

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**15.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 NOVEMBRE 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOMMASO FOTI**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	2
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA IL SISTEMA DI GESTIONE DEL- L'ANAGRAFE TRIBUTARIA E LE AMMI- NISTRAZIONI LOCALI</b>	
<b>Esame del documento conclusivo:</b>	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	2, 4
Franco Paolo (LP) .....	2
Santagata Giulio (MARGH-U) .....	4
<b>ALLEGATO:</b> Schema di documento conclu- sivo .....	6

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO FOTI

**La seduta comincia alle 15,05.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema di gestione dell'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, l'esame del documento conclusivo.

Faccio presente che si tratta di un primo schema di documento conclusivo aperto ad eventuali modifiche ed integrazioni, con il duplice obiettivo dell'approvazione unanime e della redazione di un testo in cui la Commissione si riconosca non solo formalmente, ma anche nella sostanza.

Lo schema di documento *(vedi allegato)* mira in particolare ad evidenziare le diverse problematiche emerse nel corso delle audizioni e a sottolineare le posizioni di volta in volta espresse dai soggetti auditi,

sottolineando le difficoltà di ordine normativo e tecnico che dovranno essere affrontate al fine di raggiungere l'obiettivo di una piena attuazione del federalismo fiscale.

La bozza di documento conclusivo affronta, nel primo capitolo, le problematiche e le prospettive connesse alla tematica del federalismo fiscale e alla relativa struttura tecnica di supporto, con particolare riferimento: all'attuazione del federalismo fiscale; al sistema informativo del federalismo fiscale; al ruolo svolto dalla SOGEI.

Il secondo capitolo riguarda invece il rapporto tra il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le autonomie locali. A tale proposito sono stati in particolare approfonditi: il ruolo del sistema informativo centrale nell'attuazione del federalismo fiscale; il rapporto tra centro e periferia (con particolare riferimento all'allineamento e allo scambio di dati); il governo dei tributi locali e la lotta all'evasione.

Ricordo che l'esame del documento conclusivo dovrà concludersi necessariamente entro la prossima settimana, scadendo il termine, già prorogato, il 5 dicembre prossimo.

Chiedo ai colleghi se desiderano già esprimere una prima valutazione, che può essere utile per poi provvedere ad una integrazione del documento.

PAOLO FRANCO. Ho letto il documento, che nella sua complessiva estensione posso condividere pressoché integralmente. Ciò vale sia per la parte generale, che affronta gli argomenti che sono stati oggetto dei lavori della Commissione, sia per la parte che riguarda le considerazioni conclusive.

In particolare, penso che la Commissione abbia ben individuato, in questa bozza, alcuni aspetti molto importanti del lavoro svolto. Cito quelli che ritengo siano da sottolineare particolarmente: in primo luogo, è stata indicata la necessità di adottare una strategia aziendale, tale da agevolare occasioni di *partnership* con le realtà locali, arrivando finanche a non escludere (in questo caso, ben più che l'espressione « non escludere », suggerirei di inserire il termine « spronare ») le stesse realtà locali, affinché aderiscano alla possibilità di forme di partecipazione azionaria al capitale di SOGEI.

Penso che questo sia importante, perché un po' tutto lo studio ha dimostrato quale sia il fine di questa interrelazione: l'uso di uno strumento che dovrebbe avere implicazioni bidirezionali, ossia dallo Stato centrale nei confronti delle realtà locali e viceversa. Sarebbe quindi davvero opportuno spronare gli enti locali al fine di ottenere una loro partecipazione alle quote societarie, conseguendo un loro maggiore coinvolgimento.

Un altro aspetto altrettanto importante, per come è stato sviluppato nella relazione, riguarda la proposta di individuazione di tre aree principali di intervento sulle quali intensificare un rapporto di collaborazione e interscambio tra Anagrafe tributaria centrale e sistema delle autonomie locali. I tre punti sono: l'allineamento tra gli archivi centrali e periferici; l'estensione della disponibilità di strumenti utili al monitoraggio dell'andamento delle imposte erariali; infine, la sperimentazione di incroci tra dati centrali e dati detenuti dagli enti locali.

Penso che davvero in questo caso si siano focalizzati i punti principali del nostro lavoro. Sottolineo l'importanza — ne sono assolutamente felice — di aver trovato nella proposta di documento conclusivo il richiamo al fatto che lo scambio di dati tra amministrazioni pubbliche deve sempre essere improntato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento alla riservatezza, alla tutela dell'identità personale e al di-

ritto di protezione dei dati personali. Penso che questo elemento sia assolutamente positivo e necessario, così come è stato indicato appunto all'interno della bozza.

Un'altra piccola variazione che proporrei — semplice anche questa — riguarda quanto scritto nelle considerazioni conclusive, laddove si legge: « Da un punto di vista operativo sarà quindi necessario prestare attenzione ai seguenti aspetti, perseguendone il perfezionamento: a) lo scambio tempestivo e bidirezionale tra centro e periferia di gettiti ed imponibili per attuare in modo efficace ed equo i meccanismi di perequazione; (...) ».

Ho visto giustamente riprendere nel testo alcuni argomenti e passi degli auditi, che ponevano l'accento sulla questione della perequazione; evidentemente, quanto più tempestivi e qualitativamente validi sono i dati e il loro scambio, tanto più la perequazione medesima può essere attuata in maniera mirata, efficace e rapida. Tuttavia, porre tale questione come principale elemento motivante dello scambio tempestivo e bidirezionale tra centro e periferia di queste informazioni mi sembra limitativo. Penso infatti che la perequazione sia una delle componenti del contesto, dell'insieme più esteso della fiscalità. Ovviamente, anche la parte perequativa non può che trarre un vantaggio, un guadagno, in via teorica e pratica, dal controllo dei flussi finanziari di tutto il sistema di riscossione ed erogazione del gettito fiscale, a qualsiasi livello questo sia riferito. Penso però che possa risultare più preciso il riferimento ai meccanismi di attribuzione e redistribuzione delle risorse fiscali piuttosto che a quelli di perequazione, perché in questo modo includiamo tutto ciò che può essere direttamente volto agli enti locali oppure allo Stato, a seconda delle attribuzioni specificamente previste costituzionalmente o per legge. Con il termine redistribuzione si indica anche, fino a quando permarrà questo aspetto, quanto lo Stato darà alle regioni o agli enti cui

deve riversare le imposte fiscali percepite, secondo i dettati di legge, o anche nella parte che riguarda la perequazione.

Propongo quindi di sostituire il termine « perequazione », che considero riduttivo, estendendo il riferimento a tutti i meccanismi di « attribuzione e redistribuzione », intendendo dare allo scambio di questi dati fra centro e periferia una valenza che sia ovviamente utile ed estesa a tutte le necessità fiscali per le quali tutto il lavoro dell'Anagrafe tributaria viene svolto.

Detto questo, concludo ringraziando il presidente e gli uffici per l'attività svolta, perché penso che il lavoro di scrittura di questo schema di documento conclusivo non sia stato facile, dovendosi condensare in 40-50 pagine un testo qualitativamente valido e anche rappresentativo. In questo caso è stato fatto, per cui ringrazio chi ha operato per ottenere questo risultato e preannuncio il voto favorevole del mio gruppo.

GIULIO SANTAGATA. Dichiaro di condividere nella sostanza lo schema di documento conclusivo, salva la possibilità di fare pervenire in tempi rapidi eventuali osservazioni e proposte di modifica che i colleghi dell'opposizione intendessero formulare.

Colgo l'occasione per fare un piccolo appunto peraltro marginale: i comuni italiani sono 8.200 nel loro complesso, per cui quel dato riferito ai piccoli comuni andrebbe corretto.

Credo anch'io che il documento metta a fuoco i temi che dovremo affrontare, la cui complessità non sfugge a nessuno; era quindi difficile pensare che potessimo formulare proposte maggiormente operative, di dettaglio. Pertanto ritengo che, nella sostanza, potremmo concordare su questo documento, in cui vengono chiaramente delineati i termini del problema, riservandoci eventualmente di proporre qualche piccola integrazione.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione dei due interventi appena svolti per dare un suggerimento. Sarà poi ovviamente possi-

bile nella prossima seduta, per i colleghi che lo ritengano opportuno, svolgere ulteriori interventi.

Sarebbe utile avere con anticipo, magari il giorno prima, le proposte di modifica o di integrazione, in modo da rendere più veloce il lavoro della Commissione, in quanto, come voi sapete, anche la prossima settimana i lavori di Senato e Camera saranno abbastanza intensi.

GIULIO SANTAGATA. Può anche darsi che non ci siano ulteriori proposte.

PRESIDENTE. Certo, il mio suggerimento vale nel caso in cui tali proposte vengano avanzate. Già oggi, il senatore Franco ha dato due contributi che ritengo validi ed anche il riferimento dell'onorevole Santagata è stato opportuno, perché il dato riportato nello schema di documento riguardo il numero complessivo dei comuni d'Italia, mentre i piccoli, se non sbaglio, si aggirano intorno a 6 mila. Potremo magari indicare più precisamente il numero dei comuni, ripartendoli per fascia di popolazione.

Il documento è frutto di un lavoro collegiale fatto dalla Commissione. Ringrazio anch'io gli uffici che hanno predisposto una sintesi delle audizioni veramente chiara e discorsiva, anche sotto il profilo della lettura degli atti, il che non guasta. È vero che noi relazioniamo al Parlamento, ma è vero anche che queste relazioni, per chi le vuole leggere, devono avere un carattere non strettamente giuridico o tecnicistico, ma anche « didattico », sotto certi profili.

Negli allegati, chi vorrà esaminare il lavoro compiuto troverà anche una serie di testimonianze. Questa Commissione ha proceduto ad una serie di audizioni con modalità veramente al di sopra delle parti: mi riferisco, ad esempio, all'intervento del professor Giarda, del professor Vitaletti ed altri. È stato dato un contributo anche sotto il profilo culturale ai lavori di una Commissione la quale, in ultima istanza, nell'ambito delle sue competenze, deve

dare indicazioni di carattere politico che riguardano tuttavia un ambito strettamente tecnico.

Prendo atto degli orientamenti favorevoli emersi nella seduta odierna e confermo la disponibilità ad accogliere eventuali proposte di modifica o integrazione. Se ci fosse da aggiungere qualcosa anche nella parte riguardante le conclusioni, ben volentieri ne prenderemmo atto, purché si inserisca lungo la linea del documento predisposto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle ore 15,35.**

---

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

**DOTT. FABRIZIO FABRIZI**

---

*Licenziato per la stampa  
il 12 dicembre 2005.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sui rapporti tra l'Anagrafe tributaria  
e le amministrazioni locali.**

**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO**

Indice

Obiettivo dell'indagine

Federalismo fiscale e struttura tecnica di supporto: problematiche e prospettive

*Premessa: brevi cenni sulla nozione di federalismo fiscale*

*a) L'attuazione del federalismo fiscale*

*b) Il sistema informativo del federalismo fiscale*

*c) La struttura tecnica di supporto: il ruolo di SOGEI*

Il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le autonomie locali

*a) Il ruolo del sistema informativo centrale nell'attuazione del federalismo fiscale*

*b) Il rapporto tra centro e periferia: l'allineamento e lo scambio di dati*

*c) Governo dei tributi locali e lotta all'evasione*

Obiettivo dell'indagine

Nel corso della XIV legislatura la Commissione ha svolto due indagini conoscitive: una sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'Anagrafe tributaria; l'altra sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'Anagrafe tributaria nell'Unione europea.

Dalle citate indagini è emerso un crescente interesse sia da parte del Parla-

mento, sia da parte del Governo per l'utilizzo delle nuove opportunità derivanti dall'uso delle tecnologie informatiche in ambito fiscale.

