

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA**

**16.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 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>Seguito dell'esame e approvazione del docu- mento conclusivo:</b>	
Foti Tommaso, <i>Presidente</i> .....	2, 3, 4
Cennamo Aldo (DS) .....	3, 4
Nocco Giuseppe Onorato Benito (FI) .....	2, 4
<b>ALLEGATO: Documento conclusivo appro- vato dalla Commissione</b> .....	5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO FOTI

**La seduta comincia alle 15.**

*(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).*

**Seguito dell'esame e approvazione 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, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Ricordo che nel corso della precedente seduta ho illustrato lo schema di documento nelle sue linee generali e si è aperto il dibattito al quale hanno dato il proprio proficuo contributo il senatore Paolo Franco e il deputato Giulio Santagata; sono state proposte alcune modifiche ed integrazioni di dettaglio che sono già state inserite nella proposta di documento a vostra disposizione.

Avverto che nella giornata di ieri il vicepresidente della Commissione, onorevole Aldo Cennamo, ha fatto pervenire alcune integrazioni riguardanti in particolare le considerazioni conclusive, che co-

stituiscono la parte più specificamente politica del documento, e che sono state inserite ed evidenziate in corsivo nello schema di documento a vostra disposizione.

Ricordo, altresì, che durante questa legislatura abbiamo consegnato al Parlamento tre documenti conclusivi, che hanno un loro valore. Non so se il Parlamento abbia già avuto modo di prenderli in considerazione. Ho però la certezza che di quello di cui stiamo concludendo l'esame non sarebbe un atto di saggezza politica non compiere un'attenta disamina, soprattutto in vista dell'auspicato avvento del federalismo fiscale.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per dichiarazione di voto ovvero per proporre ulteriori modifiche o integrazioni allo schema in esame, ricordando che è nostro obiettivo l'approvazione unanime del documento, trattandosi di un lavoro collegiale svolto dalla Commissione senza che si siano verificate contrapposizioni politiche; del resto, l'attività della Commissione, essendo di tipo conoscitivo, è stata finalizzata all'acquisizione di notizie, informazioni e documenti utili all'attività parlamentare.

GIUSEPPE ONORATO BENITO NOCCO. Signor presidente, il lavoro svolto appare approfondito sia per gli aspetti tecnici che per quelli politici. Esprimo pertanto un giudizio positivo sul documento conclusivo. Credo che la Commissione abbia fornito al Parlamento strumenti idonei per far sì che le tematiche esaminate, riguardanti la riforma costituzionale sul decentramento, possano successivamente trovare risposte adeguate.

Mi corre l'obbligo, altresì, di esprimere un giudizio positivo sull'opera svolta dagli uffici della Commissione, che hanno com-

piuto un ottimo lavoro dal punto di vista tecnico e funzionale.

ALDO CENNAMO. Signor presidente, come lei stesso ha già avuto modo di dire, auspico che il Parlamento esprima la sua valutazione sul nostro lavoro. In tre anni la Commissione ha prodotto tre documenti, che consentono di proseguire la riflessione sui temi trattati. Il documento conclusivo che stiamo esaminando risponde pienamente all'opera svolta dalla Commissione e dà il senso della complessità di ciò che abbiamo fatto in questi anni.

Mi sono permesso, come il presidente ha già ricordato, di formulare alcune osservazioni sulle considerazioni conclusive dello schema di documento, già inserite nel testo.

Tali osservazioni sono dirette ad assicurare un ruolo più attivo delle autonomie locali nella costruzione del nuovo sistema di rapporti, attraverso una collaborazione reciproca e più incisiva tra centro e periferia. Del resto, tale orientamento è stato già previsto anche nell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, già approvato dal Senato, esaminato ed approvato questa mattina anche dalla Camera dei deputati. Al tempo stesso, è opportuno garantire la semplicità del sistema, per favorire un agevole e rapido accesso ai dati da parte dei comuni, senza tuttavia produrre aggravii procedurali agli utenti. Per quanto concerne la gestione, l'indirizzo dovrebbe essere quello di rafforzare l'associazione dei sistemi informativi.

