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

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

Durante l'audizione dei vertici della Guardia di Finanza, Generale di Brigata Vincenzo Suppa, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale, e Colonnello Antonio Carelli, Capo Ufficio Telematica del Comando Generale, intervenuti in rappresentanza del Comandante della Guardia di Finanza, Generale di Corpo d'Armata Alberto Zignani e del Capo di Stato Maggiore del Comando Generale della Guardia di Finanza, Generale di Divisione Nino di Paolo, è stato evidenziata l'importanza di un adeguato impiego di moderni strumenti informatici che permettano di suffragare le risultanze dell'attività di *intelligence*, connaturata alla funzione tipica della polizia tributaria investigativa, consentendo di collegarsi con varie banche dati, compresa l'anagrafe tributaria. Sono state, quindi, illustrate le varie procedure poste in essere per l'emersione del sommerso, con particolare riferimento ai prodotti elaborati da SO.GE.I. – sulla scorta delle esigenze rappresentate dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle entrate (un prodotto fornito a richiesta) – quali il modello unificato di verifica (MUV), che costituisce la base di rilevazione di tutti i servizi di verifica e di controllo in materia di imposte sui redditi e di I.V.A. effettuati dai comandi del Corpo e dagli uffici dell'Agenzia delle entrate. Si è quindi avuto modo di precisare come l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dal sistema dell'anagrafe tributaria abbia offerto all'istituzione un'ulteriore possibilità per essere al passo con i tempi e per corrispondere in modo sempre più aderente alle esigenze di informatizzazione che provengono dalla realtà economica

con la quale il Corpo della Guardia di Finanza si confronta quotidianamente nel corso dell'attività di servizio svolta fuori del paese.

È stato quindi precisato come la Guardia di Finanza abbia rapporti con la SO.GE.I., quale fornitore di servizi, unitamente agli altri soggetti dell'amministrazione finanziaria. In particolare, il Corpo della Guardia di Finanza beneficia di attività inserite e realizzate attraverso gli atti esecutivi della convenzione di concessione che possono riassumersi nello sviluppo di applicazione per l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria sulla base delle esigenze operative del Corpo (alcune di queste realizzazioni sono state richieste anche dagli uffici del Ministero dell'economia delle finanze); nella realizzazione di infrastrutture e forniture di apparati *hardware* (in particolare per i nuclei regionali e provinciali e della polizia tributaria); in consulenze sistemistiche e di formazione specifica su procedure informatizzate (anche per la necessità di avere i due sistemi informatici allineati). Vi è quindi un'integrazione della rete trasmissione dati della Guardia di Finanza a quella del Ministero dell'economia e delle finanze, che già collegava gli uffici in sede provinciale e il potenziamento dei sistemi attivi presso i nuclei regionali di polizia tributaria ed implementazione degli stessi a tutti i nuclei provinciali. Allo stesso tempo si ha sviluppo e manutenzione evolutiva delle applicazioni già disponibili, soprattutto mediante potenziamento dei motori di ricerca sugli archivi dell'anagrafe tributaria; scambio di informazioni tra centro e periferia e tra il Corpo e gli uffici finanziari, mediante implementazione di sistemi di messaggistica o interazione diretta su archivi; sviluppo di procedure di monitoraggio degli operatori e degli scambi intracomunitari; manutenzione evolutiva delle procedure, con particolare riferimento alle interrogazioni selettive, ai soggetti indagati, con la creazione di archivi ed al potenziamento della guida operativa in linea; trasmissioni in linea dei verbali agli uffici finanziari, per giungere alla soppressione dei modelli cartacei, che accompagnavano i verbali agli uffici I.V.A. e imposte dirette competenti.

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

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

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

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

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

d'altra parte era emerso anche nella XIII legislatura, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari.

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

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

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

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

C) Condivisione del ritorno sotto il controllo pubblico della SO.GE.I. (soggetto preposto al ruolo di partner tecnologico) sì da garantire che il *management* della società sia impegnato esclusivamente a perseguire interessi diffusi, pur nella autonomia di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per lo svolgimento di quelle attività che non abbiano caratteristiche di riservatezza connesse alla gestione di dati sensibili per lo Stato. Detta soluzione appare in linea con quanto previsto dalla normativa vigente, e in particolare dall'articolo 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, secondo il quale il ministero e le agenzie fiscali possono promuovere la costituzione o la partecipazione a società e consorzi che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto la

prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

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

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

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

G) Opportunità, inoltre, di definire idonee forme di controllo sull'uso dei dati riservati concernenti i cittadini, il patrimonio nazionale, le strutture e gli elementi significativi di ogni azienda, che per loro natura presentano profili di delicatezza, anche mediante una più incisiva e chiara definizione del ruolo degli organi parlamentari di indirizzo e controllo.