Si ricorda in particolare come, nel corso della prima indagine, sia stata attribuita grande importanza all'esigenza di una maggiore integrazione tra l'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali; e ciò sia sotto l'aspetto di una maggiore fruibilità — soprattutto dal centro alla periferia — delle relative banche dati e connessi servizi, sia sotto l'aspetto dell'utilizzo di infrastrutture *standard* di tipo comunicativo e applicativo, anche in ragione dell'esistenza di una situazione che vede gli enti locali fortemente differenziati 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. Peraltro, non si è mancato di evidenziare da parte della Commissione, soprattutto in sede di approvazione del documento conclusivo della seconda delle citate indagini — quella sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'Anagrafe tributaria — come l'esigenza di individuare forme di utilizzazione delle banche dati dell'Anagrafe tributaria anche da parte degli enti locali debba considerarsi un obiettivo essenziale anche alla luce del processo di integrazione europea ormai irreversibile e che comporta un continuo controllo sui flussi di risorse finanziarie sia a livello centrale che periferico.

Alla luce di quanto emerso nel corso delle due citate indagini, la Commissione ha convenuto sull'opportunità di promuo-

vere un'ulteriore indagine conoscitiva che — ponendosi in linea di continuità con l'attività precedentemente svolta nel corso della attuale legislatura — fosse tesa ad approfondire ulteriormente le prospettive di sviluppo dell'integrazione funzionale e procedurale nell'interscambio di flussi informativi tra il sistema dell'Anagrafe tributaria centrale ed i sistemi informatici delle amministrazioni locali, nonché il livello di diffusione e di utilizzazione di tutti quegli strumenti informatici che hanno la finalità di semplificare e migliorare il rapporto dei cittadini e delle imprese con le amministrazioni pubbliche, ed in particolare con quelle locali.

D'altra parte, proprio il crescente interesse del legislatore e del governo per l'uso delle opportunità e delle risorse derivanti dalla diffusione capillare delle nuove tecnologie nel processo di ammodernamento dell'amministrazione statale ha reso opportuni — nel corso degli ultimi anni — numerosi interventi normativi e tecnici volti a potenziare l'utilizzazione dei sistemi informativi all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche. Ed è in tal senso che a queste è stato chiesto di operare scelte organizzative indispensabili per «la realizzazione di una completa interoperabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni centrali e locali, alle quali vengono sempre più affidate quelle competenze di gestione diretta dei servizi a cittadini ed imprese, che ne faranno il *front office* dell'amministrazione del Paese» (così come si legge nel piano d'azione del Governo per l'*e-government*, presentato dal Ministro per la funzione pubblica il 23 giugno 2000 ed il cui testo è disponibile nel sito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie). Peraltro, la centralità attribuita dal piano d'azione per l'*e-government* al ruolo che gli enti locali, ed in particolare i comuni, dovranno svolgere per realizzare l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, trova un preciso riferimento normativo nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, dimostrando attenzione alla circolazione delle informazioni ed alla forma per rea-

lizzarla in modo più efficace, dedica uno specifico articolo (il 12) ai sistemi informativi e statistici. Tale disposizione reca una prescrizione non priva di implicazioni, in quanto richiede agli enti locali di assicurare, anche attraverso sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni per consentirne, ove prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale.

Si tratta quindi, in ottemperanza alla sopraccitata disposizione, di introdurre un modello di amministrazione in rete che abbia come obiettivo sia la facilitazione delle procedure amministrative sia la realizzazione di un sistema conoscitivo di ampia portata esteso a tutto il territorio nazionale.

La necessità di procedere ad una ricognizione più stringente e specifica dei rapporti tra il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, attraverso una verifica sia dell'esistente sia delle proposte ed iniziative in atto, deve essere peraltro valutata anche con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione per la quale, attraverso l'ampliamento della sfera delle attribuzioni degli enti territoriali e la limitazione a determinate funzioni dell'intervento dello Stato centrale, riveste un particolare rilievo l'aspetto dell'attuazione del cosiddetto «federalismo fiscale», che dovrebbe rappresentare un sistema nel quale il prelievo fiscale viene trattenuto in una quota significativa nel territorio nel quale è stato riscosso ed in parte viene destinato allo Stato (peraltro, nelle pagine che seguono si è ritenuto utile procedere ad una breve analisi — anche con l'ausilio della pubblicistica più recente — dei principi fondanti tale sistema, rimandandosi per uno specifico approfondimento agli atti dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale svolta congiuntamente nella XIII legislatura dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato e dalla Commissione Finanze della Camera nel periodo dall'11 marzo 1997 all'11 marzo 1998).

Dall'esame della nuova normativa costituzionale ed in particolare dal testo

novellato dell'articolo 119 della Costituzione emerge in effetti una visione chiara e riconosciuta di quelli che dovrebbero essere i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali: la progressiva riduzione della finanza di trasferimento, con l'attribuzione ai comuni, alle province e alle regioni di una autonomia finanziaria fondata sulla facoltà attribuita a tali enti di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con le disposizioni costituzionali e nel rispetto della finanza pubblica e del sistema tributario, con la tendenza ad un progressivo decentramento dell'asse della gestione pubblica e del reperimento delle risorse.

Risulta del tutto evidente quindi come, in virtù della portata innovativa di tali disposizioni, e della connessa esigenza di pervenire alla costruzione di un sistema informativo integrato, al quale facciano riferimento Stato, regioni ed enti locali mediante la connessione dei vari sistemi e la conseguente interoperabilità, possa valutarsi in termini positivi la ricognizione effettuata dalla Commissione con lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra l'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali che, deliberata nella seduta del 22 settembre 2004, si è articolata in quattordici sedute.

Federalismo fiscale e struttura tecnica di supporto: problematiche e prospettive

*Premessa: brevi cenni sulla nozione di federalismo fiscale*

Prima di esaminare le problematiche e le prospettive sottese alla concreta realizzazione del federalismo fiscale affrontate dalla Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva sembra opportuno soffermarsi brevemente sul significato di tale nozione. A tale scopo, utilizzeremo una breve sintesi dello studio del Prof. Giuseppe Vitaletti, Presidente dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACOFF), intitolato « Dossier sul federalismo fiscale » (gennaio 2005).

Federalismo fiscale è un'espressione di recente introduzione relativa all'assetto territoriale dell'intervento pubblico, usata tuttavia con significati diversi. In una prima accezione, di origine americana, essa sta ad indicare la teoria della configurazione territoriale ottimale del Governo della finanza pubblica (riferito sia alle spese, sia alle entrate), prescindendo dal problema del livello decisionale cui debba spettare l'assegnazione effettiva delle funzioni. In tale contesto le funzioni di Governo dell'economia vengono distinte in quattro tipologie fondamentali:

l'allocazione delle risorse, ovvero la scelta tra gestione privata e pubblica delle medesime;

la redistribuzione del reddito e delle opportunità, soprattutto attraverso la progressività del sistema fiscale e l'assistenza ai bisognosi;

le politiche di stabilizzazione e di sviluppo del prodotto lordo, con al centro la leva monetaria, la manovra del saldo del bilancio pubblico, l'articolazione degli incentivi e delle grandi commesse;

l'attribuzione del gettito fiscale agli enti territoriali di diverso livello, individuando i cespiti decentrabili senza pregiudizio per la realizzazione dell'obiettivo distributivo.

Tale impostazione tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni. Il risultato finale è che le entrate tendono ad essere più centralizzate delle spese pubbliche, e la quota di queste effettuata a livello decentrato viene finanziata in buona misura con trasferimenti dal centro.

In una seconda accezione, diffusasi specificamente nell'ultimo decennio, l'aggettivo fiscale ha assunto connotazioni tecniche di tipo più ristretto, in quanto ci si riferisce alla finanza pubblica solo sul versante delle entrate. In tale contesto l'accento si sposta sull'assegnazione delle imposte valutata più da un punto di vista politico-istituzionale che sul terreno tec-



nico. Tale impostazione implica che la titolarità delle entrate fiscali debba appartenere alle collettività territoriali ed essa è sostenuta da chi ritiene migliore la devoluzione anziché il centralismo nella gestione dei comparti pubblici relativi a previdenza, sanità e scuola.

Le gravi difficoltà che si stanno registrando nell'attuazione di tale ultima definizione, soprattutto in campo tributario, potrebbero portare in futuro all'emergere di un terzo significato di federalismo fiscale quale modello fondato sul raggruppamento delle funzioni pubbliche in grandi comparti (per esempio, funzioni pubbliche per le quali è appropriato il livello nazionale e/o federale; funzioni per cui è ottimale il livello regionale e/o comunale; funzioni di tipo previdenziale a geometria territoriale variabile), ciascuna con tipologie di finanziamento fiscale appropriate e specifiche.

In tale nuova accezione, l'espressione federalismo fiscale starebbe ad indicare il raccordo tra i principali gruppi di funzioni pubbliche, all'interno dei quali esisterebbero già nessi di base tra momento della spesa e momento dell'entrata. Si tratterebbe della realizzazione del modello di prelievo detto « del beneficio », sostenuto con forza dai grandi studiosi italiani di scienza delle finanze (de Viti de Marco, Einaudi), al quale processi di globalizzazione economica in corso sembrano aprire prospettive assai interessanti.

#### *a) L'attuazione del federalismo fiscale*

La riforma del Titolo V della Costituzione ha elevato al rango di principio costituzionale il processo di federalismo amministrativo, già precedentemente avviato dalle leggi Bassanini, che avevano dato luogo a quel fenomeno riformatore conosciuto come « decentramento a Costituzione invariata ».

Il modello emergente dal novellato Titolo V della Costituzione risulta, così, quello della equiordinazione dei livelli di governo statale e regionale. Rispetto all'originale testo costituzionale, quello vi-

gente propone una sorta di capovolgimento nella distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni: da un lato, è stata introdotta una competenza generale residuale delle regioni, fatte salve le materie espressamente indicate in Costituzione riservate allo Stato in via esclusiva o concorrente (queste ultime per la sola determinazione dei principi fondamentali); dall'altro, è stata prevista l'attribuzione, in linea generale, ai comuni di tutte le funzioni amministrative, salvo il loro conferimento a livelli di governo superiori, per ragioni di carattere unitario.

L'articolo 119 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, dopo aver affermato che regioni, province, comuni e città metropolitane hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, fissa per essi le seguenti risorse autonome: entrate e tributi propri; compartecipazione al gettito di tributi dello Stato riferibili al proprio territorio; attribuzione di quote di un fondo perequativo, istituito con legge dello Stato, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Per una serie di finalità indicate (tra cui la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali) lo Stato destina, inoltre, risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (articolo 119, quinto comma, Cost.).

Come è stato rilevato, tali risorse dovrebbero consentire alle autonomie locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, comportando sia una maggiore efficienza e responsabilizzazione a livello locale, sia auspicabilmente una graduale riduzione dei costi accompagnata, in prospettiva, da una riduzione della pressione fiscale (si vedano in tal senso le audizioni, svolte nel corso dell'indagine, del sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara — 22 giugno 2005 — e del prof. Roberto Serrentino, professore di diritto e politiche economiche regionali e comunitarie presso l'Università della Calabria, 18 maggio 2005).

L'autonomia istituzionale e quella finanziaria sono dunque strettamente correlate nel riformato testo costituzionale: pertanto, il federalismo per essere veramente tale, non può limitarsi ai profili istituzionali, ma deve trovare applicazione anche sotto il profilo fiscale.

