

In data 23 gennaio 2008 è stata emanata una direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità.

Di seguito sono sintetizzati i contenuti dei predetti documenti che attengono ai rapporti dei soggetti del sistema fiscale con l'anagrafe tributaria ed in particolare alla gestione e all'utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati.

2.1 Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze (2007-2009). Sviluppi della politica fiscale

Per il conseguimento degli obiettivi di crescita economica, risanamento dei conti pubblici, equità fiscale, nel documento sono indicate, fra l'altro, le seguenti priorità di intervento.

- Potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle diverse forme di illegalità.
- Semplificazione degli adempimenti fiscali a carico di famiglie e contribuenti e miglioramento della relazione fisco-contribuenti.
- Miglioramento del sistema fiscale in relazione alle aree di fondamentale importanza per il Paese; in particolare, in materia di tutela ambientale e di servizi energetici.
- Completamento del decentramento fiscale in funzione del nuovo ruolo che assumeranno gli enti territoriali in materia di politiche tributarie locali, che richiederà un significativo incremento degli scambi di informazioni in materia di entrate locali per realizzare un osservatorio completo dell'andamento delle entrate del sistema-Paese.

Linee generali e obiettivi della gestione tributaria

Strategie

La centralità del rapporto con il contribuente e la qualità del servizio erogato, si afferma nell'atto di indirizzo, sono le leve fondamentali per incoraggiare l'adempimento spontaneo, nella convinzione che uno Stato più efficace e rispettoso delle prerogative dei cittadini rappresenti la precondizione per il civismo fiscale.

Il recupero di base imponibile non dichiarata non può prescindere da un'analisi dell'evasione fiscale cui riferire la pianificazione strategica e la valutazione dell'andamento della gestione tributaria.

Nello stesso tempo, l'organizzazione operativa dell'azione di contrasto deve essere centrata sulla valutazione del comportamento del contribuente in relazione ai diversi profili dell'imposizione.

Agli obiettivi di equità del sistema fiscale deve prioritariamente concorrere l'attuazione di un organico sistema di scambio e accesso alle informazioni tributarie fra Stato ed enti territoriali.

In tale contesto, è centrale la progressiva azione di decentramento delle funzioni catastali ai comuni, nella prospettiva di consentire a tali enti lo svolgimento delle politiche territoriali.

Condizioni abilitanti e vincoli

Fra le opportunità da utilizzare per la massimizzazione della funzione tributaria, è indicata nel documento quella dell'innovazione e dello sviluppo delle tecnologie.

Al riguardo, è da osservare che con l'acquisizione pubblica di SOGEI l'amministrazione finanziaria possiede una leva ulteriore per la propria trasformazione e per contribuire al generale sviluppo della società dell'informazione.

L'Amministrazione deve raccogliere tutte le opportunità offerte da *Internet* e dalle nuove tecnologie nei campi dell'organizzazione del lavoro e dell'erogazione dei servizi ai contribuenti.

Tali opportunità vanno ulteriormente coltivate in ragione delle istanze del decentramento, in vista del quale occorre organizzarsi affinché dagli enti territoriali si possa accedere direttamente alle informazioni centralizzate.

È sempre più necessario cooperare per affermare il principio dell'unicità delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, che presuppone una forte integrazione degli uffici. La cooperazione e l'integrazione vanno perseguite anche per consentire la circolazione delle informazioni e, quindi, la trasparenza amministrativa.

La natura di soggetto pubblico del *partner* tecnologico deve consentire all'amministrazione finanziaria di contribuire significativamente al processo di rinnovamento dell'intera pubblica amministrazione, rendendo disponibili le competenze tecnologiche e di sistema di cui è dotata, favorendo la diffusione di soluzioni già sperimentate e fornendo il proprio apporto alla complessa azione di eliminazione degli sprechi e delle ridondanze.

L'Amministrazione finanziaria deve:

- gestire con la massima efficacia il proprio rapporto con il *partner* tecnologico al fine di realizzare gli obiettivi di contrasto all'evasione ed elusione, di sviluppo del decentramento fiscale, di supporto alle autonomie locali nel processo di acquisizione di nuove funzioni e competenze;
- individuare, con il supporto del *partner* tecnologico, le forme più efficienti per rendere accessibili per fini conoscitivi agli enti territoriali, associazioni di categoria, università ed istituti di ricerca, il patrimonio statistico dell'anagrafe tributaria.

Lo sviluppo tecnologico deve essere assicurato anche tramite le opportunità offerte dall'utilizzo delle tecnologie della banda larga, volte ad una maggiore efficienza dei servizi alle imprese, ai cittadini e alle categorie professionali, in modo da garantire in particolare la gestione dei flussi documentali con validità giuridica, dei pubblici registri e la diffusione e la

semplificazione delle modalità di utilizzazione della firma digitale e della posta certificata.

Gli obiettivi di offerta di servizi più efficienti ed efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini, delle imprese e degli intermediari possono essere assicurati anche attraverso la realizzazione di nuovi strumenti che consentano la progressiva evoluzione delle tecnologie dell'informazione della comunicazione e l'adozione di *standard* aperti (XML, XBRL, UBL), allo scopo di ottimizzare i processi e creare economie di spesa sia all'interno dell'amministrazione fiscale, sia presso i soggetti esterni in relazione agli adempimenti dichiarativi.

