CAMERA DEI DEPUTATI SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. **XVII-*bis***
N. **4**

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

nella seduta del 6 aprile 2004

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 2 aprile 2003

SU

L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

Trasmesso alle Presidenze delle Camere il 6 aprile 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Pag.

Obiettivo dell'indagine 5

Il contenuto delle audizioni svolte:

a) Il ruolo di SOGEI IT tra amministrazione centrale e fiscalità locale 7

b) Armonizzazione dei sistemi di Anagrafe tributaria ed armonizzazione dei sistemi fiscali 8

c) La gestione informatica dei tributi in ambito interno e sopranazionale: quadro d'insieme e problemi applicativi 9

d) Interscambio di dati fiscali e ruolo di SOGEI 13

e) Cooperazione fiscale e contrasto dei reati tributari 14

f) Gli aspetti operativi 16

g) Sistema delle garanzie e tutela dei diritti 17

h) Le indicazioni fornite dal mondo accademico 18

i) Il nuovo assetto societario di SOGEI IT 20

La situazione normativa in tema di scambio di informazioni fiscali nell'ambito dell'Unione europea 21

Principali problematiche emerse:

Armonizzazione fiscale e scambio di dati 23

Raccolta dei dati e tutela della riservatezza 26

Modalità tecniche di trasmissione dei dati 27

Allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi Stati 28

Creazione di un organismo infracomunitario e ruolo svolto dall'ordinamento italiano 28

Conclusioni 29

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

da parte del ministro per l'innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, il quale ha evidenziato come lo scambio dell'informazione fiscale tra gli Enti impositori può essere grandemente facilitato dall'adozione di *standard* condivisi per la rappresentazione dei dati fiscali. A tal proposito è stato ricordato che, ai fini dell'individuazione dello *standard* comune, l'Unione europea sta prendendo in considerazione l'adozione di uno schema XML, in un formato definito dall'OCSE per la rappresentazione del dato fiscale, che assicura l'uniformità delle informazioni.

Sempre nell'ambito della condivisione di schemi di interoperabilità tra diverse pubbliche amministrazioni, al fine di incrementare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, un importante passo in avanti può essere costituito dall'emanazione della direttiva del 23 ottobre 2003 del Ministero per l'innovazione tecnologica, relativa all'utilizzo dei diversi sistemi informatici reperibili sul mercato. Detta direttiva non solo promuove l'uso dei cosiddetti sistemi *open source*, accanto a quelli proprietari, ma soprattutto, prevede l'utilizzazione di sistemi interoperabili. Il Ministro Stanca ha sottolineato infatti che l'interoperabilità è l'unica corretta strategia per assicurare la più ampia collaborazione fra diversi soggetti, sia cioè fra diversi Stati, sia all'interno del nostro Paese, fra lo Stato e le autonomie regionali e locali e fra queste ultime. Sempre in un tale ambito è stata evidenziata l'importanza della dichiarazione interministeriale, definita nell'ambito della Conferenza europea sull'*e-government*, tenuta all'inizio della Presidenza Italiana del semestre europeo, e nella quale è contenuta la dichiarazione di intenti volta a favorire tutti gli sforzi dei Paesi membri per realizzare l'*e-government* anche riguardo ai sistemi fiscali.

È stato inoltre ritenuto che il livello di utilizzo dell'ICT *(information communication technology*) nel sistema della fiscalità italiana sia buono, con punte di eccellenza riconosciute a livello internazionale.

g) Sistema delle garanzie e tutela dei diritti

Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Giuseppe Tesauro ha evidenziato come rispetto al tema dell'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria, l'assetto societario di SOGEI e, oggi di SOGEI IT, sia un assetto più rispondente all'obiettivo considerato. È stato infatti ritenuto un dato innegabile che la gestione del sistema informativo dell'Amministrazione Finanziaria, debba per esigenze di segretezza e riservatezza ricadere sotto il controllo dello Stato.

È stato inoltre sottolineato che, in prospettiva, non è detto che non si possa giungere all'obiettivo di un'armonizzazione anche per le imposte dirette.

Infine, è stato precisato che la creazione di una rete integrata per lo scambio di informazioni fiscali a livello europeo non pone problemi di compatibilità con le normative in materia di tutela della concorrenza.

In relazione al tema della *privacy*, il presidente garante per la protezione dei dati personali Rodotà ha evidenziato come la definizione di un equilibrio tra le esigenze di riservatezza e quelle di

conoscenza dei dati di tipo fiscale ed economico, al fine di contrastare il mancato adempimento dell'obbligo tributario, trova in ambito nazionale una sua definita disciplina normativa in ragione dell'entrata in vigore (1º gennaio 2004) del decreto legislativo n. 196 recante il « Codice in materia di protezione dei dati personali ». L'articolo 3 di detto decreto legislativo sottolinea la rilevanza del principio di necessità nel trattamento dei dati, escludendone l'utilizzo quando non siano strettamente necessari per la finalità da raggiungere. Relativamente alla questione specifica del trasferimento, tra amministrazioni tributarie di Paesi membri dell'Unione europea, di dati riguardanti la posizione tributaria dei soggetti, è stato evidenziato come il principio – a norma dell'articolo 42 del citato Codice – sia quello della libera circolazione dei dati, fermo rimanendo l'accertamento della finalità perseguita. Circa le modalità attuative, si è sottolineato che un trasferimento a richiesta implicherà, nel caso di eventuali controversie, l'applicazione della legge del Paese di origine, mentre nel caso di uno scambio automatico è stata ritenuta applicabile la legislazione di entrambi i Paesi interessati. Sono stati evidenziati invece taluni profili problematici relativi all' ipotesi – indicata nell'ambito del programma dell'indagine conoscitiva – in cui nella realizzazione di scambi di informazioni fiscali si voglia ricorrere all'utilizzo di una rete integrata. In un tale caso i problemi correlati alla gestione e localizzazione fisica di un tale strumento richiedono l'esigenza di predisporre ciò che è stato definito un « solido quadro comunitario », salvo che non si voglia stabilire che si applichino le regole del Paese ove la rete in questione è collocata e gestita.