Quanto alle competenze più direttamente attinenti all'Anagrafe tributaria, l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva per il proprio sistema tributario e per la perequazione delle risorse finanziarie. L'articolo 117, terzo comma, e l'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, riservano poi allo Stato la determinazione dei principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Come è stato sottolineato nel corso della già citata audizione dal Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara, è evidente che senza un coordinamento complessivo il sistema fiscale fondato sull'autonomia impositiva presenterebbe problemi attuativi quasi insormontabili. Anche per tali ragioni, la Corte costituzionale ha affermato, a più riprese, che, per l'esplicazione dei poteri legislativi regionali in materia di tributi propri, è necessaria una legge statale di attuazione e di coordinamento del sistema tributario e contabile degli enti locali e regionali. A tal fine, questa legge dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche delineare, nel suo complesso, l'intero sistema tributario, nonché definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali.

Pertanto — sostiene la Corte — non essendo ammissibile in materia tributaria l'esplicazione di potestà regionali autonome, in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche di dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Diversamente dalle altre materie concorrenti, le regioni non potranno — secondo la Corte — esercitare la potestà legislativa in materia tributaria, desumendo i principi dalla legislazione statale vigente, in assenza della espressa determinazione dei principi fondamentali. La Corte è intervenuta, in particolare, sul tema dei tributi il cui gettito è assegnato alle regioni. In tal caso, ha affermato che il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa (unitamente ad un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito), nonché l'attività amministrativa relativa alla riscossione ed al recupero della tassa stessa, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi della disciplina del tributo, dal momento che esso è stato « attribuito » alle regioni, ma non « istituito » dalle stesse.

Si ricorda, inoltre, che, per la specifica materia del coordinamento della finanza pubblica, è stata istituita dalla legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Tale Commissione ha il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e di proporre i parametri per la regionalizzazione del reddito delle imprese. Alla Commissione è anche affidato il compito di individuare il percorso per un'armonica fase transitoria che, partendo dalla normativa vigente, consenta un progressivo adeguamento del sistema in parallelo con l'effettivo esercizio delle proprie competenze da parte delle autonomie.

Prima ancora, però, occorrerà comunque raggiungere un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali per l'individuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. In prima approssimazione, si può quindi sostenere che le esigenze ineludibili del coordinamento del sistema fiscale e della finanza pubblica, nel nuovo riparto delle

competenze, trovino ampio accoglimento nella Costituzione e nell'interpretazione che ne è stata data.

Dalla presente indagine conoscitiva è emerso innanzitutto che l'attuazione del federalismo fiscale presuppone un'assunzione diretta e contestuale da parte di tutti gli enti territoriali di autonomia e responsabilità sia dal punto di vista della spesa, sia dal punto di vista della relativa copertura, attraverso il prelievo fiscale.

Così come sottolineato dal Vice ministro dell'economia e delle finanze, prof. Mario Baldassarri, infatti, una corretta attuazione del processo di devoluzione implica una più precisa definizione delle singole responsabilità e autonomie nell'ambito della pubblica amministrazione. Quindi il primo punto sul quale incentrare l'attenzione è proprio quello del decentramento delle scelte, che però deve implicare un'assunzione diretta e contestuale di autonomia e responsabilità sul doppio fronte della spesa e della relativa copertura.

Altro presupposto fondamentale in materia di attuazione del federalismo fiscale — come sottolineato dal Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione on. Nuccio Carrara — è senza dubbio rappresentato dal rafforzamento dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, in particolare delle regioni, in parallelo con l'autonomia funzionale, per valorizzare al massimo grado la responsabilizzazione degli amministratori in relazione alla cosa amministrata ma anche alle risorse a tal fine utilizzate (è il cosiddetto principio di correlazione). È opinione diffusa infatti che, allo scopo di evitare che il decentramento contribuisca a ridurre la controllabilità della dinamica della spesa pubblica, sia necessario rafforzare l'autonomia impositiva degli enti territoriali e, in particolare, delle regioni, in parallelo con l'autonomia funzionale. « La maggiore responsabilizzazione comporterà tra l'altro una più decisa trasparenza agli occhi dei cittadini, per l'esercizio del controllo democratico » (cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara, del 22 giugno 2005).

È stato altresì sottolineato dai rappresentanti del mondo accademico come si renderà necessario un forte coordinamento da parte dello Stato per fugare il rischio che si instauri una sorta di caos tributario all'interno del territorio nazionale con condizioni fiscali molto diverse da regione a regione. Sarà poi indispensabile, per poter realizzare un effettivo federalismo fiscale, creare idonei e capaci uffici amministrativi (di accertamento e riscossione) regionali e locali. « Le leggi creano i tributi a livello normativo, ma poi bisogna applicarli e sappiamo bene quali siano le difficoltà che incontra l'amministrazione finanziaria dello Stato, che ha esperienze secolari da questo punto di vista » (cfr. l'audizione svolta il 16 marzo 2005 del prof. Leonardo Perrone, ordinario di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Roma « La Sapienza »).

Occorre anche tener presente come l'entità delle risorse necessaria per finanziare l'attività amministrativa, allocata ad ogni livello di governo territoriale, non sarà facilmente stimabile finché non sarà definito e concluso il processo di allocazione delle funzioni amministrative con il conseguente trasferimento delle risorse finanziarie e umane. È, quindi, prevedibile un iniziale appesantimento, in fase di transizione, in quanto il processo di incremento delle responsabilità decentrate comporterà un graduale trasferimento di organici e di obbligazioni di spesa non facilmente definibili nell'immediato. Tutte le strutture a livello locale e periferico, infatti, dovranno essere in grado di costituire apparati ed assumere impegni propri. « In tale quadro, peraltro, il rischio che si corre è che il decentramento dei poteri possa portare all'adozione di più complesse e articolate scelte di politica economica nazionale, nonché di politiche fiscali locali non coordinate e tali da poter determinare, saldi di bilancio pubblico più onerosi » (cfr. l'audizione del prof. Roberto Serrentino del 18 maggio 2005).

Sarà pertanto necessario che l'intera operazione di trasferimento delle competenze avvenga in modo ordinato, attraverso una cabina di regia condivisa tra

Stato e autonomie ed infatti il meccanismo prescelto è quello dell'accordo da definire in sede di Conferenza unificata, sottoposto a recepimento attraverso uno o più disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciò per realizzare il trasferimento delle competenze a costo zero, senza cioè che tale meccanismo, innescato dal vigente testo costituzionale, comporti oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Altro presupposto indispensabile per la concreta attuazione del federalismo fiscale è costituito dalla misura della capacità fiscale degli enti territoriali, in particolare dei comuni, per applicare equamente i principi di perequazione. A tale riguardo è stato sottolineato, infatti, come la questione comunale sia di particolare interesse per i profili costituzionali, considerato che è più difficile applicare i principi di perequazione che la Costituzione pone agli enti locali piuttosto che alle regioni.

Si pone quindi la questione: come si misura la capacità fiscale di un comune? Detta capacità potrebbe definirsi in modo astratto, per esempio, facendo riferimento a indicatori del reddito comunale. I comuni con reddito pro-capite maggiore dei propri cittadini avrebbero una capacità fiscale superiore, non a caso il reddito è l'indicatore preferito dalla teoria economica per misurare la capacità fiscale, (cfr. in tal senso l'audizione del 18 maggio 2005 del prof. Dino Piero Giarda, professore di scienza delle finanze presso l'Università cattolica di Milano).

Sarà poi necessaria una diversa impostazione dei meccanismi di perequazione rispetto al passato, che non si potranno tradurre in meri contributi a pioggia su tutti gli enti territoriali, senza distinzione, ma dovranno tenere conto del dettato costituzionale, che al riguardo è particolarmente puntuale sui criteri di attribuzione.

Infine, dal punto di vista operativo, per attuare il federalismo occorrerà:

creare idonei e capaci uffici regionali e locali per una corretta gestione ed applicazione dei tributi;

realizzare un sistema informativo della fiscalità allargata efficiente ed organico, potenziando la capacità di scambio di dati e informazioni.

« Il federalismo qualunque esso sia, amministrativo o fiscale — come è stato infatti sottolineato dal Ministro per gli Affari Regionali, Sen. Enrico La Loggia, nel corso dell'audizione svolta il 20 ottobre 2004 — ha senso e valore se è in grado di migliorare i servizi e renderli più efficienti, garantendo, nel contempo, una migliore qualità di vita ai cittadini destinatari dei servizi stessi ».

La realizzazione del federalismo fiscale presuppone, peraltro, un sistema informativo efficiente ed organico. La tecnologia informatica oggi consente tutto ciò, garantendo con veridicità ed immediatezza la sintesi di dati e di informazioni, oggi sempre più necessaria. È altrettanto pacifica, però, la necessità di una revisione del sistema che consenta il potenziamento della capacità di scambio di dati ed informazioni.

In sintesi, le diverse audizioni hanno posto particolare attenzione ai seguenti temi:

decentramento dell'autonomia e delle funzioni senza aumento di costi;

necessità di scadenze e coordinare il processo di trasferimento;

creazione di meccanismi adeguati per la perequazione;

potenziamento del sistema informativo per lo scambio e la circolarità delle informazioni e crescita professionale delle strutture operative destinate alla gestione dei tributi locali.

#### *b) Il sistema informativo del federalismo fiscale*

L'attuazione del federalismo fiscale comporterà la necessità di creare un sistema informativo della fiscalità allargata, sfruttando a tale scopo l'esperienza maturata dall'Anagrafe tributaria, strumento che ha supportato fino ad ora prevalen-

temente lo Stato centrale, tenuto conto che il nostro Paese è stato da sempre caratterizzato dall'accentramento della quasi totalità delle entrate.

Con il federalismo fiscale si attiveranno infatti una pluralità di sistemi impositivi che opereranno in autonomia, ciascuno avvalendosi di proprie strutture; è, pertanto, forte l'esigenza di promuovere l'integrazione e la coesione fra enti che perseguiranno differenti ed eterogenei obiettivi.

In particolare, per attuare il criterio di perequazione della capacità fiscale degli enti territoriali, sarà necessario disporre di idonee informazioni sui gettiti tributari e sulle basi imponibili, soprattutto per la gestione dei trasferimenti verso i comuni.

Andranno dunque resi operativi in campo finanziario tutti quegli scambi informativi, tra Stato da una parte e regioni e comuni dall'altra, utili alla gestione dell'autonomia tributaria e alla messa a punto degli strumenti di perequazione.

Inoltre, in campo fiscale e anagrafico, molte funzioni, quali l'identificazione del cittadino contribuente attraverso il codice fiscale o dell'immobile (fabbricato o terreno), ovvero le modalità di riscossione, di liquidazione e di controllo del tributo che abbinano il pagamento al soggetto che lo deve, o l'identificazione univoca degli oggetti di imposta, che, nel caso dei comuni, sono prevalentemente gli immobili, o ancora la conoscenza dei dati reddituali ai quali è correlata la possibilità di erogare con equità i servizi comunali, sono comuni a tutti i sistemi informatici che gestiscono i tributi. Sono comuni anche le modalità operative di riscossione delle imposte, di controllo dei pagamenti dovuti e di accertamento dell'evasione. A tal fine, nell'ambito dell'attuazione del federalismo, andranno ricercate e promosse tutte le possibili sinergie con l'obiettivo di riutilizzare il patrimonio esistente e le esperienze migliori maturate al riguardo.

Come è stato opportunamente rilevato nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, « esiste una unica grande amministrazione pubblica, fatta da organi dello Stato, delle regioni, delle province, dei

comuni e da tutti gli altri enti locali; l'unicità dell'amministrazione impone, tuttavia, l'unicità della funzione pubblica e, quindi, di attività gestionali che, pur svolte dai diversi livelli, siano in grado di assolvere il fine pubblico che, in quanto tale, è uguale per tutti, amministratori e cittadini » (Cfr. in tal senso l'audizione del 20 ottobre 2004 del Ministro per gli affari regionali, sen. Enrico La Loggia).

