Obiettivo dell'indagine

La decisione di avviare una indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria è stata assunta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria soprattutto al fine di approfondire e sviluppare alcuni spunti di interesse emersi nel corso dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, svolta dalla Commissione nella fase iniziale della XIV Legislatura e terminata con l'approvazione del documento conclusivo il 12 febbraio 2003.

Detta indagine ha principalmente consentito, in coerenza con l'oggetto del relativo programma, di approfondire la conoscenza della nuova realtà del sistema informativo dell'anagrafe tributaria in conseguenza del passaggio di SO.GE.I. S.p.A sotto il controllo dello Stato e dei nuovi compiti assegnati alla SO.GEI S.p.A.

Nel corso delle audizioni sono, tuttavia, emersi numerosi altri elementi di interesse, relativi al più generale contesto nazionale e internazionale nel quale il sistema di anagrafe opera, che la Commissione ha ritenuto di sottoporre all'attenzione del Parlamento.

In particolare, nel documento conclusivo è stata evidenziata l'esigenza di valutare le implicazioni per l'attività e l'evoluzione del sistema nazionale di anagrafe derivanti dal processo di integrazione europea.

Dagli elementi di conoscenza e di valutazione acquisiti dalla Commissione nell'indagine sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria è emerso, infatti, come la realizzazione di forme di armonizzazione o coordinamento dei sistemi fiscali nazionali, in primo luogo nell'ambito dell'Unione europea, possono avere l'effetto di produrre una più efficace lotta all'evasione fiscale nonché di circoscrivere i comportamenti volti, mediante tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, a superare l'obbligo dell'adempimento tributario. È stato peraltro rilevato come uno dei presupposti indispensabili per il raggiungimento di tale obiettivo si è costituito dal consolidamento di un sistema di scambio di informazioni diretto ed efficiente tra i vari enti impositori dei singoli Stati. Si è quindi ritenuto di rilevare espressamente nel documento conclusivo della suddetta indagine la necessità di avere a disposizione « una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le corrispondenti istituzioni degli altri Paesi ».

Sulla base di queste indicazioni, nonché sulla scorta di quanto emerso nel corso del dibattito per l'approvazione del relativo documento nelle sedute del 18 dicembre 2002 e 12 febbraio 2003, la Commissione ha deliberato – nella seduta del 2 aprile 2003 e sulla base delle intese istruttorie definite nel corso dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi del 20 marzo 2003 – lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria. Il termine per la conclusione dell'indagine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2003, è stato prorogato fino al 2 aprile 2004.

Obiettivo principale dell'indagine è stato, quindi, quello di operare una ricognizione degli strumenti normativi e amministrativi esistenti nell'ambito dell'Unione europea in materia di scambio di dati fiscali, verificarne l'applicazione sul campo, nonché effettuare una valutazione sulle prospettive per il rafforzamento e l'ampliamento degli strumenti stessi. Tale attività ricognitiva si è dimostrata di notevole utilità anche in virtù di una certa « carenza pubblicistica » che si è riscontrata nella materia esaminata.

Parallelamente, si è proceduto ad un monitoraggio delle attività svolte dalla società concessionaria del servizio di gestione dell'anagrafe tributaria, anche al fine di evidenziare in che misura le peculiarità del sistema italiano in materia di gestione di dati rilevanti ai fini fiscali possono contribuire alla realizzazione di una rete integrata europea. Tale aspetto ha peraltro consentito una verifica ulteriore circa la nuova funzione della SO.GE.I., i nuovi compiti assegnati al Consiglio di amministrazione della società, nonché una maggiore conoscenza del ruolo attribuito alla SOGEI IT nello svolgimento di servizi di ICT (*information and communication technology)* a favore di amministrazioni centrali e locali, enti pubblici economici ed altri organismi di diritto pubblico (si ricorda che quest'ultimo aspetto non era stato oggetto di adeguato approfondimento anche in ragione del fatto che la costituzione della società SOGEI IT S.p.a., era avvenuta il 20 maggio del 2002).

In tale contesto, si è inoltre inteso accertare l'esistenza dei presupposti e le eventuali modalità per la realizzazione di una maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, anche ai fini della trasmissione e della utilizzazione incrociata dei dati di cui sono rispettivamente in possesso.

Nel corso dell'indagine sono state svolte 14 audizioni e si è inoltre proceduto, nelle giornate del 28 e 29 gennaio 2004, ad effettuare una missione a Bruxelles, di una delegazione della Commissione che ha incontrato sia il direttore generale della direzione generale TAXUD (Tassazione e unione doganale), Robert Verrue, sia una delegazione della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo. Delle risultanze di tale missione è stata data notizia alla Commissione tramite le comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 18 febbraio 2004.