h) Le indicazioni fornite dal mondo accademico

L'aspetto della costituzione ed utilizzo di una rete integrata è stato anche oggetto di disamina nell'audizione del professore Tommaso Di Tanno, il quale partendo dalla considerazione delle difficoltà esistenti per la creazione di una tale struttura, ha suggerito la costituzione di un organismo, rappresentativo di tutti i Paesi dell'Unione e ad alta valenza tecnico-scientifica, in grado di fornire al legislatore comunitario le indicazioni per redigere una direttiva in materia di armonizzazione del sistema di rilevazione dei dati, nonché di creazione di banche dati tipo quelle dell'anagrafe tributaria. Una tale esigenza è stata ritenuta particolarmente valida per il settore delle imposte dirette, dove la riconosciuta difficoltà nel perseguire una armonizzazione dei tributi (tematica legata al dibattito sulla armonizzazione dei sistemi fiscali europei) rende a maggior ragione necessario un efficiente coordinamento nello scambio di informazioni.

Relativamente alla possibilità di un maggiore sviluppo ed affinamento del servizio dell'anagrafe tributaria, è stata lamentata una certa carenza di dialogo tra la banca dati della SOGEI e quelle riferibili ad altre istituzioni. Ciò comporta che – nonostante il grado di supporto tecnologico raggiunto – il contributo offerto dalla SOGEI venga ritenuto troppo modesto per aiutare le procedure di accertamento e riscossione. Di qui il suggerimento proposto di costituire un organismo tecnico, guidato dalla SOGEI, con il compito di definire le informazioni

che è necessario ricomprendere in una struttura integrata volta a far assumere allo strumento dell'anagrafe tributaria una configurazione tale che « dalla fornitura di un'informazione passiva sia anche capace di offrire un'informazione attiva », nonché con il compito di chiarire chi assuma la funzione di gestore, cioè di promotore dello scambio di informazioni.

Un altro autorevole contributo proveniente dal mondo accademico è stato quello fornito dal Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze Gennaro Terracciano, che ha evidenziato come i progressi fatti in tema di cooperazione fiscale hanno prodotto il passaggio da un sistema puramente convenzionale ad un sistema amministrativo di scambio dei dati: oltre al sistema spontaneo (il sistema a richiesta), si verifica ora uno scambio di dati addirittura automatico per quello che riguarda alcune informazioni di significativo rilievo per il nostro ordinamento.

A livello nazionale è stata rilevata l'esistenza di aspetti problematici nella gestione e nella tenuta della banca dati e, soprattutto, nella condivisione del sistema informatico nell'ambito del Ministero unificato. Infatti – è stato notato – non c'è ancora un'integrazione tra i sistemi (tra l'ex Ministero del tesoro e tutta la parte finanziaria) essendo state le logiche di costruzione dei sistemi informatici grandemente diverse: è, quindi, difficile creare una reale integrazione. Ciò è imputabile anche ad una certa mancanza di attenzione, visto che – come è stato rilevato – il regolamento di unificazione è ancora in via di formazione.

Le problematiche relative all'utilizzo dello strumento informativo dell'anagrafe tributaria sono state esaminate su due livelli:

a) rapporto tra l'anagrafe tributaria nazionale e il sistema delle Autonomie. Si è rilevato a tal proposito che, pur essendo l'anagrafe tributaria a disposizione degli Enti Locali su base convenzionale, pochi ne hanno approfittato (anzi, sono abbastanza pochi, 400 o 500 circa). Si è osservato come sarebbe non tanto necessario che dette convenzioni consentissero all'Ente Locale di ottenere parzialmente alcuni dati contenuti nell'anagrafe tributaria, quanto si mostrassero utili a predisporre una strategia che consenta allo stesso di partecipare alla formazione dei dati, prima ancora di essere utente della banca dati. Ciò sarebbe auspicabile, sempre in chiave di decentramento delle entrate oltreché della spesa in termini di funzioni e compiti;

b) livello sopranazionale dello scambio dei dati. La posizione italiana rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea è stata ritenuta di vantaggio in virtù dell'utilizzo di una tecnologia di alto livello. È stato altresì evidenziato come, in tale ambito, il problema vero sia rappresentato dall'allargamento a 25 paesi dell'Unione. Nei 10 Paesi che si apprestano ad entrare nell'Unione, la situazione è infatti caratterizzata da un'estrema eterogeneità, non vantando tali Paesi tradizioni amministrative, né una tecnologia così avanzata come quella riscontrabile per i 15. Bisognerà, quindi, tenere conto anche di questo, soprattutto dal punto di vista strategico, al fine di favorire l'allineamento di questi Paesi ad un unico modello di riferimento.

È stata inoltre valutata in termini positivi l'ipotesi della creazione di un organismo tecnico infracomunitario che garantisca un approfondimento tecnico-scientifico della materia e consenta, poi, di redigere un'eventuale direttiva per armonizzare il sistema di rilevazione dei dati. Preso atto della difficoltà di creare una situazione di armonizzazione reale dei tributi delle imposte dirette, si è rimarcato che, proprio perché l'armonizzazione dei tributi nel settore delle imposte dirette si è complicata, un sistema di rilevazione e di armonizzazione, quanto meno nella lettura e nell'organizzazione dei dati, costituisce un obiettivo che va perseguito da subito.

i) Il nuovo assetto societario di SOGEI IT.

