

All'intervento anticiclico dovrebbero poi accompagnarsi misure strutturali e sistemiche, finalizzate allo sviluppo della produttività e competitività e dunque a condizioni di crescita stabile e duratura, preconditione imprescindibile per la sostenibilità tendenziale dei nostri conti pubblici (30) e per la futura prosperità del nostro sistema economico. In tale prospettiva, interessante appare il piano di rilancio delle infrastrutture da circa 11 miliardi (secondo le ultime cifre del Governo) recentemente varato dall'Esecutivo.

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

In questo documento ci si occuperà delle modalità di finanziamento delle misure di rilancio immediato e competitività prospettica, con un *focus* specifico sulla lotta all'evasione.

Si potrebbe obiettare che politiche di recupero forzato del gettito in un contesto di recessione avrebbero l'effetto di disincentivare le attività dei contribuenti colpiti, con impatto non trascurabile su decisioni di consumo e produzione, alla stregua di politiche fiscali restrittive. Tuttavia, se le risorse recuperate con la lotta all'evasione venissero canalizzate verso le famiglie meno abbienti, ovvero verso quella fascia di popolazione pronta ad usarle per consumi, la conseguente espansione della domanda compenserebbe ampiamente l'effetto restrittivo di cui si è detto. Ipotizzando, in relazione al reddito effettivo, una distribuzione dell'evasione più omogenea per l'IVA e meno per l'evasione delle imposte sui redditi, che è più concentrata presso categorie mediamente più ricche, il trasferimento delle medesime risorse a sostegno del reddito di cittadini con maggior propensione marginale al consumo e più elevata sensibilità ai prezzi rispetto alla media potrebbe fornire un automatico impulso espansivo al sistema economico, assicurare effetti redistributivi virtuosi a vantaggio dei soggetti marginalmente più incisi dalle turbolenze in corso e consentire una parziale ricomposizione di crescenti disuguaglianze socio-economiche.

Inutile dire, poi, che la lotta all'evasione risponde ai principi più elementari di uno stato di diritto e a quelli più specifici di etica pubblica e coesione sociale, ai quali uno stato non potrebbe soprassedere neppure in condizioni di eccezionalità, pena la perdita di credibilità e autorevolezza.

Quanto ai contenuti, poi, ci si muove a partire da una considerazione di estremo buon senso: esiste una certa tendenza a invocare la lotta all'evasione come una sorta di *totem*, genericamente chiamato in causa ogni volta che si tratti di individuare fonti di copertura non altrimenti reperibili. Questa indagine si propone di contrastare questa prospettiva, attraverso un maggior grado di pragmatismo e specificità. In particolare, ci si propone di fornire stime sulla diffusione del

(30) La strada maestra per garantire la sostenibilità del debito in maniera credibile corre sui binari della crescita. In fasi di recessione, i conti pubblici peggiorano comunque e con essi il « rischio-Paese », anche ove si ricorra a politiche prudenti, a saldo zero, di fronte alla crisi in corso. Cfr., F. De Novellis – G. Vaciago, *Non ci resta che crescere*, LaVoce, 13 febbraio 2009.

fenomeno, individuare strumenti di intervento efficaci e fattibili (secondo la logica costi-benefici) e formulare proposte coerenti.

Il principio uniformante di questo sistema di proposte è l'opportunità di affiancare o sostituire al complicato, costoso e farraginoso meccanismo dell'*enforcement* individuale, criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero attraverso premi e punizioni ovvero su meccanismi automatici di emersione mediante ad esempio, la tracciabilità delle operazioni. Solo agendo sulle variabili della funzione-obiettivo del potenziale evasore o eliminando determinate condizioni di incertezza sulla ricostruzione effettiva del valore delle transazioni si può rendere credibile e potenzialmente meno costosa la lotta all'evasione.

Di particolare interesse appaiono le considerazioni svolte, molto di recente, dal Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, a L'Aquila in occasione della presentazione del rapporto sull'economia dell'Abruzzo realizzato dall'istituto di via Nazionale. In particolare, in tale occasione, è stato osservato quanto segue:

a) il PIL, in assenza di variazioni, alla fine del 2009 calerà del 5 per cento circa;

b) è opportuno cominciare a ragionare sulle politiche da mettere in campo per favorire un'uscita dalla crisi più rapida possibile.

Con riguardo al punto *sub b)*, va notato che il Governatore ha osservato che, per uscire dalla crisi, è necessario si determini la tenuta:

a) dei consumi unitamente, nei limiti del possibile, al mercato del lavoro;

b) della capacità di spesa (31).

In effetti, la durata e la profondità della crisi dipenderà inevitabilmente anche da una serie di comportamenti degli individui, delle imprese e dei consumatori. Condizione prioritaria per uscirne, in ogni caso, è la tenuta dei consumi; una flessione del loro livello potrebbe determinare delle difficoltà insormontabili per la ripresa economica.

Ebbene, anche sulla scorta delle considerazioni appena sviluppate, è evidente come sia importante condurre una efficace politica di contrasto all'evasione di massa. La ripresa, infatti, deve essere finanziata dalla lotta all'evasione. In particolare, come già affermato, l'obiettivo è quello di recuperare risorse occultate all'Erario — ma presenti nel sistema — per attuare mirate politiche di aiuto. L'obiettivo finale è quello di far giungere risorse a soggetti — quelli più poveri — con una elevata propensione al consumo. Solo così si può sperare di non far crollare i consumi e, per questa via, di limitare la caduta del PIL.

(31) Ciò anche in presenza della (possibile) caduta del livello di occupazione.