Il contenuto delle audizioni svolte

Si ritiene utile riportare di seguito una sintesi delle audizioni svolte e dei relativi argomenti affrontati che, insieme alla missione svolta a

Bruxelles il 28 e il 29 gennaio 2004, hanno costituito il quadro conoscitivo a disposizione della Commissione per la redazione del presente documento conclusivo.

a) Il ruolo di SOGEI IT tra amministrazione centrale e fiscalità locale

La Commissione ha ritenuto opportuno avviare l'indagine conoscitiva con un'audizione dei vertici della SOGEI IT S.p.A. al fine di procedere, tra l'altro, ad una verifica del rapporto che intercorre tra il cittadino e l'Amministrazione Finanziaria a livello locale.

Si evidenzia che la missione di SOGEI IT, costituita il 29 maggio 2002, è quella di assumere e realizzare iniziative per la gestione e lo sviluppo del business legato all'*Information Comunication Technology* (ICT), con particolare riferimento all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, nei riguardi di amministrazioni centrali e locali, enti pubblici economici e altri organismi di diritto pubblico, anche a struttura societaria.

Gli elementi emersi a riguardo sono, in estrema sintesi, i seguenti:

la mutata natura della SOGEI IT, conseguente all'acquisizione della SOGEI da parte del Ministero dell'economia e delle finanze rende necessario che la medesima società operi nel mercato senza usufruire di posizioni di vantaggio rispetto alla concorrenza. In virtù di ciò è stato evidenziato come SOGEI IT non possa avere accesso ai dati dell'anagrafe tributaria, se non attraverso le modalità previste dalla normativa per tutti gli operatori, trattandosi di dati che appartengono allo Stato;

dalla particolare struttura di SOGEI IT, che non prevede articolazioni sul territorio, discende che questa, più che porsi in concorrenza con le imprese locali, debba cooperare con le stesse al fine di esercitare un ruolo propulsivo e di stimolo per la crescita dell'informatica in ambito locale. Tale ruolo potrà essere attuato con imprese locali attraverso operazioni di *partnership* e di integrazione dei sistemi e delle tecnologie, al fine di consentire la progettazione e la realizzazione di soluzioni innovative per la fiscalità locale. È stato precisato altresì come tale funzione di supporto di SOGEI IT al processo di sviluppo della fiscalità locale trovi un puntuale riscontro nello Statuto della società, che dispone che la stessa è tenuta ad operare prioritariamente nel settore fiscale, in ambito sia nazionale sia internazionale, e fa riferimento, da un lato, alla valorizzazione delle competenze maturate sull'anagrafe tributaria e, dall'altro, all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione in senso federale;

relativamente all'attività svolta, è stato evidenziato che nel 2002 la società ha operato sia sui contratti che le sono stati ceduti dalla SOGEI, al fine di instaurare proficui rapporti futuri, sia per la realizzazione di alcune commesse che le sono state affidate dalla SOGEI. Il 2003 è stato invece presentato – giusto il protocollo d'intesa della Conferenza Stato-regioni, che modifica fortemente il sistema complessivo di gestione delle tasse automobilistiche, – come un anno di passaggio dal vecchio al nuovo assetto gestionale delle tasse auto-

mobilistiche. La flessibilità e la capacità che la Società dimostrerà saranno fondamentali per supportare le regioni in questo importante percorso di cambiamento;

per quanto concerne in maniera specifica la gestione dei tributi comunali, l'obiettivo è quello di progettare e di realizzare una soluzione integrata ed innovativa per la gestione delle principali imposte comunali (a partire dall'ICI) che consenta di fornire servizi ai comuni interessati anche in modalità ASP, *Application Service Providing*, ossia fornendo tutta l'applicazione in un unico servizio senza che l'ente debba richiedere, ad esempio, l'allestimento di una struttura di servizi connessi. Ciò consentirà di realizzare importanti economie di scala, di contenere i prezzi dei servizi e di offrire una soluzione di livello anche a comuni di dimensione medio-piccole (sotto i 50.000 abitanti). È stato altresì fatto presente come la progettazione di questa soluzione in modalità ASP sia già a buon punto e come sia in corso il completamento dello sviluppo del relativo software per la predisposizione di una versione base che renda disponibili le funzionalità per la bonifica e la costituzione degli archivi per la gestione dell'ICI, la cui scarsa qualità è una delle fonti di maggiore problematicità, sia per le comunicazioni imprecise sia per il calcolo delle rendite. Le ulteriori funzionalità per l'ICI saranno completate nel corso del 2004 e ad esse si aggiungeranno anche le funzionalità per la gestione di TARSU, TOSAP e ICPDPA.