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

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

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

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

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

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

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

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

*2.3) La necessità di un ulteriore chiarimento.*

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

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

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

Il definitivo chiarimento è pervenuto dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, il Vice Ministro professore Mario Baldassarri, il quale nel corso della seduta del 26 novembre 2002 ha ribadito che la trattativa con i precedenti azionisti si era conclusa con una valutazione della società pari a quasi 36 milioni di euro, circa 70 miliardi delle vecchie lire. Il Vice Ministro Baldassarri ha chiarito, così, che nel corso della trattativa, tale valutazione è stata effettuata anche in funzione di ciò che si trovava all'interno dell'impresa stessa, per cui vi è stata un'operazione, precedente al passaggio del pacchetto azionario, di distribuzione di riserve per circa 25 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha precisato, altresì, che al momento del passaggio del pacchetto azionario la valutazione è stata limitata ai quasi 36 milioni di euro: ossia, implicitamente, che, considerando anche le riserve societarie, la valutazione sarebbe stata intorno a 60 milioni di euro. Dopo l'acquisizione, al fine di adeguare la struttura ai compiti assegnati alla SO.GE.I. si è ritenuto opportuno procedere ad un aumento del capitale sociale di soli 15 milioni di euro; il rappresentante del Governo ha evidenziato come, anche se la tempi-

stica dell'operazione poteva portare a questa sequenza, i due aspetti sono stati assolutamente separati l'uno dall'altro.

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

Si è quindi appreso che si è trattato di un'operazione al netto delle riserve che erano state precedentemente distribuite ai vecchi azionisti, togliendo riserve per circa 25 milioni di euro che, se fossero rimaste all'interno della società, avrebbero determinato l'assunzione per la SO.GE.I. di un valore di 60 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha aggiunto espressamente che: « il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto pagare 60 milioni di euro ai precedenti azionisti di SO.GE.I.. Se sono state prelevate, prima dell'acquisto, riserve per 25 milioni di euro, ciò è stato fatto per evitare sostanzialmente un doppio passaggio, e dunque sono stati pagati quasi 36 milioni di euro. In altri termini, il valore complessivo della società, comprendendo le riserve, era pari a 60 milioni di euro, mentre senza le riserve era quasi 36 milioni di euro. Ciò significa che gli ex azionisti hanno avuto sia i 25 milioni di euro di riserve distribuite, sia i quasi 36 milioni pagati al momento del passaggio del pacchetto azionario ». Ancora una volta è stato evidenziato che se anche questa sequenza è avvenuta in tempi brevi, tutto ciò è avvenuto indipendentemente dall'operazione di aumento del capitale sociale che, peraltro, assume una diversa entità. La capitalizzazione della SO.GE.I. con quasi 36 milioni di euro, poteva risultare non del tutto adeguata ai fini del lavoro che deve svolgere, e allora si è ritenuto opportuno aumentarne il capitale sociale di 15 milioni di euro. I due giudizi importanti sotto il profilo economico hanno riguardato quindi, da un lato, la valutazione della SO.GE.I. e, dall'altro, il capitale adeguato per consentirle di svolgere, in futuro, la propria attività. Si è trattato, nel primo caso, di una valutazione pari a 60 milioni di euro considerando le riserve, e quasi 36 milioni, senza; mentre nel secondo si è individuato in 50 milioni di euro il capitale sociale adeguato.

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

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

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

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, ha previsto infatti l'accorpamento del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze, in un unico Ministero denominato dell'economia e delle finanze al quale, tra le altre, spettano le funzioni in materia fiscale. In tale contesto, dal 1° gennaio 2001 sono operative quattro Agenzie fiscali – Agenzia delle Dogane, Agenzia del Demanio, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate –, che hanno sostituito i precedenti Dipartimenti e a cui è stata trasferita la titolarità dei rapporti giuridici e delle obbligazioni già di pertinenza di questi ultimi. Dotate di personalità giuridica, alle agenzie sono demandati compiti che si caratterizzano per l'accentuato grado di autonomia (regolamentare, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria) volto a garantire la managerialità della gestione ed il raggiungimento di precisi obiettivi di risultato.