Detto ciò, segnalo alla Commissione altre due osservazioni. La prima riguarda il riferimento nella parte iniziale del documento al testo novellato dell'articolo 119 della Costituzione. A mio avviso, il passaggio dovrebbe essere sfumato alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale del 14 novembre 2005, n. 417, sui rapporti tra Stato ed autonomie in materia finanziaria; è evidente che il novellato articolo 119 della Costituzione non appare

chiaro nell'intento di produrre positivi rapporti di tipo finanziario tra lo Stato e le autonomie locali.

PRESIDENTE. Onorevole Cennamo, il testo potrebbe essere riformulato con la parole: « in particolare dal testo novellato dell'articolo 119 della Costituzione emergono quelli che dovrebbero essere i rapporti finanziari » sopprimendo « emerge in effetti una visione chiara e riconosciuta di ».

ALDO CENNAMO. Sta bene, signor presidente.

Osservo infine che, giustamente, riportiamo nel documento conclusivo stralci di significativi interventi delle personalità che abbiamo audito, tra cui le dichiarazioni del professor Vitaletti, presidente dell'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Accanto a tali dichiarazioni, utili a delineare il quadro di riferimento per l'attuazione del federalismo fiscale, viene citata anche una indagine svolta congiuntamente da Camera e Senato, al termine della quale fu prodotto un approfondito documento sul federalismo fiscale.

Poiché l'Alta commissione ha terminato il suo lavoro, sarebbe stato opportuno a questo proposito inserire nel documento conclusivo una nostra riflessione. Tuttavia, ormai la nostra indagine si stia avviando alla conclusione e non è più possibile farlo; allora sarebbe importante che almeno si facesse menzione del relativo documento, con un richiamo alla necessità di procedere speditamente all'attuazione del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. Onorevole Cennamo, conosciamo bene le difficoltà incontrate, sotto il profilo dei compiti, rispetto alla possibilità di « attingere » da altre commissioni. Avendo saputo della conclusione dei lavori dell'Alta commissione, ho chiesto se fosse possibile pubblicare tra gli allegati il documento finale dalla stessa predisposto — a condizione che non fosse troppo voluminoso — o almeno le conclusioni cui fosse pervenuta, prendendo come

spunto il fatto che nel corso della sua audizione il professor Vialetti aveva prospettato la possibilità di trasmettere tale materiale, qualora fosse stato predisposto in tempo utile. Poiché questa possibilità non si è realizzata, credo sia opportuno inserire il riferimento al lavoro svolto, che lei ha citato; se in seguito fosse possibile disporre delle considerazioni conclusive cui l'Alta Commissione è pervenuta e si volesse allegarle, si potrebbe eventualmente farlo in sede di coordinamento; penso tuttavia che sarebbe un « di più », essendo comunque consultabili su Internet...

GIUSEPPE ONORATO BENITO NOCCO. È sufficiente il semplice riferimento all'attività svolta...

ALDO CENNAMO. Presidente, credo sia opportuno inserire solo un riferimento, anche perché quanto al merito probabilmente ci sarebbe da discutere...

PRESIDENTE. Penso che non vi sia alcuna difficoltà ad accogliere tale suggerimento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, pongo in votazione lo schema di documento conclusivo, nel testo riformulato (*vedi allegato*).

*(È approvato).*

Ringrazio i colleghi commissari per l'impegno profuso durante l'indagine conoscitiva.

**La seduta termina alle 15,20.**

---

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

*Licenziato per la stampa  
il 9 dicembre 2005.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

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

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

*INDICE**Obiettivo dell'indagine.***FEDERALISMO FISCALE E STRUTTURA  
TECNICA DI SUPPORTO: PROBLEMATI-  
CHE 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'ANA-  
GRAFE 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.