Per quel che riguarda le dimensioni dei Comuni a cui offrire i servizi, è stato precisato che l'area di interesse è quella riferibile ai Comuni con una popolazione compresa tra i ventimila e i cinquantamila abitanti.

Il dibattito sviluppatosi nel corso della audizione ha portato alla formulazione di una ipotesi circa una partecipazione diretta degli Enti Locali al capitale sociale della SOGEI IT, anche al fine di impedire che la società possa assumere posizioni dominanti o di tipo monopolistico nell'espletamento dell'attività. L'opinione espressa dai vertici della medesima società è stata nel senso che tale circostanza, ove si verificasse, sarebbe vista come un'evoluzione positiva.

b) Armonizzazione dei sistemi di Anagrafe tributaria ed armonizzazione dei sistemi fiscali

L'audizione del viceministro dell'economia e delle finanze Mario Baldassarri ha rappresentato anche l'occasione per un approfondimento del tema dell'armonizzazione fiscale in Europa. L'opinione espressa dal viceministro è che un tale dibattito non abbia portato molto lontano in quanto, ancora oggi non è chiaro l'obiettivo che ci si pone. Non vi è cioè accordo in ordine alla pressione fiscale complessiva che l'Europa debba darsi. È stato ricordato, in proposito, il vertice di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, nel quale è emersa la differenza di posizioni tra Paesi con una tassazione più bassa e quelli con una tassazione più alta: i primi interpretavano l'armonizzazione nel senso che gli altri dovessero ridurre l'imposizione fiscale; i secondi, nel senso che avrebbero dovuto aumentarla quelli che l'avevano più bassa.

Circa la necessità di una previa armonizzazione dei sistemi fiscali per rendere più efficiente lo scambio di informazioni, l'opinione espressa dal Capo dipartimento per le politiche fiscali avvocato Andrea Manzitti è che – pur non potendosi dare una risposta totalmente esaustiva in senso affermativo o negativo – più si tende all'armonizzazione dei sistemi fiscali, più risulteranno facili gli scambi e le informazioni tra le varie Amministrazioni Tributarie. Ciò renderà infatti più agevole l'ordinamento delle informazioni in « caselle » che siano riconoscibili, come tali, da parte dell'amministrazione richiedente (nel caso di scambio su richiesta) o da quella che, più semplicemente, le riceve (nel caso di scambio automatico o spontaneo). È stato altresì evidenziato che non è necessario arrivare ad un'armonizzazione totale, bensì ad una condivisione di alcuni principi. È stato ricordato, ad esempio, che l'aliquota – una delle componenti fondamentali di un'imposta – non deve essere necessariamente armonizzata nel *quantum* per far sì che vi possa essere un più efficace scambio di informazioni. Ciò che è importante è che un certo tipo di reddito – indipendentemente dalla percentuale di tassazione – sia riconosciuto come reddito rilevante ai fini fiscali dagli ordinamenti coinvolti e che sia rilevabile dai sistemi di intercettazione dell'amministrazione finanziaria.

Un altro aspetto messo in evidenza, in quanto ritenuto politicamente rilevante dal viceministro Baldassarri, riguarda il ruolo di supporto in una prospettiva dinamica – cioè in funzione del processo di allargamento dell'Unione stessa – svolto da una rete integrata per lo scambio di dati fiscali. La difficoltà del passaggio a nuovi sistemi – soprattutto in molti Paesi dell'est europeo – è infatti rappresentata dalla abitudine degli apparati dello Stato ad operare nell'ambito di sistemi desueti. Un efficiente servizio di anagrafe tributaria può costituire un modello di riferimento per i Paesi che intendono aderire all'Unione europea, riducendo i tempi necessari per l'adeguamento di tali Paesi alla nuova realtà.

Dall'intervento del viceministro è emerso quindi come il tema dell'armonizzazione delle tecniche di anagrafe tributaria assuma, da un punto di vista politico, una doppia validità e portata strategica: sia in riferimento ai quindici paesi dell'attuale Unione europea, sia in funzione di supporto ai nuovi Paesi entranti, per poter accorciare i tempi di costruzione di apparati statali conformi alla nuova realtà.

c) La gestione informatica dei tributi in ambito interno e sopranazionale: quadro d'insieme e problemi applicativi.