La realizzazione di un sistema integrato coinvolge, quindi, sia l'Anagrafe tributaria sia gli enti locali che, nell'ottica della leale cooperazione, dovranno avviare iniziative volte a rendere omogenei i sistemi informatici già esistenti e quelli che saranno realizzati per la gestione dei tributi propri all'indomani della piena attuazione del federalismo fiscale. In ragione di ciò, sarà dunque necessario realizzare forme di collaborazione sempre più avanzate, per permettere ai sistemi informativi di dialogare reciprocamente con un proficuo interscambio di dati.

Il sistema d'interconnessione dovrà essere esteso non solo a tutte le regioni, ma dovrà anche essere realizzato in modo tale da assicurare l'interoperabilità infraregionale, per garantire un allineamento degli archivi e la riduzione dell'evasione fiscale, nonché servizi migliori ai contribuenti (si veda in tal senso l'intervento svolto il 26 gennaio 2005 dal dott. Maurizio Zingoni, membro dell'Ufficio di Presidenza dell'Unione delle province d'Italia — UPI nell'ambito dell'audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI).

Le tematiche rilevanti per gli enti locali sono le stesse che ha dovuto affrontare l'Anagrafe tributaria per il Governo centrale, pur essendovi delle specificità e particolarità di cui occorrerà tenere conto. Le strutture che gestiscono le imposte locali non sono infatti omogenee in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche e non sono allo stato attuale in grado di coprire completamente le esigenze d'interrelazione. Pertanto, nel rispetto dell'autonomia di ciascun livello di governo, andranno avviate tutte quelle iniziative

tese a sviluppare ogni possibile sinergia tra le diverse amministrazioni dello Stato, sia centrali che periferiche, in un'ottica di integrazione con i sistemi informativi dell'Anagrafe tributaria.

È stato osservato come l'auspicio, ai fini della realizzazione del federalismo fiscale, sia quello della maggiore integrazione possibile tra Anagrafe tributaria centrale ed enti locali, attraverso forme di collaborazione sempre più efficaci. Ciò è di cruciale importanza per la realizzazione del federalismo fiscale. «Le forme di gestione del complesso della macchina pubblica nell'utilizzare le nuove tecnologie dell'automazione e dell'informatica saranno in grado di realizzare tutto ciò, con l'immediatezza dei dati da fornire e le informazioni da gestire a fini di utilità pubblica» (Cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno, sen. Antonio D'Alì, del 10 novembre 2004).

È stato comunque evidenziato — si vedano in tal senso le considerazioni espresse dall'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, nel corso dell'audizione del 15 dicembre 2004 — che alcune delle funzioni elementari comuni a tutti i sistemi fiscali centrali e locali, che costituiscono la base per il corretto funzionamento delle procedure locali, possono essere assicurate solo dall'Anagrafe tributaria per l'unicità ed il continuo aggiornamento delle banche dati ivi esistenti.

È, quindi, quanto mai opportuno cominciare ad operare una riflessione sulla possibilità di creare un sistema di interconnessione con gli enti locali, alla stregua di quanto già in parte realizzato con le regioni, le quali hanno creato — in buona parte — proprie anagrafi regionali che dialogano con quella centrale e che garantiscono, peraltro, anche la correzione di milioni di posizioni all'anno, contribuendo ad un processo di semplificazione e di «pulitura» degli archivi disponibili.

Sarà quindi necessario mettere a frutto l'esperienza dell'Anagrafe tributaria e della SOGEI, che costituisce il braccio operativo dell'Anagrafe tributaria e che ha servito prevalentemente lo Stato centrale, garantendo all'Amministrazione finanzia-

ria il governo del sistema informativo della fiscalità. Non a caso era stata creata SOGEI IT, sulle cui funzioni ci soffermeremo nel prossimo paragrafo dedicato alla struttura tecnica di supporto per l'attuazione del federalismo fiscale.

Una particolare attenzione andrà posta ai dati sugli immobili, per i quali è ipotizzabile che una quota sempre maggiore del relativo prelievo fiscale sarà demandata ai comuni. Su tale fronte, appare infatti evidente che è il comune l'ente di governo più vicino agli immobili. Ovvero, sono i comuni che possono intervenire efficacemente per ridurre l'evasione. In altri termini, è opportuno che il prelievo sugli immobili sia legato sempre più alla gestione del territorio, nell'ambito di una modifica strutturale dell'imposizione immobiliare che abbia l'obiettivo di unificare tutti i tipi di tasse e imposte (TARSU, ICI, contributo per il consorzio di bonifica ecc.) attualmente gravanti sugli stessi. Ciò chiaramente presuppone una conoscenza del patrimonio edilizio molto più articolata di quella attuale, che non può che venire dall'informatica, come sostenuto dal prof. Giuseppe Vitaletti, Presidente dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nel corso dell'audizione del 9 marzo 2005.

Occorre, infatti, tenere conto che, allo stato attuale, gli uffici tributi degli enti locali non dispongono sempre di dati e strumenti per governare efficacemente il proprio sistema impositivo, e quindi diventa generalmente problematica l'attuazione di strategie, il controllo delle entrate, nonché l'attività di accertamento (Cfr. in tal senso l'intervento dell'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, svolto nell'audizione del 15 dicembre 2004).

Al riguardo le tecnologie e le competenze professionali della Sogei offrono un concreto supporto per impostare un nuovo modello di interrelazione e risolvere in modo efficace tali problematiche, guardando sia agli sviluppi futuri, sia al miglioramento dell'esistente.

Per realizzare il federalismo fiscale occorrerà tenere conto della questione dei

requisiti informativi. Infatti, il criterio della perequazione delle capacità fiscali introduce una ragione in più a sostegno della necessità di disporre di buone informazioni sui gettiti tributari. I gettiti tributari, le basi imponibili, o i gettiti standardizzati sono fondamentali per gestire la perequazione e per decidere la politica dei trasferimenti erariali a favore dei comuni (Cfr. l'audizione del prof. Piero Giarda del 18 maggio 2005).

Da qui, la necessità di prevedere un sistema teso a porre le condizioni per un effettivo avvio del federalismo fiscale, in modo tale da garantire alle regioni e ai comuni una tempestiva informazione sull'andamento dei flussi finanziari, nonché — questione ritenuta di estrema importanza — la disponibilità dei dati analitici dei rapporti tributari accolti nel sistema unificato dei versamenti inerenti i tributi delle regioni e degli enti locali stessi. Ciò, come è già stato ricordato, al fine di consentire loro di gestire da subito la propria autonomia tributaria anche nei confronti degli obblighi connessi al rispetto del patto di stabilità e del riequilibrio della spesa sanitaria (Cfr. l'audizione del Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione, sen. Nuccio Carrara, del 22 giugno 2005).

Come è stato osservato nel corso delle audizioni svolte, l'esperienza maturata dall'Anagrafe tributaria e dalla Sogei colloca il nostro Paese all'avanguardia sia in Europa sia nel mondo, in quanto disponiamo di un sistema informatico per il controllo fiscale di grande eccellenza e siamo il Paese europeo con la più alta informatizzazione nel settore fiscale e contributivo (si vedano al riguardo le considerazioni espresse dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze, prof. Mario Baldassarri, nel corso dell'audizione del 23 febbraio 2005). Quindi occorre apprezzare, ma soprattutto sviluppare, l'esperienza maturata in tale settore dall'Anagrafe tributaria e dalla Sogei.

Per quanto concerne poi la questione dell'accesso e dello scambio di dati e informazioni, occorrerà incentivare il più possibile la sinergia tra Stato centrale e

governi locali, in quanto da un lato il Governo centrale può fornire l'*expertise* accumulata, e quindi efficienza e risparmi di spesa, dall'altro lato, il ruolo dell'ente locale può essere di grande rilievo per prevenire e reprimere le aree di evasione o di elusione.

È questa la grande opportunità da sfruttare per avviare senza sprechi e duplicazioni il « federalismo digitale », mettendo l'esperienza maturata dalla SOGEI a disposizione dei sistemi di gestione della fiscalità locale, sviluppando la leva dell'innovazione tecnologica per trasformare i processi lavorativi delle strutture organizzative dell'amministrazione finanziaria e per migliorare il rapporto tra quest'ultima ed i cittadini (si veda in tal senso l'intervento dell'amministratore delegato della SOGEI, ing. Aldo Ricci, nell'audizione del 15 dicembre 2004).

#### *c) La struttura tecnica di supporto: il ruolo di SOGEI*

L'attuazione del federalismo fiscale, sotto il profilo operativo, sarà resa possibile dai sistemi tecnologici di supporto e, dunque, dall'integrazione informatica degli enti territoriali.

Prima di affrontare le prospettive che si ritengono possibili a tale riguardo, è opportuno soffermarsi sulle capacità esistenti allo stato attuale e sul ruolo svolto dalla SOGEI e dalla SOGEI IT in materia di fiscalità.

A tale scopo utilizzeremo una sintesi dell'audizione del Presidente della SOGEI S.p.A., avv. Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato della SOGEI S.p.A., ing. Aldo Ricci, svoltasi il 15 dicembre 2004.

Fondata nel 1976, la SOGEI (Società generale d'informatica) ha risposto inizialmente all'esigenza dell'amministrazione finanziaria di attuare la complessa riforma fiscale del 1973, attraverso la progettazione e realizzazione di un sistema informativo automatizzato. Alla missione iniziale di creazione dell'Anagrafe tributaria è seguita quella caratterizzata dallo svi-

luppo di innovativi progetti per i diversi settori della fiscalità, attraverso l'utilizzo delle più moderne tecnologie esistenti nell'area dell'informatica e delle telecomunicazioni. Con tali progetti si è costituita la più grande banca europea di dati anagrafico-fiscali, basata su un codice identificativo alfanumerico, univoco per ognuno degli oltre 60 milioni di soggetti (cittadini italiani, cittadini stranieri e società). Il sistema informativo della fiscalità è oggi la più grande realtà operante tra i sistemi informativi della pubblica amministrazione, per complessità architettonica, volumi di dati trattati, capacità di interoperare in via telematica con altri sistemi pubblici e privati; inoltre rappresenta un canale di comunicazione *one to one* tra l'amministrazione e i vari soggetti coinvolti, con la possibilità di adempiere telematicamente gli adempimenti fiscali, quali le dichiarazioni dei redditi e i relativi versamenti.

Grazie al sistema informativo della fiscalità, l'Amministrazione è in grado di effettuare analisi statistiche ed elaborare modelli previsionali di simulazione degli impatti delle manovre, di misure urgenti di recupero del gettito e di entrate straordinarie. Sogei fornisce il supporto tecnico-operativo per la predisposizione di pubblicazioni, bollettini ed aggiornamenti sull'andamento del gettito e sul sistema economico del Paese ed il supporto a progetti specifici che prevedono, tra l'altro, la costituzione di banche dati tematiche da utilizzare per le attività di *intelligence* e di verifica fiscale.

La SOGEI IT (Servizi innovativi e tecnologici), costituita nel 2002 tra la SOGEI e la FINSIEL, aveva inizialmente lo scopo di promuovere iniziative per la gestione e lo sviluppo del *business* legato all'*Information communication technology* (ICT), nei riguardi di amministrazioni centrali e locali, enti pubblici economici e altri organismi di diritto pubblico, attuando interventi di modernizzazione e informatizzazione nell'ambito della fiscalità locale.