Governance della gestione tributaria

Per l'attuazione delle scelte strategiche di politica fiscale e di gestione tributaria, è indicato lo sviluppo, fra l'altro, delle seguenti attività:

- potenziamento degli strumenti di analisi fiscale attraverso una maggiore integrazione fra l'anagrafe tributaria e le altre basi informative disponibili (nazionali, comunitarie ed internazionali);
- analisi delle entrate tributarie ed extra tributarie in stretta correlazione con le osservazioni e le analisi dei dati concernenti la spesa, a presidio generale dell'andamento dei conti pubblici;
- puntuali e qualificate analisi economiche orientate alla verifica degli impatti *ex post* della normativa. In questo ambito, saranno altresì prioritarie le analisi relative all'effetto sul rapporto evasione fiscale/PIL, sulle dinamiche delle entrate tributarie definitive, nonché sull'effetto redistributivo conseguito rispetto alle diverse tipologie di contribuenti/settori economici/aree territoriali;
- valutazione integrata e sistematica dell'andamento degli obiettivi assegnati alle agenzie attraverso gli obiettivi di politica fiscale e di gettito, a quelli economico-finanziari della gestione, ai profili della trasparenza, imparzialità e correttezza, della soddisfazione di contribuenti imprese, riducendo i costi di rilevazione delle informazioni;
- miglioramento della qualità dei dati forniti rispetto alle realtà che intendono rappresentare, attraverso la costante verifica dell'adeguatezza delle metodologie, dei processi organizzativi, dei sistemi gestionali e informatici atti a rilevarli;
- coordinamento dei servizi di informazione e comunicazione e rilevazione della percezione e dell'atteggiamento dei cittadini verso il fenomeno dell'evasione fiscale, al fine di individuare le iniziative utili alla marginalizzazione dei comportamenti fiscalmente scorretti.

È necessario rappresentare che, nell'ambito delle iniziative finalizzate ad accrescere l'impiego delle tecnologie nella organizzazione e gestione del sistema informativo della fiscalità, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), considerato che le rilevanti modifiche normative ed organizzative intervenute negli ultimi anni in materia di fiscalità e, specificamente, l'autonomia impositiva attribuita al sistema delle auto-

nomie hanno sensibilmente accresciuto il bisogno di circolazione di informazioni strutturate, qualificate, aggiornate, prevede la realizzazione del «sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria» finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi ed il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari.

Questa importante realizzazione costituirà di fatto la base di un nuovo sistema fiscale complessivo, integrato, interoperabile, cooperativo, anche per quanto riguarda i processi amministrativi di supporto fra le amministrazioni pubbliche centrali e locali che lo compongono.

L'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze definisce, infine, specificamente per le Agenzie fiscali, i seguenti obiettivi generali della gestione tributaria, ai quali vengono adeguati i contenuti delle convenzioni triennali.

Incremento dell'adempimento spontaneo

L'incremento del numero dei contribuenti che spontaneamente adempiono correttamente all'obbligazione tributaria ed extra tributaria deve essere perseguito attraverso azioni di semplificazione e di miglioramento della qualità dei servizi.

In particolare, l'amministrazione deve progressivamente riappropriarsi del rapporto con i contribuenti aiutandoli a gestire direttamente tutte le fasi degli adempimenti richiesti, riducendone l'onerosità.

I livelli di servizio erogati devono essere raffrontati al tasso di soddisfazione dei contribuenti e delle imprese ed alla percezione dell'equità del sistema fiscale, anche in collaborazione con istituti di ricerca qualificati.

Deve essere perseguito con determinazione l'obiettivo:

- di integrazione e cooperazione con tutti i soggetti che hanno rapporti, per conto dell'amministrazione, con i contribuenti e con le imprese, verificandone i livelli e la qualità dei servizi.

- di razionale, semplice ed efficiente organizzazione dei servizi telematici, evitando sovrapposizioni, duplicazioni e malfunzionamenti, integrando e armonizzando linguaggi e modalità di accesso ai servizi ed alle informazioni dell'amministrazione finanziaria;

- di massimizzazione degli scambi con modalità telematica con conseguente riduzione dei flussi cartacei, utilizzando pienamente le opportunità offerte dalle nuove tecnologie;

- di razionalizzazione ed integrazione dei sistemi e processi telematici, avendo al centro la gestione del contribuente nel massimo rispetto della *privacy* e dei più moderni parametri di sicurezza dei sistemi.

I servizi telematici dell'Amministrazione offerti a contribuenti, imprese ed enti o che possono essere resi disponibili ad istituzioni esterne per le attività di analisi e valutazione dell'andamento del sistema fiscale, devono essere semplici ed accessibili con modalità univoche e predisposti sulla base di logiche di massima interazione della gestione del rapporto.

Il *partner* tecnologico deve fornire all'Amministrazione un deciso sostegno per eliminare inefficienze delle tecnologie in uso e duplicazioni di soluzioni, riducendo i costi di gestione in modo da destinare i risparmi ad iniziative di sviluppo e integrazione del sistema.