Nella parte finale dell'indagine conoscitiva si è ritenuto opportuno procedere ad una ulteriore audizione del presidente della SOGEI IT S.p.A. Sandro Trevisanato, anche a seguito di talune considerazioni espresse dal professore Tommaso Di Tanno circa il ruolo di SOGEI IT e la composizione del suo capitale azionario. È stato in tal modo possibile ottenere dei chiarimenti anche in relazione al mutato quadro azionario di SOGEI IT, intervenuto successivamente allo svolgimento della prima audizione del presidente Trevisanato.

È stato precisato, a seguito degli ulteriori elementi forniti, che dopo l'acquisizione di SOGEI da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, SOGEI IT ha mutato il proprio indirizzo strategico, proponendosi, anziché in concorrenza con le imprese locali, come elemento di supporto propulsivo e di stimolo nella crescita del mercato dei servizi professionali di ICT a livello locale. Il nuovo disegno industriale prevedeva, quindi, accanto ad una limitata attività di base, connessa ai contratti trasferiti in occasione dell'aumento di capitale tramite cessione del ramo d'azienda, un'azione tesa a favorire lo sviluppo di iniziative con le imprese locali attraverso operazioni di *partnership*, integrazioni dei sistemi e delle tecnologie al fine di consentire la progettazione e la realizzazione di soluzioni innovative per la fiscalità locale.

L'esperienza concreta del primo periodo di attività e le relative difficoltà emerse hanno portato a valutare 1'opportunità di un nuovo posizionamento, con una più decisa connotazione istituzionale per svolgere un ruolo di riferimento e consulenza per le realtà pubbliche locali. In conseguenza di ciò il 24 luglio 2003 – come è stato reso noto – la SOGEI ha deliberato di acquistare la quota di SOGEI IT detenuta dalla Finsiel, per avviare immediatamente interventi mirati al riallineamento strategico della società, alla riduzione dei costi di gestione e al migliore utilizzo del patrimonio di conoscenze tecniche del personale e del patrimonio hardware, nel frattempo acquisito da SOGEI IT e in gran parte inutilizzato.

Per ciò che concerne la tematica dell'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria, si è ritenuto che, in virtù di tale nuovo assetto, SOGEI IT potrà mettere a disposizione in maniera più confacente, su richiesta della SOGEI, le competenze e le conoscenze tecnologiche necessarie per la realizzazione delle future iniziative di integrazione dei sistemi fiscali dei Paesi dell'Unione europea.

La situazione normativa in tema di scambio di informazioni fiscali nell'ambito dell'Unione europea

Nel corso dei più recenti lavori nelle sede internazionali, lo scambio di informazioni fiscali ha assunto valore di pilastro e di discrimine per l'identificazione del concetto di « leale » concorrenza fiscale.

In particolare, il terzo rapporto OCSE sulla concorrenza fiscale dannosa (del novembre 2001) fonda ora il *discrimen* tra Paesi non collaborativi e Paesi che vogliono offrire la propria disponibilità istituzionale, oltre che sulla trasparenza interna anche sullo scambio di informazioni, nel senso che i Paesi monitorati dall'OCSE, per non essere inclusi nelle liste dei « paradisi fiscali », devono impegnarsi ad adeguare le procedure istruttorie interne ed a consentire agli altri Stati di ottenere le informazioni richieste.

Tali criteri, trasparenza e scambio di informazioni, prevalgono, per lo meno a livello di politica OCSE, anche sul criterio che identifica i cosiddetti « paradisi fiscali » in ragione delle norme sostanziali applicate in tali Paesi.

Lo scambio di dati fiscali può basarsi su accordi internazionali tra due o più Stati, atti comunitari o accordi amministrativi tra Stati.

Si possono delineare tre modalità di scambio d'informazioni attuabili tra le varie amministrazioni fiscali centrali: lo scambio a richiesta, lo scambio automatico e lo scambio spontaneo.

Il primo tipo di scambio comporta che l'autorità competente di uno Stato fornisce informazioni solo qualora l'autorità di un altro Stato gliele richieda.

Nel secondo caso le informazioni vengono scambiate tra le autorità dei singoli Stati con regolarità, senza preventiva richiesta per determinate categorie di operazioni.

Lo scambio spontaneo avviene nel caso in cui l'autorità di uno Stato membro comunica a un'altra, senza preventiva richiesta le informazioni ritenute di interesse per l'altro Stato.

In ambito comunitario, base giuridica della cooperazione amministrativa in materia di informazioni su dati fiscali è la Direttiva n. 77/799/CEE, del 19 dicembre 1977, con la quale vengono definite le norme in base alle quali le autorità competenti degli Stati membri si forniscono reciproca assistenza e provvedono a scambi di informazioni nel settore delle imposte dirette.

Con l'emanazione della Direttiva n. 79/1070/CEE, del 6 dicembre 1979, che modifica la Direttiva 77/799/CEE, le previsioni contenute in quest'ultima sono state estese anche al settore dell'IVA.

La direttiva 77/799/CEE, comprensiva delle modifiche apportate, è stata recepita nel nostro ordinamento con decreto del Presidente della Repubblica n. 506 del 1982 che ha introdotto i principi in essa contenuti nei regolamenti relativi alle imposte sul reddito e sul patrimonio (decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973) e sul valore aggiunto (decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972).