Dopo l'acquisizione di SOGEI da parte del Ministero dell'economia e delle finanze — avvenuta nel luglio 2002 — si rendeva

necessario mutare l'indirizzo strategico assegnato a SOGEI IT. La società si è quindi proposta come elemento di supporto propulsivo e di stimolo nello sviluppo dei sistemi informativi per enti e istituzioni locali, da attuarsi anche attraverso operazioni di *partnership* ed integrazioni dei sistemi e delle tecnologie. In tale fase la SOGEI IT ha avviato, ed in parte completato, lo sviluppo di alcuni prodotti e soluzioni tecnologiche da offrire alla fiscalità locale.

Tuttavia, nonostante ciò, il conseguimento della missione assegnata alla SOGEI IT risultava di difficile attuazione; l'impossibilità di qualificare la società come organismo di diritto pubblico impediva di ottenere affidamenti diretti da parte delle amministrazioni locali; inoltre l'inevitabile criticità connessa allo *start-up* rendeva particolarmente difficoltoso l'inserimento della società nel mercato della fiscalità locale. L'esercizio 2002 e il primo semestre del 2003 hanno evidenziato delle conseguenti e previste perdite legate ai costi degli investimenti per le attività di realizzazione delle soluzioni applicative da proporre all'area della fiscalità.

Si è quindi valutata l'opportunità di ricercare un nuovo assetto societario, volto a caratterizzare la società di una veste pubblica; proprio per tale ragione, nel luglio del 2003, la SOGEI deliberava di acquisire dalla FINSIEL il residuo 51 per cento del capitale azionario, ottenendo così il controllo totalitario della società.

In tale nuova veste di unico socio responsabile della gestione aziendale di SOGEI IT, la SOGEI ha ritenuto opportuno procedere a un immediato risanamento economico-finanziario, impegnando il personale della controllata anche in attività a supporto di SOGEI stessa e connesse al servizio per il sistema informativo della fiscalità, nell'attesa di sviluppare le iniziative per la fiscalità locale.

Il risanamento della società è stato positivamente raggiunto ed ha consentito di ripianare in modo consistente le perdite pregresse. Contemporaneamente a questa fase di risanamento sono state avviate iniziative tese a coinvolgere, nell'azione di



offerta di soluzioni per la fiscalità locale, le Agenzie delle entrate e del territorio, titolari di fatto di gran parte delle banche dati dell'Anagrafe tributaria, nonché elementi istituzionali di riferimento per gli enti locali. Sono stati avviati contatti con l'ANCI, associazione cui aderiscono la quasi totalità dei comuni d'Italia, ed ANCITEL, società informatica dell'ANCI, al fine di poter sviluppare una collaborazione sul territorio, per l'individuazione delle esigenze specifiche degli enti locali nell'area della fiscalità.

Le suddette iniziative hanno permesso di individuare come ottimale soluzione per SOGEI IT, sul piano tecnico-organizzativo ed imprenditoriale, quella della costruzione di una *partnership* azionaria tra SOGEI e le Agenzie delle entrate e del territorio.

A conclusione di un complesso *iter* decisionale e burocratico, il consiglio di amministrazione della SOGEI, in data 14 dicembre 2004, ha deliberato di accettare la proposta formulata dalle Agenzie delle entrate e del territorio che prevede la cessione di parte delle quote azionarie di SOGEI IT nella misura del 45 per cento all'Agenzia delle entrate e del 27,5 per cento all'Agenzia del territorio, mantenendo una quota del 27,5 per cento. In questo modo si era anche provveduto — come espressamente evidenziato dal Presidente Trevisanato nel corso dell'audizione del 15 dicembre 2004 — a recepire una indicazione emersa in seno alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, si veda al riguardo la relazione dell'aprile 2004, nella quale si auspicava un'integrazione con l'Agenzia del territorio e con quella delle entrate.

Tale nuovo assetto azionario avrebbe dovuto consentire a SOGEI IT di coprire il ruolo di strumento operativo di collaborazione tra le Agenzie delle entrate e del territorio, la SOGEI e le autonomie locali e di riferimento e consulenza per le realtà pubbliche locali, per lo sviluppo di sistemi operativi per la finanza locale, facendo ricorso alle metodologie, alle tecnologie, ai prodotti, alle banche dati dell'Anagrafe tributaria. Ed in tale prospettiva erano

stati programmati ulteriori incontri con ANCI ed ANCITEL per l'attuazione di una collaborazione con questa nuova società, così come dichiarato dal Presidente della SOGEI e della SOGEI IT, avv. Sandro Trevisanato (cfr. l'audizione del 15 dicembre 2004).

Il disegno strategico, sottostante alla nuova configurazione azionaria, presupponeva una piena sinergia operativa fra i *partner*, con le Agenzie che avrebbero dovuto mettere a disposizione le banche dati e le strutture organizzative periferiche, e con SOGEI, cui sarebbero stati riservati i compiti di consulenza tecnico-organizzativa, lo sviluppo del *software*, la predisposizione di piattaforme *hardware-software*, il supporto alle attivazioni dei sistemi, l'assistenza tecnico-operativa.

In virtù di tale ipotizzato assetto azionario era stata rilevata, in particolare dai commissari on. Cennamo e sen. Labellarante, l'esigenza di conoscere la « missione industriale » che si voleva attribuire alla SOGEI IT, con particolare riferimento alla sua funzione di supporto ed assistenza tecnico-operativa alle amministrazioni locali nell'area della fiscalità.

La Commissione a tale scopo ha quindi proceduto all'audizione dei rappresentanti RSU di SOGEI IT il 2 febbraio 2005, dai quali era giunto l'auspicio che il nuovo assetto potesse consentire di individuare le iniziative più opportune per impostare una linea di sviluppo in grado di mettere a frutto il patrimonio di conoscenza dell'azienda nonché « ribadire l'attualità della missione aziendale stabilita per SOGEI IT ».

In quella occasione fu altresì evidenziato come le finalità dell'azienda avrebbero dovuto essere perseguite con un piano industriale che, attraverso attività di progettazione, realizzazione e gestione, avesse come obiettivo la fornitura di servizi di supporto per la circolarità delle informazioni tra i sistemi informativi centrali e quelli degli enti locali, con una netta distinzione di ruolo rispetto a SOGEI, rivolta invece alla struttura centrale dell'Anagrafe tributaria. Venne inoltre precisato che tali servizi avrebbero dovuto

prevedere sia la componente applicativa, per la quale poteva sfruttarsi opportunamente l'enorme esperienza di conoscenza delle basi informative, sia quella riguardante i collegamenti telematici da realizzare a supporto del servizio.

A completamento della situazione sopra illustrata — e prima di fornire un quadro attuale e prospettico dell'area « fiscalità locale » e delle sue problematiche ed opportunità di sviluppo — è opportuno quindi soffermarsi brevemente sulle recenti trasformazioni societarie di SOGEI e di SOGEI IT.

A tale proposito si ricorda, infatti, che il 20 luglio 2005 era stata preannunciata, nel corso dell'audizione in Commissione da parte del Presidente e dell'Amministratore delegato di SOGEI, la fusione tra le due società. Infatti, il 14 luglio 2005 il Consiglio di amministrazione di SOGEI aveva deciso di avviare la fusione per incorporazione delle due società, stante « la mancata definizione degli accordi con i tre soggetti (Agenzia delle entrate, del territorio ed ANCI), che pure erano stati ritenuti attori essenziali per lo sviluppo di progetti per la fiscalità locale ».

Il 13 ottobre 2005 — successivamente dunque alla conclusione del ciclo di audizioni programmate dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva — le assemblee degli azionisti delle due società hanno, quindi, deliberato formalmente la fusione per incorporazione della SOGEI IT in SOGEI S.p.A.. SOGEI IT ha quindi cessato di esistere come società autonoma e le funzioni e le attività ad essa affidate continueranno ad essere svolte all'interno di SOGEI. Tale decisione è stata determinata anche — come era già stato sottolineato dai vertici delle due società nella citata audizione — dall'esigenza di riduzione dei costi di gestione delle società.

Venendo ora a trattare della « fiscalità locale » è stato evidenziato nel corso delle audizioni svolte che l'attuazione del Titolo V della Costituzione — che attribuisce a regioni, province e comuni autonomia di entrata e di spesa — permetterà di mettere a frutto e capitalizzare, a favore degli enti territoriali, il considerevole patrimonio di

dati, conoscenze ed esperienze tecnico-organizzative accumulato dall'amministrazione finanziaria e dalla SOGEI nel corso degli ultimi anni (cfr. l'intervento dell'ing. Aldo Ricci, amministratore delegato della SOGEI S.p.A., nel corso dell'audizione del 15 dicembre 2004)

Un primo versante d'analisi concerne i fabbisogni emergenti nell'area della fiscalità locale: per avviare senza sprechi e duplicazioni il federalismo è infatti necessario che l'amministrazione fiscale centrale, che ha fatto ricorso con successo alla leva dell'innovazione tecnologica per trasformare i processi lavorativi delle proprie strutture organizzative e per migliorare il rapporto con i cittadini, metta a disposizione del sistema della fiscalità locale, banche dati e modelli tecnico-organizzativi, attraverso il suo *partner* tecnologico e cioè la SOGEI.

Oggi si parla, per esempio, di trasferire ai comuni la competenza sulle tasse automobilistiche e sull'IVA prodotta nel proprio territorio; si parla di modificare la natura dell'ICI. Si tratta senza dubbio di cambiamenti importanti e significativi che legano la competenza dell'imposta al luogo in cui il contribuente riceve i servizi, e sono da attuare senza che le procedure si trasformino in un aumento di adempimenti e in maggiori costi ed inefficienze dell'amministrazione pubblica locale.

Sotto tale profilo si ricorda che le tecnologie e le competenze professionali di SOGEI offrono un supporto completo per impostare un nuovo modello di relazione e risolvere in modo efficace tali problematiche guardando non solo al futuro, ma anche al miglioramento dell'esistente. A tal fine SOGEI può mettere la sua esperienza al servizio dei sistemi di gestione della fiscalità locale. L'obiettivo è particolarmente impegnativo; il traguardo è tuttavia raggiungibile attraverso la cooperazione e l'adozione di *standard* comuni relativamente a dati, funzioni, servizi applicativi e modalità d'accesso.

Quanto all'adozione di un linguaggio condiviso, è stato evidenziato che la SOGEI ha già sviluppato numerose applicazioni utilizzando la tecnologia XML, una

specie di lingua « franca » o meglio uno *standard* che consente lo scambio e la condivisione delle informazioni fra sistemi informativi con architetture tecnologiche diverse. L'interoperabilità, attraverso l'uso del linguaggio XML, è pertanto, per il sistema della fiscalità allargata, una possibilità concreta e consentirà, in un prossimo futuro, non solo di riutilizzare in periferia le soluzioni tecnologiche migliori, adottate al centro, ma anche il colloquio fra sistemi informativi diversi per fornire servizi di qualità al cittadino e, in campo fiscale, alla collettività. Si ricorda peraltro che, in sede di approvazione del documento conclusivo relativo all'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'Anagrafe tributaria, la Commissione aveva già fornito l'indicazione sull'opportunità di utilizzare, nello scambio di informazioni fiscali tra Stati, il linguaggio XML, già adottato dall'OCSE.

L'obiettivo è realizzare con un buon uso dell'*Information and communication technology* una devoluzione senza sprechi che migliori la qualità e i servizi forniti ai cittadini e l'efficienza dell'amministrazione pubblica. In tale prospettiva il patrimonio di dati ed il *know how* della SOGEI, se ben « riusato », possono svolgere un ruolo determinante.