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE***Obiettivo dell'indagine*

Nel corso della XIV legislatura la Commissione ha svolto due indagini conoscitive: una sul funzionamento e sulle mo-

dalità 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 Parlamento, 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 promuovere 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'am-

ministrazione 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 realizzarla 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 emergono 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 Vita-

letti, 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 tecnico. 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 vigente 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 – 22/06/2005 – e del prof. Roberto Serrentino, professore di diritto e



politiche economiche regionali e comunitarie presso l'Università della Calabria, 18/05/2005).

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 legisla-

tore 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 — la cui scadenza è stata prevista il 30 settembre 2005 — ha avuto 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 stato anche affidato il compito di individuare il percorso per un'armonica fase transitoria che, partendo dalla normativa vigente, possa consentire un progressivo adeguamento del sistema in parallelo con l'effettivo esercizio delle proprie competenze da parte delle autonomie. Si ricorda che l'Alta Commissione, a conclusione dei propri lavori, ha presentato al Governo, in data 30 settembre 2005, una Relazione sull'attività svolta, che può costituire una base di riferimento per orientare, in futuro, l'attuazione del federalismo fiscale.

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 22/06/05).

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 16/03/05 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 18/05/05).

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 18/05/05 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 prevalentemente 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 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, an-

dranno ricercate e promosse tutte le possibili sinergie con l'obiettivo di riusare 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 20/10/04 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 10/11/04).

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 finanziaria 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 15/12/04).

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 18/05/05).

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 22/06/05).

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 23/02/05). 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 15/12/04).

*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 sviluppo 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'*Infor-*

*mation 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. Labellarde, 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 15/12/2004)

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 miglioramento, 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 23/02/05 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'infor-

matica 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 ANCI-TEL S.p.a. del 10/02/05 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 9/03/05 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 SOGEI 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 26/01/05).

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 02/03/05).

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 22/06/05).

#### 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 lo-

cali, 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 normativa 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 tessero 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 20/07/05 e del 02/03/05 — 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 Regione 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 09/03/05), 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 20/07/05), 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 amministrativa, 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 20/10/04), 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 02/03/05). 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 26/01/05).

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 02/03/05), 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 02/03/05).

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 informa-

zioni 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 10/02/05).

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 funzionamento 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 dichia-

rato 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 24/11/04).

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 02/03/05).

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 Lombardia, 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 26/01/05).

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 16/03/05).

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 20/10/04).

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 26/01/05).

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 in via definitiva dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2005, 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 telematica, 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 compartecipa-

zione 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 esplicitarsi in un contesto di leale collaborazione e di pari dignità tra Stato, regioni ed enti locali (cfr. l'audizione del 22/06/05).

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione – che si è articolata in quattordici audizioni – è emerso in linea generale che l'attuazione del federalismo fiscale, comportando la realizzazione di un sistema della fiscalità allargata, è un processo che non può prescindere dall'uso della tecnologia informatica e quindi rappresenta l'occasione per mettere a disposizione degli enti locali il patrimonio di conoscenze e di dati dell'Anagrafe tributaria.

Dal complesso delle audizioni effettuate è stato infatti possibile acquisire una significativa mole di elementi informativi e spunti di riflessione sulle prospettive e sulle problematiche esistenti in materia di integrazione ed interoperabilità tra i si-

stemi informatici tributari delle amministrazioni centrali e locali.

L'attuazione del federalismo fiscale permetterà, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, di acquisire informazioni utili alla crescita dell'autonomia tributaria di regioni, province e comuni, nonché realizzare nuove soluzioni tecniche ed organizzative che potranno risultare funzionali al processo di attuazione del nuovo decentramento definito dalla recente riforma costituzionale, la quale appunto conferisce particolare rilievo al ruolo di regioni ed enti locali quali centri di erogazione della maggiore parte dei servizi rivolti ai cittadini ed alle imprese.