Con le recenti integrazioni apportate alla direttiva 77/799 dalla direttiva n. 2003/93/CE, del 7 ottobre 2003, si è inoltre inteso raffor-

zare la lotta contro la frode fiscale introducendo espressamente gli istituti della assistenza alla notifica degli atti e delle verifiche simultanee in materia di imposte dirette.

La disciplina della cooperazione in materia di imposte indirette è stata successivamente dettata dal regolamento n.1798/2003/CE del 7 ottobre 2003.

Di recente emanazione è inoltre la direttiva n. 2003/48/CE del 3 giugno 2003 in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, la quale – al fine di garantire che gli interessi corrisposti in uno Stato membro a un soggetto residente in altro Stato membro siano tassati in base alla legislazione di tale ultimo Stato – impone a tutti gli Stati membri (ad eccezione di Austria, Belgio e Lussemburgo) un sistema di scambio di informazioni automatico di natura finanziaria-bancaria, sia pure limitatamente al campo degli interessi.

Nell'ambito della cooperazione internazionale con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2002 è stato inoltre adottato il Programma Fiscalis 2003-2007, « programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione del Mercato interno », che prevede l'intensificarsi delle iniziative di cooperazione internazionale nel settore delle imposte dirette, anche attraverso l'interscambio, a scopo formativo, del personale delle singole Autorità nazionali.

Occorre infine ricordare la Direttiva n. 2002/94/CE, non ancora recepita dall'ordinamento italiano, la quale prevede uno scambio di dati fiscali nell'ambito dell'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti fiscali.

Dall'analisi di tale normativa si evince che sul piano operativo la cooperazione relativa a scambi di dati fiscali e forme di coordinamento fra i rispettivi sistemi informativi riguardano soprattutto l'IVA. In tale ambito, esiste infatti uno scambio automatico di informazioni sulle cessioni intracomunitarie, che avviene attraverso il sistema VIES istituito dal Regolamento n. 218/92/CEE. Tale regolamento ha completato, per quanto riguarda l'IVA, il sistema di cooperazione istituito dalla direttiva 77/799/CEE, costituito da 15 punti di contatto dei rispettivi Stati membri che colloquiano tra loro via rete. A norma del citato Regolamento, presso ogni amministrazione fiscale dei Paesi membri opera inoltre un *Central Liaison Office* (CLO) che smista e coordina tutte le richieste di informazioni e di collaborazione in tema di accertamenti tributari, anche attraverso lo svolgimento di verifiche congiunte. Le informazioni vengono fornite in forma aggregata, ma esiste la possibilità di ottenere, a richiesta, informazioni sempre più analitiche, quando una delle amministrazioni fiscali sospetti eventuali frodi o irregolarità nel pagamento dell'IVA.

L'indagine ha altresì permesso di evidenziare che scambi sistematici di informazioni riguardano anche il settore delle accise e delle dogane, in particolare attraverso il sistema TRANSIT, che permette di seguire la movimentazione delle merci entro i confini dell'Unione europea.

Nel campo dell'IVA, delle accise e delle dogane si tratta quindi di sviluppare e di perfezionare le forme già esistenti di scambio automatico di informazioni, che non suscitano eccessive resistenze, in

considerazione della circostanza che si ha a che fare con attività e transazioni commerciali e con soggetti identificati con una partita IVA.

Maggiori difficoltà si pongono, invece, per quanto riguarda le imposte dirette, che coinvolgono, soprattutto, le persone fisiche, perché, diversamente da quello che si verifica per l'IVA, non esiste un unico codice identificativo dei contribuenti fruibile a livello europeo.

Principali problematiche emerse

Armonizzazione fiscale e scambio di dati

Uno dei temi che sono stati maggiormente al centro dell'attenzione dell'indagine conoscitiva è quello della connessione tra la materia dell'armonizzazione fiscale e quella dello scambio di dati fiscali.

In base alla normativa richiamata in precedenza emerge con chiarezza, come evidenziato anche dalla Banca d'Italia, dalla Corte dei Conti e da alcuni degli esperti auditi, che allo stato attuale lo scambio di informazioni funziona in modo complessivamente soddisfacente in quei settori, quali l'IVA, le accise e le dogane, caratterizzati da una elevata armonizzazione delle normative nazionali.

Nel settore delle imposte dirette, invece, in cui sono stati finora realizzati limitati interventi di coordinamento delle legislazioni sostanziali, non esistono efficaci strumenti per lo scambio automatico di informazioni.

In altri termini, l'efficacia delle procedure di cooperazione relative a scambi di dati fiscali e quindi del coordinamento fra i sistemi informativi nazionali in materia fiscale, sembrerebbe legata al processo di armonizzazione delle normative relative alle singole tipologie di tributo.

Nel corso dell'indagine si è, pertanto, inteso verificare se la realizzazione di una rete integrata che permetta lo scambio di informazioni fiscali a livello europeo presupponga necessariamente l'armonizzazione fiscale, ovvero se e con quali limiti, una rete siffatta possa essere creata prescindendo dall'esistenza di normative fiscali omogenee a livello europeo.

In merito, appare opportuno rilevare che l'armonizzazione nel settore delle imposte dirette, non risulta affatto agevole e appare, anzi, un obiettivo di difficile realizzazione nel medio termine.

Occorre ricordare infatti che la materia fiscale rientra tra le materie sulle quali i Paesi membri, in base al testo vigente del trattato CEE, decidono all'unanimità. Non solo: anche il progetto di trattato costituzionale predisposto dalla Convenzione europea nel luglio 2003, pur estendendo notevolmente l'ambito di applicazione del voto a maggioranza qualificata, ha fatto salva la regola dell'unanimità per la materia fiscale. Non resta, quindi, che prendere atto – con realismo – della ritrosia di alcuni degli Stati membri a limitare la propria piena discrezionalità in uno dei settori considerati essenziali e irrinunciabili per la sovranità nazionale.