Da parte dei rappresentanti della Corte dei conti è stato evidenziato che in campo fiscale, scambi di informazioni e forme di coordinamento fra i rispettivi sistemi informativi esistono già a livello europeo: si è ricordato a tal proposito il sistema VIES, che permette uno scambio automatico di informazioni sulle cessioni intracomunitarie con la possibilità di ottenere, a richiesta, informazioni sempre più analitiche, quando una delle amministrazioni fiscali sospetti eventuali frodi o irregolarità nel pagamento dell'IVA. Scambi sistematici di informazioni riguardano anche le Dogane, in particolare con il sistema

TRANSIT, che permette di seguire la movimentazione delle merci entro i confini dell'UE.

Maggiori difficoltà si pongono, invece, per quanto riguarda le imposte dirette, che coinvolgono anche, e soprattutto, le persone fisiche. In questo caso, non solo manca uno scambio automatico di informazioni, ma non ne esistono neppure i presupposti. E ciò, sia per la mancanza di adeguate previsioni normative, sia perché, diversamente da quello che si verifica per 1'IVA, non esiste un codice identificativo dei contribuenti fruibile a livello europeo.

Relativamente agli Enti Locali sono stati resi noti, da parte dei rappresentanti della Corte dei conti i risultati di una recente indagine della sezione autonomie della Corte dei conti che ha evidenziato il significativo livello di informatizzazione già raggiunto dalla maggioranza degli Enti Locali, anche con riguardo alla gestione dei tributi. Dai dati forniti si evince che per quanto riguarda i 96 Comuni medio-grandi (con più di 60 mila abitanti), la gestione dell'ICI è quella che risulta maggiormente informatizzata (come risulta dalle risposte fornite da 71 Comuni), mentre l'ICIAP risulta informatizzata in 50 Comuni; minore invece risulta il numero di Comuni che ha informatizzato gli altri tributi.

Anche per quanto riguarda i Comuni con popolazione inferiore, la gestione del tributo che risulta informatizzata in misura maggiore è quella dell'ICI (93 per cento dei Comuni interpellati), mentre le gestioni dell'ICIAP e della TARSU risultano informatizzate rispettivamente nel 46 per cento e nel 43 per cento dei Comuni interpellati; molto inferiore è il livello di automazione dell'IRPEF, che raggiunge soltanto il livello del 19 per cento.

A fronte di una eccellenza raggiunta anche dagli Enti Locali nella gestione informatica dei tributi, si è voluto porre attenzione sul fatto che un sistema fiscale di tipo federale, caratterizzato da significative aree di autonomia da parte delle Regioni e degli Enti Locali stessi, pone peraltro l'esigenza di un efficace coordinamento degli aspetti procedurali e informatici per evitare che esso si trasformi in un ginepraio inestricabile per cittadini e operatori.

Risulta peraltro oltremodo difficile potere raffrontare la situazione nazionale con quella degli altri Stati membri atteso che, soprattutto in ambito decentrato, la gestione delle singole fiscalità risulta del tutto disomogenea.

Con riferimento specifico alla situazione nazionale è stata peraltro sottolineata l'esigenza che l'acquisizione delle soluzioni procedimentali da parte delle Regioni e degli Enti locali avvenga in una logica di mercato, fermi restando i requisiti di interconnessione ed interoperabilità.

Devono infatti essere contrastate tendenze monopolistiche ed escluse soluzioni obbligate: la logica deve essere sempre quella del mercato aperto e della concorrenza. In tal senso il servizio offerto da un partner tecnologico centrale può costituire la migliore opportunità, ma mai l'unica opportunità.

A monte di tutto ciò vi deve essere la volontà politica in quanto non si è mancato di sottolineare come, per quanto riguarda la fornitura attraverso SOGEI IT di servizi alla fiscalità locale, il punto

centrale è che il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria (al quale il sistema delle autonomie è sicuramente interessato) non è nella disponibilità della SOGEI e, tanto meno, della SOGEI IT ma delle Agenzie fiscali e dello stesso Ministero.

Nell'ambito del processo di consolidamento del federalismo fiscale si è posta inoltre l'attenzione da parte dei rappresentanti della Corte dei conti sulle possibilità offerte dal decreto legislativo n. 300 del 1999, che prevede, fra l'altro, all'articolo 70, che le agenzie fiscali possano procurarsi entrate aggiuntive a quelle derivanti dagli stanziamenti di bilancio proprio, ricevendo corrispettivi per servizi prestati a soggetti pubblici e privati (incluse le amministrazioni statali) per prestazioni non rientranti nella convenzione annualmente stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze. Le intese si devono sviluppare, quindi, anzitutto tra Amministrazione finanziaria e sistema delle Autonomie attraverso i loro organismi rappresentativi che, in tale ottica, potrebbero avere una partecipazione, anche di maggioranza, nella società di servizi, che diverrebbe lo strumento operativo di collaborazione fra Agenzie Fiscali ed Autonomie.