Nella realizzazione di un sistema più omogeneo si renderà peraltro necessaria una più incisiva e reciproca collaborazione tra Stato ed enti territoriali, attraverso l'analisi delle informazioni disponibili, la verifica e la misura della qualità delle stesse, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni o sovrapposizioni strutturali e funzionali. È emerso, infatti, come l'attuazione del federalismo fiscale rappresenti un processo delicato e complesso che richiede massima attenzione ai costi, un forte coordinamento fra i diversi enti coinvolti e un monitoraggio costante della qualità dei servizi forniti ai contribuenti nella fase di transizione.

In particolare, appare necessario, proprio in coerenza con il decentramento delle entrate oltre che delle spese in termini di funzioni e compiti, predisporre una chiara strategia per consentire agli enti locali di partecipare alla formazione dei dati prima ancora di essere utenti dell'anagrafe tributaria e, più in generale, del sistema informativo integrato.

A tal fine (anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante l'istituzione del Codice dell'amministrazione digitale) si ritiene utile suggerire — riproponendo in tal modo un metodo partecipativo e di concertazione già prospettato dalla Commissione in occasione della precedente indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione

dell'anagrafe tributaria — la necessità di dare vita ad una sorta di « cabina di regia », rappresentativa di tutte le tipologie di enti coinvolti che, in modo collegiale, definisca azioni ed interventi da fare, tempi e costi e garantisca il monitoraggio dei risultati.

La creazione di un tale organismo collegiale potrebbe peraltro — nella specifica materia tributaria — avere un ruolo propulsivo nei confronti della Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività che, a norma dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse, promuovendone altresì la cooperazione applicativa.

L'opportunità di pervenire ad un organismo di raccordo e confronto tra le esigenze locali e quelle dell'amministrazione centrale trova una ulteriore ragione anche nella circostanza — intervenuta durante lo svolgimento dell'indagine conoscitiva — della fusione per incorporazione di SOGEI IT da parte di SOGEI.

Al riguardo si sottolinea come a seguito di tale decisione — che, di fatto, ha determinato la scomparsa del soggetto tecnico funzionalmente preposto ad attività di consulenza e supporto nello sviluppo dei sistemi informativi per enti e istituzioni locali — si renderà necessario, nell'ambito della struttura organizzativa di SOGEI, configurare uno specifico settore che abbia la funzione di braccio operativo nell'integrazione tra sistemi centrali e periferici, al fine di preservare il patrimonio di *know how* originariamente detenuto da SOGEI IT, evitandone la dispersione, nonché adottare una strategia aziendale tale da agevolare occasioni di *partnership* con le realtà locali, arrivando finanche a favorire per le stesse la possibilità di forme di partecipazione azionarie al capitale di SOGEI, anche in virtù di una disponibilità — seppur informale — manifestata in tal senso dai rappresentanti degli enti locali (segnatamente dalla Con-

ferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome) nel corso della seduta del 26 gennaio 2005.

L'indagine effettuata ha fatto anche emergere che la normativa alla base degli scambi informativi fra centro — segnatamente Ministero dell'economia e delle finanze — ed enti territoriali non è riconducibile ad un quadro di insieme omogeneo e strutturato. Le varie norme in effetti si sono sovrapposte nel tempo principalmente per rispondere allo specifico problema da risolvere; nella sostanza, ogni flusso informativo è stato regolamentato *ad hoc*, prescindendo spesso da quanto disposto per la gestione dei flussi affini.

In tal senso si ritiene che la pubblicazione del Codice dell'amministrazione digitale, che stabilisce i principi fondamentali per l'unitarietà del contesto in cui attuare l'accesso e lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni, costituendo in tal modo una sorta di « Costituzione » per il mondo dell'informatica pubblica, possa rappresentare l'occasione per ricondurre — anche attraverso l'emanazione di uno specifico testo unico di riordino della materia — l'attuale frammentazione normativa all'interno di una cornice unitaria.

