugli archivi effettuate da ogni singolo utente, allo scopo di evidenziare eventuali comportamenti anomali.

Tra gli investimenti prioritari si pongono quelli in avanzate tecnologie specifiche abilitanti all'accesso e alla fruizione diretta del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria oltre che da parte degli uffici dell'amministrazione finanzia-

ria anche da parte dei cittadini, delle aziende e delle altre Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. A ciò si aggiunge l'obiettivo di investire altresì nella realizzazione di iniziative di avanguardia tese a facilitare l'accesso e la interoperabilità, cioè il superamento della tradizionale difficile comunicabilità fra il cittadino e le amministrazioni pubbliche, nonché tra l'amministrazione finanziaria e le altre amministrazioni. Sul piano internazionale, la società è rivolta a ricercare un interlocutore di prestigio, nella gestione integrata del sistema informativo della fiscalità, marcatamente con i paesi UE e gli USA, per poter contribuire alla definizione delle regole e delle pratiche di sviluppo, per effettuare scambi di esperienze e per confrontarsi tramite iniziative di *benchmarking* con le migliori procedure esistenti.

Sul piano organizzativo, in particolare, secondo i dati forniti dalla società, è emerso che a partire dal mese di settembre 2002 è stato adottato un nuovo assetto della SO.GE.I. che prevede una articolazione in nuove aree denominate rispettivamente Area Clienti, Area Tecnologie e *Know-how*, Area Staff e Servizi, con la costituzione di quattro Comitati per il funzionamento organizzativo della società: Guida, Coordinamento Operativo, Staff e Sicurezza. Nell'Area Clienti la struttura organizzativa della società è stata concepita prevalentemente per relazionarsi alle corrispondenti unità organizzative dell'amministrazione finanziaria, con il fine di garantire una maggiore connessione col cliente. Per quanto riguarda poi eventuali rapporti con altri soggetti e amministrazioni, al di fuori dell'amministrazione finanziaria, per lo sviluppo di progetti che abbiano rilevanza ed impatto sulla fiscalità nazionale e locale, sempre nell'Area Clienti è stata creata una apposita unità organizzativa denominata « Nuove Iniziative »; infine, nell'Area Tecnologie e *Know-how*, al fine di incrementare la capacità della società nel capitalizzare il *know-how* tecnologico di volta in volta acquisito nello sviluppo dei nuovi progetti, è stata concepita l'Area Centri di Competenza cui si

rivolgeranno le linee produttive della società, per l'utilizzo nelle nuove applicazioni di tecnologie, architetture, piattaforme sperimentate ovvero già pienamente operanti in altri contesti.

1.2) *Le considerazioni espresse dai rappresentanti di ASSOSOFTWARE.*

Nell'ambito dei rappresentanti delle organizzazioni rappresentative delle categorie professionali interessate e coinvolte al settore dall'anagrafe tributaria, la Commissione ha ritenuto, aderendo ad una richiesta pervenutale in tal senso, verificare anche la posizione dell'ASSOSOFTWARE, l'associazione che raggruppa le aziende informatiche che producono *software* per il calcolo, la predisposizione, la stampa, l'archiviazione e l'invio telematico delle dichiarazioni fiscali, e del *software* destinato alla gestione contabile delle imprese italiane. Nel corso dell'audizione effettuata nella seduta del 26 novembre 2002 il presidente di ASSOSOFTWARE, il dottore Bonfiglio Mariotti, ha indicato in particolare alcune criticità esistenti nel rapporto con la SO.GE.I.

È stata rilevata, in particolare, la mancanza da parte della SO.GE.I. — considerata peraltro un'azienda molto efficiente nel settore dell'*information technology* sia per la dotazione di risorse che di personale — di una visione strategica del segmento di mercato di riferimento. In particolare, il rappresentante di ASSOSOFTWARE ha evidenziato come l'intervento della SO.GE.I. non dovrebbe prevedere un diretto coinvolgimento del contribuente/cittadino, bensì figure di intermediazione fra contribuente/cittadino e amministrazione finanziaria (*software-houses* e professionisti). È stata quindi auspicata una diversa impostazione del mercato delle applicazioni informatiche, anche al fine di evitare distorsioni nel settore della concorrenza tra le aziende informatiche. Ciò al fine di consentire al settore privato, costituito da centinaia di piccole e grandi aziende informatiche, il compito di predisporre il *software* utilizzato dagli operatori

professionali e dalle associazioni di categoria, con un conseguente minore condizionamento del medesimo da parte della SO.GE.I. in particolare, e più in generale da parte della pubblica amministrazione.

È stato ritenuto d'altro canto che la produzione di programmi gratuiti da parte di SO.GE.I. non porterebbe benefici allo Stato dal momento che i loro utilizzatori, secondo i numeri forniti, sono un numero quantificabile in termini percentuali tra lo 0,06 per cento, per il modello F24 *on-line*, e 1,46 per cento per il modello Unico *on-line* per le persone fisiche.

È stata auspicata quindi una maggiore responsabilità di ASSOSOFTWARE nella definizione degli standard di comunicazione telematica, al fine di ridurre la portata degli errori nella realizzazione del cosiddetto « *software* diagnostico », nonché nella definizione della modulistica dichiarativa, anche attraverso l'istituzione di un osservatorio permanente costituito insieme a SO.GE.I. e Agenzia delle Entrate a cui affidare il compito di individuare indirizzi utili al riguardo. In particolare, si è voluto evidenziare — rifacendosi anche alle considerazioni espresse in tal senso dai rappresentanti dell'Ordine dei dottori commercialisti nell'audizione del 16 ottobre 2002 — che molte segnalazioni che ASSOSOFTWARE comunica a SO.GE.I. in merito ai test sui *software* diagnostici trovano risposte tardive a causa della dispersione di risorse per la produzione di *software* ritenuti di utilizzo irrilevante. La Commissione ha preso atto delle indicazioni fornite pur evidenziando la propria mancanza di competenza per la soluzione delle problematiche emerse, pur esprimendo la propria disponibilità ad adoperarsi per favorire un punto di incontro tra le diverse parti.

2) *Il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria in relazione all'introduzione di un sistema di federalismo fiscale.*

Nell'ambito delle nuove funzioni da assegnare alla società di gestione dell'anagrafe tributaria una delle più attese è pro-

prio quella rivolta alla sua integrazione con un sistema fiscale federale o decentrato. Già il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge n. 133 del 13 maggio 1999, aveva disposto nella scorsa legislatura la cessazione, a decorrere dal 2001, di alcuni trasferimenti erariali alle regioni a statuto ordinario realizzando un intervento subito ridefinito di federalismo fiscale. Si è trattato in realtà di un progressivo trasferimento di risorse alle autonomie locali in vista della realizzazione del piano di decentramento di compiti e funzioni attribuiti dallo Stato alle regioni e agli enti locali. Nei fatti, vi è stata una soppressione di trasferimenti erariali e, in parte, di vincoli di destinazione nel sistema di finanza regionale delineato dai decreti legislativi n. 56/2000 e n. 76/2000 che ha costituito un primo superamento del precedente sistema di finanza regionale, caratterizzato da una quasi totale dipendenza delle regioni dal bilancio dello Stato. Il decreto legislativo n. 56 del 2000 ha in sintesi sostituito i trasferimenti statali con un incremento dell'accisa sulla benzina ed una compartecipazione al gettito dell'I.V.A.. Si è lontani quindi da un sistema di risorse finanziarie in cui le regioni possano contare su risorse commisurate alla ricchezza dei loro territori, tenendo anche conto dei vincoli del Patto di stabilità interno previsto per il triennio 2003-2005, dall'articolo 29, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Il sistema introdotto con il decreto legislativo n. 56 del 2000, in ogni caso, ha agganciato le entrate regionali all'andamento dell'I.V.A. e dell'IRPEF, consentendo un naturale incremento delle risorse delle regioni e rendendo queste ultime in parte meno dipendenti dal bilancio dello Stato. Con il superamento poi dei vincoli di destinazione i nuovi governi regionali potranno avere maggiore autonomia e responsabilità di gestione, almeno fino a quando non verrà data attuazione alla nuova disciplina prevista dall'articolo 119 della Costituzione come modificato dalla legge 18 ottobre 2001 n. 3.