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

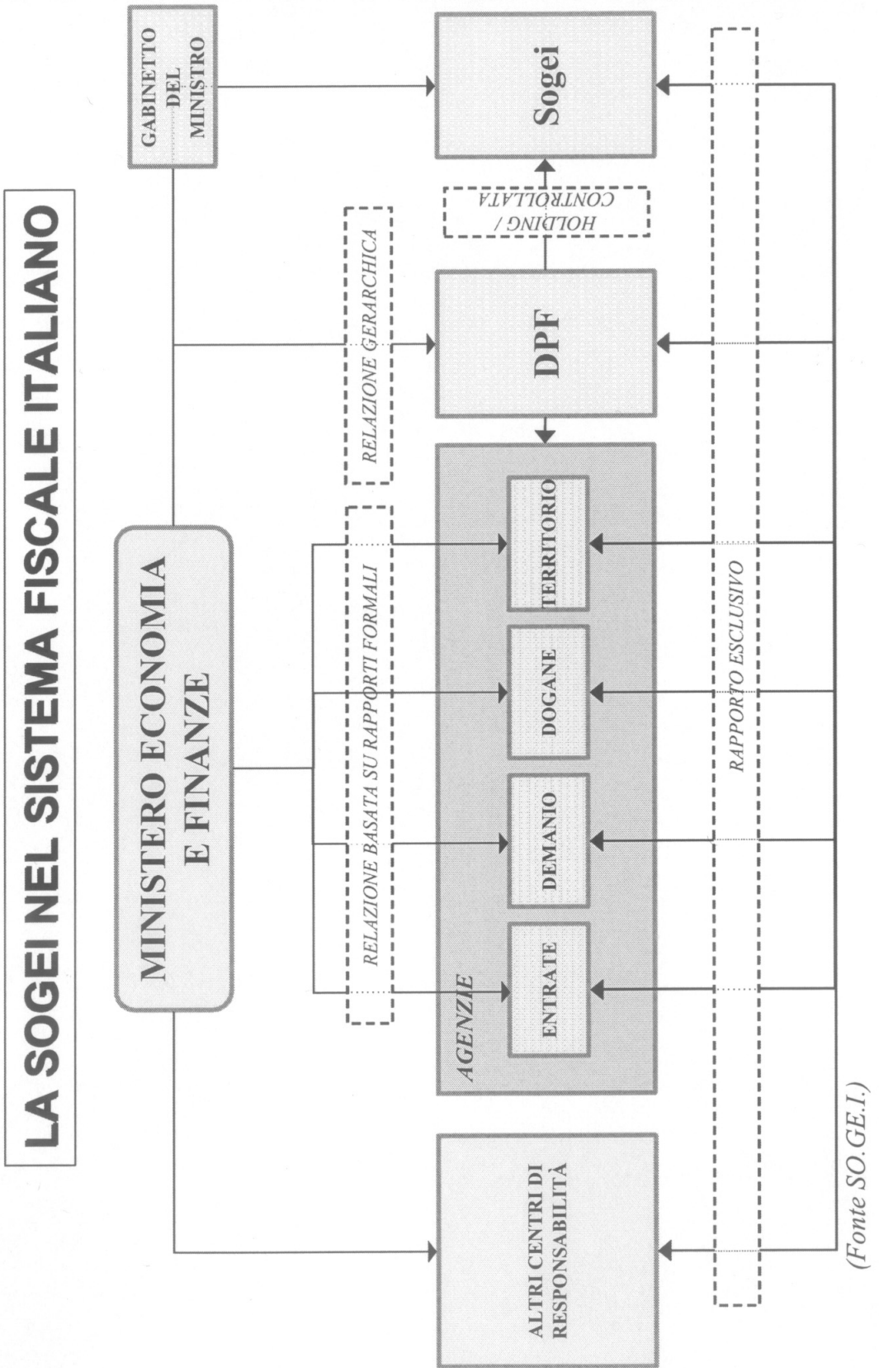
La SO.GE.I. ha quindi la struttura di società per azioni il cui capitale sociale, costituito da 25.330 azioni del valore nominale ciascuna di euro 1000,00 per un totale di euro 25.330.000,00, è detenuto al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali. L'articolo 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, già citato, ha stabilito infatti che il ministero e le Agenzie fiscali possono promuovere la costituzione o la partecipazione a società e consorzi che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite.