Nella valutazione dell'esistente, può affermarsi che già attualmente lo scambio di dati tra centro e periferia si presenta intenso ed articolato, trovando peraltro conferma nell'eccellenza del *know-how* tecnologico ed organizzativo messo a disposizione dalla SOGEI nella sua qualità di *partner* dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, i due sistemi d'interscambio SIATEL dell'Agenzia delle entrate e SISTER dell'Agenzia del territorio offrono agli enti territoriali un'ampia gamma di servizi per lo scambio di flussi informativi.

All'interno di SIATEL, infatti, lo strumento che consente di allineare l'anagrafe comunale a quella dei codici fiscali stando, secondo i dati forniti, dei risultati apprezzabili, soprattutto nella corretta distribuzione a tutti gli assistiti della Tessera sanitaria, consentendo alle Aziende sanitarie locali di realizzare consistenti ri-

sparmi con la cancellazione dai loro archivi di soggetti duplicati, non più residenti o deceduti. L'esperienza accumulata in questo servizio, inoltre, potrà essere utilizzata per progettare e realizzare servizi simili per l'allineamento di altre tipologie di banche dati fiscali.

Per quanto riguarda l'Agenzia del territorio, oltre a SISTER, è in avanzata sperimentazione e in fase di rilascio il servizio (progetto SIGMATER) che rende disponibili in linea ai comuni gli archivi del Catasto.

Per l'immediata prospettiva, dalle audizioni effettuate si ritiene di poter individuare tre principali aree d'intervento sulle quali intensificare un rapporto di collaborazione ed interscambio tra Anagrafe tributaria centrale e sistema delle autonomie locali:

1) l'allineamento fra archivi centrali e periferici dei dati sugli immobili per ridurre l'evasione di ICI e TARSU, agevolando i controlli riguardanti la fiscalità immobiliare affidata ai comuni, anche nella prospettiva del passaggio delle funzioni catastali agli stessi;

2) l'estensione della disponibilità, per anno finanziario, di strumenti utili a monitorare l'andamento delle imposte erariali sul territorio di competenza al fine di evitare le cosiddette « manovre al buio »; in particolare, risulta di estrema importanza la conoscenza dell'andamento dell'IRAP per le regioni e dell'IRPEF per i comuni, al fine di individuare, con sufficiente approssimazione, il gettito della relativa addizionale;

3) la sperimentazione di incroci fra dati centrali e dati detenuti dagli enti locali per verificare l'apporto che questi ultimi possono dare alla riduzione dell'evasione.

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 l'attribuzione e la redistribuzione delle risorse fiscali;

b) l'avvio di automatismi volti ad integrare ed allineare le informazioni possedute al centro e in periferia su soggetti ed oggetti di imposta, con l'estensione, per quanto possibile, delle applicazioni e dei modelli tecnico-organizzativi adottati al centro; ciò in quanto — oltre a soddisfare le più volte richiamate esigenze di omogeneità — le fasi del processo di gestione del tributo amministrato, al di là del tipo, sono simili (informare il contribuente, determinare l'imponibile e calcolare l'imposta, versare il dovuto, abbinare i pagamenti, accertare l'evasione);

c) la produzione di liste selettive tramite incroci fra dati posseduti al centro e dati posseduti in periferia per promuovere la partecipazione degli enti locali all'attività di accertamento;

d) proprio nella fase di costruzione del sistema informativo fiscale di tipo federale, caratterizzato da significative aree di autonomia da parte delle regioni e degli enti locali, si pone l'esigenza di evitare, attraverso un'efficace coordinamento degli aspetti procedurali e informatici, che esso si trasformi in un ginepraio inestricabile per cittadini ed operatori. In altri termini, occorre assicurare la semplicità del sistema sia per gli enti utenti che per i contribuenti i cui dati confluiscono in esso.

Dalle audizioni svolte è risultato come in taluni casi gli enti territoriali partecipano ai costi dei servizi stipulando convenzioni onerose con l'amministrazione centrale, e come ciò per i piccoli comuni — che nel nostro Paese sono circa 5.900 — possa costituire un problema di carattere finanziario. Detta circostanza, unitamente all'altra criticità emersa relativa alla diversità e talvolta alla scarsità di tecnologie e competenze professionali attualmente presenti negli uffici tributi degli enti locali, dovrebbe suggerire l'adozione di modalità operative nuove e più efficienti.