Una valutazione non positiva del principio dell'unanimità, è stato peraltro espressa dal direttore generale della direzione TAXUD, Ver-

rue, della Commissione europea, nel corso dell'incontro con la delegazione della Commissione a Bruxelles. Secondo il signor Verrue, l'unanimità in ambito fiscale risulterebbe antinomica rispetto alle esigenze di armonizzazione e ostacolerebbe pertanto un funzionamento ottimale del Mercato unico, in virtù soprattutto del fatto che l'evasione e l'elusione fiscale rappresentano una violazione del principio della « imposizione fiscale equa ».

La regola dell'unanimità, mentre, come si è detto, ha rallentato ma non impedito l'armonizzazione nel settore delle imposte indirette, rende estremamente difficile realizzare analoghi progressi nel campo delle imposte dirette.

L'armonizzazione delle imposte sul reddito implicherebbe un allineamento non soltanto delle aliquote fiscali, ma anche della base imponibile e delle modalità in cui essa è determinata, che presentano forti differenze nei vari ordinamenti nazionali.

La principale ragione per cui ciascuno Stato membro è riluttante a rinunciare al controllo dell'imposizione è rappresentata dal timore di perdere una fonte principale di entrata e dal venir meno di un potente strumento di politica economica e sociale.

Inoltre, come sottolineato dal Vice ministro dell'economia e delle Finanze Baldassarri nel corso della sua audizione, non c'è unanimità di vedute all'interno dei paesi dell'Unione europea per quel che riguarda l'approccio da seguire per realizzare, anche per tappe e con riferimento a singoli profili, l'obiettivo dell'armonizzazione.

Peraltro, proprio con riferimento al settore delle imposte sul reddito, è stato evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva, come un graduale processo di coordinamento delle normative nazionali sia in realtà già in atto con riferimento ad alcune componenti di reddito quali le rendite finanziarie (redditi di capitale, redditi diversi), o l'imposizione sulle imprese, che hanno costituito, soprattutto dopo l'introduzione della moneta unica, le componenti di reddito rispetto alle quali si è manifestato con maggiore evidenza il rischio di una concorrenza fiscale dannosa.

Proprio per questo motivo gli sforzi volti a promuovere un coordinamento delle legislazioni nazionali in materia, di cui è espressione la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio, vanno incoraggiati. Ciò anche in relazione al fatto che le rendite finanziarie (redditi di capitale, redditi diversi), cadendo sotto il controllo dell'autorità bancaria o di altra autorità di vigilanza di ciascuno Stato possono costituire oggetto di uno scambio di dati rapido ed efficace.

Fermi restando gli sforzi, volti a promuovere una maggiore armonizzazione fiscale, dall'indagine emerge comunque l'opinione generale secondo la quale la creazione di una rete integrata a livello europeo per lo scambio di dati fiscali non è necessariamente dipendente dalla uniformazione delle normative nazionali in materia fiscale.

Se infatti è vero che l'armonizzazione, segnatamente delle imposte dirette, agevolerebbe lo scambio di informazioni e l'interconnessione dei sistemi informativi nazionali, è altrettanto vero che tali strumenti possono essere utilmente posti in essere anche in assenza di una effettiva armonizzazione.

Un esempio, al riguardo, è costituito dalla citata direttiva 2003/48/CE, che prevede un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri sui redditi da risparmio dei non residenti, che entrerà in vigore a decorrere dal 1º gennaio 2005, senza armonizzare i relativi sistemi nazionali di tassazione. Occorre in effetti considerare che lo scambio di informazioni in materia fiscale costituisce di per sé uno degli elementi cardine per la realizzazione del mercato comune, in quanto, come sottolineato dal direttore generale della direzione TAXUD della Commissione europea Verrue, è proprio attraverso lo scambio di dati che è possibile arginare l'evasione e l'elusione fiscale, fenomeni che violano le quattro libertà fondamentali sulle quali si basa il mercato comune.

Lo scambio di informazioni, infatti, consente di esaminare e di prevenire i comportamenti volti, mediante il ricorso a tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, ad attenuare o ad escludere l'adempimento dell'obbligo tributario.

Per queste ragioni, appare condivisibile l'osservazione, formulata dai rappresentanti della Banca d'Italia, per cui l'utilità dell'anagrafe tributaria è maggiore quanto minore è l'armonizzazione fiscale.

Si osserva, in proposito, che la libertà di movimento di capitali all'interno dell'Unione europea, resa piena ed effettiva con l'introduzione della moneta unica, comporta un accrescimento del rischio dell'elusione fiscale. Come si è già accennato, la differenza, spesso enorme, nelle tassazioni dei singoli Stati, spinge infatti ad investire negli Stati nei quali le aliquote di tassazione sono più basse, evitando così di sottoporre a imposizione nello Stato di residenza i redditi percepiti.

La spinta ad investire in Stati con aliquote fiscali più basse è peraltro ancora maggiore da quando è entrata in vigore la moneta unica, dato che in precedenza il rischio di cambio poteva indurre a maggiore cautela negli investimenti all'estero.

Per quanto attiene al profilo strettamente tecnico, è stato sottolineato durante l'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Manlio Contento, che l'innovazione tecnologica consente di rendere compatibili e di far dialogare sistemi informatici, quali quelli degli attuali Stati membri dell'Unione, basati su regole fiscali completamente differenti.

