COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 DICEMBRE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del direttore generale delle finanze, prof.ssa Fabrizia Lapecorella.

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 11

Barbolini Giuliano (PD) 11

Lapecorella Fabrizia, *Direttore generale delle finanze* 3

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale delle finanze, Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, del Direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella.

Do la parola alla professoressa Lapecorella. Al termine del suo intervento ci sarà la possibilità per me e per gli altri colleghi di porre domande e richiedere approfondimenti.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale delle finanze*. La ringrazio molto, presidente, per avermi dato l'opportunità di parlare stamattina dell'evoluzione dell'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale.

La necessità essenziale dei sistemi informativi degli enti territoriali è di disporre tempestivamente dei dati acquisiti dall'anagrafe tributaria al fine di una corretta identificazione dei soggetti di imposta – persone fisiche e società – attraverso elementi quali il codice fiscale, l'indirizzo, l'anagrafica, la posizione reddituale, l'attività economica esercitata, nonché degli elementi identificativi delle basi imponibili, quali i codici identificativi di terreni e fabbricati, la localizzazione, il valore, le targhe e le caratteristiche degli autoveicoli.

La tematica dell'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria e della loro condivisione tra i diversi livelli di governo può essere affrontata sotto tre aspetti: in primo luogo, sotto il profilo della condivisione con le regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti nell'anagrafe tributaria; in secondo luogo, sotto il profilo dell'implementazione del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati mancanti, che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali; infine, sotto il profilo della condivisione con le regioni e con gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi.

A proposito della condivisione con le regioni e con gli enti locali dei dati presenti nell'anagrafe tributaria, va rilevato che la condivisione delle banche dati che attualmente risiedono nell'anagrafe può non essere sufficiente, di per sé, a garantire a regioni ed enti locali l'effettiva capacità di gestire e governare i tributi di propria competenza.

Sono già da tempo in essere diverse modalità di accesso degli enti territoriali all'anagrafe tributaria. È possibile l'accesso puntuale, attivo per regioni e comuni, con la visualizzazione della situazione fiscale e reddituale di un singolo soggetto residente nel territorio di competenza attraverso i servizi offerti dal sistema di interscambio tra anagrafe tributaria ed enti locali dell'Agenzia delle entrate, ossia il SIATEL (Sistema interscambio anagrafe tributaria enti locali).

È, inoltre, disponibile la fornitura massiva dei dati delle dichiarazioni annuali dei redditi. Anch'essi sono resi disponibili a regioni e comuni dall'Agenzia delle entrate e sono relativi ai soggetti che hanno domicilio fiscale o sede legale nel territorio di competenza dell'ente locale al quale sono forniti.

Infine, è attualmente effettuata, da parte dell'Agenzia del territorio, la fornitura periodica ai comuni di dati sugli immobili, trasmessi attraverso un sistema di interscambio specifico, il cui acronimo, in questo caso, è SISTER (Sistema interscambio territorio).

Nonostante le suddette possibilità di accesso al patrimonio dei dati dell'anagrafe tributaria siano attive già da alcuni anni, si è rilevato che un numero elevato di enti territoriali – i comuni più piccoli, ma anche alcuni enti di maggiore dimensione – non utilizzano le informazioni rese disponibili, o non lo fanno al meglio.

Peraltro, molti enti non dispongono né delle risorse finanziarie per sviluppare proprie soluzioni informatiche per l'elaborazione dei dati tributari acquisiti, né di professionalità adeguate per gestire e governare i tributi di propria competenza.

È quindi importante tener presente che, per ovvie ragioni di contenimento di spesa, le risorse da destinare all'informatica nei comuni sono normalmente oggetto di accurata valutazione. La preferenza è data a pacchetti applicativi standard che gestiscono i tributi di competenza e sono molto meno costosi di programmi *ad hoc* che sarebbero utili per effettuare elaborazioni con i dati forniti dal centro, dalle agenzie fiscali.

L'esperienza di questi anni sembra indicare che, per consentire agli enti territoriali di avere il pieno controllo dei tributi di propria competenza, potrebbero non essere sufficienti il mero accesso e la condivisione dei dati presenti nell'anagrafe, ma potrebbe piuttosto essere opportuno individuare e diffondere, secondo livelli di esigenze esistenti e differenziati, soluzioni, servizi e applicazioni per la gestione dei dati e delle informazioni. L'amministrazione centrale potrebbe fornire il supporto di conoscenze e competenze maturate nella gestione delle funzioni fiscali attraverso il sistema informativo della fiscalità. In questo senso sembrano orientate alcune iniziative attualmente in corso tra l'Agenzia delle entrate e alcuni comuni.