È stato anche rilevato che uno dei veri punti di forza della gestione dell'anagrafe tributaria italiana è dato dall'adozione di un sistema di identificazione dei contribuenti attraverso il codice fiscale e dalla successiva adozione di una normativa che ne prevede 1'impiego in tutti i rapporti con le pubbliche amministrazioni e con i fornitori di pubblici servizi. Con il completamento del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni – l'*e-government* – diventa possibile, infatti, operare una molteplicità di incroci e di riscontri che sono alla base di buona parte della maggiore efficienza dell'amministrazione finanziaria. Diversamente dall'Italia, la maggior parte degli altri Stati membri dell'UE, invece, o non identifica i propri contribuenti attraverso un codice fiscale di tipo alfanumerico, oppure lo fa solo a livello sub-statale, come nel caso dei Länder tedeschi.

Una ulteriore illustrazione delle difficoltà che sul piano applicativo si presentano nell'ambito dello scambio di informazioni è stata fornita dai rappresentanti della Banca d'Italia, i quali hanno evidenziato il diverso grado di tutela riconosciuto dai diversi ordinamenti ai soggetti nei confronti del fisco per quel che concerne la tutela della riservatezza. Si è altresì evidenziato come sul piano economico le difficoltà possano dipendere dalla necessità di dotarsi di strutture adeguate, che comportano costi che aumentano notevolmente nel caso in cui lo scambio di informazioni deve essere completo ed efficiente.

I rappresentanti della Banca d'Italia hanno inoltre ricordato che l'OCSE considera la disponibilità allo scambio di informazioni come criterio per l'esclusione degli Stati dalla lista dei Paesi non collaborativi, la cosiddetta *black list* e che nell'ambito dell'Unione europea, nel campo dell'IVA, esiste già un sistema per scambi di informazioni, risalente al 1992, che può mettere in interconnessione i Paesi che vi aderiscono attraverso 15 *gateways* in grado di colloquiare tra di loro. Questo sistema di scambio di informazioni, prima limitato alle transazioni intracomunitarie, attraverso un decreto del luglio 2003 è stato esteso anche al commercio elettronico.

Nell'ambito dell'illustrazione di un quadro comparato dei sistemi di gestione delle anagrafi tributarie di alcune nazioni, svolta dai rappresentanti della Banca d'Italia, è risultato, per quel che riguarda i soggetti investiti della conduzione tecnica delle banche dati fiscali, una peculiarità riguardante l'Italia, dove la conduzione tecnica è svolta da una società di diritto privato detenuta totalmente dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre negli altri paesi considerati (Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Stati Uniti), questa funzione è di norma assegnata a strutture incardinate nella pubblica amministrazione. Relativamente alle modalità organizzative di gestione delle banche dati, è invece risultato che in genere nei Paesi considerati il patrimonio informativo relativo all'anagrafe tributaria è gestito in modo accentrato, con l'eccezione della Germania dove, in ragione delle sue specificità costituzionali, i Länder hanno capacità impositiva e raccolgono informazioni di natura fiscale. Una valutazione positiva è stata espressa relativamente all'esistenza in alcune anagrafi tributarie considerate di uffici specializzati per i rapporti con i non residenti. Relativamente all'uso di codici identificativi per il contribuente è stata ribadita la peculiarità riguardante l'adozione da parte dell'ordinamento italiano di un unico codice di natura autogenerante, valido anche ai fini previdenziali e per le transazioni con la pubblica amministrazione, a differenza degli altri Paesi, all'interno dei quali non si riscontra l'esistenza di un codice identificativo unico.

La conclusione tratta dall'illustrazione di tale quadro comparato, è che il sistema di anagrafe tributaria più vicino a quello italiano risulta essere quello francese, che è gestito dalla Direzione generale delle imposte del Ministero delle finanze e che contiene documenti e informazioni su tutti i contribuenti.

È stata altresì espressa la constatazione che l'avanzamento del processo di costruzione dell'Unione europea, più che portare ad una armonizzazione dei sistemi fiscali – resa difficoltosa da un rifiuto da parte degli Stati aderenti a rinunciare alla sovranità impositiva – ha, piuttosto, indotto a considerare l'esigenza di operare un maggiore coordinamento tra sistemi fiscali, da attuarsi attraverso la interoperabilità e la capacità di dialogo tra i diversi sistemi di anagrafe tributaria.