III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

L'anagrafe tributaria, istituita con il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, è il sistema informativo utilizzato per la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle notizie rilevati dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate ai fini fiscali agli uffici dell'amministrazione finanziaria, relativi ai contribuenti italiani. L'attuale sistema tributario trae principalmente origine dalle riforme intervenute nei primi anni settanta, introdotte dai Ministri delle finanze Preti e Visentini, le quali, tra le altre innovazioni, produssero un aumento del numero di contribuenti da quattro a venticinque milioni circa.

L'anagrafe tributaria dunque nasce anche per rispondere all'esigenza di gestire una considerevole mole di dati fiscali riguardanti i contribuenti, che prima venivano trattati dagli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro in modalità cartacea e senza il ricorso a strumenti informatici così come oggi concepiti (32). Fin dalla sua entrata in vigore (17 ottobre 1973), uno tra i suoi compiti e fini istituzionali più importanti è stato quello di « provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali ».

I soggetti i cui dati e notizie fiscali vengono raccolti dall'anagrafe tributaria sono: persone fisiche, società, associazioni e altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica.

Per perseguire tali intenti a ciascun contribuente è attribuito un numero di codice fiscale (e di partita Iva, se assoggettati a tale tipologia di imposta), da riportare negli atti e nei documenti indicativi di capacità contributiva. In seguito si introducono e si ampliano meccanismi automatici diretti a verificare le dichiarazioni dei redditi e a incrociare le informazioni fiscali ricevute ai fini del monitoraggio tributario.

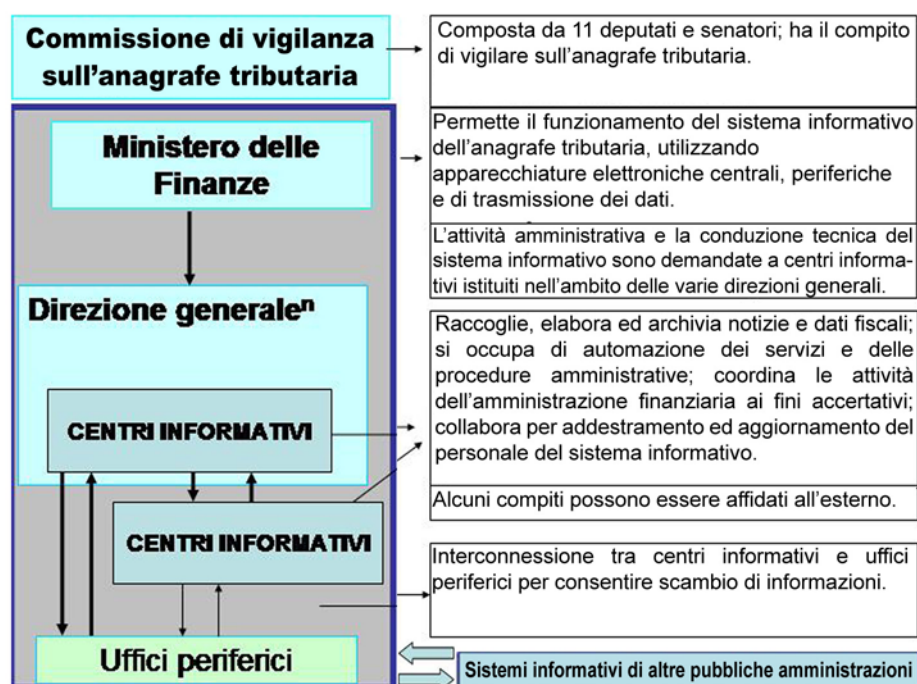
Data l'importanza del funzionamento del sistema informativo dell'anagrafe tributaria, dal 1° aprile 1976, il Ministero delle finanze è delegato a tale compito in modo da creare un sistema informativo utilizzando apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati.

Per ciascuna direzione generale di competenza, le attività amministrative e di conduzione tecnica del sistema informativo vengono demandate ad appositi « Centri informativi » che operano in stretto contatto con gli uffici periferici per l'opportuno scambio di informazioni. I centri informativi sono istituiti con decreto del Ministro delle finanze in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 287 del 1992, anche al di fuori delle direzioni generali, in relazione

(32) I dati venivano per lo più gestiti per mezzo di sistemi centralizzati di grandi dimensioni e con poco spazio a disposizione, mentre i sistemi meccanografici risultavano non integrati.

allo « sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative ». Parimenti può essere effettuato il collegamento tra il sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli delle altre amministrazioni dello Stato, ai fini della raccolta di dati e notizie utili all'anagrafe tributaria o della semplificazione delle procedure esistenti.

Con la legge n. 60 del 1976, il funzionamento dell'anagrafe tributaria viene configurato secondo il seguente schema:



La stessa legge, all'articolo 2, prevede che una Commissione parlamentare bicamerale vigili sull'anagrafe tributaria.

L'implementazione dell'anagrafe tributaria viene affidata alla SOGEI S.p.A. (Società generale di informatica), che inizia a operare dal 1976 secondo un percorso distinto nelle seguenti fasi (33):

a) 1976-1981: automazione dell'anagrafe tributaria. SOGEI realizza la struttura portante del sistema fiscale italiano e i suoi strumenti fondamentali mediante:

- la costituzione dell'archivio anagrafico dei contribuenti;
- la creazione e la distribuzione del codice fiscale;

(33) I dati riportati sono tratti dal sito internet di SOGEI e dalle informazioni acquisite nel corso dell'audizione dei vertici della società dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza tenuta il 12 febbraio 2009 (in *Resoconto stenografico*, 12 febbraio 2009, pag. 2 e ss.).