L'Amministrazione finanziaria deve acquisire una conoscenza analitica e costantemente aggiornata delle diverse categorie di contribuenti-utenti e del loro comportamento fiscale nel tempo, per specializzare i servizi sulla base delle esigenze e delle peculiarità.

L'amministrazione finanziaria deve porre in essere azioni di comunicazione ed informazione, in particolare in relazione a momenti fondamentali della relazione amministrazione-contribuente, individuando, attraverso adeguati modelli, gli effettivi bisogni di assistenza e di servizio dei contribuenti.

Recupero della base imponibile non dichiarata

L'amministrazione deve progressivamente approntare strumenti di analisi e di stima del fenomeno evasivo e di frode fiscale per tipologia di contribuenti/settore economico/merceologico/area territoriali.

Tale valutazione costituisce presupposto per:

- la pianificazione e la valutazione dell'attività di contrasto all'evasione tributaria ed extra tributaria, con particolare riguardo alla definizione dei profili di rischio di inadempimento, di non corretto adempimento o di frode fiscale;
- la revisione e l'adeguamento delle strategie del controllo e di cooperazione con gli altri attori istituzionali nazionali, comunitari ed internazionali;
- la revisione e l'adeguamento delle strategie di comunicazione sull'azione di contrasto.

Decentramento delle funzioni catastali

L'evoluzione tecnologica in atto e il sempre maggiore ricorso alla telematizzazione inducono a prospettive ricostruttive delle logiche di decentramento che tendono a superare la originaria dicotomia tra centralizzazione e decentramento delle funzioni catastali.

Ciò, anche attraverso approcci organizzatori che, nel predefinire il sistema delle interazioni tra agenzia e comuni, consentano l'adozione di modelli tecnico-organizzativi di gestione delle funzioni catastali che valorizzino al massimo le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche, anche sviluppando modelli di interoperabilità tra banche dati gestite da istituzioni diverse.

In particolare, il modello tecnico-organizzativo delle funzioni catastali così delineato consente l'integrazione dei procedimenti amministrativi comunali e catastali, in modo da assicurare la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio su tutto il territorio nazionale nell'ambito del Sistema pubblico di connettività (SPC).

I criteri applicativi di gestione della banca dati catastale devono essere definiti in ragione delle specifiche previsioni di legge che stabiliscono gli ambiti di competenza dei comuni e degli altri enti locali nell'esercizio delle funzioni catastali decentrate.

Per l'Agenzia del territorio e per l'Agenzia del demanio l'atto di indirizzo individua altri obiettivi, fra i quali:

- realizzazione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari;
- incremento dell'offerta di servizi anche a favore di altre pubbliche amministrazioni;
- conoscenza del patrimonio immobiliare dello Stato, sotto l'aspetto fisico ed amministrativo, assicurando l'integrazione delle informazioni gestite.

2.2 Convenzioni triennali con le Agenzie fiscali (2006-2008)

Ai sensi dell'articolo 59, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono stipulate tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali convenzioni triennali per disciplinare i rispettivi rapporti e, specificamente, fissare i servizi e gli obiettivi, le strategie per il miglioramento e le risorse disponibili.

Di specifico interesse per i rapporti con l'anagrafe tributaria è il contenuto delle convenzioni che riguarda i sistemi informativi e, specificamente, gli impegni:

- ad adottare soluzioni gestionali compatibili con il più ampio sistema informativo del fiscalità e coerenti con i piani di *e-government* e con le linee guida dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione emanati dal Dipartimento delle finanze, garantendo l'adeguatezza agli *standard* di sicurezza e riservatezza in coerenza con le missioni istituzionali affidate;
- ad adottare soluzioni in grado di garantire la piena interoperabilità e integrazione dei sistemi, la neutralità tecnologica, nonché la disponibilità e la fruibilità del patrimonio informativo nel tempo;
- a proseguire nella predisposizione e nella messa a regime di iniziative progettuali e formative atte ad assicurare protezione al sistema informativo dai disastri e la continuità dei servizi;
- ad armonizzare le iniziative, adottando soluzioni comuni per beneficiare di economie di scala, anche riutilizzando componenti già realizzate;
- a cooperare con il Dipartimento delle finanze per lo svolgimento delle attività finalizzate all'avvio delle modalità di colloquio telematico ed informatico, in particolare con gli enti territoriali, anche al fine di coordinare, razionalizzare e standardizzare i protocolli ed i linguaggi di comunicazione nella prospettiva del sistema pubblico di connettività;
- a realizzare il sistema informatizzato per il governo dei progetti informatici, anche al fine di alimentare il sistema automatico di pianificazione e monitoraggio dei progetti stessi, in modo da consentire al Dipar-

timento delle finanze l'esercizio delle funzioni di coordinamento, monitoraggio e controllo del sistema informativo della fiscalità.

2.3 Contratto di servizi quadro fra il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e la SOGEI – Società Generale d'Informatica S.p.A. (2006-2011)

L'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, attribuisce al Dipartimento delle finanze il compito, tra gli altri, di coordinare ed assicurare la compatibilità delle scelte compiute in materia di informatica e di tecnologie di comunicazione all'interno del sistema informativo della fiscalità, nonché di assicurare che l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione avvenga nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza.

I rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e la SOGEI per la gestione del Sistema informativo della fiscalità sono disciplinati da un contratto di servizi quadro stipulato dal Dipartimento delle finanze.

Nel contratto è previsto che il Dipartimento:

- curi il governo strategico del sistema informativo della fiscalità, assicurando funzioni di indirizzo e controllo per garantirne l'unitarietà e l'interoperabilità;
- controlli la coerenza nel tempo con le direttive in materia di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle Pubbliche amministrazioni;
- verifichi l'attuazione degli interventi programmati dalle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze, con particolare riguardo ai costi sostenuti ed ai benefici conseguiti dal sistema informativo della fiscalità;
- verifichi che la SOGEI operi secondo *standard* tecnologici ed economici di mercato, mantenendo elevati i livelli qualitativi dei servizi resi.

Le strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze si occupano dello sviluppo e della gestione delle aree del sistema informativo della fiscalità di propria competenza, individuano gli obiettivi da raggiungere secondo specifici piani di automazione e di monitoraggio, effettuano la validazione e l'approvazione degli interventi eseguiti dalla SOGEI e controllano i livelli di servizio ed i parametri di qualità dei prodotti/servizi resi.

La SOGEI provvede allo sviluppo, alla conduzione ed alla manutenzione del Sistema informativo della fiscalità, realizzando le applicazioni *software*, fornendo supporto all'Amministrazione, erogando prodotti/servizi specifici e curando l'acquisizione, per conto delle strutture organizzative, di beni e servizi.

Le attività che la SOGEI deve espletare sono individuate nei contratti esecutivi definiti tra la società e ciascuna struttura organizzativa, nei quali,

fra l'altro, sono indicati i prodotti/servizi specifici da realizzare/erogare, nonché quelli di pertinenza di singole strutture organizzative.

Attesa la specificità dei dati contenuti nel sistema informativo della fiscalità, la loro rilevanza per la attuazione delle politiche fiscali e conseguentemente per l'economia del Paese, i livelli di qualità dei servizi richiesti, la SOGEI deve:

- assicurare adeguati livelli di sicurezza fisica e logica del sistema informativo della fiscalità;
- adottare idonee misure organizzative, tecniche ed operative, per la protezione dei dati e delle informazioni gestiti, delle apparecchiature e dei sistemi di elaborazione utilizzati, nonché delle reti di comunicazione;
- attenersi alle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante la disciplina in materia di protezione dei dati personali;
- mantenere riservati i dati e le informazioni di cui viene in possesso, non divulgarli in alcun modo e in qualsiasi forma e non farne oggetto di utilizzazione a qualsiasi titolo per scopi diversi da quelli strettamente necessari.

2.4 Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità (23 gennaio 2008)

In relazione ai poteri di indirizzo attribuiti dalla vigente normativa in materia di razionalizzazione ed omogenee modalità di gestione del sistema informativo della fiscalità, funzionali ad una effettiva ed efficace realizzazione del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, istituito dall'articolo 1, comma 56, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il 23 gennaio 2008 una direttiva ai soggetti che interagiscono nel sistema della fiscalità finalizzata al potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità.

La direttiva definisce ruoli e responsabilità organizzative, nonché modalità per la gestione delle banche dati, al fine di consentire la più ampia fruibilità del patrimonio informativo da parte di tutti i soggetti della fiscalità, per il raggiungimento della piena integrazione del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, nonché del coordinamento di tutte le strutture per il conseguimento di obiettivi comuni.

Infatti, il sistema informativo della fiscalità è un sistema unitario ma le informazioni che da esso generano risultano spesso segmentate per area di competenza, limitando, così, la fruibilità del patrimonio informativo, sempre più richiesto anche «all'esterno» del sistema, soprattutto in vista dell'attuazione delle disposizioni in materia di decentramento fiscale.

In questo quadro di profonda evoluzione delle esigenze di cooperazione ed integrazione, il coordinamento tra i diversi soggetti della fiscalità è di importanza cruciale per facilitare l'interazione e l'interscambio delle informazioni, utilizzando proficuamente la leva tecnologica che consente la massima facilità nell'accesso, nella circolazione, nello scambio e nella

comunicazione dei dati fra i soggetti della fiscalità per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali di governo del sistema.

I soggetti della fiscalità, pertanto, fermo il ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema informativo della fiscalità da parte del Dipartimento delle finanze, dovranno adottare tutte le necessarie misure organizzative e tecnologiche per potenziare l'integrazione e l'unitarietà del sistema informativo, che deve avere al centro la gestione della posizione fiscale del contribuente.