Tra queste appare valida alla Commissione quella della gestione associata dei sistemi informativi — indicazione peraltro contenuta nella Relazione della Corte dei Conti su « L'automazione delle contabilità, delle funzioni e dei servizi negli enti locali », trasmessa al Parlamento il 18 giugno 2003 — la quale in effetti si configura come una modalità da cui gli enti locali, *in primis* i comuni più piccoli, possono trarre benefici non solo in termini di ripartizione dei costi finanziari per l'attivazione di servizi, ma anche in termini di superamento di una situazione che vede, come detto, le strutture locali alquanto differenziate in termini di risorse umane e tecnologiche preposte alla gestione delle imposte locali e al conseguente trattamento e identificazione dei dati di tutti i contribuenti.

Al riguardo, va sottolineata l'esigenza che l'acquisizione delle soluzioni tecniche e procedurali appropriate da parte degli enti territoriali avvenga, d'intesa con le associazioni delle autonomie, in una logica di mercato, fermi restando i requisiti tecnici di interconnessione ed interoperabilità. Pertanto, dovrebbero essere contrastate eventuali tendenze monopolistiche ed escluse soluzioni obbligate. La logica deve essere sempre quella del mercato aperto e della concorrenza: il servizio offerto da un gestore tecnologico centrale può costituire la migliore opportunità, ma non l'unica.

Sembra inoltre opportuno sottolineare come la Commissione, nel corso dell'attività conoscitiva svolta, abbia posto particolare attenzione a che, nella configurazione e disciplina dei sistemi informativi preposti allo scambio di dati ed informazioni tributarie tra centro e periferia, siano sempre rispettate le prescrizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, nonché quelle di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale. In sostanza si ritiene utile raccomandare che le modalità inerenti lo scambio di dati tra amministrazioni pubbliche debbano essere sempre improntate al rispetto dei diritti e delle

libertà fondamentali, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali.

D'altra parte, nel contesto più generale dell'*e-government*, l'importanza e la necessità di perseguire un contemperamento tra l'esigenza della diffusione dei dati e quella della tutela della riservatezza trova riscontro anche nella recente giurisprudenza costituzionale.

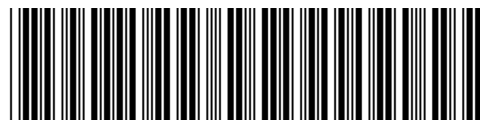
Si ricorda a tal proposito come da parte della Consulta vi sia stato un chiaro indirizzo in tal senso nella sentenza n. 271 del 23 giugno 2005, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna del 24 maggio 2004, n. 11, «*Sviluppo regionale della società dell'informazione*», nella parte in cui prevedeva la emanazione di un regolamento regionale per la disciplina della cessione dei dati a privati e a soggetti pubblici al fine di fornire la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi (articolo 12), e nella parte in cui, prevedendosi l'istituzione del

Sistema informativo regionale (SIR), si ometteva il richiamo alle garanzie e ai limiti previsti dal Codice in materia di protezione dei dati personali (articolo 13 comma 1).

Tale pronuncia della Corte, che si richiama, come detto, alle disposizioni concernenti la tutela dei dati personali, può in effetti rappresentare a giudizio della Commissione un punto di riferimento anche nell'ambito dei processi di interscambio di flussi informativi di tipo fiscale ed economico, siano essi finalizzati alla fluidificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, al contrasto del mancato adempimento dell'obbligo tributario o ad una efficiente programmazione e gestione delle risorse finanziarie.

Ciò sembrerebbe peraltro confermare — il che costituisce motivo di apprezzamento da parte della Commissione — come, nell'ambito della specifica materia tributaria, occorra sempre tenere presente l'equilibrio tra le esigenze di riservatezza e quelle di conoscenza.

€ 0,60



\*14STC0019250\*