- la realizzazione delle prime strutture di rete per il collegamento degli uffici delle imposte dirette, dell’IVA e del registro con i sistemi centrali dell’anagrafe tributaria;
- il controllo automatico dei versamenti IRPEF, ILOR e IVA;
- l’acquisizione elettronica degli atti del registro e del pubblico registro automobilistico;
- l’automazione dei rimborsi;
- l’elaborazione delle statistiche di supporto alle manovre di politica fiscale;
- la selezione incroci, liste per gli accertamenti e per i controlli automatici per il contrasto all’evasione fiscale;

Nel 1981 viene inaugurata la nuova sede del CED dell’anagrafe tributaria che, data la rilevanza strategica del sistema, è stata dotata delle più avanzate soluzioni tecnologiche e di sicurezza fisica e logica.

b) 1982-1991: modernizzazione dell’amministrazione finanziaria. L’automazione viene potenziata ed estesa ai diversi comparti dell’amministrazione finanziaria con il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- automazione del catasto, delle conservatorie dei registri immobiliari, del demanio e delle commissioni tributarie;
- informatizzazione e attivazione dei centri di servizio;
- collegamento della Guardia di Finanza all’anagrafe tributaria;
- realizzazione del sistema informativo della Scuola centrale tributaria, oggi Scuola superiore dell’economia e delle finanze;
- sviluppo dell’*office automation* con l’installazione dei primi *personal computer* e delle reti locali presso gli uffici periferici;
- realizzazione del sistema di documentazione tributaria, oggi servizio di documentazione economica e tributaria;
- realizzazione del sistema per la gestione giuridica ed economica del personale del Ministero delle finanze;
- introduzione delle nuove tecnologie di telecomunicazione (rete a commutazione di pacchetto);
- attivazione dello scambio elettronico dei dati tra il Ministero delle finanze e altri enti (ad esempio, sistema bancario, INAIL, INPS e comuni).

c) 1992-2001: il *web* al servizio della collettività. Lo sviluppo del sistema informativo fiscale viene finalizzato, oltre che all’estensione dell’automazione ad altri comparti dell’amministrazione finanziaria, alla semplificazione e telematizzazione dei servizi. SOGEI estende il sistema informativo alle dogane, alla Guardia di Finanza e all’am-

ministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione e per il controllo dei giochi. In particolare, realizza i sistemi di totalizzazione delle scommesse sportive nel 1998 e di quelle ippiche nel 2000, nonché il sistema di controllo centralizzato per il *Bingo*, in esercizio dal 2001.

SOGEI, inoltre, attiva i servizi telematici, primo fra tutti quello delle entrate: oltre 150 mila soggetti, tra intermediari e grandi imprese, vengono abilitati ed inviano dichiarazioni e documenti fiscali attraverso una rete privata virtuale. Segue l'attivazione dei servizi telematici per il territorio (visure catastali e ipotecarie) e per le dogane e infine per i comuni, le province e le regioni. Nel corso del decennio SOGEI programma e mette in esercizio gli studi di settore e realizza il nuovo sistema di gestione della cartografia catastale WEGIS. Infine, progetta e realizza i sistemi gestionali di supporto all'avvio delle Agenzie fiscali, i nuovi uffici delle entrate (che integrano le competenze dei vecchi uffici imposte dirette, IVA e registro) e quelli del territorio.

d) 2002-2009: l'era dell'*e-government*. SOGEI affronta una riorganizzazione per garantire i servizi informatici per le finalità sociali cui è preposta.

Il servizio telematico FISCONLINE apre il canale *internet* per la trasmissione delle dichiarazioni, per il pagamento elettronico delle imposte e per l'erogazione di servizi *on line* ai cittadini e alle imprese.

Il servizio SIATEL (sistema di interscambio informazioni anagrafiche e tributarie con gli enti locali) consente ai comuni l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria. I siti *internet* e le reti *intranet* dell'amministrazione finanziaria diventano gli strumenti di comunicazione e semplificazione operativa delle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il sistema informativo doganale AIDA (automazione integrata dogane e accise) consente il colloquio con tutti gli utenti: operatori economici e imprese, altre pubbliche amministrazioni e Paesi dell'Unione europea.

Il FALSTAFF (*Full automated logical system against forgery and fraud*) fornisce uno strumento di supporto per la lotta alla contraffazione a tutela dei prodotti *made in Italy*.

Il servizio SISTER (Sistema interscambio territorio) consente il rilascio *on line* delle visure ipotecarie e catastali.

Il rilievo cartografico PREGEO (Pretrattamento geometrico) rappresenta uno strumento innovativo oltre che per gli aspetti cartografici, anche per gli aspetti relativi al calcolo topografico.

Il pacchetto *software* DOCFA (Documentazione fabbricati) permette ai tecnici professionisti la presentazione dei documenti informatici per l'aggiornamento degli immobili del catasto edilizio urbano con semplificazione degli adempimenti ed immediata registrazione in atti delle variazioni e delle relative rendite catastali.

Il Sistema di interscambio, in attuazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, permette alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi.

Il portale per i comuni, specifico canale *internet* dedicato che consente ai comuni ed alle comunità montane non ancora in possesso della necessaria infrastruttura tecnologica per accedere al Sistema di interscambio, di ottenere la fornitura dei dati catastali.