La realizzazione di soluzioni, servizi e applicazioni differenziati a seconda dei livelli diversi di esigenze degli enti territoriali, oltre a capitalizzare consistenti investimenti effettuati nel tempo a livello centrale, consentirebbe di risolvere anche parte delle criticità che, attualmente, caratterizzano la gestione dei tributi presso gli enti territoriali, connesse, in particolare, alla carenza di omogeneità e standardizzazione dei dati, con particolare riguardo a quelli relativi alla riscossione.

Per il secondo profilo che, come dicevo all'inizio, riguarda l'implementazione del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati attualmente mancanti, riferiti alla gestione dei tributi territoriali, occorre sottolineare che tale aspetto è particolarmente rilevante proprio nel momento di attuazione del federalismo fiscale, che deve essere governato anche per garantire allo Stato la massima visibilità di quanto accade nel Paese. Si tratta, ovviamente, di uno Stato unitario, la cui contabilità, nella prospettiva del federalismo fiscale, deve essere ancora più trasparente di prima.

Solo in questo modo si può contribuire a evitare che il federalismo comporti duplicazioni o incrementi di costi. In questo senso ci sembra che vadano inquadrate le attività svolte o avviate all'interno della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale che, peraltro, è impegnata nell'individuazione delle modalità per acquisire, nel più breve tempo possibile, i dati contabili delle regioni e degli enti locali da utilizzare per la realizzazione del federalismo.

Per l'aspetto di implementazione dei contenuti dell'anagrafe con dati non presenti e riferiti alla gestione dei tributi locali, il Dipartimento delle finanze è già da alcuni anni impegnato nell'integrazione della banca dati utilizzata dall'applicazione di monitoraggio e analisi del gettito italiano statistico territoriale ed erariale, un'applicazione che forse vi è più nota con il suo acronimo MAGISTER.

Il Dipartimento è, dunque, impegnato nell'integrazione della banca dati utilizzata da tale applicazione con le informazioni relative alla riscossione dei tributi territoriali. Nell'ultimo anno, in particolare, l'esperienza più significativa che abbiamo condotto verso una maggiore disponibilità dei dati sui flussi di entrata dei tributi locali, è stata quella di acquisire, sulla base di un decreto interdirigenziale del dicembre del 2008, le informazioni relative alle riscossioni ICI e ISCOP in formato elettronico.

Prima di tale decreto, il Dipartimento, sulla base di un analogo decreto interdirigenziale precedente, acquisiva dagli enti locali le informazioni sulle riscossioni ICI su tabulati in formato cartaceo. La novità, definita con il decreto di fine 2008 e sulla quale abbiamo lavorato quest'anno, è stata quella di richiedere ai comuni e a tutti gli agenti affidatari della riscossione, l'invio dei dati delle riscossioni ICI e ISCOP, per i comuni che l'hanno attivata, in formato elettronico. L'invio è stato richiesto con l'indicazione della quota di gettito corrispondente all'ICI sull'abitazione principale. Tale raccolta ha consentito di acquisire informazioni sia sul gettito dell'ICI prima casa, sia sulle altre componenti della più importante imposta territoriale, comprendenti altri fabbricati, terreni agricoli e aree edificabili.

I dati relativi al gettito ICI sull'abitazione principale sono stati pubblicati, successivamente, sul sito *web* del Dipartimento, in un'area dedicata, per consentire ai singoli comuni di visionarli e comunicare all'amministrazione finanziaria eventuali rettifiche.

L'acquisizione del contenuto informativo dei dati sulla riscossione ha richiesto un'attenta attività di validazione, con specifici trattamenti informatici finalizzati alla pulizia del dato e al recupero degli errori rilevati: sono stati realizzati incroci tra i dati raccolti, le dichiarazioni dei redditi e i rendiconti consuntivi dei comuni, con lo scopo di ricostruire la coerenza delle informazioni contenute nelle diverse banche dati. Tali trattamenti hanno condotto a un miglioramento della qualità dei dati che sarà ulteriormente perfezionata nel futuro.