A tal fine:

- il Dipartimento delle finanze provvederà a coordinare le attività per la condivisione dei dati disponibili presso i soggetti della fiscalità, anche attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e reti di comunicazione elettronica accedendo direttamente ai medesimi dati;

- il Dipartimento delle finanze accederà ai dati disponibili presso i soggetti della fiscalità. L'accesso ai dati da parte del Dipartimento, riservato agli operatori ai quali la facoltà di tale accesso verrà attribuita in considerazione della loro funzione in via permanente o temporanea, non necessita di autorizzazioni e quindi viene effettuato in automatico attraverso il sistema informativo della fiscalità e la rete unitaria o comunque attraverso altri strumenti elettronici o reti di comunicazione elettronica;

- ciascuno dei soggetti della fiscalità renderà disponibili tutte le informazioni e i dati richiesti da altri soggetti della fiscalità;

- saranno consentiti l'accesso, la circolazione, lo scambio e la comunicazione dei dati tra i diversi soggetti della fiscalità, nel rispetto dell'autonomia gestionale e delle rispettive competenze, nonché nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali;

- il Dipartimento delle finanze, sentiti gli altri soggetti della fiscalità interessati, definirà le norme tecniche e la normativa di dettaglio relativamente all'accesso, alla circolazione, allo scambio e alla comunicazione dei dati tra i soggetti esterni al sistema della fiscalità;

- la SOGEI, individuata dal Dipartimento delle finanze quale apposita struttura per l'attuazione delle strategie di integrazione, anche nella sua qualità di responsabile del trattamento dei dati, si atterrà alle istruzioni impartite dal Dipartimento ed eventualmente dagli altri soggetti della fiscalità in quanto «contitolari» del trattamento dei dati del sistema informativo della fiscalità nell'esercizio della predetta funzione istituzionale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e reti di comunicazione elettronica.

Resta fermo che l'accesso, la circolazione, lo scambio e la comunicazione di dati a favore di un soggetto pubblico diverso dai soggetti della fiscalità avverrà per motivi strettamente attinenti allo svolgimento della propria funzione istituzionale, previa autorizzazione da parte del titolare del trattamento dei dati e su richiesta scritta che dovrà indicare finalità, motivazioni dell'interesse all'accesso ed operazioni che si intendono seguire.

3. L'INDAGINE CONOSCITIVA DELIBERATA DALLA COMMISSIONE

3.1 *Programma delle audizioni*

L'indagine conoscitiva si è tradotta nell'audizione dei rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI per quanto riguarda gli enti locali, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, del Dipartimento delle finanze, della Consulta nazionale dei CAAF, delle Agenzie delle entrate e del territorio, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

La scadenza dell'indagine, inizialmente fissata al 31 dicembre 2007, è stata successivamente prorogata al 30 giugno del 2008.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito, peraltro, di completare il programma delle audizioni e dei sopralluoghi previsti ma i preziosi elementi di informazioni acquisiti nelle audizioni, anche grazie ai documenti raccolti, consentono comunque di trarre utili conclusioni finali che saranno successivamente esposte.

3.2 *Audizioni svolte*

Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e del Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI)

(Martedì 19 giugno 2007)

L'UPI ha fatto presente come di recente si sia realizzato un notevole incremento sia delle spese che delle entrate delle province per effetto dell'attuazione delle «leggi Bassanini».

In parallelo, l'autonomia finanziaria delle province, che nel 2000 era pari al 61%, è scesa nel 2004 al 57% e l'autonomia tributaria – il rapporto cioè tra le entrate tributarie e le spese correnti – che nel 2000 era al 56%, è sceso al 49%. Si è assistito, pertanto, da un lato ad un aumento di competenze e di spese, dall'altro ad una diminuzione dell'autonomia sia finanziaria che fiscale.

L'UPI ha inoltre osservato che l'autonomia tributaria delle province ha sostanzialmente tre canali di finanziamento: la RC Auto, l'imposta provinciale di trascrizione delle auto (IPT) e l'addizionale sull'energia elettrica e ha sottolineato che per quanto riguarda la RC Auto le province ricevono solamente i trasferimenti operati dalle società di assicurazione, senza avere la possibilità di conoscere l'imponibile. Allo stesso modo, senza possibilità d'intervento, vengono ricevuti i versamenti della IPT, in questo caso con l'ulteriore criticità che all'Automobile Club d'Italia (ACI) sono versate somme per gestire il servizio di trasferimento di fondi alle province senza trasmettere alcuna informazione.

In altri termini, i bilanci delle province sono di previsione in senso stretto, essendo pochi i dati disponibili rispetto alle valutazioni necessarie per monitorare l'andamento del mercato immobiliare e di quello automobilistico.

La terza questione affrontata dall'UPI riguarda l'addizionale ENEL quale quota derivante dai consumi delle grandi imprese, mentre è destinata ai comuni per quanto riguarda i consumi delle famiglie.

In tale ambito, la liberalizzazione dell'energia elettrica ha determinato un radicale cambiamento, in quanto l'interlocutore non è più costituito da un solo soggetto ma da vari fornitori di energia. Tale modifica determina un problema di grande rilevanza relativo al fatto che non esistono strumenti di controllo del versamento dell'addizionale, con riflessi sul montante e sulla quantità di risorse assegnate.

L'UPI ha inoltre ribadito la centralità del tema della realizzazione di un sistema di interscambio delle informazioni tra pubbliche amministrazioni segnalando le difficoltà insite nella individuazione delle risorse generate a livello territoriale e quanto tali informazioni siano serventi rispetto ad un disegno istituzionale di decentramento fiscale.

L'UPI ha sottolineato anche l'utilità del catasto ai fini fiscali ma anche le potenzialità come strumento di governo del territorio, peraltro non utilizzate adeguatamente.