La riforma del Titolo V della Costituzione riconosce infatti ai comuni, alle

province, alle città metropolitane e alle regioni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa (comma 1), stabilendo altresì la titolarità dei medesimi enti ad avere risorse autonome, attraverso l'individuazione di tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ferme le quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio (comma 2). Si tratta di un primo riconoscimento che supera la precedente disciplina, ma che dovrà in ogni caso essere coordinato con la competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera e) della Costituzione sul sistema tributario e contabile e sulla perequazione delle risorse finanziarie.

L'esigenza di individuare forme di utilizzazione delle banche dati dell'anagrafe tributaria anche da parte degli enti locali rappresenta un obiettivo più volte richiamato nell'ambito dell'indagine. Si tratta di un'esigenza considerata imprescindibile, anche alla luce del processo di integrazione europea ormai irreversibile che comporta un continuo controllo sui flussi di risorse finanziarie sia a livello centrale che periferico.

A livello centrale l'ufficio del federalismo fiscale istituito presso il dipartimento delle politiche fiscali (articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107), potrebbe rappresentare un organo di coordinamento interistituzionale per lo sviluppo del federalismo fiscale ed ogni forma di decentramento delle imposizioni e del prelievo tributario, avendo tra i propri compiti istituzionali proprio quello di verificare il processo di realizzazione di un sistema federale fiscale.

### 3) *Anagrafe tributaria e ordini professionali.*

Le problematiche concernenti la gestione informatica dell'anagrafe tributaria da parte della SO.GE.I., in relazione alle esigenze delle categorie professionali ope-

ranti nel settore, sono state oggetto di una specifica audizione del 16 ottobre 2002.

Da parte dei rappresentanti degli architetti, nel rilevare un certo grado di difficoltà di accesso alle informazioni riguardanti i dati catastali a disposizione nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, è stata rappresentata la necessità di una rivisitazione del *software* relativo, pur valutandosi in termini positivi la collaborazione instaurata con la SO.GE.I. per ciò che concerne gli studi di settore. La positività della collaborazione instaurata sugli studi di settore è stata condivisa anche dai rappresentanti del collegio dei geometri. È stato rilevato, inoltre, come, nel quadro dei rapporti con la SO.GE.I., si registri la compartecipazione della stessa alla società Geoweb (detenuta al 60 per cento dal Consiglio nazionale dei geometri e dalla SO.GE.I. per il restante 40 per cento), che fornisce supporto per lo sviluppo telematico delle richieste sulle banche dati catastali.

Considerazioni positive sono state espresse anche da parte dei rappresentanti del Consiglio notarile sulla collaborazione con la SO.GE.I. con particolare riguardo alla predisposizione del progetto e alla successiva messa a regime della informatizzazione dei registri immobiliari, attualmente a disposizione, per l'espletamento dei relativi adempimenti, del 95 per cento della categoria notarile, pur rilevandosi una certa lentezza nelle procedure di adeguamento del sistema. È stato fatto altresì presente che il varo del modello di « adempimento unico », già in via di approntamento, sarà sostitutivo della trascrizione nei registri immobiliari, consentendo una semplificazione nelle procedure. Nel quadro dei rapporti di interscambio con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria è stato inoltre ricordato il servizio reso dalla NOTARTEL, società di informatica dei notai realizzata grazie ai programmi messi in opera dalla SO.GE.I., per la gestione del collegamento con le banche dati del catasto e delle conservatorie.

Il rappresentante dei ragionieri e periti commerciali, nel porre in evidenza l'importanza del contributo fornito dalle ca-

tegorie dei ragionieri e dottori commercialisti per il decollo del « fisco telematico », attualmente utilizzato da 50.000 soggetti (tra i professionisti appartenenti alle categorie citate) per la trasmissione delle dichiarazioni, ha inteso sottolineare l'eccessivo costo economico per l'accesso alle banche dati del catasto. Si evidenzia all'uopo l'opportunità di prevedere per i professionisti una parificazione (per quanto riguarda la percezione del compenso) ai Centri di assistenza fiscale (CAF) e agli istituti di credito nell'attività di trasmissione delle dichiarazioni fiscali, valutandosi positivamente l'apporto fornito di concerto con la SO.GE.I. per gli studi di settore ed infine il contributo fornito dalla società informatica di supporto, DIALOGO, che svolge funzioni di interfaccia con la SO.GE.I.

Elementi di criticità nei rapporti con la SO.GE.I. sono stati ravvisati, invece, da parte dei rappresentanti dei dottori commercialisti, avendo questi reclamato la necessità di un maggiore coinvolgimento nella attività di programmazione della SO.GE.I., con particolare riferimento alla traduzione nel *software* diagnostico delle istruzioni per la compilazione dei modelli fiscali al fine della verifica della loro correttezza formale. È stata quindi auspicata, a fronte di una segnalazione fornita, una più tempestiva correzione delle anomalie riscontrate nel *software*, condividendosi l'esigenza di un riconoscimento economico, come per i centri di assistenza fiscale (CAF), per la trasmissione telematica delle dichiarazioni fiscali.

In particolare, tra le altre problematiche emerse in questo contesto, quelle di carattere più generale che la Commissione ha espresso sono state:

maggior coinvolgimento nell'attività di programmazione informatica della SO.GE.I. L'ipotesi prospettata è quella di istituire un osservatorio rappresentativo sia delle categorie professionali interessate sia delle associazioni dei produttori di *software*;

possibilità di un accesso totale, attualmente non previsto per i professionisti,

alla banca dati normativa del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di una più agevole acquisizione delle fonti giuridiche necessarie, con particolare riferimento alle circolari interpretative;

conferimento al professionista di un unico codice di accesso per l'interscambio con le diverse banche dati, in luogo della situazione attuale che vede il professionista costretto ad utilizzare diversi codici e diverse procedure di accesso (risulta evidente come a monte di una tale esigenza vi sia la necessità di realizzare degli *standards* telematici validi per tutte le amministrazioni e che consentano una uniforme procedura tecnica di teletrasmissione sia per i flussi di entrata che di uscita);

maggiore estensione dell'utilizzo della firma digitale nei rapporti tra fisco e cittadini, con l'obiettivo della successiva dematerializzazione dei documenti di natura fiscale.