Al completamento di queste operazioni, che è imminente dato che per la fine dell'anno questa parte del progetto sarà conclusa, l'analisi della qualità dei dati sarà corredata da un indice di affidabilità statistica che, allo stato, per i dati 2007-2008, risulta rassicurante.

A valle dei trattamenti descritti, le informazioni sono state caricate su una specifica banca dati delle riscossioni ICI che, grazie ai servizi offerti da un'applicazione di monitoraggio, permette di ottenere ogni possibile vista statistica sulla composizione del gettito ICI attraverso la produzione di *report*, tabelle e grafici per ogni livello di aggregazione territoriale.

A breve sarà attivato un nuovo canale di colloquio tra amministrazioni centrali e comuni e sarà prevista la trasmissione di questi stessi dati in via telematica, il che contribuirà a rafforzare e sviluppare l'interscambio informativo con gli enti territoriali. Ci sembra che ciò sia in piena sintonia con i princìpi enunciati nella legge delega in materia di federalismo fiscale.

Per il terzo e ultimo profilo, quello della condivisione con le regioni e gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi, è importante evidenziare che i servizi a supporto della gestione dei tributi dovranno integrare e migliorare la qualità dei dati nelle funzioni di identificazione dei soggetti di imposta e delle basi imponibili, nonché di allineamento e conciliazione delle basi informative disponibili.

Le funzioni di tipo identificativo – come ho appena riferito – sono già disponibili ai sistemi informativi degli enti territoriali, con interrogazione in modalità puntuale e trasmissione di archivi in modalità massiva. Si tratta, però, di avviare in modo sistematico la modalità interattiva e cooperativa da sistema a sistema. In pratica, ogniqualvolta un documento, una dichiarazione, un bollettino di pagamento oppure un avviso di accertamento viene elaborato da un sistema informativo di un ente territoriale, dovrebbe poter essere eseguita in linea una funzione di accesso all'anagrafe tributaria,

intesa come sistema unitario, per verificare la validità dei codici fiscali indicati, associare in modo corretto i dati anagrafici al soggetto a cui si riferiscono, controllare la validità di un identificativo immobiliare e altro ancora.

Funzionalità di questo tipo sono fondamentali per integrare la gestione delle imposte locali con quelle erariali, soprattutto se compartecipate, e per avere nei sistemi dati omogenei. La non corretta identificazione di soggetti di imposta e basi imponibili ha ripercussioni negative sulla gestione dei tributi e sulla qualità dei dati, tanto al centro quanto in periferia, e origina disservizi, con un aggravio dei costi, a parità di immagine, per l'amministrazione, in particolare quando interessano la relazione tra fisco e contribuente.

I servizi identificativi di base potrebbero, a loro volta, essere articolati in sottoservizi. Tale articolazione consentirebbe di personalizzare, attraverso opportuni accordi, le informazioni da rendere disponibili ai diversi enti territoriali, prescindendo dal sistema informativo a cui appartengono i dati.

Riteniamo che, per avviare in tempi rapidi il federalismo, sarà necessario creare un sistema efficace, che garantisca l'effettivo flusso bidirezionale dell'informazione. In questo ambito, l'Anagrafe tributaria, sulla base delle esperienze maturate nel campo degli incroci automatici e attraverso le informazioni contenute nelle proprie banche dati, potrà offrire ai sistemi informativi degli enti territoriali numerosi servizi via rete, anche per l'allineamento dei dati sulla fiscalità, sia quelli utili alla ordinaria attività di gestione delle imposte, sia quelli relativi all'attività di accertamento. Offerti in questa modalità, questi servizi darebbero la possibilità di confrontare, allineare e integrare contemporaneamente i dati posseduti dall'Agenzia delle entrate, dall'Agenzia del territorio e dall'Agenzia delle dogane con quelli posseduti dagli enti territoriali.

Da ultimo, l'Anagrafe tributaria dovrebbe poter rendere disponibile a ogni ente territoriale una specifica banca dati integrata per migliorare l'azione di controllo e per effettuare indagini e analisi di qualsiasi tipo sulla platea dei contribuenti di competenza. In quest'ottica, abbiamo inteso sviluppare la banca dati sulla fiscalità immobiliare che è in corso di finalizzazione presso il Dipartimento delle finanze e che intendiamo, nel futuro, ampliare con ulteriori informazioni presenti nell'anagrafe. Se ricordate, vi avevo parlato di tale banca dati nell'audizione dello scorso marzo. Il progetto è andato molto avanti: la prima fase è corposa – ve la descriverò in dettaglio tra alcuni minuti – ma sarà completata entro la fine dell'anno; si tratta ormai di poche settimane.