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

L'acquisizione della SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ha riportato sotto il diretto controllo pubblico, con uno strumento di tipo privatistico, la responsabilità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità. La società dovrebbe vedere aumentare, rispetto al precedente ruolo, le proprie responsa-

bilità istituzionali, passando dalla posizione di fornitore esterno, convenzionato con l'amministrazione finanziaria, a quella di azienda pubblica con la funzione di prestare servizi al sistema della fiscalità al quale appartiene a tutt'oggi, a tutti gli effetti. In tal senso, vi è l'aspettativa di una forte interrelazione tra gli obiettivi delle Agenzie e la SO.GE.I., in considerazione del fatto che il sistema informativo della fiscalità si trova strutturalmente inserito nei programmi di ammodernamento e innovazione previsti dal Governo; e visto che il suo peso, nel quadro dell'informatica nella pubblica amministrazione, è ben rappresentato dall'entità delle risorse per l'*information communication tecnology* assegnate nel 2002, pari a circa il 40 per cento della spesa totale.

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


LA SOGEI NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO
GABINETTO DEL MINISTRO
Sogei
HOLDING / CONTROLLATA
DPF
RELAZIONE GERARCHICA
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE
RELAZIONE BASATA SU RAPPORTI FORMALI
AGENZIE
TERRITORIO
DOGANE
DEMANIO
ENTRATE
RAPPORTO ESCLUSIVO
ALTRI CENTRI DI RESPONSABILITÀ
(Fonte SO.GE.I.)

## LE NUOVE FRONTIERE DELL'ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO RESO DALL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

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

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

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

Il piano industriale di SO.GE.I. relativo al triennio 2003-2005, illustrato nel corso della seduta del 9 ottobre 2002 dal Presidente e dai componenti del rinnovato consiglio di amministrazione della società, insediatosi il 29 agosto, ha evidenziato un impegno dei vertici nel rilancio dell'attività di SO.GE.I.. Particolare importanza è stata riconosciuta, in tal senso, all'adozione di iniziative tese a produrre un'accelerazione, nel quadro dell'avviata semplificazione del rapporto tra Stato e contribuenti ai fini degli adempimenti fiscali, dello sviluppo di progetti telematici, da affiancare ai già quattro sistemi telematici operanti (con accesso di tipo Internet) delle Agenzie del territorio, delle dogane, del demanio e delle entrate. È stato evidenziato che si tratta di sistemi che consentono l'interazione tra il sistema dell'anagrafe tributaria da parte di vari intermediari fiscali (commercialisti, centri di assistenza fiscale, ragionieri, banche, singoli contribuenti), rendendo disponibili servizi di tipo: 1) informativo (notizie, organizzazione degli uffici e altro); 2) interattivo (ad esempio scaricamento di modulistica e programmi informatici realizzati dalla SO.GE.I. sul *personal computer* dell'utente); 3) transattivo, per completare l'iter delle pratiche *on-line* (per esempio pagamento delle imposte).

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

Particolare importanza è riconosciuta all'esigenza di una maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, nell'ambito dell'avviato processo di cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre pubbliche amministrazioni statali e locali, per il coordinamento delle relative banche dati e dei servizi attraverso l'utilizzo di infrastrutture *standard* di tipo comunicativo e applicativo. Si tratta di un progetto da attuarsi attraverso l'estensione alle regioni e agli enti locali del servizio di gestione informatica fornito dalla SO.GE.I., anche attraverso una maggiore integrazione tra il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria e quello di gestione delle imposte locali. La situazione attuale vede infatti le strutture locali fortemente differenziate in termini di infrastrutture e soluzioni tecnologiche preposte alla gestione delle imposte locali e al conseguente trattamento e identificazione dei dati di tutti i contribuenti. In tal senso, il consiglio di amministrazione della SO.GE.I. ha rappresentato la convinzione per cui la promozione di iniziative tese a sviluppare ogni possibile sinergia con le amministrazioni locali soddisfi anche esigenze volte a supportare l'attuazione delle riforme in materia di *devolution* e federalismo fiscale, attraverso l'offerta di una consulenza da parte della società sugli aspetti tecnico-applicativi, e lo sviluppo e la progettazione di *software* sistemistico ed applicativo. Si tratta peraltro di un processo di integrazione già in atto, in quanto attualmente l'anagrafe tributaria fornisce servizi di consultazione di banche dati fiscali e catastali ai comuni ed effettua un invio periodico dei dati dei versamenti delle imposte di competenza delle regioni (IRAP e bollo auto).