#### 4) *Le audizioni dei rappresentanti della Banca d'Italia, della Corte dei Conti e del CNEL.*

Particolare attenzione è stata assegnata durante l'indagine conoscitiva alle problematiche coinvolgenti la competenza della Banca d'Italia, della Corte dei Conti e del CNEL, in riferimento alla gestione dell'anagrafe tributaria. Sono quindi state svolte audizioni specifiche di rappresentanti dei suddetti organismi che hanno consentito di evidenziare aspetti di notevole rilevanza.

##### 4.1) *L'esigenza di un coordinamento fiscale per i rappresentanti della Banca d'Italia.*

Nel corso dell'audizione del 23 ottobre 2002 il Direttore centrale dell'area banca centrale e mercati della Banca d'Italia, dottor Vincenzo Pontolillo, ha ricordato come la Banca d'Italia abbia sempre avuto un'attenzione particolare per l'anagrafe tributaria per cui, quando nel 1981 venne

costituita la FINSIEL, la Banca d'Italia vi partecipò per una quota del 16,67 per cento (mentre il restante 83,33 per cento era detenuto dall'IRI). Le motivazioni che avevano indotto la Banca d'Italia ad acquisire tale partecipazione erano: *a)* di ordine puramente pubblicistico, poiché non si poteva affidare il servizio dell'anagrafe tributaria all'esterno del settore pubblico; *b)* legate all'interesse rivestito dall'anagrafe tributaria per ciò che concerneva l'analisi macroeconomica (l'acquisizione dei dati sull'andamento delle entrate e della spesa), e dunque un'esigenza strettamente collegata alla gestione della politica monetaria; *c)* di carattere informatico, in relazione all'*expertise* che la Banca d'Italia aveva acquisito in materia informatica, quale promotrice della costituzione della CIPA, al fine di attuare l'informatizzazione del sistema bancario. È stato peraltro ricordato come il passaggio della SO.GE.I. al Ministero dell'economia e delle finanze, ha indotto Banca d'Italia a qualche riconsiderazione sul mantenimento di tale partecipazione, essendo venute meno le principali motivazioni, sia di ordine funzionale, sia di collegamento con la natura pubblicistica dell'attività svolta dalla SO.GE.I.

Con particolare riguardo alla Società per gli studi di settore (SOSE), nel momento in cui, in base ad una precisa disposizione legislativa, è stato conferito mandato all'allora Ministero delle finanze di costituire tale società, la Banca d'Italia è stata invitata, anche in quel caso, a considerare l'eventualità di una partecipazione (acquisita per l'11,11 per cento SOSE, mentre il capitale rimanente è restato in possesso dell'allora Ministero delle finanze, oggi Ministero dell'economia e delle finanze). Sulle prospettive future si è sottolineato come l'anagrafe tributaria sia portata ad avere e ad acquisire un interesse sempre maggiore, in relazione sia all'ordinamento interno, sia all'ordinamento internazionale. È stato ricordato infatti che la legge finanziaria per il 2003 (in quel momento all'esame del Parlamento), prevede una norma che obbliga l'amministrazione pubblica alla codificazione

di tutti gli incassi ed i pagamenti e dei dati di competenza economica, che in prospettiva dovrebbe consentire non solo di acquisire in tempo reale i dati relativi ai flussi ed ai pagamenti, ma anche quello di verificare gli eventuali scostamenti dalle previsioni, adottando quindi le misure opportune nel più breve tempo possibile. Anche la norma concernente il concordato preventivo potrebbe consentire di sviluppare questo polo informatico di servizi. Nella misura in cui il concordato preventivo diventa un provvedimento non temporaneo ma di sistema, comporta la necessità di acquisire anche dati in tempo reale integrate con altre reti di banche dati, rappresentando la modalità migliore per conferire certezza ai rapporti tra il fisco ed il contribuente, in modo da avere la base impositiva più equa possibile nella distribuzione del carico fiscale tra i vari contribuenti.

Il rappresentante della Banca d'Italia ha quindi ricordato come sul piano internazionale, l'Europa è riuscita a raggiungere l'integrazione monetaria ma non è ancora riuscita a realizzare il coordinamento fiscale. È stato infatti sottolineato come l'elemento fiscale diventa un fattore determinante nel momento in cui, attraverso l'Unione monetaria, i rendimenti si allineano, e un paese che discrimina in senso favorevole l'aspetto della tassazione diventa il luogo ideale per allocare gli investimenti. Il coordinamento fiscale rende necessario raggiungere uno scambio di informazioni diretto tra i vari enti impositori, solo se esiste una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le autorità degli altri paesi. È stato quindi espresso il convincimento che si tratta di un elemento che spinge ad una maggiore attività, ad un maggiore sviluppo e ad un maggiore affinamento dell'anagrafe tributaria e dell'attività più generale della SO.GE.I., anche in considerazione del fatto che è in corso di approvazione una proposta di direttiva sulla tassazione dei non residenti che entrerà in vigore il 1° gennaio del prossimo anno.

4.2) *L'esigenza di un'amministrazione finanziaria efficiente rappresentata dal CNEL.*

Nell'audizione del dottor Guido Sansonetti, consigliere del CNEL, del 23 ottobre 2002, è stata ribadita la necessità di un dialogo informatico efficiente quale stimolo per un sistema funzionante, anche considerando modelli di altre nazioni, in particolare quello americano e francese. È stata quindi sottolineata la necessità che le richieste del Ministero dell'economia e delle finanze siano chiare e altrettanto chiare ed esaurienti siano le risposte della SO.GE.I., evidenziando come la riforma della fiscalità nazionale debba intrecciarsi con la ricerca, in sede comunitaria, di un orientamento comune verso un'effettiva armonizzazione fiscale. Il rappresentante del CNEL ha sottolineato come il tema dell'anagrafe tributaria, pertanto, potrebbe costituire una proficua e pratica palestra per lo studio, l'approfondimento ed in seguito l'applicazione di un sistema comunitario unico: l'inizio, insomma, di un significativo e positivo percorso di armonizzazione.

Sarebbe auspicabile, quindi, per il rappresentante del CNEL, una supervisione, magari solo per un periodo di qualche anno, da parte di un organismo indipendente, in grado, di volta in volta, di esaminare e dirimere eventuali punti di mancata chiarezza o di discordanza che, soprattutto in un'ottica di applicazione avanzata dell'evoluzione tecnologica dei sistemi proposti dalla SO.GE.I., potranno emergere nei rapporti con l'amministrazione finanziaria. Il ritorno della SO.GE.I. in mano pubblica è stato condiviso quale occasione di crescita e sviluppo, sia per l'amministrazione finanziaria, sia per la SO.GE.I. stessa che in ragione del nuovo assetto azionario, come auspicato dal rappresentante del CNEL, potrà mantenere integra, ed anzi incrementare e sviluppare, quella caratteristica di professionalità che si è guadagnata. In tal senso, l'inserimento nel consiglio di amministrazione della SO.GE.I. di alte professionalità, sia tribu-



tarie sia informatiche, è stato positivamente commentato dal rappresentante del CNEL.

#### 4.3) *La Corte dei Conti: il ruolo di SO.GE.I. tra amministrazione centrale e fiscalità locale.*

Nel corso dell'audizione del presidente delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, svolta il 23 ottobre 2002, professore Manin Carabba, è stata considerata coerente con il ruolo della SO.GE.I. l'attribuzione alla stessa di compiti di consulenza:

per la semplificazione del rapporto tra Stato e contribuenti ai fini degli adempimenti fiscali attraverso l'uso (peraltro già oggi piuttosto esteso) di *internet*;

per l'incremento della cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre pubbliche amministrazioni;

per l'integrazione delle relative banche dati e dei servizi;

per la maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali;

per lo sviluppo di progetti innovativi per il Paese;

per il contenimento dei costi di gestione dell'eccellenza tecnologica;

per poter offrire servizi informatici competitivi alle agenzie fiscali.