Da quanto sin qui detto emerge chiaramente che l'informatica avrà un ruolo fondamentale per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'attuazione del federalismo fiscale comporta, infatti, la realizzazione d'un sistema della fiscalità allargata nel quale si avverte l'esigenza di un soggetto strumentale, che possieda il necessario *know-how*, all'integrazione tra l'Anagrafe Tributaria e i sistemi informativi degli enti locali. È forte l'esigenza d'innescare, con un soggetto tecnico adeguato, un circolo virtuoso che garantisca l'allineamento dei dati fra centro e periferia, al fine di migliorare la gestione dei tributi sia locali che erariali ed ai fini dell'aggiornamento delle basi informative centrali. Il soggetto deve disporre delle necessarie conoscenze procedurali e tecniche del mondo dei tributi locali, per poter avviare un percorso virtuoso di migliora-

mento, così come si evince dal documento consegnato alla Commissione dall'ANCI, pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta della Commissione del 26 gennaio 2005.

Appare perciò necessario definire, con la Conferenza Stato-Regioni, con l'ANCI e con l'UPI il contenuto del lavoro da fare piuttosto che il contenitore e chi ne ha la proprietà.

Prima della fusione, SOGEI IT — allo stato attuale una parte di SOGEI, società al cento per cento pubblica — avrebbe dovuto specializzarsi nell'affiancamento agli enti locali per garantire un margine di flessibilità tale da permettere l'aggiustamento « su misura » rispetto alle varie tipologie di amministrazione e governo locale.

Il problema tuttavia — come rilevato — non è il costo del servizio a carico degli enti locali per l'assistenza svolta dalla struttura tecnica di supporto (SOGEI), perché questa sinergia, migliorando le condizioni, determinerebbe comunque un vantaggio sia a livello locale che nazionale. Il fatto che SOGEI possa prestare servizi gratuiti non vuol dire che la collettività non paga questo servizio, ma vuol dire che il pagamento non avviene attraverso una fatturazione di tipo privatistico, bensì con il raggiungimento d'un risultato congiunto (cfr. l'audizione del 23 febbraio 2005 del prof. Mario Baldassarri, Vice Ministro dell'economia e delle finanze).

Occorrerà quindi in prospettiva cercare di razionalizzare i dati pubblici e fare in modo che alcuni servizi di base siano standardizzati e resi disponibili gratuitamente ad altre amministrazioni pubbliche. Oggi, ad esempio, sul mercato dell'informatica per la gestione dei tributi comunali esistono oltre 80 aziende che cercano di vendere i propri servizi in uno spazio lasciato libero dalla pubblica amministrazione. È venuto il momento di realizzare un risparmio di sistema perché oggi ci sono ottomila comuni che si servono di aziende che, a loro volta, rivendono dei prodotti come se fossero propri, mentre spesso non sono altro che clonazioni (Cfr. nell'audizione dei rappresentanti di ANCITEL S.p.a.

del 10 febbraio 2005 l'intervento del dott. Ennio Dina, Direttore della Direzione tributi e sistemi informativi del Comune di Genova e consulente ANCITEL).

Occorre pensare ad un soggetto che operi con una logica non privatistica, il cui costo può essere imputato al costo complessivo di tutto il sistema pubblico italiano.

Sulla base di un progetto preciso si può dunque trovare una forma di cointeressenza tra regioni ed enti locali e questo organismo tecnico; in tal caso si potrebbe prevedere di attribuire una incisiva quota di partecipazione al capitale del soggetto tecnico (SOGEI). Quest'ultima soluzione consentirebbe agli enti locali, in particolare alle regioni, di essere coinvolti nel piano industriale e nella stessa gestione dell'Anagrafe tributaria.

In conclusione, l'informatica avrà un ruolo fondamentale per il federalismo fiscale su tutti i fronti. Rimane aperta la questione di come far partecipare regioni ed enti locali al lavoro degli organismi tecnici che gestiscono i dati. È auspicabile una forma di cointeressenza alle strutture informatiche, nel momento in cui vi è l'effettiva possibilità di un affiancamento degli enti territoriali allo Stato per la lotta all'evasione: riguardo alle regioni, soprattutto sul fronte dell'IVA, riguardo ai comuni, soprattutto sul fronte degli immobili, come già detto (cfr. in tal senso l'audizione del 9 marzo 2005 del prof. Giuseppe Vitaletti, Presidente dell'Alta Commissione di Studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo Fiscale).

Come è stato osservato nel corso delle audizioni da parte di alcuni dei rappresentanti degli enti locali, lo strumento convenzionale, per quanto valido, non pare offrire le garanzie che una piena attuazione della Costituzione dovrebbe assicurare alla fiscalità regionale e locale. Pertanto, è stata avanzata l'ipotesi di attribuire una incisiva quota di partecipazione al capitale di SOGEI a tutte le amministrazioni regionali. « Con tale processo partecipativo le regioni verrebbero coinvolte nel « piano industriale » di SO-

GEI e nella definizione del compito istituzionale della società, (in tal senso va letto l'intervento del dott. Romano Colozzi, Assessore alle risorse finanziarie e bilancio della Regione Lombardia, svolto nel corso dell'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI del 26 gennaio 2005).

Sul punto sono stati espressi alcuni dubbi da parte di taluni rappresentanti del Governo che, allo stato attuale, sembrano considerare con difficoltà una eventuale partecipazione di altri soggetti in SOGEI; è stato osservato al riguardo come, formalmente, da parte delle regioni non sia ancora giunta una proposta in tal senso, proposta che sarebbe comunque considerata con attenzione in sede governativa (cfr. l'audizione del sen. Giuseppe Vegas, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, del 2 marzo 2005).

Altri rappresentanti dell'Esecutivo hanno invece manifestato maggiori aperture al riguardo rilevando che « con tale processo partecipativo le regioni verrebbero infatti coinvolte direttamente nella stessa elaborazione dell'Anagrafe tributaria » (cfr. l'audizione dell'on. Nuccio Carrara, Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione del 22 giugno 2005).

Il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le autonomie locali

*a) Il ruolo del sistema informativo centrale nell'attuazione del federalismo fiscale*

Si rileva da quanto illustrato come, nell'ambito dei rapporti esistenti tra l'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, un ruolo fondamentale — sulla base della nuova organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, e successive modifiche — sia rivestito dall'Agenzia delle entrate la quale, tramite l'Ufficio sistemi e processi, è responsabile dei processi di accesso ai dati dell'Anagrafe tributaria e cura lo

sviluppo dei sistemi che consentono lo scambio di informazioni con enti locali e regioni; la SOGEI, in qualità di *partner* tecnologico, assicura l'esecuzione tecnica dei piani e dei programmi definiti dall'Agenzia, cogliendo le opportunità di modernizzazione rese disponibili dalle nuove tecnologie *Web-Internet*.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva è risultato che, tra le risorse disponibili in modalità telematica gestite dall'Agenzia delle entrate, il più importante è costituito dal SIATEL (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali), cui, secondo i dati forniti dal Sottosegretario per l'economia e le finanze, sen. Giuseppe Vegas, sono collegati attualmente in totale 7274 enti, di cui 6930 enti locali. Il sistema SIATEL permette a tutti gli enti collegati di accedere via *Internet* alle banche dati anagrafiche e reddituali relative a persone fisiche e giuridiche, e consente la fornitura da parte dei comuni degli aggiornamenti di nascite, decessi e variazioni di residenza. Il sistema consente inoltre l'allineamento dei codici fiscali dell'anagrafe comunale con i dati presenti in Anagrafe tributaria. Il sistema, inoltre, coopera con l'altro sistema INA/SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi/Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico), gestito dal Ministero dell'interno, che, attraverso il codice fiscale e l'utilizzazione dell'ultima residenza, certifica e garantisce la correttezza delle informazioni contenute nel SIATEL. Ciò in virtù del fatto che il Ministero dell'interno, attraverso il Centro nazionale dei servizi demografici, istituito con decreto del Ministro dell'interno il 23 aprile 2002, è istituzionalmente preposto alla sicurezza e alla validazione dei dati forniti dalle amministrazioni locali. Inoltre, l'INA consente di controllare la presenza dell'iscrizione di un cittadino in una sola anagrafe comunale e di eliminare le eventuali duplicazioni d'iscrizione che emergono da un tale controllo. In tale scenario, è stato ricordato dal Sottosegretario di Stato per l'interno, sen. Antonio D'Alì, nel corso della sua audizione come, anche sulla base di impegni specifici derivanti dalla nor-

mativa vigente, sia stata accentuata e resa operativa la collaborazione con l'Agenzia delle entrate con la firma di un protocollo d'intesa, avvenuta il 5 aprile 2004, al fine di effettuare, su ampia scala, la bonifica e l'allineamento tra i dati detenuti dalle anagrafi comunali e quelli dei codici fiscali originati dall'Anagrafe tributaria. La valutazione positiva di tale accordo discende dai dati forniti dallo stesso Sottosegretario, secondo cui nei primi sette mesi di attività tale collaborazione fra il Ministero e l'Agenzia delle entrate ha portato, con il supporto tecnico-operativo dell'ANCI, all'allineamento di circa 25 milioni di posizioni, con il conseguente caricamento nell'INA.

Sempre per il tramite del sistema SIATEL, un altro servizio offerto (segnatamente alle regioni) riguarda la possibile consultazione delle posizioni anagrafiche e fiscali relative ai soggetti residenti e il supporto alla gestione delle tasse automobilistiche.

Si ricorda inoltre come, per il tramite dell'Osservatorio delle entrate fiscali, che distribuisce telematicamente agli uffici tributi delle Regioni le informazioni di tipo statistico relative all'andamento del gettito di competenza raccolto dall'erario (IRAP, addizionale IRPEF, tasse auto, accisa sulla benzina) sia possibile per quest'ultima disporre di dati che consentono l'analisi e il monitoraggio tempestivo e sistematico delle più importanti entrate tributarie regionali.

Altri sistemi operativi di rilievo messi a disposizione dall'amministrazione centrale — nello specifico dall'Agenzia del territorio — sono:

**SISTER** (Sistema interscambio Servizi Territoriali), che consente ai funzionari degli enti territoriali di effettuare visure *on-line* sulle banche dati dell'Agenzia del territorio;

**SIGMATER**, finalizzato a sviluppare servizi di scambio e di accesso integrato ad informazioni territoriali catastali e regionali a supporto dei comuni e degli enti locali per la propria fiscalità. In tale ambito, l'Agenzia del territorio e le regioni

Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Liguria e Valle d'Aosta stanno realizzando le funzioni di interscambio della cartografia catastale con la previsione di completarne lo sviluppo nel 2005.

L'importanza strategica di un sistema di Anagrafe tributaria allargato e cooperativo va vista — essendo stati diversi gli spunti emersi in tal senso nel corso dell'indagine conoscitiva — anche in funzione di un efficace monitoraggio della spesa sanitaria. Si ricorda a tal proposito che l'articolo 50 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003 n. 326, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, aveva previsto la generazione e la progressiva consegna, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della tessera sanitaria a tutti i soggetti aventi diritto all'assistenza sanitaria; successivi decreti attuativi ne hanno stabilito le modalità di gestione, facendo assumere alla tessera sanitaria la duplice veste di progressivo sostitutivo del tesserino plastificato di codice fiscale, da utilizzare in tutti i casi nei quali occorra esibire il codice fiscale stesso, e di strumento di accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale. La realizzazione del progetto di distribuzione della tessera sanitaria, già avviato per le Regioni Abruzzo, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, è stata agevolata — come rilevato sia dal direttore generale della SOGEI, ing. Aldo Ricci, sia dal Sottosegretario per l'economia e le finanze, sen. Vegas, nel corso delle rispettive audizioni del 20 luglio 2005 e del 2 marzo 2005 — dall'utilizzo del già predisposto sistema SIATEL, attraverso il quale è stato possibile effettuare una triangolazione tra le anagrafi dei comuni, l'Anagrafe tributaria e gli elenchi degli assistiti delle ASL, al fine di validare dal punto di vista anagrafico e del codice fiscale i dati degli stessi assistiti, la verifica di esistenza del soggetto, l'identificazione di anomalie e duplicati. È risultato in particolare (si veda l'audizione del Sottosegretario Vegas) che, nella sola Re-

gione Abruzzo, vi sarebbero scostamenti tra i dati contenuti negli archivi informatici coinvolti dell'ordine di circa il 20 per cento; non vi è dubbio quindi come la eliminazione di tali errori potrà produrre notevoli risparmi per la spesa sanitaria. In effetti, la valenza economica che la tessera sanitaria presenta nella sua strutturazione è stata evidenziata anche dal prof. Giuseppe Vitaletti (cfr. l'audizione del 9 marzo 2005), in virtù del fatto che potendosi rilevare dalla stessa il valore delle prestazioni fruite dal soggetto nell'anno, si può teoricamente arrivare ad attribuire tutti i 90 miliardi di euro, che rappresentano il costo della sanità pubblica in Italia, ai singoli utenti.