Si avviano progetti e iniziative che estendono l'impegno di SOGEI ad altri settori della pubblica amministrazione:

- totalizzatore nazionale per i concorsi a pronostico su base sportiva (nuovi Totocalcio e Totogol);

- sistemi informativi per le iniziative del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT): «Vola con internet» (PC ai giovani), «Vai con internet» (PC alle famiglie), «Un c@ppuccino per un PC» (PC agli studenti), «PC ai cocco»;

- *disaster recovery* del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (RGS);

- progettazione di servizi di *business continuity*;

- sistema TS di monitoraggio della spesa pubblica sanitaria;

- sperimentazione di un modello di telelavoro per il territorio;

- introduzione di tecnologia GIS nel progetto dell'OMI;

- partecipazione al «consorzio Galileo» e al progetto WINS insieme al DPF, ora Dipartimento delle Finanze;

- partecipazione al progetto ESTRELLA (*European project for standardized transparent representations in order to extend legal accessibility*) nell'ambito del *juridical knowledge management*;

- iscrizione dal febbraio 2004 all'elenco pubblico dei certificatori tenuto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

1.2. I limiti del sistema attuale

Fermo restando quanto previsto dalla normativa, il sistema informativo della fiscalità (SIF) attuale contiene applicazioni create appositamente per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle Finanze, Guardia di Finanza), gestite dal partner tecnologico SOGEI.

La normativa tributaria più recente ha ampliato il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria e di conseguenza anche i volumi di informazioni da gestire. Si è, pertanto, lavorato molto, ma ancora tanto resta da fare, specialmente sul controllo della qualità dei dati e della completezza delle informazioni trasmesse.

Negli anni sono aumentati vertiginosamente anche i sistemi di collegamento all'anagrafe tributaria da parte dei soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, a seguito di convenzioni effettuate anche a livello centrale e regionale, talvolta senza adottare le misure di sicurezza adeguate, e senza che vi sia un quadro nazionale

completo e aggiornato su come vengano gestiti gli accessi e consultate le informazioni, tanto che l'Autorità garante per la protezione dei dati personali è intervenuta con apposito provvedimento del 18 settembre 2008 dichiarando i seguenti dati rilevati in sede di verifica:

– Siatel è un'applicazione *web* utilizzata principalmente da comuni, province, regioni, università, ASL e consorzi di bonifica (per un totale di circa 9.400 enti e 60.000 utenze), che consente di visualizzare dati anagrafici completi, dati fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti;

– PuntoFisco è un'applicazione *web* di recente realizzazione, attualmente in dotazione a enti previdenziali, tribunali, camere di commercio e società varie, per un totale di circa 180 enti e 18.000 utenze. Tale applicazione consente di visualizzare dati anagrafici, fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti, più aggiornati e con maggiore segmentazione delle informazioni rispetto a Siatel (ad esempio, differenziando tra dati anagrafici attuali o storici), ma permette anche di accedere a dati sensibili (presenti nel dettaglio degli oneri deducibili);

– « 3270 enti esterni » è un collegamento diretto, tramite terminali fisici o emulatori di terminale, ai sistemi centrali dell'anagrafe tributaria, e, pur essendo in corso di dismissione per esigenze di aggiornamento tecnologico, consente tuttora a soggetti anche privati (Telecom Italia S.p.A., Enel, Inail, Inps, Camere di commercio, Ministero delle politiche agricole, Interforze) di collegarsi a informazioni anagrafiche e fiscali relative alla totalità dei contribuenti. La struttura dell'applicativo non consente all'Agenzia delle Entrate di conoscere il numero di utenti;

– Entratel è un applicativo utilizzato dagli enti principalmente ai fini della trasmissione delle dichiarazioni, con flussi di dati solo in entrata verso l'Agenzia delle Entrate; le credenziali di autenticazione fornite dall'Agenzia permettono altresì all'operatore di visualizzare la posizione fiscale dell'ente attraverso l'apposita *web application* (*Fisconline* e « cassetto fiscale ») (34);

– i *web service* sono strumenti realizzati sulla base di specifiche tecniche definite caso per caso dall'Agenzia delle Entrate, che consentono di accedere a dati anagrafici anche completi relativi alla totalità dei contribuenti. Tali collegamenti sono utilizzati da 21 enti, ma la loro configurazione del collegamento non consente all'Agenzia di conoscere il numero di utenti;

– i *file transfer* sono collegamenti, utilizzati da circa 200 enti, per la gestione di flussi di dati prevalentemente in entrata (provenienti soprattutto dalle banche), ma talora anche in uscita (ad esempio verso i concessionari della riscossione).

(34) Si segnala che l'Agenzia delle Entrate, il 10 giugno 2009, ha provveduto all'emanazione di un apposito provvedimento per l'aggiornamento delle modalità di abilitazione e di accesso ai servizi telematici, e in particolare per Entratel e Fisconline, al fine di ottemperare a quanto previsto dal Garante per la protezione dei dati personali.

Il sistema attuale si basa dunque su oltre 6000 *server* e oltre 1500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi. Il fatto che molte delle applicazioni gestite siano differenti per approccio tecnologico (alcune sono *client/server* cioè richiedono l'installazione di componenti *software* a pagamento per la licenza sui terminali degli utenti finali, altre sono fruibili semplicemente via *browser*), potrebbe determinare notevoli costi e difficoltà di gestione degli accessi e delle abilitazioni e disabilitazioni (35).

Peraltro lo stato degli archivi ancora non sembra possedere un livello altamente soddisfacente e soprattutto non è chiaro il « programma », a breve e medio termine, che si intende adottare per uscire da questo arcipelago.