Una rete integrata per lo scambio di dati fiscali avrebbe poi, come rilevato dal Vice ministro Baldassarri, una fondamentale funzione di supporto per i nuovi Stati membri dell'Unione europea, i quali sono, in buona parte, privi di sistema di anagrafe: l'inclusione di detti Stati in una rete assicurerebbe la creazione di strumenti di prevenzione e lotta efficaci contro fenomeni di evasione e di elusione fiscale che potrebbero svilupparsi beneficiando dell'attuale assenza di adeguati apparati di controllo e di interscambio di informazioni, oltre che dei regimi fiscali particolarmente favorevoli di alcuni dei Paesi in questione.

In sostanza, l'armonizzazione a livello europeo delle tecniche di anagrafe tributaria assume – da un punto di vista non soltanto e non tanto tecnico ma più squisitamente politico – una doppia validità e portata strategica: sia in riferimento ai quindici paesi dell'attuale

Unione europea, per rafforzare la lotta contro l'evasione e l'elusione, e contribuire più in generale, a prevenire la concorrenza fiscale dannosa, sia in relazione ai nuovi Stati membri per poter ridurre i tempi di costruzione di adeguati sistemi informativi in materia tributaria.

Oltre ad essere di straordinaria utilità per le amministrazioni nazionali, la condivisione di informazioni fiscali, se opportunamente organizzata, potrebbe dimostrarsi di grande importanza anche per le istituzioni europee, in particolare per la Commissione.

La disponibilità di dati aggiornati ed articolati in materia potrebbe avere, infatti, una funzione di supporto per la stessa attività legislativa comunitaria, soprattutto ai fini delle scelte di politica fiscale delle istituzioni, le quali sarebbero poste nelle condizioni di meglio valutare le conseguenze che tali scelte determineranno sul gettito e sulla pressione fiscale nei vari Paesi membri.

Un sistema integrato di banche dati in materia fiscale consentirebbe, in primo luogo, 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.

In secondo luogo, l'analisi dei medesimi dati costituirebbe una base preziosa per approfondire lo studio dei meccanismi di funzionamento dell'economia dell'Unione e delle modalità di formazione della ricchezza all'interno del mercato unico.

In conclusione, lo scambio di informazioni fiscali tra i vari Paesi europei, anche attraverso l'interconnessione dei sistemi di anagrafe tributarie o di altre banche dati in materia, appare un obiettivo fondamentale che può essere realisticamente conseguito in tempi brevi.

Raccolta dei dati e tutela della riservatezza

Altra questione rilevante affrontata durante il corso della indagine attiene al rapporto tra esigenze di diffusione di dati e tutela della riservatezza, segnatamente con riferimento alla ipotesi di realizzazione di forme articolate di scambio di informazione e interconnessione di sistemi di anagrafe.

Tali strumenti di cooperazione determinerebbero una più ampia circolazione e utilizzazione dei dati alla quale dovrebbe far seguito la presenza di adeguati strumenti giuridici per la protezione della riservatezza.

Al riguardo il professor Rodotà, presidente del Garante per la protezione dei dati personali, ha ricordato che per la rilevanza sociale svolta dalla circolazione transanazionale dei dati fiscali, è possibile sottoporre tali dati a una tutela meno intensa – sotto il profilo della tutela della riservatezza – rispetto a quella riconosciuta ad altri dati personali.

Allo stesso tempo il professor Rodotà ha sottolineato che ciò non esclude la necessità di mantenere ferme una serie di garanzie fondamentali, quali ad esempio, i principi di necessità e di proporzio-

nalità, enunciati dall'articolo 3 del nuovo codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, entrato in vigore in Italia il 1º gennaio 2004.

Costituisce un fattore di rilevante complicazione la disomogeneità delle normative esistenti in materia nei vari Paesi europei la quale può, come rilevato, dal professor Rodotà e dalla Banca d'Italia, ostacolare la creazione di una rete integrata per lo scambio dei dati fiscali.

Nel corso delle audizioni è stato sottolineato al riguardo come l'adozione della direttiva in materia di tutela della riservatezza dei dati personali, 95/46/CE, non abbia eliminato le differenze delle normative nazionali, tenuto conto della discrezionalità che i singoli Stati membri hanno esercitato nel recepimento della direttiva stessa.

Proprio la normativa italiana sulla tutela dei dati personali, (codice in materia di protezione dei dati personali), costituisce, peraltro, secondo quanto è emerso dall'audizione del Professor Rodotà, uno strumento che potrebbe costituire la base per un modello di contemperamento dell'esigenza della diffusione dei dati fiscali e quella della tutela dei dati personali.

Tale normativa contempla infatti i vari casi che possono occorrere in tema di scambio di dati fiscali e si presta quindi a disciplinare in modo esauriente la tematica in questione e rappresenta uno strumento che non esiste negli altri Paesi dell'Unione europea e che proprio per questo sta diventando oggetto di studi all'estero.

Modalità tecniche di trasmissione dei dati

Un altro dei temi che è stato al centro dell'attenzione dei lavori della Commissione è quello relativo alle modalità tecniche di trasmissione dei dati fiscali.

Al riguardo, l'incontro con il direttore generale della direzione TAXUD ha permesso di appurare l'esistenza dal 1995 di due sistemi, il CCN *(Common Comunication Network*) e il CSI *(Common Sistem interface)*, che garantiscono in ambito europeo l'interoperabilità tra i sistemi dei diversi Paesi in condizione di sicurezza.

È stata peraltro sottolineata l'impossibilità di creare un sistema unico e la necessità quindi di puntare sul concetto di interoperabilità.