Tale possibilità di disporre dell'ammontare del consumo complessivo sanitario del singolo individuo — a giudizio del professor Vitaletti — apre non solo prospettive di decentramento organico, ma dà anche la possibilità di perseguire abbattimenti di costo. Un elemento di criticità nell'avvio del progetto è stato ravvisato dal Presidente della SOGEI, avv. Sandro Trevisanato (audizione del 20 luglio 2005), nella presenza di numerosi attori coinvolti (medici, farmacisti, laboratori, ASL, regioni e altri), cui deve aggiungersi — fatto ritenuto particolarmente grave — la mancata trasmissione al sistema centrale di monitoraggio dei dati contenuti nelle ricette da parte delle farmacie dislocate nelle regioni interessate. Nondimeno è stata ribadita dallo stesso Presidente Trevisanato la validità del progetto, ritenuto di importanza strategica paragonabile a quello a suo tempo realizzato con l'Anagrafe tributaria per il controllo delle entrate fiscali.

*b) Il rapporto tra centro e periferia: l'allineamento e lo scambio di dati*

Rispetto al quadro sopra delineato potrebbe ritenersi che il sistema informativo centrale — di cui l'Anagrafe tributaria costituisce il fulcro — dispone, nel quadro dell'attuazione del decentramento funzionale e della semplificazione amministra-

tiva, delle potenzialità strumentali per contribuire allo sviluppo di un sistema fiscale « federale ».

Emerge altresì come, rispetto agli strumenti messi a disposizione, sia necessaria la cooperazione e condivisione di obiettivi tra i soggetti coinvolti.

La consapevolezza dell'importanza dello strumento Anagrafe tributaria nell'ambito del processo di decentramento e semplificazione amministrativa in atto può ritenersi ben radicato nell'istituzione regionale. È stato infatti ricordato dal Ministro per gli affari regionali, sen. Enrico La Loggia (cfr. audizione del 20 ottobre 2004), come la maggior parte delle regioni (segnatamente Veneto, Lombardia, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Campania, Basilicata e Calabria) abbiano previsto l'istituzione con legge regionale di una propria anagrafe tributaria regionale e come, coerentemente con tali iniziative normative, le regioni abbiano provveduto a richiedere al Governo la determinazione delle modalità di collegamento degli uffici regionali con il sistema informativo dell'Anagrafe tributaria per lo scambio di informazioni di interesse fiscale. È stato tuttavia precisato dallo stesso Ministro come il relativo decreto ministeriale non sia però mai stato emanato, tant'è che alcune regioni (tra cui Lombardia e Toscana) hanno cercato di ovviare a tale inconveniente utilizzando lo strumento delle convenzioni (previsto per una diversa finalità dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 446 del 1997) per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Un giudizio positivo in merito all'utilizzo dello strumento convenzionale è stato espresso dal Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, sen. Giuseppe Vegas, sulla base del fatto che le intese così costituite consentono alle regioni di disporre di informazioni utili per una più efficiente gestione e pianificazione del proprio sistema impositivo (cfr. l'audizione del 2 marzo 2005). Infatti, grazie agli accordi, le regioni convenzionate possono consultare telematicamente il sistema informativo dell'amministrazione finanziaria

e prendere visione dei dati fiscali necessari per l'esercizio della propria autonomia tributaria. Inoltre, grazie alle convenzioni, le regioni possono disporre di strumenti di monitoraggio che consentono di attivare manovre di bilancio programmate. Gli strumenti, resi disponibili alle regioni in modalità telematica, consentono alle amministrazioni convenzionate di analizzare gli elementi sul gettito di propria pertinenza, di effettuare simulazioni sulle possibili variazioni della base imponibile, con conseguenti valutazioni dell'impatto prodotto dalle manovre finanziarie nel contesto economico territoriale. Gli elementi informativi resi alle regioni convenzionate consentono alle medesime di adottare politiche di controllo più efficaci, di ridurre i fenomeni evasivi dei tributi e di perseguire, quindi, politiche fiscali più razionali ed efficaci.

Un giudizio positivo è stato espresso anche dal rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, che ha ritenuto come lo strumento convenzionale, attraverso l'affidamento della gestione del tributo ad un soggetto a rilevanza pubblica quale l'Agenzia delle Entrate, rappresenti una modalità avanzata e flessibile in quanto atta a « favorire il governo del tributo nell'ambito di una politica fiscale regionale » (cfr. l'audizione del 26 gennaio 2005).

Intese tra amministrazione centrale ed enti locali esistono anche a livello di comuni; è risultato infatti, secondo gli elementi acquisiti (si veda l'audizione del Sottosegretario per l'economia e le finanze, sen. Giuseppe Vegas, del 2 marzo 2005), che l'Agenzia delle entrate ha avviato da tre anni il progetto « Fiscalità locale », in virtù del quale i comuni che hanno sottoscritto con l'Agenzia delle entrate la Convenzione per il pagamento dei tributi locali mediante il modello F24 possono accedere ai dati dei versamenti ICI, TARSU e TOSAP, nonché ottenere in via telematica i dati relativi alle dichiarazioni di successione e ai contratti di locazione registrati telematicamente relativi ad immobili ubicati nel proprio territorio. Anche in tale ipotesi, come sottolineato dal

Sottosegretario Vegas, il sistema di colloquio instaurato con gli enti locali consente agli stessi di adottare misure di controllo più incisive, di gestire il tributo secondo criteri di efficienza e di conseguire incrementi di gettito (cfr. l'audizione del 2 marzo 2005).

Le esigenze specifiche dell'istituzione comunale nei rapporti con il sistema informativo centrale ai fini di una corretta gestione degli adempimenti in materia anagrafica e fiscale sono state oggetto di un apposito documento redatto dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, allegato agli atti dell'attività conoscitiva effettuata. Preme evidenziare che in tale documento è stata riproposta una criticità già emersa nel corso dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'Anagrafe tributaria, ossia l'eccessivo grado di disallineamento — stimato nell'ordine dell'8-10 per cento — tra i dati della popolazione residente nei comuni e i dati registrati nell'archivio anagrafico dei codici fiscali. È stato peraltro aggiunto che « molto maggiori » appaiono i disallineamenti tra i dati degli immobili contenuti nelle dichiarazioni ICI e quelli registrati negli archivi dell'Agenzia del territorio, aspetto questo ritenuto preoccupante dall'ANCI anche in vista del passaggio delle funzioni catastali ai comuni. In un tale contesto, lamentandosi « un calo di attenzione da parte dell'amministrazione centrale e di SOGEI nei confronti degli Enti locali », si è ritenuto opportuno da parte dell'ANCI evidenziare come, nella ricerca, considerata necessaria, di soluzioni tecniche ed organizzative più efficaci, l'attività di interscambio dei dati possa e debba essere bilaterale, disponendo anche i comuni di informazioni utili per il sistema dell'Anagrafe tributaria che potrebbero andare ad affiancare quelle di carattere anagrafico che già vengono fornite all'Agenzia delle entrate: ovvero informazioni sul territorio, sulla toponomastica e sui permessi di costruire, ritenute funzionali a migliorare la qualità delle banche dati dell'Agenzia del territorio.

Anche da parte dei rappresentanti di ANCITEL — *partner* tecnologico dell'ANCI

— sono state rilevate alcune criticità di carattere tecnologico riguardanti la fruibilità dei dati presenti negli archivi informatici centralizzati da parte dei comuni, in particolare:

il controllo dei dati anagrafico-redenzionali attraverso SIATEL, in quanto la modalità di interrogazione risulta essere solo puntuale per soggetto; questo significa — secondo l'esempio riportato — che se il controllo riguarda, ad esempio, qualche migliaio di contribuenti per l'iscrizione agli asili nido, gli stessi vanno controllati uno ad uno e non sono possibili elaborazioni massive;

relativamente alla consultazione dei dati del Catasto tramite il sistema SISTER, essendo il collegamento a pagamento, è stato rilevato che per i piccoli comuni ciò può costituire un problema di carattere finanziario. Peraltro, anche per il collegamento alla Conservatoria la consultazione delle titolarità immobiliari risulta laboriosa non essendo possibile una consultazione massiva. D'altra parte, la proprietà immobiliare è certificata solo dalla Conservatoria, mentre i dati catastali, se non sono recenti, non acquisiti cioè in via telematica, spesso non sono attendibili;

la mancata messa a disposizione per gli enti comunali della banca dati gestita dal Ministero delle politiche agricole e forestali, strategicamente ritenuta importante per l'attività di competenza comunale in quanto contenente « tutte le informazioni territoriali per una corretta opera di pianificazione e gestione del territorio ».

Si evidenzia, peraltro, come, rispetto a tali problematiche, l'opinione espressa dai rappresentanti di ANCITEL — in particolare dal vicepresidente Gilberto Ricci — è quella di ritenere la questione più di carattere politico che tecnico, tenuto conto soprattutto del fatto che, nella attuale struttura societaria della SOGEI, non esiste più una componente privata che oggettivamente avrebbe potuto costituire un ostacolo ad una disponibilità diffusa e gratuita del dato (cfr. l'audizione del 10 febbraio 2005).



Sempre nell'ambito degli interventi strutturali volti ad agevolare e potenziare lo scambio di dati tra i sistemi informativi centrali e l'ente comunale, si ritiene utile ricordare — riconoscendo la validità dell'iniziativa — che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie — nel corso della audizione del 24 novembre 2004 — aveva manifestato l'intenzione di presentare un emendamento del Governo al disegno di legge finanziaria per il 2005 attraverso il quale, in alcune fattispecie per le quali risultasse tecnicamente possibile la trasmissione telematica dei dati, si intendeva esonerare i cittadini dall'effettuare la dichiarazione richiesta ai fini della determinazione dell'imposta comunale sugli immobili. Tale emendamento prevedeva infatti che, in tali casi, fosse l'Agenzia del territorio, anziché il cittadino, a trasmettere ai relativi comuni tutti i dati identificativi degli immobili nonché le loro eventuali modificazioni. L'obiettivo che con tale emendamento intendeva conseguirsi, così come dichiarato dal Ministro, era non solo quello di eliminare un onere a carico dei cittadini, ma, nel contempo, garantire ai comuni di avere dati corretti e costantemente aggiornati, in quanto direttamente provenienti dalle banche dati catastali ed ipotecarie, il che avrebbe ridotto l'entità dell'indice di disallineamento, quantificabile nell'ordine del 30/40 per cento.