Nel corso dell'audizione, l'ANCI si è soffermata sul tema del catasto, sottolineando come tale strumento debba affrontare un ritardo storico nell'assetto delle informazioni immobiliari e come il recupero del disallineamento strutturale dei dati si intreccerà con il processo di decentramento e ne costituirà uno dei compiti fondamentali. Tale intervento rappresenta inoltre una condizione per l'altro importante processo di riforma, riguardante i criteri di valorizzazione delle rendite e dei valori degli immobili. La piena disponibilità dei dati relativi ai documenti gestiti dal catasto costituisce presupposto fondamentale per una riforma più radicale del settore.

L'ANCI ha sottolineato come la realizzazione del suddetto progetto necessiti di una particolare attenzione da parte di strutture, come l'Agenzia del territorio, con cui il processo di decentramento viene concertato e negoziato quale *partner* naturale e fondamentale e come la SOGEI, in quanto *partner* tecnologico del sistema informativo fiscale. L'attenzione delle suddette strutture alle tematiche delle autonomie locali costituisce requisito imprescindibile per la realizzazione di un effettivo decentramento anche del catasto.

In prosieguo, l'ANCI ha segnalato l'importanza del collegamento della base catastale (che raccoglie le identificazioni, le caratteristiche fisiche e le valorizzazioni fiscali degli immobili), gestita dall'Agenzia del territorio, con la base informativa delle conservatorie dei registri immobiliari. Si tratta di aree ambedue governate dall'Agenzia del territorio e di recente alimentate univocamente dalle transazioni notarili.

In relazione all'istituzione di un sistema integrato di banche dati in materia fiscale condiviso da tutti i soggetti del settore pubblico, previsto dalla legge finanziaria 2007, l'ANCI ha segnalato la necessità di mobilitare risorse in maniera tale da assorbire le gravi carenze del passato, di accentuare la missione federalista dell'anagrafe tributaria e di disporre di strumenti di efficace interpretazione della realtà economico-territoriale,

quindi la conoscenza sulla base dei fenomeni sui quali il fisco e la politica economica s'innestano.

L'ANCI ha inoltre auspicato l'accelerazione del processo di semplificazione, ritenendo indispensabile, per il decentramento del catasto, un ruolo più incisivo degli enti locali che, a seconda dei territori e delle dimensioni degli enti interessati, possa avere un'importanza maggiore o minore dal punto di vista della fruizione.

L'ANCI ha inoltre richiamato l'attenzione sul rischio di una erronea interpretazione della norma sul decentramento fiscale che potrebbe comportare un eccesso di concentrazione di poteri in materia di esercizio di funzioni, di distribuzione di trasferimenti statali e di discrezionalità nelle deleghe funzionali e nell'assetto finanziario degli enti locali. Quello che l'ANCI ritiene più importante, anche in relazione alle previsioni di cui alla finanziaria 2007, è da un lato la capacità di estrarre dall'anagrafe tributaria le informazioni che sul piano statistico ed operativo consentono di conoscere i fenomeni economico-fiscali locali e potersi spingere fino all'analisi della singola posizione; dall'altro, lo sviluppo di una capacità d'integrazione con i sistemi informativi locali.

Audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze

(Mercoledì 4 luglio 2007)

Il direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze ha messo in evidenza l'importanza del ruolo dell'anagrafe tributaria quale fonte anche di informazioni «para-fiscali», ovvero destinate a consentire al legislatore di rilevare l'effettiva capacità contributiva dei cittadini.

Per quanto riguarda il decentramento fiscale, è stata sottolineata la necessità di integrare l'informazione sulla fiscalità degli enti territoriali e locali e di consentire a questi ultimi la disponibilità di dati sempre più aggiornati e precisi, necessari per le decisioni di autonomia impositiva.

Altra fondamentale esigenza è stata individuata nella garanzia che le informazioni sugli obblighi e sugli adempimenti dei cittadini, sia verso il fisco nazionale che locale, siano organizzate e messe a disposizione anche dei contribuenti in forme semplici, facilmente accessibili e nel pieno rispetto dell'autonomia impositiva e dei margini di opzione fissati dalla legislazione nazionale per gli enti locali che hanno il potere di diversificare aliquote, detrazioni, condizioni impositive e altro.

Per quanto attiene l'attuazione del nuovo sistema integrato di banche dati fiscali, il direttore del Dipartimento ha individuato due fasi: una prima, sostanzialmente operativa, consistente nella razionalizzazione, riorganizzazione ed integrazione di quelle esistenti, in modo da mettere a «fattore comune» e da condividere i sistemi già operativi e una seconda fase di costruzione di un nuovo sistema che, a regime, sarà destinato a sostituire completamente il precedente e adotterà strumenti tecnologici e in-

formatici innovativi al fine di consentire l'interoperabilità e l'interscambio effettivo anche con gli enti locali.

Il direttore del Dipartimento ha fatto inoltre presente che si sta promuovendo la razionalizzazione ed integrazione di due grandi macroaree: la prima comprendente le amministrazioni pubbliche centrali e l'altra gli enti territoriali e locali. In tal senso, ha sottolineato l'esigenza di realizzare veri e propri servizi di natura cooperativa in modo da avere uno scambio di dati in tempo reale tra l'anagrafe tributaria in senso stretto e i sistemi informativi di altre amministrazioni sia centrali che locali, anche al fine di consentire una maggiore circolazione delle informazioni e l'utilizzazione dei dati a disposizione per sviluppare servizi ai cittadini, da un lato, e contrastare l'evasione dei singoli tributi dall'altro.