In questo ambito il ruolo che la SOGEI potrebbe assumere è duplice:

1. propositivo e di supporto nella fase progettuale, rappresentando i possibili impatti che l'evoluzione tecnologica potrebbe avere sui processi dell'amministrazione;

2. di coordinamento, standardizzazione e controllo nella fase attuativa, curando la qualità e l'integrazione delle banche dati, l'interoperabilità dei processi e l'accesso sicuro degli utenti.

Sarebbe pertanto auspicabile realizzare l'integrazione del SIF (sistema informativo della fiscalità) nell'ottica dell'interoperabilità, magari limitando il numero dei progetti e/o dei programmi e stabilendo le priorità insieme ai vertici del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò potrebbe consentire, limitando i *function point*, anche un contenimento dei costi.

Un preventivo coordinamento tra gli attori porterebbe a economie di scala e di scopo e a tempi certi di realizzazione e potrebbe, inoltre, consentire una valutazione sulla remuneratività dell'investimento effettuato in termini di recupero di base imponibile.

Come è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, il Dipartimento delle Finanze individua come soluzione (36) una previa « mappatura dei sistemi », inserita nel contratto quadro del 2009.

In estrema sintesi, più che affrontare le nuove frontiere dell'analisi o della *business intelligence* sembrerebbe opportuno che la SOGEI investisse per razionalizzare il modello esistente al fine di renderlo più snello, congruente, efficiente, efficace ed economico e ciò potrebbe consentire di offrire soluzioni e servizi anche per le amministrazioni locali.

(35) Questa struttura del sistema è diretta conseguenza del fatto che esso nel tempo si è venuto articolando in strutture autonome a seconda dei diversi soggetti di riferimento: singole Agenzie, Monopoli, Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Equitalia, Dipartimento delle Finanze e Guardia di Finanza. Si tratta, in sostanza, di una collezione di isole informatiche cresciute in modo indipendente in relazione alle esigenze di ogni singola struttura organizzativa.

(36) È stato istituito anche un apposito « Tavolo permanente sulla gestione integrata delle banche dati del SIF » per l'implementazione di un « modello della qualità dei dati » per il coordinamento dei dati gestiti da competenze diverse.

La *governance* della lotta all'evasione si ritiene debba rimanere in via esclusiva agli organi dello Stato, gli unici che per norma e per mandato ne hanno la diretta responsabilità. Essi devono richiedere ai *partner* tecnologici di realizzare al meglio ciò che a loro viene chiesto e fornire le linee di armonizzazione e di indirizzo del sistema, utilizzando gli strumenti, anche contrattuali, disponibili.

Il disegno dell'architettura delle informazioni integrate, anche e specialmente nell'ottica dell'interoperabilità, deve essere sottoposto alla supervisione e all'approvazione degli organi dello Stato, prima di essere attuato dai loro *partner* informatici nel rispetto del loro ruolo eminentemente operativo.

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

Dall'analisi degli interventi dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso come le diverse amministrazioni interessate, pur avendo sostenuto ingenti investimenti che si sono sostanziati anche nell'acquisizione delle più evolute tecnologie informatiche, non siano riuscite a raggiungere un'unità di intenti per una integrazione e omogeneizzazione delle banche dati.

Altro aspetto problematico riguarda l'esistenza di alcune carenze di dati che dovrebbero essere patrimonio dell'amministrazione finanziaria. Così, ad esempio, nonostante l'Agenzia del Territorio, insieme al *partner* tecnologico SOGEI, sia riuscita a raggiungere uno *standard* molto elevato nell'informatizzazione del catasto avvenuta negli ultimi decenni, ad oggi si è accertata la presenza di circa un milione e cinquecentomila fabbricati per i quali non è stata mai presentata la prevista dichiarazione in catasto da parte dei soggetti obbligati. Tali fabbricati sono stati individuati dall'Agenzia del Territorio attraverso l'incrocio di foto aeree con le banche dati catastali e rappresentano un recupero in termini impositivi di tributi nazionali e locali, sia per le imposte sui redditi, sia per la tariffazione di molti servizi essenziali degli enti locali.

Tali inefficienze provocano talune conseguenze negative: sottraggono tempo all'amministrazione finanziaria, costretta a destinare ulteriori risorse finanziarie e umane ai fini dell'accertamento della reale esistenza di questi beni; aumentano la sfiducia dei contribuenti onesti nel funzionamento del sistema tributario e comunque favoriscono quelli disonesti; accrescono, per effetto di esternalità di rete, la probabilità di comportamenti tributari illeciti che si riflettono anche su altre imposte.

L'integrazione delle banche dati e le opportune procedure di miglioramento della qualità delle stesse nell'ottica della più ampia interoperabilità come *mission « to do »* diventa condizione senza la quale è inutile procedere a ulteriori aggiornamenti tecnologici delle basi dati informative. Occorre quindi concentrarsi sulle banche dati esistenti e sui dati in esse contenuti, accrescendo l'utilizzo di *web service* e di quelle tecnologie sviluppate negli ultimi anni che, basandosi anche su XML, consentono lo scambio di informazioni in maniera strutturata e *standard*, favorendo l'utilizzo di strumenti per

il rispetto delle misure di sicurezza previste dall'Autorità garante della protezione dei dati personali, sia in relazione all'integrità e veridicità dei dati, sia al controllo sugli accessi non pertinenti.

L'*Extensible Markup Language* (XML) è un linguaggio *standard* attraverso il quale gli utenti si possono scambiare agevolmente informazioni, rendendole immediatamente disponibili grazie al formato e alla struttura preconcordata.