Non sono stati ritenuti invece attinenti alle missioni della SO.GE.I. la definizione delle strategie di politica tributaria e di innovazione amministrativa di competenza degli organi di Governo e dell'amministrazione finanziaria.

È stato quindi ribadito come l'informatica fiscale sia divenuta strumento effettivo di ammodernamento e di semplificazione, oltre che di maggiore efficacia ed efficienza del sistema impositivo. Nella definizione del nuovo ruolo della SO.GE.I., si è considerato necessario compiere scelte

razionali e meditate (in primo luogo attente al pieno rispetto della disciplina europea in materia di liberalizzazione dei servizi) individuando l'area, propria dei servizi direttamente prestati alle amministrazioni centrali, per la quale è utilizzabile lo strumento della concessione ad un organismo strumentale controllato dalla mano pubblica e le attività per le quali è preferibile affidarsi a schemi relazionali più vicini ai modelli commerciali (convenzione), per le quali il ricorso al mercato sia sempre possibile da parte dell'amministrazione, attraverso le procedure concorsuali dettate dalla direttiva europea sui servizi (che include l'informatica fra i servizi liberalizzati), quando risulti più favorevole in termini tecnico-economici.

Il rappresentante della Corte ha quindi sottolineato il ruolo di SO.GE.I. nella gestione dei sistemi informativi per la fiscalità locale. Si tratta di un ambito nel quale una presenza impegnata della partecipata pubblica può risultare sicuramente utile per facilitare l'armonizzazione delle procedure, per accrescere il livello di consapevolezza degli enti impositori e per favorire la riduzione dei costi. Andrà tuttavia garantita, da un lato, l'adozione di procedure che prevedano il parere o l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-città, dall'altro che si tratti di un intervento che si giustifichi perché competitivo sul mercato, e non fondato esclusivamente sulla situazione di « privilegio » della società di servizi qualificata dalla disponibilità in esclusiva dei dati dell'anagrafe tributaria.

È stato quindi espresso il convincimento per cui la SO.GE.I. va considerata una partecipazione industriale, legata da un rapporto di servizio con l'amministrazione finanziaria e non già come un centro di responsabilità destinato a coprire un'area decisionale propria degli organi di Governo e dell'amministrazione centrale in senso proprio; organismo strumentale, e quindi esecutivo, rispetto alle agenzie fiscali, che devono proseguire nello sforzo intrapreso volto ad acquisire la capacità, che per lungo tempo era mancata all'amministrazione finanziaria, di essere com-

mittenti consapevoli e critici, in grado di valutare la qualità dei servizi ricevuti dalla concessionaria. È stata sottolineata l'esigenza quindi di evitare che la SO.GE.I. ritorni a svolgere nello stesso tempo sia il ruolo del cliente, sia quello del fornitore di servizi informatici, per giunta in posizione di monopolio, demarcando con chiarezza i confini fra missione degli organi di governo e dell'amministrazione finanziaria in senso proprio e funzione di servizio affidata alla società in mano pubblica.

Si è ribadita, infine, la necessità di potenziare, proseguendo l'azione intrapresa negli anni precedenti — anche inserendo specifiche clausole nei rapporti di concessione o convenzione fra Stato e società di servizi, concernenti i processi di formazione e di reclutamento dell'amministrazione finanziaria — le capacità di programmazione di massima, il ruolo di « contraente generale », il monitoraggio e il controllo dei risultati del dipartimento e delle agenzie, e quella di assicurare la trasparenza delle informazioni e la loro accessibilità diretta da parte del Parlamento, della Corte dei conti, come organo ausiliario delle Camere e dei cittadini, nel rispetto della tutela della riservatezza.

##### 5) *Anagrafe tributaria e servizio riscossione dei tributi.*

L'attività conoscitiva posta in essere dalla Commissione ha permesso la definizione di un quadro esaustivo sullo « stato dell'arte » dei rapporti tra il servizio dell'anagrafe tributaria e il sistema della riscossione dei tributi a cura dei concessionari preposti, nel corso dell'audizione del 30 ottobre 2002. L'istituzione di un siffatto rapporto di sinergia operativa è previsto dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, recante riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337, che all'articolo 18, comma 2, autorizza i concessionari, ai soli fini della riscossione mediante ruolo, ad accedere alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'allora

Ministero delle finanze, oggi Ministero dell'economia e delle finanze, e presso i sistemi informativi degli altri soggetti creditori, salve le esigenze di riservatezza e segreto opponibili in base a disposizioni di legge o di regolamento. Le modalità di esercizio di tale facoltà sono disciplinate dal decreto ministeriale 16 novembre 2000, sull'accesso dei concessionari agli uffici pubblici in via telematica al fine di visionare ed estrarre copia degli atti riguardanti i beni dei debitori iscritti a ruolo, da adottare ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 112 del 1999, che dispone che l'accesso al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze avvenga per via telematica, con modalità centralizzate, in via diretta o mediante procedura *file transfer* e con richiesta contenente, a pena di improcedibilità, l'indicazione del numero identificativo del ruolo sulla base del quale la richiesta stessa è presentata. L'indagine svolta ha consentito di accertare che per l'attuazione di tali disposizioni è stata attivata, a cura dell'Agenzia delle entrate, la realizzazione della procedura ARCO (Ausilio per la Riscossione Coattiva), la quale prevede, in ottemperanza al decreto ministeriale citato, la possibilità per i concessionari di connessione all'anagrafe tributaria in modalità *web* sia in differita (nel caso di interrogazioni riguardanti più soggetti, tramite la creazione e successivo invio telematico al sistema dell'anagrafe tributaria di un elenco di contribuenti individuati per codice fiscale e numero di ruolo), sia in tempo reale (attraverso accesso diretto, dopo opportuna chiave di identificazione, all'indirizzo *Internet* della procedura ARCO, per interrogazioni su singoli soggetti).

Relativamente a tale procedura di connessione telematica tra i sistemi informativi dell'anagrafe tributaria e dei concessionari, e al relativo interscambio di dati, la Commissione ha preso atto delle considerazioni critiche espresse dai rappresentanti dell'Associazione nazionale fra i concessionari del servizio riscossione tributi, circa l'esistenza di alcune disfunzioni di carattere tecnologico e sostanziale. In

particolare, sul versante tecnologico è stata evidenziata una condizione di squilibrio nell'interscambio di dati tra anagrafe tributaria e concessionario. A fronte di una possibilità riconosciuta a quest'ultimo dal sistema operativo di effettuare richieste fino ad un massimo di 15.000 soggetti al giorno, la risposta è infatti segmentata e dilazionata nel tempo in pacchetti di cinquanta soggetti. È stato altresì rilevato come un certo grado di diversità tra i *software* utilizzati sia causa di ulteriori ritardi nell'acquisizione delle risposte provenienti dall'anagrafe tributaria. Le problematiche di carattere sostanziale illustrate, invece, riguardano per lo più la carenza di esaustività ed esattezza dei dati presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria ai fini della funzione di riscossione coattiva dei tributi. Si è lamentato in particolare un mancato aggiornamento dei domicili fiscali, nonché una eccessiva sinteticità ed incompletezza nella fornitura di informazioni relative a talune situazioni giuridiche (riferite sia a persone fisiche sia a società) e all'identificazione di beni (con riferimento alla disponibilità di dati catastali, dati relativi a veicoli e dati relativi ad atti del registro).