Il direttore del Dipartimento ha sottolineato infine l'importanza della identificazione di elementi e linee guida che garantiscano il sistema integrato delle banche dati tributario e finanziario. Tra le linee guida più importanti il direttore del Dipartimento ha evidenziato:

- maggiore trasparenza dell'informazione sulle entrate pubbliche;
- disponibilità di informazioni sulla realtà fiscale ed economica del Paese, sia per aree territoriali che per settori di attività;
- maggiore efficacia nella lotta all'evasione fiscale;
- scambio e condivisione delle informazioni tra tutti gli enti pubblici;
- sviluppo del ruolo dell'amministrazione finanziaria anche come fornitore di servizi per gli enti locali;
- migliori servizi per i cittadini e le imprese e a costi minori, con semplificazione degli adempimenti;
- maggiori garanzie di tutela della riservatezza dei dati personali dei cittadini.

Audizione del Garante per la protezione dei dati personali

(Martedì 17 luglio 2007)

Il Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha affrontato il tema delle modalità con cui ci si può avvalere delle banche dati come supporto all'attività fiscale dello Stato, in un'ottica rivolta al tema del decentramento fiscale.

Da un lato vi è quindi la tematica che riguarda le modalità di funzionamento delle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, la complessità crescente derivante dal fatto che la stessa anagrafe tributaria svolgerà sempre più un'attività funzionale non solo allo Stato centrale, ma anche al sistema delle autonomie locali.

Sul piano normativo, il Garante ha segnalato come, allo stato attuale, nell'ordinamento italiano si parli di sistema integrato delle banche dati in due diversi contesti: il codice dell'amministrazione digitale e la legge finanziaria per il 2007.

Il Garante ha poi segnalato la necessità di riflettere anche sulle modalità con cui armonizzare questa previsione normativa con quella del codice dell'amministrazione digitale, che prevede anch'esso una nozione analoga di sistema integrato delle banche dati, ma con un riferimento molto più ampio e generale, contrariamente all'altra previsione che è a vocazione specifica.

Nel concreto, si tratta di applicare i sistemi di sicurezza ai sistemi integrati, quindi alle modalità con cui si verificherà l'interscambio tra un unico archivio e una pluralità di soggetti che accederanno per finalità e secondo modalità diverse, individuando gli incaricati del trattamento dati di ciascun soggetto e specificando le regole interne attraverso le quali tali incaricati dovranno operare.

L'auditò ha poi introdotto la tematica che concerne la precisa individuazione dei ruoli dei diversi soggetti già operanti nel settore. Allo stato infatti, la SOGEI si configura come responsabile del trattamento dei dati, essendo il soggetto strumentale attraverso il quale l'anagrafe tributaria opera e al quale fanno riferimento, anche nell'ambito dell'anagrafe tributaria ma non solo, le quattro agenzie del Ministero dell'economia e delle finanze.

In altri termini, è necessario capire chi sia il titolare del trattamento dei dati, posto che il responsabile è sicuramente la SOGEI, stabilendo, in particolare, qual è il ruolo del Dipartimento e delle Agenzie, e verificare chi è il titolare e quale è il flusso dei rapporti che devono intercorrere tra quest'ultimo e il responsabile del trattamento dei dati.

In merito alla anagrafe dei rapporti finanziari, il Garante ha fatto presente di aver chiesto al Dipartimento della Polizia di Stato ragione del numero di soggetti che possono accedere alle informazioni registrate nel CED ed ha segnalato il proprio parere nel quale è specificato che l'accesso deve avvenire sempre previa autorizzazione dell'Agenzia delle entrate, solo per l'esecuzione di indagini finanziarie e purché vi sia un tracciamento specifico di chi ha accesso, proprio per evitare che l'anagrafe dei rapporti diventi una modalità di accesso indiscriminato a qualsiasi posizione finanziaria.

Audizione della Consulta nazionale CAAF

(Martedì 18 settembre 2007)

Il coordinatore della Consulta nazionale dei CAAF ha, in premessa, sottolineato l'importanza di determinare una maggiore stabilità nella normativa fiscale.

Sul tema della «dichiarazione precompilata» è stato posto il problema delle modalità di trasmissione dei dati fiscali al cittadino e all'intermediario da parte dei soggetti detentori di tali informazioni e quindi sostanzialmente di SOGEI.

L'altra questione affrontata è stata la tempistica dell'invio dei modelli ai sostituti di imposta per il conguaglio fiscale. Si tratta di uno dei pas-

saggi più critici di tutto il percorso dell'assistenza fiscale, considerato che in un breve lasso di tempo (5 o 6 giorni) devono essere inviati circa 14 milioni di documenti ai diversi sostituti.