Anche il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) promuove l'utilizzo del linguaggio XML attraverso il progetto del « Sistema pubblico di cooperazione-accordo di servizio » dell'ottobre 2005.

L'interoperabilità deve essere intesa come sistema atto a garantire che il documento informatico di tipo tributario trasmesso in anagrafe tributaria e il suo contenuto siano utilizzabili a prescindere dalla piattaforma tecnologica. In tal modo, si possono ottimizzare, sul piano gestionale, le operazioni relative al documento e, al contempo, rendere i dati contenuti fruibili ai fini del controllo tributario in quanto comprensibili, aggiornati tempestivamente, integri e corretti.

Al fine di rispondere a tale esigenza, per effettuare collegamenti tra sistemi diversi con tecnologie sia hardware che software differenti seppur all'interno di una stessa rete, si potrebbe, ad esempio, incrementare per l'accesso a dati ospitati su differenti sistemi e piattaforme tecnologiche l'utilizzo dei sistemi *software di tipo web service*, che permettono l'interazione utilizzando appositi messaggi secondo schemi XML inclusi in una busta (la più nota è SOAP – *simple object access protocol* – il protocollo semplice basato su XML, per lo scambio di informazioni sul *web*); per la gestione dei documenti e dei connessi fascicoli secondo un flusso operativo altamente digitalizzato si dovrebbe far riferimento a piattaforme di gestione documentale con *standard* aperti, non proprietari e trasparenti.

Lo scambio di dati per mezzo di supporto magnetico deve essere quindi superato nell'ottica dell'interoperabilità. Ad esempio, il comune, che possiede una propria anagrafe, che deve immediatamente riscontrare per mezzo di un applicativo *software* le eventuali discordanze di dati e notizie anagrafiche e tributarie per poi intervenire per sanare gli eventuali errori, deve essere messo in grado di poter effettuare tali studi in modo automatico.

Non solo in questo modo i dati risulteranno aggiornati e corretti in tempo reale ma si eviteranno anche tutte le inefficienze tecnologiche, fisiche e organizzative derivanti dall'utilizzo del supporto fisico come scambio di informazioni, senza contare gli effetti positivi che si avrebbero anche in tema di sicurezza delle informazioni stesse.

Nel breve periodo (con effetti positivi anche nel medio e lungo termine) può essere utile pensare alla realizzazione di *authentication proxy server* differenziati, che gestiscano le autenticazioni dei soggetti abilitati agli accessi e ai dati consentiti per i servizi autorizzati (37). Ciò tornerebbe utile anche a livello statistico, al fine di verificare il

(37) Un esempio può essere costituito dall'uso di e-ID per servizi elettronici al momento limitato al solo fine di ottenere rimborsi fiscali tra Paesi membri UE nel progetto europeo STORK (*secure identity across borders linked*).

rispetto delle norme previste dal Garante per la protezione dei dati personali relativamente ai principi di necessità del trattamento effettuato anche dai diversi enti.

Una buona ipotesi di integrazione dei dati potrebbe essere realizzata mediante l'adozione della fattura elettronica interoperabile, che potrebbe rappresentare un importante deterrente all'evasione fiscale.

Occorrerà inoltre coordinarsi con gli altri sistemi europei, ad esempio, con il sistema telematico europeo di informazione sui casellari giudiziari (sistema Ecris), (38) per integrare i dati relativi ai casellari giudiziari con il comportamento tenuto ai fini tributari, così da migliorare l'analisi e il reperimento dei dati ai fini della lotta all'evasione, nonché per reprimere l'abuso del diritto e in generale l'elusione tributaria.

Ottimizzando il coordinamento tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze si potrebbero, ad esempio, ridurre gli impegni a carico dei comuni previsti dalle disposizioni emanate dalla direzione centrale per i servizi demografici.

Un maggiore coordinamento tra normativa tecnica, elaborata anche con la collaborazione del CNIPA, e normativa tributaria potrebbe poi rendere il documento informatico a rilevanza tributaria realmente chiaro e fruibile.

Sulla base delle problematiche esposte si potrebbero ipotizzare le seguenti linee di azione:

1. rafforzare la *governance* del Ministero dell'economia e delle finanze, in modo che si imponga su tutti i soggetti della fiscalità, vagliando le proposte del *partner* tecnologico e limitando lo sviluppo di nuove applicazioni che potrebbero rivelarsi ridondanti;

2. pianificare, prima di sviluppare altre applicazioni con SOGEL, le attività per revisionare e razionalizzare le banche dati esistenti, al fine di un concreto miglioramento della qualità dei dati, con obiettivi e tempi definiti, contenendo altresì gli oneri (circa 300 milioni di euro all'anno) per la gestione del Sistema informativo della fiscalità;

3. attuare la cooperazione con i diversi enti al fine di avere a disposizione dati accurati, avvalendosi anche della collaborazione di soggetti esterni, come l'ISTAT, per le operazioni che consentano di affinare il dato, rendendolo così realmente fruibile per la lettura interpretativa anche ai fini del contrasto all'evasione;

4. ridisegnare la struttura di gestione documentale del Sistema informativo della fiscalità già nell'ottica dell'interoperabilità (e non della sola e mera integrazione tra singole banche dati) e incrementare l'utilizzo dei sistemi di *business intelligence* per il contrasto all'evasione fiscale;

5. sensibilizzare tutti gli attori coinvolti al rispetto delle prescrizioni previste per il trattamento dei dati personali, contenute

(38) Decisione 2009/316/GAI del Consiglio europeo del 6 aprile 2009 da recepire entro il 7 aprile 2012.