L'importanza di tale concetto è stata ribadita nel corso dell'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca, il quale peraltro ha sottolineato che il concetto dell'interoperabilità deve riguardare non solo le infrastrutture ma anche i dati da trasmettere.

A tal proposito, è stata evidenziata la necessità di adottare un linguaggio comune di tipo informatico, facendo riferimento in particolare al linguaggio Xml, adottato dall'OCSE e in corso di adozione anche da parte dell'Unione europea.

Nel corso di quest'ultima audizione è stato altresì sottolineato come dal punto di vista dell'interoperabilità in ambito informatico, l'ordinamento italiano sia all'avanguardia in Europa.

A tal proposito, è stata ricordata l'emanazione di una direttiva ministeriale che obbliga tutte le pubbliche amministrazioni a dotarsi di *software* che siano in grado di scambiare dati tra loro.

Allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi Stati

Altro tema di rilevante interesse attiene alle possibili difficoltà che possono sorgere nella realizzazione di uno scambio di dati fiscali a livello europeo a causa dell'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Stati.

A tal riguardo, è stato sottolineato il fatto che l'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Stati può senza dubbio comportare dei problemi, in quanto essi dispongono di normative e prassi amministrative molto diverse rispetto agli altri Stati dell'Unione.

A ciò si deve aggiungere anche la circostanza, sottolineata anche da parte del direttore generale della TAXUD, che i Paesi che già sono membri, piuttosto che facilitare un'opera di omogeneizzazione delle normative dei vari Paesi, tendono a farsi promotori del loro modello economico, in modo da favorire l'ingresso delle loro imprese in tali Stati.

È stato peraltro sottolineato come proprio la creazione di un'anagrafe tributaria a livello europeo potrebbe contribuire all'avvicinamento dal punto di vista istituzionale e economico dei 10 nuovi Paesi agli Stati cha già fanno parte dell'Unione europea.

Una possibile soluzione ai problemi che potrebbero sorgere dall'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Stati è stata ipotizzata durante il corso dell'audizione del prof. Di Tanno.

È stato infatti ricordato che già in passato vi sono state delle materie che hanno riguardato una parte degli Stati dell'Unione e non tutti gli Stati. Si potrebbe quindi pensare di escludere in un primo momento i nuovi 10 Stati dalla collaborazione in materia di scambio di dati fiscali, in modo da dare loro il tempo di avvicinarsi dal punto di vista amministrativo alle strutture degli altri Paesi dell'Unione europea.

Creazione di un organismo infracomunitario e ruolo svolto dall'ordinamento italiano

Proprio alla luce della mancanza di una normativa omogenea in materia di protezione di dati personali e in relazione alle sopra citate difficoltà relative all'armonizzazione dei vari sistemi fiscali, è stata avanzata nel corso delle audizioni l'ipotesi di costituire un organismo infracomunitario con il compito di elaborare un quadro giuridico unico di riferimento per i vari Stati, che possa permettere la creazione di una rete integrata per lo scambio di dati fiscali all'interno dell'Unione europea.

Peraltro, a tale proposito è stato sottolineato nel corso delle audizioni, come la mancanza di uniformità tra l'Italia e gli altri Stati europei non riguardi solamente le aliquote delle singole imposte, ma la stessa impostazione generale dei singoli sistemi fiscali.

Più precisamente, è stata posta in risalto la circostanza – già evidenziata nella scorsa indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione – che l'ordinamento italiano si avvale di uno strumento, il codice fiscale, di cui non si avvalgono altri Stati, e che per la sua natura di

codice univoco, identificativo ed autogenerante permette di ricollegare la provenienza di tutta una serie di operazioni ad uno stesso soggetto giuridico.

Tale peculiarità rende quindi il sistema italiano unico rispetto agli altri sistemi, dato che lo stesso è caratterizzato da una circolazione di dati di una ampiezza non riscontrabile in altri Paesi europei.

L'adozione di tale codice a livello europeo potrebbe, come è stato prospettato in varie audizioni, facilitare la creazione di una rete per lo scambio di dati fiscali in ambito europeo.

A tale peculiarità si connette peraltro il ruolo svolto da SOGEI IT, la società che si occupa della diffusione dell'*Information technology* nel settore dello scambio di dati fiscali e più in particolare nel settore della finanza degli Enti locali. È emerso in particolare che la SOGEI IT potrebbe svolgere un ruolo non solo nell'ambito dell'ordinamento italiano, ma anche in ambito europeo, attraverso un supporto di tipo tecnologico e di *know-how* per la creazione di una rete di scambio di dati.

È stato ricordato da parte dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, che la posizione della SOGEI. IT non si pone al momento in contrasto con la normativa in materia di tutela della concorrenza, non esercitando la stessa in virtù delle sue funzioni una posizione dominante.

In relazione a ciò, si intende peraltro sottolineare la necessità di un monitoraggio, anche futuro, atto a preservare una situazione di reale concorrenza.

Conclusioni

L'indagine conoscitiva ha consentito di appurare come, nell'ambito dell'Unione europea, lo scambio di informazioni fiscali tra le amministrazioni dei diversi Paesi incontra problemi non solo di natura quantitativa, ma anche strutturale. Ne derivano taluni limiti riferibili sia all'operatività degli scambi, sia alla formazione degli stessi.

È risultato – in particolare – che lo scambio di informazioni risulta maggiormente efficace per quel che riguarda le imposte indirette, mentre risulta più deficitario per quel che riguarda le imposte dirette.