Da questo punto di vista, il ricorso all'elettronica e la configurazione di un sistema di gestione come quello su cui si sta ragionando possono rivelarsi utili, anche se pongono un problema di grande complessità, perché si tratta di intervenire per rafforzare la gestione di informazioni particolarmente delicate per i contribuenti. A titolo di esempio, il coordinatore ha segnalato come nel 2007 si siano determinate gravi difficoltà rispetto alla questione dell'incrocio, del connubio e della convivenza tra fiscalità nazionale e fiscalità locale. In particolare, l'inserimento nella dichiarazione nazionale da un lato dell'ICI e dall'altro dell'acconto dell'addizionale 2007 ha creato una situazione complessa.

È stata rilevata, inoltre, la criticità costituita dalla possibilità per i comuni di decidere le aliquote fino ad una data molto avanzata e la difficoltà di raccolta delle aliquote ICI e delle addizionali in un unico contenitore che possieda i caratteri della ufficialità e della certezza.

Da ultimo, in merito al cosiddetto «modello 730 precompilato», i CAAF si sono dichiarati convinti che un sistema di questo genere non sia suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia con gli assistiti e che esso non sia passibile di tradursi in una potenziale riduzione delle attività.

Sul tema, in sintesi, è stata espressa l'opinione che sebbene sia comprensibile che il tema dell'utilizzo delle banche dati sia talvolta usato per attuare iniziative con impatto di un certo rilievo sotto il profilo dell'immagine, queste rischiano di tradursi poi in un insuccesso, per cui non si determinano sostanziali cambiamenti, a causa dei costi da sostenere per realizzare soluzioni di questo genere.

Il coordinatore si è poi soffermato sul tema dell'assistenza ai contribuenti per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU), sostanzialmente del modello ISEE. Ad oggi, è l'INPS a gestire la banca dati che contiene tutte queste informazioni, che non sono solo di rilevanza reddituale ma anche «sociale», dato che attraverso di esse l'ente erogatore concede vantaggi di diversa natura, da quelli economici a quelli relativi all'accesso ad altre tipologie di agevolazioni. Sul punto, sono state espresse riserve sull'opportunità di accentrare, in questo modo, in un unico soggetto tutta una serie di informazioni che hanno una valenza non solo fiscale ma anche di socialità; i dubbi si appuntano sulla eccessiva concentrazione di elementi di natura e finalità diverse.

Audizione del Direttore dell'Agenzia del territorio

(Mercoledì 10 ottobre 2007)

Il direttore dell'Agenzia del territorio ha messo in evidenza come i servizi gestiti dall'Agenzia, sia quello del catasto che quello della pubblicità immobiliare, risultino sempre più virtualizzati nell'ottica sia della

semplificazione che per liberare risorse da lavori di *routine* e destinarle ad altre attività indispensabili per una più decisiva azione fiscale.

Dopo la fase di informatizzazione degli archivi, l'aggiornamento e la consultazione delle banche dati avviene ormai in via telematica. Si è così profondamente modificato il rapporto con i professionisti attraverso il sistema SISTER, grazie al quale viene assicurato l'accesso telematico per la consultazione delle banche dati.

Anche il cittadino ha ora la possibilità, che si aggiunge all'introduzione della gratuità per le visure catastali, di accedere per via telematica alle visure stesse o alle ispezioni ipotecarie.

L'amministrazione del catasto costituisce pertanto, anche se non è sempre sufficientemente percepito all'esterno, un caso interessante nel panorama nazionale, essendo passata dall'essere sommersa da arretrati cartacei, conseguenti ai condoni edilizi degli anni '80-90, all'essere all'avanguardia nell'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche a supporto dell'innovazione del rapporto con l'utenza e con le altre amministrazioni grazie anche all'impegno del *partner* tecnologico SOGEI.

Un impegno prioritario dell'Agenzia, sin dalla sua costituzione nel 2001, è stato quello di qualificare le banche dati.

È inoltre di grande importanza la realizzazione della migrazione di tutte le applicazioni della gestione delle banche dati in architettura web, iniziata nel 2004. Un'analoga operazione è in corso per la pubblicità immobiliare. Queste attività, a cui ci si è dedicati in via prioritaria, hanno consentito da circa due anni a questa parte di dedicarsi al problema della qualità del dato.

Allo stesso modo è stata data piena rassicurazione per quel che riguarda il piano della qualità che sta dando risultati significativi. È stato altresì individuato un indicatore sintetico della qualità delle banche dati, che è notevolmente incrementato dalla nascita dell'Agenzia.

Per quanto riguarda il tema del decentramento, il direttore dell'Agenzia ha ricordato che la legge finanziaria del 2007 ha introdotto meccanismi che consentono di correggere il decreto legislativo del 1998. Sono stati individuati strumenti pragmatici per affrontare le rilevanti problematiche costituite dal trasferimento dell'attività dei 103 uffici provinciali del territorio a 8.000 comuni. I problemi organizzativi possono essere affrontati attraverso gli strumenti introdotti dalla finanziaria e il primo decreto attuativo (quello del 14 giugno, pubblicato il 5 luglio) ha individuato, a valle di un rilevante lavoro di approfondimento tra tutti i soggetti coinvolti, le prime soluzioni.

Il decentramento costituisce pertanto una scelta ormai consolidata mediante la quale la realtà dell'attività catastale si avvicina con più efficacia al territorio, in quanto il comune, che già dispone di ampia documentazione edilizia, mediante la gestione diretta del catasto può più agevolmente svolgere i propri compiti in merito alle singole realtà immobiliari.