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

Tra gli investimenti prioritari si pongono quelli in avanzate tecnologie specifiche abilitanti all'accesso e alla fruizione diretta del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria oltre che da parte degli uffici dell'amministrazione finanziaria anche da parte dei cittadini, delle aziende e delle altre Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. A ciò si aggiunge l'obiettivo di investire altresì nella realizzazione di iniziative di avanguardia tese a facilitare l'accesso e la interoperabilità, cioè il superamento della tradizionale difficile

comunicabilità fra il cittadino e le amministrazioni pubbliche, nonché tra l'amministrazione finanziaria e le altre amministrazioni. Sul piano internazionale, la società è rivolta a ricercare un interlocutore di prestigio, nella gestione integrata del sistema informativo della fiscalità, marcatamente con i paesi UE e gli USA, per poter contribuire alla definizione delle regole e delle pratiche di sviluppo, per effettuare scambi di esperienze e per confrontarsi tramite iniziative di *benchmarking* con le migliori procedure esistenti.

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

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

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

È stata rilevata, in particolare, la mancanza da parte della SO.GE.I. – considerata peraltro un'azienda molto efficiente nel settore dell'*information technology* sia per la dotazione di risorse che di personale – di una visione strategica del segmento di mercato di riferimento. In particolare, il rappresentante di ASSOSOFTWARE ha evidenziato come l'intervento della SO.GE.I. non dovrebbe prevedere

un diretto coinvolgimento del contribuente/cittadino, bensì figure di intermediazione fra contribuente/cittadino e amministrazione finanziaria (*software-houses* e professionisti). È stata quindi auspicata una diversa impostazione del mercato delle applicazioni informatiche, anche al fine di evitare distorsioni nel settore della concorrenza tra le aziende informatiche. Ciò al fine di consentire al settore privato, costituito da centinaia di piccole e grandi aziende informatiche, il compito di predisporre il *software* utilizzato dagli operatori professionali e dalle associazioni di categoria, con un conseguente minore condizionamento del medesimo da parte della SO.GE.I. in particolare, e più in generale da parte della pubblica amministrazione.

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

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

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

Nell'ambito delle nuove funzioni da assegnare alla società di gestione dell'anagrafe tributaria una delle più attese è proprio quella rivolta alla sua integrazione con un sistema fiscale federale o decentrato. Già il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge n. 133 del 13 maggio 1999, aveva disposto nella scorsa legislatura la cessazione, a decorrere dal 2001, di alcuni trasferimenti erariali alle regioni a statuto ordinario realizzando un intervento subito ridefinito di federalismo fiscale. Si è trattato in realtà di un progressivo trasferimento di risorse alle autonomie locali in vista della realizzazione del piano di decentramento di compiti e funzioni attribuiti

dallo Stato alle regioni e agli enti locali. Nei fatti, vi è stata una soppressione di trasferimenti erariali e, in parte, di vincoli di destinazione nel sistema di finanza regionale delineato dai decreti legislativi n. 56/2000 e n. 76/2000 che ha costituito un primo superamento del precedente sistema di finanza regionale, caratterizzato da una quasi totale dipendenza delle regioni dal bilancio dello Stato. Il decreto legislativo n. 56 del 2000 ha in sintesi sostituito i trasferimenti statali con un incremento dell'accisa sulla benzina ed una compartecipazione al gettito dell'I.V.A.. Si è lontani quindi da un sistema di risorse finanziarie in cui le regioni possano contare su risorse commisurate alla ricchezza dei loro territori, tenendo anche conto dei vincoli del Patto di stabilità interno previsto per il triennio 2003-2005, dall'articolo 29, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

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

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

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

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