Ciò risulta essere tanto più necessario – è stato rilevato – quanto minore risulta essere l'armonizzazione fiscale, con il conseguente maggiore incentivo al movimento di capitali e all'evasione transnazionale. È da tale processo di coordinamento – è stato affermato – che ha avuto origine nel giugno del 2003 la direttiva sul risparmio la quale, riaffermando il principio della sovranità statale nei sistemi di tassazione, impone lo scambio automatico di informazioni. Ciò significa sovvertire il sistema attuale basato sulle convenzioni (e quindi sui rapporti bilaterali) per contrastare i fenomeni di evasione. In più, è stato sottolineato che l'esigenza di un rafforzamento dello scambio di informazioni si impone anche alla luce dei benefici ottenibili sia dai singoli Stati, in termini di contenimento dell'evasione fiscale, sia dagli stessi cittadini, nella misura in cui il recupero di base imponibile può consentire la realizzazione di una più equa distribuzione del carico fiscale ed un abbassamento dello stesso. Ulteriori benefici – è stato

aggiunto – vanno altresì ravvisati nella possibilità di utilizzare i flussi informativi indotti da tale scambio per lo scambio di dati ed analisi di natura economica e per la formulazione di ipotesi di modifiche del quadro tributario nazionale.

L'elemento nodale emerso nel corso dell'audizione dei vertici della Banca d'Italia è quindi rappresentato dal fatto che si assiste ad un ampliamento delle funzioni e degli obiettivi da perseguire con il servizio reso dal sistema dell'anagrafe tributaria, la quale originariamente sorta per fini interni e per la verifica dell'attendibilità dei dati esposti nella dichiarazione dei redditi da parte dei soggetti sottoposti ad imposizione nel territorio nazionale, assume adesso anche un suo ruolo « internazionale », e cioè quello di contrastare il fenomeno dell'evasione transnazionale.

Circa l'utilizzo dello strumento delle anagrafi tributarie nazionali nel quadro di un coordinamento fiscale in sede comunitaria, il metodo suggerito dal rappresentante del CNEL – anche in virtù della lentezza del processo di armonizzazione delle normative – è quello di un accordo privatistico bilaterale (o multilaterale), attraverso il quale due (o più) soggetti detentori della anagrafe tributaria possano avviare in comune un approfondimento che, partendo dalla comparazione tra i sistemi esistenti, tentino l'avvio di un sistema comune di anagrafe.

In tema di armonizzazione fiscale in ambito comunitario è stata espressa l'opinione da parte dei rappresentanti del CNEL, secondo cui la non uniformità fiscale può anche avere implicazioni positive e che anzi vi sono ragioni per sostenere che una relativa libertà a livello statale nella fissazione dei livelli di tassazione ha una sua giustificazione in un modello in cui, per effetto della presenza di moneta unica, i singoli Governi non possono più manovrare la politica monetaria e il cambio.

d) Interscambio di dati fiscali e ruolo di SOGEI

L'amministratore delegato della SOGEI Aldo Ricci ha evidenziato come un elemento che contribuisce a rendere complesso il processo di armonizzazione risulta essere la presenza nei vari Paesi europei di differenti sistemi di anagrafe tributaria, realizzati in tempi diversi sulla base di specifiche esigenze nazionali e con tecnologie non sempre compatibili tra loro. Peraltro, a tal proposito, è stato ricordato che l'Italia, attraverso Sogei, è stato il primo Paese al mondo a realizzare un sistema informativo integrato riguardante tutte le tipologie di tributi erariali nonché aggiornato in fase con l'evoluzione della normativa fiscale.

La condivisione delle informazioni fiscali è stata ritenuta dall'amministratore delegato della SOGEI significativa per varie ragioni. Essa consente:

a) di ottenere una rappresentazione più corretta ed attendibile della variegata composizione dell'insieme dei contribuenti europei, della loro distribuzione per Stato di residenza, del carico « fiscale » che essi sostengono in seno all'Unione, delle tipologie di reddito che essi producono;

b) di approfondire i meccanismi di funzionamento dell'economia dell'Unione e le modalità di formazione della ricchezza all'interno del mercato unico;

c) di esaminare e di prevenire infine i comportamenti volti, mediante il ricorso a tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, ad attenuare o ad escludere l'adempimento dell'obbligo tributario.