La descrizione di tale scenario ha fatto ritenere alla Commissione l'opportunità di acquisire degli elementi aggiuntivi. Le audizioni svolte nel corso della seduta del 5 novembre 2002 del direttore generale dell'Agenzia delle Entrate, del capo dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e del Presidente della SO.GE.I., infatti, hanno consentito di ottenere, sul punto specifico e nell'ottica di un contraddittorio tra le parti, delle risposte a chiarimento e comprensione della situazione esistente, nonché di delineare le ipotesi di riorganizzazione del sistema per una migliore messa a disposizione del servizio. Particolarmente puntuale è stata la precisazione fornita sulla discrasia esistente tra i flussi informativi di andata e ritorno in caso di interrogazioni multiple, essendo stato portato a conoscenza della Commissione come ciò derivasse da un accordo preso con i rappresentanti dei concessionari

stessi al fine di consentire una distribuzione il più possibile uniforme delle risposte sul territorio nazionale (presentando i concessionari una distribuzione su base provinciale), ovviando in tal modo, in sede di risposta, all'eventuale condizionamento di volumi diversificati di richieste. Relativamente all'utilità e all'aggiornamento dei dati forniti, altrettanto importante, come elemento di valutazione e conoscenza, è apparsa la precisazione che le informazioni messe a disposizione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria non sempre sono di diretta gestione dell'amministrazione finanziaria, ma spesso sono di diretta gestione di enti esterni, tenuti alla trasmissione delle informazioni per effetto di provvedimenti normativi o convenzioni.

6) *Anagrafe tributaria e sistema delle garanzie del servizio.*

Ulteriori elementi di conoscenza, dopo quelli già forniti da parte dei vertici della SO.GE.I., sulla titolarità della proprietà azionaria della SO.GE.I. e della controllante FINSIEL prima della acquisizione da parte dello Stato, si sono avuti con l'audizione del 6 novembre 2002 del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professore Giuseppe Tesauro. È stato chiarito come l'operazione di acquisizione della SO.GE.I. da parte del Dipartimento per le politiche fiscali, con il conseguente mutamento dell'assetto di controllo della società SO.GE.I. e della società Geoweb, non abbia posto problemi sul versante dell'avvenuta concentrazione, avendo l'Autorità considerato, con provvedimento dell'8 agosto 2002, che « sul mercato dei servizi informatici per la pubblica amministrazione si determina solo una riduzione della quota di mercato di FINSIEL, corrispondente alle attività svolte a favore dell'amministrazione finanziaria centrale ».

È stato rilevato come un problema di concorrenza possa porsi relativamente invece ad ogni futura esigenza di acquisto di beni e servizi strumentali allo svolgimento

della propria attività da parte di SO.GE.I., rendendosi necessario — in tal caso — che le relative procedure ad evidenza pubblica previste dalla normativa vigente non vedano la società medesima in posizione di vantaggio rispetto agli altri potenziali concorrenti, in virtù dei requisiti tecnico-professionali e finanziari richiesti dai bandi di gara. È emersa, quindi, la necessità di un'attività di vigilanza della Commissione da esplicarsi anche in tale settore, sia con riferimento all'efficienza dei beni e servizi erogati dall'esterno, sia in ordine alla loro effettiva utilità rispetto al ruolo e alla funzione istituzionale della SO.GE.I..

Sempre nel quadro del sistema delle garanzie nell'ambito del servizio di anagrafe tributaria, l'indicazione fornita dai rappresentanti dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, il presidente, professore Stefano Rodotà, e il vicepresidente, professore Giuseppe Santaniello, nel corso dell'audizione del 6 novembre 2002, è stata nel senso di considerare positivamente il ritorno del sistema informativo dell'anagrafe tributaria nell'alveo pubblico: la correzione, cioè, di una anomalia istituzionale, che vedeva la gestione di dati sensibili, quali quelli relativi all'anagrafe tributaria, rimessa ad un soggetto privato esterno all'amministrazione pubblica. È stato rilevato, quindi, come in tale correzione vi sia tuttavia il permanere di una dualità di soggetti, continuando a servirsi la pubblica amministrazione di uno strumento di tipo civilistico (ossia una società per azioni) pur se posseduto direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. Da questa situazione discende, con riferimento alla legge n. 675 del 31 dicembre 1996, che titolare del trattamento sia l'amministrazione pubblica (Ministero dell'economia e delle finanze) rispetto al quale la SO.GE.I. assume la funzione di responsabile del trattamento; da ciò discende la necessità di un atto di designazione della SO.GE.I. come responsabile da parte dell'amministrazione pub-

blica, con effetti sulla notificazione che, in base alla legge, il Ministero deve effettuare al Garante.

È emerso, inoltre, dalle ulteriori considerazioni espresse dall'Autorità Garante per la *privacy* come, nell'ambito delle modalità attraverso le quali il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria accede a dati in mano pubblica o anche a dati che sono nella disponibilità di soggetti formalmente privati, si debba porre una competenza istituzionale — rimessa pertanto anche alla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria — sul processo di interscambio di flussi informativi, seppur finalizzato al progresso civile e tecnologico nonché ad una fluidificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, tale da non confliggere con il rispetto della persona e con le garanzie di riservatezza e la sicurezza dei dati personali. Si è rilevata, infine, la necessità che tale accesso avvenga sulla base di una adeguata base normativa, con la necessità di una pertinenza tra i dati ai quali si accede e l'attività che deve essere svolta dall'amministrazione.

Nel corso della medesima seduta del 6 novembre 2002, è stata quindi svolta anche l'audizione del presidente dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, professore Carlo Batini, e dell'ingegnere Claudio Manganelli, membro della medesima Autorità, i quali hanno evidenziato l'importanza del ruolo della informatica nell'ambito della gestione dell'anagrafe tributaria.

7) *Il progetto della Carta nazionale dei servizi e della Carta di identità elettronica.*

Le problematiche sull'informatizzazione del servizio di gestione dell'anagrafe tributaria sono state *incrociate*, nel corso dell'indagine conoscitiva, con il progetto della Carta nazionale dei servizi e della Carta di identità elettronica, con l'audizione del 27 novembre 2002 del Sottosegretario per l'interno, senatore Antonio D'Alì, e quella del Ministro per

l'innovazione e le tecnologie, ingegner Lucio Stanca, del 4 dicembre 2002. I progetti della carta d'identità elettronica (CIE) e della carta nazionale dei servizi (CNS), congiuntamente alla firma digitale, sono attualmente individuati nelle politiche di *e-Government* dell'Esecutivo quali strumenti attraverso i quali i cittadini possono accedere in rete al fine di usufruire dei servizi erogati per via telematica dalle amministrazioni pubbliche. Tali tematiche pur essendo solo parzialmente attinenti all'oggetto dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, essendo emerso come tra i progetti rientranti nel piano industriale triennale della SO.GE.I. vi sia anche l'emissione di una carta nazionale dei servizi (CNS), introdotta nell'ordinamento dall'articolo 8 del Decreto legislativo 23 febbraio 2002 n. 10, in attuazione della direttiva 1999/93/CE in materia di firme elettroniche, da attuarsi attraverso una riconversione dell'attuale tesserino del codice fiscale al fine di un suo utilizzo immediato come carta sanitaria. Il progetto, coordinato dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, intende perseguire l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica (in particolare quella sanitaria), nonché di contribuire alla semplificazione del rapporto Stato-cittadino, attraverso un più agevole accesso a servizi di pubblica utilità. In particolare, si prevede una evoluzione dei servizi prestati *on line* dalla SO.GE.I.; in primo luogo la presentazione telematica della dichiarazione dei redditi, con la possibilità di estendere la funzione anche ad altre tipologie di servizi, di interesse precipuo degli enti locali, quali il rilascio di certificati, la verifica delle esenzioni.