È stato peraltro chiarito che gli ostacoli maggiori allo scambio di informazioni in materia di imposte dirette derivano dalla difficoltà di trovare elementi comuni nei vari sistemi di imposizione diretta.

Sono state peraltro individuate, nell'ambito dell'imposizione diretta, delle categorie di redditi che consentono lo scambio di informazioni di cui si diceva: si tratta delle rendite finanziarie le quali, rientrando comunque nel controllo delle autorità bancarie dei singoli Paesi, possono essere monitorate senza particolari vincoli di sorta.

Si evidenzia, quindi, l'importanza di concentrare l'attenzione sullo scambio dei dati relativo alle rendite finanziarie, attività che favorirebbe senza dubbio la circolazione delle informazioni relative.

Essendo le decisioni comunitarie in materia fiscale subordinate all'acquisizione dell'unanime consenso degli Stati membri, non si può

prevedere che nel breve periodo si possano raggiungere risultati migliori – anche se auspicabili – di quelli ad oggi raggiunti.

Ne segue che sia sul piano politico, sia sul piano più squisitamente tecnico, devono maturare le condizioni indispensabili per convincere gli Stati membri ad abbandonare una politica « riservata » di gestione delle informazioni, nell'errata convinzione che il perseguimento della stessa sia per gli stessi foriero di privilegi.

Al riguardo, potrebbe ipotizzarsi la costituzione di un organismo infracomunitario rappresentativo di tutti i Paesi dell'Unione e ad alta valenza tecnico-scientifica, che possa fornire al legislatore comunitario utili indicazioni per l'armonizzazione delle normative tributarie in tema di imposizione diretta, nonché individuare le linee guida che favoriscano l'istituzione di una rete integrata per lo scambio dei dati fiscali.

L'esigenza di varare, attraverso l'istituzione di un organismo comunitario, un quadro giuridico unitario in materia di scambio di informazioni fiscali assume un'importanza decisiva anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea a 10 nuovi paesi membri.

Risulta infatti fondamentale, al fine di consentire un rapido adeguamento da parte delle istituzioni dei nuovi Stati membri dell'Unione europea ai modelli amministrativi dell'Unione, che questi ultimi siano definiti in modo omogeneo per tutti i Paesi membri.

Ciò al fine di scongiurare il rischio di vedere vanificata la creazione di una rete di scambio di dati fiscali dall'ingresso nell'Unione di nuovi Stati.

Tale rischio è infatti tanto più elevato, come è emerso dalle audizioni, quanto più disomogenei risultano essere le strutture dei singoli Paesi, dato che risulta evidentemente più difficile adeguarsi a più modelli che a un unico modello.

Uno degli aspetti rilevanti di cui dovrebbe occuparsi tale organismo è quello riguardante il contemperamento dell'esigenza della diffusione dei dati con quella della tutela della riservatezza.

Sarebbe infatti necessario dettare delle norme specifiche valide per tutti i Paesi dell'Unione europea: ciò consentirebbe di evitare, facendosi scudo del dovere alla « riservatezza », inutili arroccamenti volti unicamente ad ostacolare la diffusione e la circolazione delle informazioni.

Si evidenzia come – sul punto – un valido modello di riferimento per tutti gli Stati membri potrebbe essere quello rappresentato dal codice per la protezione dei dati personali di recente adottato nel nostro ordinamento.

L'ultima esigenza che si pone per la realizzazione di un sistema integrato di scambio di dati è quella relativa all'individuazione di un linguaggio tecnico comune per lo scambio di dati.

A tale ultimo riguardo, si è avuto modo di sottolineare che, dal punto di vista delle infrastrutture che trasmettono i dati, esistono a livello europeo già dal 1995 sistemi che consentono la *interoperabilità*.

Occorre invece occuparsi della definizione di un modello di linguaggio per la trasmissione dei dati, modello che è tanto più utile, quanto più i dati che si vogliono trasmettere – come nel caso di specie

– sono caratterizzati da un estremo grado di tecnicità e di disomogeneità tra i singoli Paesi.

L'OCSE ha individuato lo schema detto XML per la trasmissione di tali dati, schema che è stato preso in considerazione anche dall'Unione europea, che non lo ho però ancora adottato.

A livello di interoperabilità, deve peraltro essere tenuto presente che l'ordinamento italiano si pone su un livello di assoluta avanguardia, sia alla luce delle iniziative, illustrate alla Commissione dal Ministro Stanca, adottate di recente dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, sia di quelle di cui lo stesso Ministero si è fatto promotore presso l'Unione europea intese a definire un linguaggio unico per la trasmissione di dati fiscali.

Compete alla Commissione, infine, evidenziare che il tema oggetto dell'indagine non trova riscontro nei procedimenti legislativi in itinere a livello europeo. In merito si evidenzia che la evidente sottovalutazione delle problematiche concernenti l'armonizzazione dei sistemi europei di gestione dell'anagrafe tributaria, non depone a favore degli Stati membri.

Lungi dal volere suggerire l'apposizione di ulteriori vincoli alle politiche fiscali dei singoli Stati membri, appare del tutto evidente che il rendere almeno trasparenti i criteri sui quali le stesse poggiano, favorirebbe la conoscenza – ad esempio – dell'effettivo, e non di quello semplicemente dichiarato, indice di prelievo fiscale cui i cittadini europei sono sottoposti.

Se è vero che la strada per giungere all'armonizzazione delle politiche fiscali degli Stati membri appare lunga ed irta di difficoltà, non meno vero è il fatto che rendere difficile la circolazione delle informazioni in materia ben poco gioverà ad un'Europa che, almeno nelle aspettative, non doveva conoscere barriere.