nelle pronunce del Garante per quanto riguarda sia i diritti degli interessati, sia le misure di sicurezza adottate e da adottare;

6. definire insieme al CNIPA, competente in materia, le tassonomie comuni finalizzate all'interoperabilità con il sistema fiscale e le sue banche dati, sulla base di *standard* aperti, non proprietari e trasparenti. Occorre altresì vincolare alle tassonomie individuate le realizzazioni di nuovi *database* (siano essi della pubblica amministrazione centrale o locale), sottoponendoli all'esame e all'approvazione del CNIPA. Andrebbero comunque individuate modalità *standard* di scambio di informazioni basati su schemi XML da realizzare con l'Amministrazione fiscale. Tali dati potranno essere incrociati con altri contenuti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, per ottenere interessanti analisi ai fini della lotta all'evasione fiscale;

7. favorire l'utilizzo della tecnologia attraverso un sistema premiale per le pubbliche amministrazioni che si adeguano, visto che talvolta le sole disposizioni/imposizioni (come nel caso delle realizzazioni del CNIPA) non ottengono i risultati auspicati.

2. Il decentramento catastale

Il trasferimento del catasto ai comuni, previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non ha trovato attuazione in considerazione delle difficoltà relative al trasferimento di risorse finanziarie e professionali, nonché a causa della necessità di definire le modalità attraverso le quali i comuni partecipano alla determinazione degli estimi. Tale vicenda è attualmente oggetto di una controversia in sede giurisdizionale, in quanto il relativo D.P.C.M. attuativo è stato impugnato dalla Confedilizia dinanzi al TAR del Lazio che, in data 15 maggio 2008, ha emesso la sentenza n. 4259, poi annullata con rinvio al medesimo TAR dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2179 del 7 aprile 2009, a seguito di un appello presentato dall'ANCI, per un difetto di legittimazione processuale nel giudizio di primo grado.

L'idea del decentramento catastale ai comuni, al di là delle valutazioni di carattere politico, richiede, necessariamente, una rivisitazione del sistema in funzione dei grandi progressi nella gestione informatizzata dei dati catastali che nel frattempo sono stati realizzati.

In effetti, vi è stato un forte impulso all'utilizzo delle procedure informatiche, tra cui si segnalano in particolare: la procedura DOCFA di cui al decreto ministeriale 10 aprile 1994, n. 701, che consente ai tecnici professionisti di effettuare le dichiarazioni di nuova costruzione o di variazione dei fabbricati; la procedura PREGEO per l'aggiornamento cartografico e censuario dei terreni; la procedura VOLTURA finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle variazioni di intestazione catastale; il modello unico informatico di cui all'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 463 del 1997, con cui i notai e altri pubblici ufficiali effettuano telematicamente la registrazione fiscale, la trascrizione ed iscrizione nei registri di pubblicità immo-

biliare, nonché la voltura catastale; l'eliminazione, nella quasi totalità dei casi, dell'obbligo di presentazione della dichiarazione di variazione ai fini ICI, sostituita dalla fruibilità dei dati catastali ai comuni, secondo quanto previsto all'articolo 37, comma 53, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tutte queste innovazioni hanno determinato nel tempo la costruzione di un sistema di fruizione dei dati catastali ben diverso da quello esistente nel 1998, allorché il legislatore ha previsto il decentramento catastale.

Sicuramente tutte queste procedure, che pure presentano ancora ampi margini di miglioramento e razionalizzazione, evidenziano che ci si trova di fronte ad un sistema complesso, in cui i soggetti interessati riescono in qualche modo a comunicare a distanza. Di fatto, ove si proseguisse su questa strada, si potrebbe realizzare, anche attraverso ulteriori semplificazioni e il coordinamento delle procedure informatiche, una unica banca dati immobiliare integrata, caratterizzata dall'interoperabilità tra catasto, pubblicità immobiliare, comuni, notai e professionisti tecnici. Questa banca dati che, per la parte di rispettiva competenza, sarà a disposizione degli enti locali e degli altri soggetti interessati al settore immobiliare, dovrà essere gestita esclusivamente in maniera unitaria dall'Agenzia del Territorio, cui spetta, come evidenziato nell'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2009-2011, la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale, al fine di garantire il controllo della qualità dei flussi e dei processi.

Resterebbe da risolvere, quindi, la questione sostanziale — che rappresenta il vero nodo del problema — di come e con quali parametri debba essere determinata la rendita catastale. Anche questo problema andrebbe affrontato realisticamente alla luce delle procedure vigenti posto che, con la procedura DOCFA, è il tecnico di parte che propone la rendita dell'immobile, fatto salvo il successivo controllo dell'Agenzia del Territorio. Per risolvere il problema, sarebbe sufficiente che la dichiarazione di accatastamento o di variazione fosse presentata esclusivamente in modalità telematica, consentendo al sistema informativo di renderla immediatamente disponibile sia all'Agenzia del Territorio sia al comune. In tal modo le due strutture potrebbero, dal rispettivo punto di vista fiscale e urbanistico, verificare la coerenza delle caratteristiche delle unità immobiliari dichiarate rispetto alle informazioni disponibili nelle rispettive banche dati. Ciò consentirebbe all'Agenzia del Territorio di disporre di eventuali osservazioni e di ulteriori notizie in merito rappresentate dal comune, al fine di confermare o rettificare la rendita proposta dalla parte, chiudendo così il procedimento.