Perplessità sul coordinamento tra carta nazionale dei servizi e carta d'identità elettronica sono state espresse, peraltro, nel corso dell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti. È emerso al contrario che le ragioni sottese al progetto di realizzazione della Carta nazionale dei servizi risiedono, secondo quanto affermato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nella elevata complessità tec-

nica ed organizzativa del progetto della carta di identità elettronica (CIE), la cui completa diffusione sul territorio nazionale richiederà un certo numero di anni. Lo scopo è quello di introdurre la carta nazionale dei servizi, quale *standard* unico nazionale per la pubblica amministrazione per l'erogazione di servizi al cittadino attraverso *Internet*, garantendo anche per tale verso il processo di semplificazione del rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Si tratta di uno strumento anticipatore della carta d'identità elettronica, seppure la carta d'identità elettronica ha la funzione di certificare l'identità delle persone (e in quanto tale ha una configurazione statica), mentre la carta nazionale dei servizi certifica l'abilitazione delle persone all'accesso ai servizi e la relativa possibilità di fruizione, ma non ha alcuna valenza per la identificazione « a vista ».

Nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero dell'interno, del 27 novembre 2002 è stata accertata, in particolare, l'avvenuta messa a punto del Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico e dell'Indice Nazionale Delle Anagrafi (INA-SAIA), accessibile in rete a tutti i comuni che ne facciano richiesta per lo scambio telematico dei dati relativi alle variazioni anagrafiche tra i comuni e tra questi ed altri enti pubblici; nonché del Sistema di Sicurezza del Circuito di Emissione (SSCE), per la verifica e la certificazione di qualunque operazione che comporti l'inserimento, la modifica o la cancellazione delle informazioni (in particolare i dati identificativi) contenute nella carta.

I vertici della SO.GE.I., nella già ricordata audizione del 9 ottobre 2002, hanno illustrato gli aspetti tecnico-funzionali ed organizzativi relativi al progetto di emissione della carta nazionale dei servizi, la quale, pensata e presentata come evoluzione del tesserino del codice fiscale, è stata considerata come un obiettivo di primaria importanza per l'attivazione di servizi ai cittadini nel campo fiscale, sanitario, previdenziale. A questo progetto si riconoscono significative ricadute sia in

termini di semplificazione del rapporto Stato-cittadini sia in termini di economie ottenibili per il Paese e di controllo della spesa pubblica, in modo particolare quella sanitaria. L'opinione espressa dai rappresentanti della SO.GE.I. è stata nel senso di una possibile coesistenza tra la carta nazionale dei servizi e la carta d'identità elettronica, essendo i rispettivi campi di applicazione distinti. Si è peraltro evidenziato come, una volta completata la fase di distribuzione della carta d'identità elettronica, la carta nazionale dei servizi potrà anche essere soppressa. Il completamento di questa fase, coinvolgendo tutti gli 8.200 comuni italiani, richiederà peraltro diversi anni.

L'istituzione in corso della carta d'identità elettronica e la conseguente trasformazione del codice fiscale in un identificativo generale, pone peraltro profili di compatibilità con la disciplina prevista dalla direttiva 95/46/CE, nella parte in cui dispone che gli Stati membri determinano a quali condizioni un numero nazionale di identificazione o qualsiasi altro mezzo identificativo di portata generale può essere oggetto di trattamento. Come evidenziato dal presidente dell'Autorità Garante per la *privacy*, professore Stefano Rodotà, (audizione del 6 novembre 2002) si impone quindi la necessità di specificare, attraverso l'emanazione di uno o più atti normativi, le condizioni per cui un tale sistema identificativo generale possa essere utilizzato per il trattamento delle informazioni. Identica importanza andrà attribuita alla salvaguardia del principio di finalità, da ravvisarsi in una corrispondenza tra il fine per il quale si ricorre all'identificativo generale e il tipo dei dati utilizzati; nonché alla garanzia della riservatezza e segretezza nelle modalità di utilizzazione, trasmissione e accesso ai dati che tale identificativo generale consentirà.

Nel corso dell'indagine è risultato quindi evidente come, nell'ambito del progetto della Carta d'identità elettronica, particolare importanza venga ad assumere la definizione — sulla base ed in conseguenza di una totale partecipazione di

tutti gli enti locali al processo di aggiornamento dell'Indice nazionale delle anagrafi — di un sistema integrato delle anagrafi di tutti i comuni italiani che, oltre ad assicurare, attraverso l'utilizzo di una chiave di ricerca univoca individuata nel codice fiscale, la piena circolarità dell'informazione anagrafica detenuta dall'ente locale e le relative variazioni, consenta la verifica e l'allineamento delle informazioni delle anagrafi comunali con il contenuto dell'anagrafe tributaria. Si pone l'esigenza nella fase di sperimentazione della Carta d'identità elettronica di adottare misure atte ad accelerare il processo di corretta associazione tra dato anagrafico e codice fiscale, incrementando la collaborazione già esistente tra l'Agenzia delle entrate e i Comuni.

Alla luce del contesto attuale, e al fine di incentivare il più possibile le opportunità di efficienza e semplificazione fornite dall'utilizzo delle tecnologie informatiche nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, è emersa quindi l'esigenza di uno sviluppo razionale della diffusione della carta nazionale dei servizi sul territorio nazionale. In tale contesto, la SO.GE.I. potrebbe costituire per le amministrazioni pubbliche interessate, il partner tecnologico per il rilascio della carta nazionale dei servizi, sempre peraltro nel quadro di una impostazione che vede il progetto della carta nazionale dei servizi complementare rispetto al progetto della carta d'identità elettronica.

### **Considerazioni conclusive.**

L'analisi condotta nel corso dell'indagine conoscitiva ha consentito quindi di riconoscere un ruolo assolutamente strategico della tecnologia informatica nel quadro di una impostazione moderna del Ministero dell'economia e delle finanze e del sistema tributario in generale. Si è infatti avuto modo di verificare come, per il tramite della funzione informatica, siano perseguibili gli obiettivi della riduzione dell'onere amministrativo sui contribuenti, una più efficace lotta all'evasione fiscale,

nonché la possibilità di rendere più incisiva l'azione di politica economica del Governo e del legislatore, attraverso la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione degli effetti macroeconomici conseguenti a provvedimenti di natura fiscale e contributiva.

Sullo svolgimento delle operazioni di vendita di SO.GE.I. la Commissione non può non rilevare, peraltro, come una più tempestiva informativa da parte del Governo sulle condizioni di cessione di SO.GE.I. allo Stato sarebbe risultata opportuna. Ciò avrebbe consentito al Parlamento di avere una conoscenza più puntuale e approfondita, senza incidere sul proficuo esito delle trattative.