È stata evidenziata anche la funzione di supporto che lo scambio di informazioni fiscali può dare al lavoro del « legislatore comunitario », che sarà agevolato nelle scelte di politica fiscale, potendo meglio valutare le conseguenze che le stesse determineranno sul gettito e sulla pressione fiscale nei vari paesi membri.

Circa le modalità attraverso cui il processo di armonizzazione potrebbe attuarsi, è stata ipotizzata la costituzione di un apposito organismo di coordinamento generale, con compiti di definizione degli obiettivi funzionali, sia dal punto di vista normativo sia da quello tecnico-operativo, di pianificazione dei tempi di realizzazione, di individuazione delle competenze e verifica dello stato di avanzamento, di analisi e coordinamento dei vari contesti dei singoli paesi membri, – ed infine – di armonizzazione degli eventuali contrasti tra gli stessi. È stata inoltre ipotizzata la costituzione di un organismo tecnico avente il compito di individuare le linee generali del sistema tecnologico, che tenga conto dei sistemi informativi operanti nei singoli Paesi. Nell'ambito di tale ipotesi è stato ribadito il ruolo trainante che la SOGEI potrebbe assumere in virtù del suo bagaglio di *know how* sia in campo fiscale che nelle aree delle tecnologie informatiche e di comunicazione (ICT).

Va peraltro ricordato, in riferimento a quanto sopra affermato, che proprio l'analisi dello strumento tecnico dell'anagrafe tributaria nell'ambito dell'Unione europea aveva permesso l'espressione di una valutazione positiva anche da parte del viceministro dell'economia Baldassarri dell'esperienza italiana, ritenuta di una eccellenza tale da potere essere in grado, attraverso lo strumento SOGEI e del relativo *know-how* a disposizione, di svolgere un ruolo primario di impulso e di promozione e, per certi aspetti, anche di leadership in ambito europeo. È stato altresì precisato come proprio tale ultima circostanza costituisca un ulteriore motivo a giustificazione della volontà politica – già precedentemente espressa in altre occasioni – di separare nettamente la missione, i compiti ed i ruoli di SOGEI e Consip, attraverso la costituzione nell'ambito della pubblica amministrazione italiana di due pilastri: la SOGEI, per l'informatica fiscale, un'altra società per l'informatica non fiscale; fermo restando il fatto che dette aziende devono competere sul mercato.

e) Cooperazione fiscale e contrasto dei reati tributari

L'importanza strategica di disporre di una efficiente rete di scambio di informazioni tra i paesi dell'Unione europea per la lotta ai fenomeni di frode a livello comunitario è stata sottolineata dal Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Manlio Contento con particolare riferimento a due ragioni:

Una prima, definita tradizionale, relativa all'identificazione delle persone, siano esse giuridiche o fisiche, che possono avere attinenza con questi traffici; l'altra, afferente la predisposizione di una « mappa » che, partendo dalle attività svolte da soggetti di più Paesi (con particolare riferimento alla commercializzazione dei beni) consenta di stabilire in via preventiva quali sono le aree di rischio. In un tale ambito, infatti, disporre di un coordinamento dell'anagrafe, quindi di maggiori dati, potrebbe portare ad un netto miglioramento dei risultati ottenuti.

Gli elementi operativi emersi nel corso dell'audizione del direttore dell'Agenzia delle Dogane, dott. Andrea Guaiana, hanno evidenziato come, nel comparto dell'imposizione indiretta, l'Agenzia stessa alimenta e utilizza in tempo reale l'anagrafe tributaria, mediante le informazioni connesse allo scambio nazionale ed internazionale di merci. La necessità di operare in tempo reale comporta infatti che l'esecuzione dei relativi controlli avvenga contestualmente al passaggio della merce. Il dialogo con le banche dati, ivi compresa l'anagrafe tributaria, è quindi continuo ed immediato ed è finalizzato anche alla ricerca e alla prevenzione delle eventuali violazioni tributarie ed extratributarie.

Particolarmente soddisfacente è risultato essere il grado di interoperabilità e cooperazione che l'Agenzia delle Dogane presenta con le amministrazioni di altri Paesi e organismi dell'Unione europea, con l'Agenzia delle entrate ed anche con altre amministrazioni ed enti pubblici nazionali. È emerso in particolare che l'Agenzia delle Dogane ha già adattato il proprio sistema informatico, il modello organizzativo e la prassi operativa alle regole ed agli *standard* in corso di definizione a livello comunitario per assicurare la massima cooperazione, basata essenzialmente sullo scambio elettronico di informazioni. Difatti – come è stato reso noto – l'Agenzia è stata la prima amministrazione, insieme alla corrispondente amministrazione tedesca, a rendere operativo il nuovo sistema di transito informatizzato ed a promuovere il progetto comunitario per il controllo automatizzato dell'esportazione.