Tale indirizzo troverebbe, in uno scenario di alta informatizzazione e di uniformità dei processi informatici utilizzati riguardanti tutta la filiera della costruzione (dal rilascio dei permessi, alle dichiarazioni di abitabilità), il suo necessario completamento e il suo elevato valore aggiunto.

Il processo di decentramento catastale, come previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, ha fatto rilevare le sopra citate difficoltà attuative; le esigenze all'origine delle vigenti normative in materia di

decentramento catastale possono tuttavia considerarsi in gran parte superate alla luce di una fase innovativa rappresentata dall'attuale elevato grado di informatizzazione complessiva di tutte le procedure e dalla completa digitalizzazione delle mappe e dei dati relativi agli immobili già presenti in catasto. Contestualmente alla razionalizzazione delle procedure e dei linguaggi informatici, andrebbero potenziate le sinergie tra l'Agenzia del Territorio ed i comuni, tese anche all'acquisizione dei dati concernenti gli immobili non accatastrati.

La costruzione di un'unica banca dati immobiliare integrata, cui tutti gli attori siano chiamati a contribuire per la rispettiva competenza e che, al tempo stesso, consenta a ciascuno di questi l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti, sembra essere, allo stato attuale, l'unica soluzione al problema, senza dover ricorrere alle modalità attuative previste dal decreto legislativo n. 112 del 1998 in tema di trasferimento di personale ed erogazione di risorse finanziarie aggiuntive, che, come ha dimostrato l'esperienza del decennio trascorso, sono state il vero ostacolo all'attuazione del decreto stesso.

Infatti, con una attenta strategia diretta alla fruibilità dei servizi e alla interoperabilità dei sistemi secondo regole di cooperazione, è possibile rendere disponibili le informazioni ovunque esse siano richieste.

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

L'articolo 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito con la legge n. 248 del 2005, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, prevede che la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Invero, secondo quanto è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, non sembra che, nella prassi applicativa, i tentativi di dare attuazione a tale disposizione abbiano sortito i risultati auspicati dal legislatore.

In primo luogo, è stato osservato che il meccanismo di premialità previsto per gli enti locali che effettuino segnalazioni significative di situazioni di evasione appare, per la sua misura pari al 30 per cento delle somme riscosse, poco incentivante per i comuni, tenuto conto delle risorse che in ogni caso dovrebbero essere impiegate ove si intendesse svolgere un'attività che non sia del tutto episodica. D'altra parte, i tempi di corresponsione di tali importi dallo Stato ai comuni, poiché sono legati alla definitività dell'accertamento, appaiono essere troppo lontani nel tempo e comunque non correlati ai tempi delle attività svolte dal comune, soprattutto ove si consideri che in ordine all'accertamento effettuato potrebbe aprirsi un contenzioso.

Al riguardo, la realtà dei fatti porta a ritenere condivisibili le osservazioni dell'ANCI, per cui si propongono due opportune modifiche alla normativa vigente in merito.

La prima potrebbe consistere nell'aumentare la misura del compenso prevista per il comune dal 30 al 50 per cento degli importi recuperati relativi a tutte le annualità di tributo evase, sanzioni e interessi, in modo da rendere più appetibile per il comune stesso lo svolgimento di tali attività.

La seconda modifica che si ritiene di proporre potrebbe riguardare i tempi di attribuzione dei compensi in questione, che dovrebbero essere legati direttamente a quelli di pagamento del maggior tributo accertato, prevedendo che, nel caso di contenzioso, i termini e gli importi siano determinati in base a quanto previsto dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 546 del 1992, che disciplina la riscossione frazionata del maggior tributo in pendenza di ricorso. Si potrebbe inoltre stabilire che l'erogazione del compenso al comune debba essere effettuata nel termine di 90 – 120 giorni dal pagamento da parte del contribuente.

Tali proposte di modifica, sebbene siano in grado di risolvere alcuni problemi legati all'attuazione del decreto-legge n. 203 del 2005, non consentono di superare talune censure emerse nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, in ordine alla non perfetta fruibilità delle varie banche dati e al loro tempestivo aggiornamento, questioni che per la loro complessità potrebbero essere superate solo con provvedimenti generali di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza del sistema dell'anagrafe tributaria e delle sue banche dati.

Un altro ambito in cui sarebbe necessaria una maggiore sistematicità e collaborazione da parte dei comuni con lo Stato, nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, è quello relativo ad una significativa evasione in ambito immobiliare, derivante dall'esistenza, secondo quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia del Territorio, di circa un milione e cinquecentomila unità immobiliari non accatastate, emerse a seguito delle verifiche effettuate dall'Agenzia, anche mediante l'utilizzo di nuove ed efficaci tecnologie.

A tale riguardo, la collaborazione dei comuni dovrebbe essere rivolta non già ad effettuare le cosiddette segnalazioni qualificate, concernenti le diverse fattispecie imponibili relative alle imposte dirette, bensì al completamento della banca dati catastale, al fine di ottenere il recupero di quote ulteriori di basi imponibili relative a tributi statali e comunali.

Infatti, la definizione di un protocollo tipo riguardante Agenzia del Territorio e comuni finalizzato all'accatastamento degli immobili, accompagnata da una coerente politica di incentivi economici per i comuni, oltre a portare al recupero di una consistente base imponibile e a completare la banca dati catastale, potrebbe rappresentare un primo coerente passo nella costruzione di una nuova e diversa concezione dell'operatività della banca dati catastale integrata, secondo le linee guida indicate sommariamente nel precedente paragrafo, contribuendo altresì effettivamente alle azioni di contrasto dell'evasione fiscale.