È auspicabile, poi, che l'acquisizione di SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, avendo riportato nell'ambito pubblico, anche se attraverso uno strumento di tipo privatistico, la responsabilità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità, possa accelerare la realizzazione ed il potenziamento di tutti i progetti informativi preordinati al migliore perseguimento degli obiettivi citati, sulla base di un assetto che veda, da una parte, il mantenimento del governo strategico della funzione informatica applicata alla materia fiscale in capo al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle sue articolazioni (Agenzie e dipartimenti) e, dall'altra, l'affidamento alla SO.GE.I. delle attività di realizzazione, gestione e manutenzione del sistema.

Da ciò si desume che, nell'ambito del rapporto tra amministrazione finanziaria, Agenzie e SO.GE.I., quest'ultima debba porsi anche da un punto di vista giuridico come organismo strumentale allo svolgimento di funzioni pubbliche, esplicando il suo ruolo nella gestione ed innovazione sul piano operativo del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria, suggerendo soluzioni tecnologiche innovative al Ministero e alle Agenzie. Non attendono invece, evidentemente, alla missione della SO.GE.I. la definizione delle strategie di politica tributaria e di innovazione ammi-

nistrativa che devono rimanere di esclusiva competenza degli organi di Governo e dell'amministrazione finanziaria.

Nella definizione del nuovo ruolo ad essa assegnato, appare evidente che la SO.GE.I. vede aumentare, rispetto al passato, le proprie responsabilità istituzionali, in virtù del passaggio da uno *status* di fornitore esterno, a quello di azienda pubblica integrata nell'organizzazione della amministrazione finanziaria e del relativo sistema fiscale in qualità di fornitore di servizi tecnologici. Proprio il nuovo ruolo assegnato al soggetto gestore del servizio di anagrafe tributaria dovrà consentire in futuro l'esercizio di più idonee forme di controllo da parte della Commissione, attraverso la fissazione di ulteriori ambiti di competenza.

In tal senso, in ossequio alla normativa vigente e sulla scorta di un positivo giudizio sulla qualità dell'indagine svolta, si ritiene che la Commissione potrebbe svolgere relazioni periodiche su specifici aspetti, di volta in volta individuati, relativi alle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, anche attraverso la richiesta, alla società di gestione, della documentazione ritenuta necessaria in riferimento a temi specifici.

Secondo questa prospettiva, la Commissione dovrebbe verificare in futuro, periodicamente, in particolare gli aspetti emersi nel corso dell'indagine e di seguito evidenziati:

- 1) la realizzazione e il potenziamento dei progetti informatici attraverso la rete Internet, nonché la relativa estensione della messa a disposizione nei confronti dell'utenza esterna, per usi selettivi e finalizzati, di dati ed informazioni, particolarmente di carattere normativo ed interpretativo, concernenti l'amministrazione tributaria (si ricordano a tal proposito le esigenze poste dalle categorie professionali di una più agevole acquisizione delle circolari interpretative);

- 2) l'estensione del servizio fornito dalla società di gestione informatica agli enti locali, in prospettiva di attuazione di un sistema fiscale ispirato ad un modello

federale, nonché nella prospettiva di soddisfare l'esigenza, più volte avvertita ed enunciata nel corso delle audizioni che sono state svolte, di una maggiore integrazione funzionale e di procedure nell'interscambio di flussi informativi tra il sistema dell'anagrafe centrale e le anagrafi comunali.

Ciò consentirebbe di accelerare il processo di realizzazione di un totale allineamento dei codici fiscali detenuti nelle diverse banche dati per la definitiva messa a regime del sistema INA (Indice Nazionale delle Anagrafi), conseguendo in tal modo sia l'obiettivo dell'aggiornamento in tempo reale delle situazioni relative ai domicili fiscali, sia l'emersione — attraverso una univoca correlazione tra codice fiscale e residenza di persone fisiche e giuridiche — di sacche di evasione fiscale. Nell'ottica della realizzazione e del consolidamento di un interscambio di flussi con le anagrafi comunali, poi, si ritiene, condividendo le considerazioni espresse dai rappresentanti dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, che il ruolo della SO.GE.I. non dovrebbe essere quello di soggetto deputato all'erogazione diretta di servizi agli enti locali, preservandosi in questo modo per un verso la sua configurazione di soggetto dell'amministrazione centrale, per l'altro il principio di autonomia organizzativa degli uffici e dei servizi riconosciuta agli enti locali. La SO.GE.I. dovrebbe fornire, invece, laddove richiesto, un supporto tecnico in modo tale anche da consentire che si sviluppi la più ampia diffusione di tecnologia informatica. Sembra auspicabile, in tal senso, una valorizzazione del ruolo — pur nella preservazione dei principi di concorrenza richiamati dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato — di SO.GE.I.IT. (società detenuta al 51 per cento da SO.GE.I. e al 49 per cento da FINSIEL) nella prestazione di servizi informativi a favore delle pubbliche amministrazioni locali garantendo altresì, nell'erogazione di tale servizio (come auspicato dai rappresentanti della Corte dei

Conti), l'adozione di procedure che prevedano il parere o l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-città;

3) l'integrazione tra i sistemi informativi predisposti dall'amministrazione finanziaria e le altre amministrazioni pubbliche non territoriali, sempre in funzione di una migliore gestione dell'anagrafe tributaria. In tal senso è stato più volte evidenziato, nel corso dell'indagine conoscitiva, come la conseguita acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato possa rappresentare un elemento volto a favorire le sinergie tra tutte le banche dati del settore pubblico. Potrebbe essere ritenuta peraltro oggetto di valutazione l'ipotesi, ispirata a criteri di efficienza operativa, di una ristrutturazione dell'assetto organizzativo della SO.GE.I. attraverso la costituzione di filiali dislocate territorialmente per grandi aree geografiche (ad esempio le regioni) al fine di fornire una migliore assistenza nei confronti delle articolazioni territoriali dell'amministrazione finanziaria (con riferimento anche alla Guardia di Finanza), degli enti locali, nonché del contribuente e delle categorie professionali intermedie;

4) le prospettive di inserimento all'interno dell'anagrafe tributaria di nuovi contribuenti, come gli immigrati regolarizzati, e le conseguenti modalità di gestione e attuazione del servizio. In relazione a tale aspetto sarà compito della Commissione, nell'ottica di un interscambio di dati tra i sistemi, anche la verifica del progetto di predisposizione, a cura del Ministero dell'interno, del permesso di soggiorno elettronico per i cittadini stranieri, la cui fase sperimentale è prevista, secondo gli elementi di conoscenza acquisiti, a partire dal 2003; nonché la realizzazione di interventi per l'emersione del sommerso e il coordinamento con gli organi preposti al controllo delle verifiche;

5) l'individuazione di sopravvenute esigenze e la correzione di eventuali criticità esistenti nel sistema di gestione dell'anagrafe tributaria. Si rileva in particolare sin da ora la necessità, accogliendo le



numerose istanze venute a tal proposito, di una maggiore completezza nella messa a disposizione dei dati relativi al catasto e alle conservatorie, essendo ritenute troppo sintetiche le informazioni attualmente rese disponibili per gli immobili e tali da non permettere una ricostruzione « storica » dell'immobile medesimo;

6) la corrispondenza e l'adeguamento alla disciplina prevista in sede di Unione europea della normativa nazionale relativa alle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria. La rilevanza di tale aspetto discende anche dalla riconosciuta esigenza di attuare un coordinamento fiscale in primo luogo nell'ambito dell'Unione europea, anche mirato ad una più efficace lotta all'evasione fiscale ovvero a circoscrivere comportamenti volti, mediante tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, a superare l'obbligo dell'adempimento tributario. Risulta evidente come ciò renderà necessario raggiungere uno scambio di informazioni diretto tra i vari enti impositori, dal che consegue la necessità di avere una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le corrispondenti istituzioni degli altri Paesi. Anche in relazione a tale specifica esigenza va quindi auspicato un maggiore sviluppo ed un maggiore affinamento del servizio dell'anagrafe tributaria e dell'attività più generale della SO.GE.I.. Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto si ritiene opportuno procedere all'acquisizione di elementi di conoscenza ed informazioni sui dati e sui sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria esistenti in altri Paesi, anche attraverso lo svolgimento di missioni.