La dogana italiana offre un'informatizzazione generalizzata per tutti i regimi doganali, attraverso la dotazione di tutti i porti e dei punti di confine esistenti di apparecchiature scanner, che consentono di radiografare i container ed individuare le merci ritenute pericolose.

Per quanto attiene specificamente alla cooperazione ed alla interconnessione con l'anagrafe tributaria è stata ricordata la possibilità della verifica, in tempo reale, della corretta attribuzione dell'operazione doganale al soggetto fiscale, tramite accesso all'archivio anagrafico durante la registrazione della dichiarazione doganale. Con tale interconnessione è quindi possibile individuare se il soggetto corrispondente al codice identificativo IVA o al codice fiscale ha titolo ad operare.

Per quel che riguarda la cooperazione con la Commissione Europea e con le altre amministrazioni doganali comunitarie, lo scambio sistematico di informazioni si concreta nei numerosi progetti di cooperazione con la Commissione Europea. In particolare sono stati ricordati i seguenti sistemi:

TARIC (Tariffa Doganale Integrata Comunitaria), una base dati che codifica le merci e collega le disposizioni, gli obblighi e le fiscalità cui le stesse sono assoggettate per espletare le formalità di importa-

zione ed esportazione sul territorio doganale della Comunità. In Italia la TARIC, integrata con le informazioni nazionali, è utilizzata dagli uffici preposti come base dati di riferimento per i controlli effettuati dalle procedure doganali automatizzate di sdoganamento, essendo questa consultabile dalle stazioni di lavoro degli uffici operativi per le attività di accertamento e di controllo;

CIS *(Customs Information System)*, che fa parte delle applicazioni gestite dall'OLAF, ed è un sistema informativo automatizzato che favorisce la prevenzione, l'individuazione ed il perseguimento delle operazioni che sono contrarie alle regolamentazioni doganali o agricole, rendendo più efficaci, mediante una più rapida diffusione delle informazioni, le procedure di cooperazione e di controllo delle autorità competenti. Il CIS consiste in una base dati centrale cui si può accedere tramite terminali situati in ogni Stato membro e presso la Commissione, contenenti le seguenti categorie di informazione: merci, mezzi di trasporto, imprese, persone, analisi di tendenza in materia di frode, disponibilità di *expertise* (risorse con specifiche competenze ed abilità). Inoltre, le banche dati sono alimentate sulla base di segnalazioni effettuate dagli Stati membri riguardanti frodi o violazioni della normativa vigente presunte o verificate. Ogni segnalazione, prima di essere registrata, viene vagliata per verificarne la coerenza, la rilevanza e la correttezza delle informazioni contenute e, se necessario, sono richieste precisazioni o correzioni.

Per quanto concerne lo scambio sistematico di informazioni fra l'Agenzia delle dogane e le altre amministrazioni nazionali, è stato segnalato, tra i più rilevanti, il progetto di interoperabilità tra la stessa Agenzia delle dogane ed il Ministero delle attività produttive, per la gestione dei titoli all'importazione ed all'esportazione.

Tramite il progetto di interoperabilità è stato realizzato un collegamento telematico tra il Ministero delle attività produttive e l'Agenzia delle dogane per lo scambio delle informazioni necessarie alla gestione dei titoli e degli atti necessari alla corresponsione delle restituzioni. In tal modo – è stato precisato – presso gli uffici doganali, il controllo delle certificazioni e lo scarico delle quantità può essere gestito nell'ambito delle procedure automatizzate di sdoganamento, riducendo drasticamente gli adempimenti a carico degli operatori economici derivanti dall'utilizzo della documentazione cartacea.

L'importanza di una collaborazione fiscale europea quale efficace strumento di Polizia economico-finanziaria, sia in un ambito interno che transnazionale, è stata evidenziata anche nel corso dell'audizione dei rappresentanti del Comando generale della Guardia di finanza, (Generale di Brigata Pasquale Debidda e Colonnello Antonio Carelli), nel corso della quale si è dato conto dell'utilizzo degli strumenti predisposti in collaborazione con l'anagrafe tributaria e ad altri settori dell'amministrazione finanziaria, nonché dei progetti in corso per affinare le tecniche collaborative e procedurali in atto.

f) Gli aspetti operativi

Le principali problematiche tecniche che si presentano nella realizzazione di una rete di scambi di informazioni sono state illustrate