Relativamente all'istituzione provinciale, la considerazione espressa dal rappresentante dell'Unione delle province italiane è che, seppur dall'esame dei dati contabili nell'arco dell'ultimo quinquennio si evinca come le entrate tributarie siano cresciute del 52 per cento, grazie soprattutto all'incremento del gettito dell'imposta RC auto e dell'imposta provinciale di trascrizione (il che peraltro ha comportato una connessa riduzione dei trasferimenti erariali), la correlazione tra l'Anagrafe tributaria e le province può ritenersi allo stato attuale meno diretta, non avendo queste ultime imposte proprie direttamente riconducibili ad un sistema patrimoniale censito centralmente. Si ricorda a tal proposito che, in occasione dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sul fun-

zionamento e sulle modalità di gestione dell'Anagrafe tributaria, l'Unione delle province italiane aveva inviato una nota scritta nella quale specificava che la gestione dei tributi da parte delle province era ritenuta in quella fase talmente modesta da non avere alcuna implicazione con l'attività di SOGEI. Non si è mancato tuttavia di sottolineare da parte del rappresentante dell'UPI come, nella prospettiva di definizione di un quadro di federalismo fiscale, per quanto ancora in divenire, sarà sempre più necessario che anche il sistema delle province venga messo nelle condizioni di accedere, dapprima, alla banca dati contenuta nell'Anagrafe tributaria, per poi arrivare a costruire un sistema « a rete » diffuso sul territorio e accessibile a tutti i soggetti titolari di interessi legittimi.

Nella messa a disposizione di strumenti preposti all'intensificazione dello scambio di dati fra centro e periferia, è da valutare positivamente l'azione intrapresa dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, istituzionalmente delegato, in base al D.P.C.M. 9 agosto 2001, ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio « nelle materie dell'innovazione tecnologica, dello sviluppo della società dell'informazione nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche... con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi di rete ». Si ricorda infatti che, nell'audizione del 24 novembre 2004, il Ministro Stanca aveva anticipato il contenuto di due interventi normativi finalizzati a promuovere ed assicurare il coordinamento tra le pubbliche amministrazioni:

a) il Codice dell'amministrazione digitale (approvato con decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), attraverso il quale vengono stabiliti alcuni principi fondamentali — validi a partire dal 1° gennaio 2006 — per l'unitarietà del contesto in cui attuare l'accesso e lo scambio d'informazioni tra pubbliche amministrazioni. In particolare:

validità giuridica dei documenti trasmessi;

disponibilità, sicurezza ed accessibilità telematica dei dati delle pubbliche amministrazioni (« qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è utilizzabile da un'altra pubblica amministrazione nel limite dell'esercizio delle proprie funzioni, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza e salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 »).

Il Codice consente l'utilizzo dei dati là dove servono, attivando flussi di scambio bidirezionali non solo dal centro verso la periferia, ma anche dalla periferia verso il centro; ad esempio, per migliorare la qualità dei dati dell'Agenzia del territorio, i comuni potranno fornire informazioni su licenze edilizie, dichiarazioni ICI e toponomastica.

b) il Sistema pubblico di connettività – istituito con decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 – che nasce come naturale evoluzione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione-RUPA (che ne verrà completamente assorbita entro il 2007), con la finalità di assicurare il coordinamento informativo ed informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e di promuovere l'omogeneità nell'elaborazione e trasmissione dei dati stessi finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni ed alla realizzazione di servizi integrati. Si tratta di un insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, centrale e locale, che consente l'interconnessione tra tutti gli uffici pubblici per lo svolgimento in via informatica dei procedimenti amministrativi i quali avranno validità giuridica. Secondo quanto dichiarato dal Ministro Stanca « il Sistema pubblico di connettività costituisce, quindi, uno strumento generale a supporto dello scambio dei dati tra l'Anagrafe tributaria e gli enti locali con piena validità giuridica sia dal punto di vista tecnologico che organizzativo » (cfr. l'audizione del 24 novembre 2004).

c) *Governo dei tributi locali e lotta all'evasione*

L'importanza di un adeguato flusso di interscambio conoscitivo tra sistemi centrali e periferici assume importanza strategica anche in relazione alla possibilità per l'ente locale di procedere ad una corretta gestione e programmazione delle risorse finanziarie sulla base della conoscenza del loro effettivo ammontare. Si è infatti avuto modo di rilevare come, allo stato attuale, gli uffici tributi degli enti locali non dispongano sempre di informazioni aggiornate e tempestive da fornire in *input* a strumenti di analisi fiscale, e quindi diventa generalmente problematica l'attuazione di strategie, il controllo delle entrate e la pianificazione delle attività di accertamento.

A tale situazione – come si è avuto già modo di illustrare in precedenza – fanno in parte eccezione le regioni convenzionate con l'Agenzia delle entrate a cui vengono forniti dal sistema centrale gli elementi informativi utili ad adottare politiche di controllo più efficaci, a ridurre i fenomeni evasivi e a perseguire politiche fiscali più razionali ed efficaci. La rilevanza della questione è stata posta in evidenza dal Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, sen. Vegas, in virtù del fatto « che spesso alle regioni mancano i dati, per cui non sono in grado di programmare i propri bilanci con adeguatezza; inoltre il tema delle addizionali regionali crea diversi problemi alle regioni, in quanto non sono in grado di conoscere con esattezza il gettito delle addizionali e dunque hanno programmato incrementi delle addizionali che non sono poi in grado di spendere nel corso dell'anno, perché i bilanci sono comunque redatti sulla base dello stato anteriore » (cfr. l'audizione del 2 marzo 2005).

È evidente quindi come, dal miglioramento dello scambio di dati tra i sistemi informativi centrali e gli enti locali, si potrebbe conseguire anche il risultato di una gestione più oculata di tutte le risorse; nelle parole dell'assessore alle risorse finanziarie e bilancio della Regione Lom-

bardia, Romano Colozzi « ancorché nei limiti previsti dalla legge e riconfermati dalle sentenze della Corte costituzionale, le regioni e gli enti locali possono manovrare le imposte nei limiti riconosciuti, e tuttavia, non avendo conoscenza delle basi imponibili, operano spesso delle manovre al buio » (cfr. l'audizione del 26 gennaio 2005).

Deve inoltre sottolinearsi come la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito sia strettamente connessa con quella della lotta all'evasione, richiedendo ambedue gli obiettivi i requisiti della circolarità delle informazioni e l'uso corretto degli strumenti informatici.

Circa l'importanza di un efficace sistema di interscambio informatico nel contrasto all'evasione è stato dichiarato dal prof. Leonardo Perrone nel corso della sua audizione che « l'Anagrafe tributaria costituisce una banca degli atti di rilevanza economica e tutti i dati aventi una rilevanza economica sono utili per individuare i soggetti passivi dei tributi. Se il comune trasmette all'erario e ai vari enti di rilevazione, le proprie informazioni oppure se la SOGEI trasmette i propri dati agli enti impositori, dalla combinazione di tutti questi elementi emergerebbero la capacità economica reale dei contribuenti, nonché i soggetti passivi che ad oggi rimangono ancora occulti » (cfr. l'audizione del 16 marzo 2005).

Va peraltro ricordato come una piena condivisione di dati tra le banche centralizzate e quelle delle anagrafi locali apporterebbe dei benefici anche sul versante del recupero e dell'emersione del sommerso, questione già evidenziata dalla Commissione in occasione della precedente indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'Anagrafe tributaria, in particolare sulla base dei risultati di una sperimentazione di allineamento dell'anagrafe comunale di Torino con l'Anagrafe tributaria nazionale che aveva fatto emergere una percentuale di persone, pari all'1,8 per cento della popolazione residente, assolutamente sconosciuta al fisco. Anche in virtù di quanto già emerso in quella occasione, si ritiene

opportuna la considerazione espressa dal Ministro per gli Affari regionali, secondo cui il controllo dell'evasione oggi non può essere soltanto compito dello Stato; bensì deve esserci un intreccio d'informazioni e di controlli che partano dagli enti locali più che dallo Stato « se è vero, com'è vero, che le evasioni che riguardano i tributi locali sembrerebbero essere la fetta più grossa » (cfr. l'audizione del 20 ottobre 2004).

D'altra parte, nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa la disponibilità da parte degli enti locali ad assumere un ruolo attivo in tal senso. È stato in particolare ricordato dal rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome come, in occasione della legge finanziaria per il 2005, le regioni avessero avanzato, anche se in veste non formale ed unitaria, la disponibilità ad essere associate, anche insieme agli enti locali, nella lotta all'evasione, sulla base della convinzione che « un contributo in questa direzione possa essere ottenuto, se vi è la volontà politica, soltanto attraverso l'integrazione dei database fiscali esistenti a tutti i livelli » (cfr. l'audizione del 26 gennaio 2005).

Va peraltro sottolineato che, al momento, disposizioni tendenti ad incentivare la partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione fiscale sono rinvenibili nel decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (A.C. 6176) che, nel testo approvato dal Senato, in data 9 novembre 2005 e trasmesso alla Camera dei deputati, prevede all'articolo 1, comma 1, l'attribuzione ai comuni del 30 per cento delle maggiori somme, relative a tributi statali, riscosse a seguito degli accertamenti cui abbia contribuito l'intervento del comune interessato.

Sono inoltre previste all'articolo 1, comma 2, misure amministrative tese ad agevolare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento. A tal fine, la determinazione delle modalità tecniche per l'accesso alle banche dati e per la trasmissione ai comuni, anche in via te-

lematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, è rimessa ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanarsi, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Risulta evidente come la portata delle disposizioni sopra citate, nella finalità di potenziare l'azione di contrasto dell'evasione fiscale, vadano anche nella direzione di un rafforzamento dei rapporti di collaborazione amministrativa ed interscambio tra strutture centrali e periferiche.

Si ricorda altresì come il coinvolgimento di comuni, province e regioni nell'attività di accertamento volta a recuperare la capacità contributiva sottratta al prelievo tributario era già prefigurato nel documento di programmazione economico finanziaria 2006 – 2009 (doc. LVII, n. 5, cap.V.6), proprio attraverso la previsione della possibilità di trasferire a questi enti una quota delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro collaborazione.

Secondo il giudizio espresso dal prof. Vitaletti nel corso dell'audizione del 9 marzo 2005, inoltre, la possibilità di un intervento attivo delle regioni sul fronte dell'evasione può realizzarsi interagendo con le sedi regionali delle Agenzie delle entrate, attraverso la fornitura da parte di queste ultime dei dati relativi ai consumi e alle vendite fiscali regionali (che sono al netto dell'evasione) al fine di poter procedere al confronto con i dati dei consumi regionali calcolati dall'ISTAT (che invece sono stimati al lordo dell'evasione).

Anche da parte dell'ANCI – come è stato ricordato dal sottosegretario per l'economia e le finanze, sen. Vegas, nel corso dell'audizione del 2 marzo 2005 – vi è stata la richiesta di definire legislativamente un meccanismo di compartecipazione dei comuni agli accertamenti fiscali. Va peraltro evidenziato come tale esigenza – pur considerata utile e condivisibile – sia tuttavia considerata di difficile soluzione tecnica, ponendosi questioni riguardanti la *privacy*, le modalità di accesso e accertamento dei comuni e, non ultimo, il fatto che gli stessi verrebbero ad essere cointeressati anche per una parte del gettito. Per procedere ad un approfondimento della questione, è stato quindi costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze un tavolo tecnico con gli enti locali per verificare se, già con la prossima finanziaria, possa essere definita una normativa in tal senso.

Importante appare, infine, l'affermazione del Sottosegretario per le riforme istituzionali e la devoluzione, on. Nuccio Carrara, secondo il quale i meccanismi di coordinamento e di cooperazione ritenuti necessari per il recupero e l'emersione dell'evasione fiscale non debbono tradursi in uno strumento di coazione da parte dello Stato, ovvero in un'occasione per riaffermare la propria superiorità gerarchica, « in quanto negata dal nuovo assetto istituzionale », bensì esplicarsi in un contesto di leale collaborazione e di pari dignità tra Stato, regioni ed enti locali (cfr. l'audizione del 22 giugno 2005).