Per la realizzazione delle attività indicate ai punti precedenti, la Commissione dovrà, di volta in volta, avere come interlocutori, oltre alla società di gestione dell'anagrafe tributaria e le forze dell'ordine direttamente o indirettamente interessate a tali tematiche (in particolare, Guardia di Finanza e Polizia di Stato), le amministrazioni del Governo competenti nei vari

settori, nonché rappresentanti di Autorità amministrative indipendenti. Si evidenzia, altresì, come nello svolgimento di tali attività la Commissione, al contempo, avrà la possibilità di delineare eventuali prospettive da sottoporre al Parlamento, nei vari settori indicati.

È da ribadire, infine, come lo svolgimento dell'indagine conoscitiva abbia consentito di verificare l'esigenza, avvertita in molti settori, di un potenziamento delle funzioni e dei compiti assegnati alla Commissione. Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e vigilanza sia del Parlamento sia della Commissione, e nell'ottica di un'utilizzazione di tutti gli strumenti ritenuti idonei all'acquisizione delle informazioni, è auspicabile poi l'acquisizione sistematica di dati ed elaborazioni di carattere statistico relativi al sistema fiscale. Si ricorda, in tal senso, che l'articolo 12-bis, del decreto legge 14 marzo 1988, n. 70, recante norme in materia tributaria, nonché per la semplificazione delle procedure di accatastamento degli immobili urbani, convertito in legge, con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 13 maggio 1988, n. 154, ha previsto la possibilità, assunte le opportune intese tra Governo e Parlamento, di realizzare il collegamento al sistema informativo dell'anagrafe tributaria di uffici parlamentari, in modo da consentire l'accesso tramite terminale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi del sistema informativo, nel pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale (secondo modalità e termini di collegamento), nonché le aggregazioni dei dati da rendere disponibili e la periodicità di aggiornamento, in base ai piani di sviluppo del sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

Nel quadro del percorso di semplificazione dei rapporti tra utente ed amministrazione finanziaria dovrebbe prevedersi, inoltre, la costituzione, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, con l'eventuale concertazione del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, di un tavolo tecnico preposto allo studio di

progetti di standardizzazione e razionalizzazione dei vari sistemi informativi, al fine di rendere completamente compatibile l'interscambio di dati tra i sistemi riferiti all'utenza pubblica e privata e il sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Ciò al fine, anche, di incentivare l'evoluzione telematica nei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente, tenendo conto anche dei buoni risultati fin qui conseguiti (160 milioni di dichiarazioni fiscali trasmesse in via telematica dal 1998 ad oggi).

Sempre in tale prospettiva, ed eventualmente come premessa al disegno organizzativo delineato sopra, va altresì auspicato, nell'ambito dell'esercizio dell'attività di indirizzo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per l'innovazione e le tecnologie (per i profili di rispettiva competenza) sulle scelte strategiche del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione in generale e dell'amministrazione finanziaria in particolare, l'adozione da parte della Agenzia delle entrate di una politica industriale (ove ritenuta necessaria) che consenta alla SO.GE.I. l'acquisizione delle dotazioni necessarie (finanziarie e strutturali) per l'accelerazione e il completamento del processo, già in atto, di collegamento telematico diretto con le anagrafi comunali (attualmente reso disponibile per circa 4.000 comuni). Ciò consentirebbe di mettere a disposizione dell'amministrazione finanziaria e degli altri enti interessati, un quadro aggiornato in tempo reale di codici fiscali, residenze e domicili fiscali. Risulta evidente, d'altro canto, che ne conseguirebbe una corretta formazione del ruolo esattoriale e della relativa iscrizione, facendo così venire meno una delle maggiori carenze lamentate dagli operatori del settore.

Nel quadro del nuovo assetto societario di SO.GE.I., risulta altresì opportuno valutare la possibilità che la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria sia chiamata a partecipare alla nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato della medesima società, con l'espressione di un pa-

rere sulla proposta di nomina del Governo. Allo stesso tempo sarebbe auspicabile, inoltre, che la Commissione fosse chiamata a svolgere il controllo parlamentare sulle delibere societarie concernenti il bilancio.

Nel processo in corso di utilizzo dello strumento informativo per la semplificazione del rapporto tra cittadino e pubbliche amministrazioni, sarà altresì compito della Commissione - intendendosi recepire in tal senso anche le indicazioni formulate dall'Autorità garante per la *privacy* e nel quadro di una partecipazione attiva secondo lo spirito della legge n. 675 del 1996 con riguardo alla tutela della dignità e libertà delle persone coinvolte nel trattamento dei dati personali - dotarsi di un nuovo *habitus* nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, vigilando anche affinché, ove siano presenti implicazioni di materia tributaria, sia l'istituzione dei documenti elettronici (con particolare riferimento alla carta d'identità elettronica), sia l'interconnessione tra le varie istituzioni per lo scambio e la verifica delle informazioni elettroniche non comportino il rischio di menomare i principi di riservatezza dei dati personali, con evidente, particolare riguardo ai dati sensibili, intervenendo nella valutazione delle finalità sottese alla loro accessibilità ed utilizzazione. È opportuno, inoltre, considerare l'esigenza di definire un sistema di gestione dell'anagrafe tributaria che sia più protetto e impermeabile ad eventuali rischi di violazioni della tutela della *privacy*. Si tratta infatti di una fra le più estese e importanti banche dati italiane che assume risalto in relazione ai suoi elementi strutturali e funzionali, ai suoi compiti istituzionali e alla ricchezza delle informazioni possedute che rappresentano il quadro socio-economico del Paese.

Va evidenziato, infine, come in relazione alle nuove modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, si ritenga fondamentale la definizione di un ruolo più incisivo delle funzioni di controllo della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in modo più de-

finito rispetto a quelle attualmente previste dalla normativa vigente. Appare opportuno, in tal senso, che il Parlamento assuma idonee iniziative, anche di carattere legislativo, che consentano di potenziare il ruolo della Commissione, specificandone i compiti di vigilanza, controllo ed indirizzo nella gestione dell'anagrafe

tributaria e valorizzandone le funzioni di coordinamento, sia attraverso la previsione di poteri sanzionatori in caso di inadempimento degli atti di indirizzo da essa adottati, sia in relazione ai nuovi servizi che il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria potrà rendere agli enti locali.