Per governare al meglio i tributi, gli enti locali devono disporre di informazioni – come abbiamo osservato all'inizio – e di strumenti conoscitivi per indirizzare e monitorare il proprio sistema delle entrate. L'esigenza, per gli enti locali, è quella di conoscere l'andamento delle entrate per cassa e per competenza e di possedere un quadro di riferimento approfondito della realtà economica in cui operano, allo scopo di poter prevedere e pianificare il gettito futuro e valutare, attraverso informazioni attendibili, l'impatto di eventuali manovre di politica fiscale.

Utilizzando le informazioni presenti nelle banche dati dell'Anagrafe tributaria, possono essere sviluppati strumenti di supporto alle decisioni per il controllo e il governo delle entrate, da rendere disponibili in rete ai sistemi informativi degli enti territoriali. Ci sembra naturale che la progettazione di tali servizi di natura statistica debba poter sfruttare la consolidata esperienza accumulata in questo campo dall'amministrazione finanziaria, che utilizza costantemente i dati dell'anagrafe nelle attività di supporto al Governo e al Parlamento per il monitoraggio e il controllo delle entrate. Si tratta dunque di metodologie consolidate, di cui adesso l'amministrazione centrale dispone, che potrebbero utilmente essere messe a disposizione dei livelli di governo subcentrali.

Come accennato, utilizzando la raccolta dei dati sulle riscossioni ICI ed ISCOP e nella prospettiva di attuazione del federalismo fiscale, il Dipartimento delle finanze ha av-

viato il progetto di creazione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare.

Ve lo descrivo nel dettaglio perché, in realtà, nel corso di questa recentissima esperienza, al Dipartimento abbiamo affrontato in concreto tutte le principali problematiche finora discusse: dal problema della condivisione delle informazioni presenti in banca dati tra l'amministrazione centrale e gli enti territoriali a quello dell'implementazione – si tratta, in questo caso, di implementare l'anagrafe tributaria con informazioni di gestione – e della realizzazione di applicazioni di servizio da rendere poi disponibili agli enti territoriali.

Per quanto riguarda la rilevazione di dati ancora non presenti nell'anagrafe tributaria, abbiamo acquisito i dati puntuali delle riscossioni ICI e li abbiamo successivamente integrati con informazioni, già disponibili in anagrafe, relative alla tassazione degli immobili e ai dati del catasto, riutilizzando alcune attività già svolte – anche di queste vi abbiamo riferito – in collaborazione con l'Agenzia del territorio nell'ambito del progetto Analisi del patrimonio immobiliare. Questa fase del progetto, e quindi l'acquisizione e l'integrazione dei dati delle riscossioni ICI con altre informazioni disponibili in anagrafe, è in fase di completamento.

In secondo luogo, nell'ambito di questo progetto, abbiamo sviluppato una modalità interattiva e cooperativa con i comuni. In prima battuta abbiamo realizzato la comunicazione con i comuni tramite un'area riservata del Dipartimento delle finanze, alla quale gli enti accedevano con il sistema dell'Agenzia delle entrate, il SIATEL, per consentire loro di verificare il dato della riscossione di competenza e comunicare all'amministrazione eventuali correzioni.

In terzo luogo, abbiamo sviluppato uno strumento di analisi dei dati che fornisce una mappatura a livello comunale di tutte le imposte che gravano sugli immobili, sia erariali, sia locali. Con tale strumento sarà possibile monitorare le principali grandezze fiscali e reddituali – questo aspetto è importante – dell'imposizione sui terreni e sui fabbricati presenti sul territorio nazionale, disponendo di elementi conoscitivi sui comportamenti dei contribuenti e associando a ciascun soggetto il suo profilo reddituale, fiscale e patrimoniale.

La disponibilità di dati analitici associati al singolo contribuente dovrebbe consentire di ottenere, attraverso opportune aggregazioni di soggetti omogenei per tipologia, profilo reddituale e settore di attività economica, un quadro dettagliato del tessuto economico e sociale del territorio che si esamina. Anche questa fase del progetto è in via di completamento.

Per il futuro, invece, prevediamo lo sviluppo di un modello di microsimulazione, analogo a quelli che utilizziamo per le imposte erariali, per la stima degli effetti finanziari e delle eventuali proposte di riforma relative alla fiscalità immobiliare, con la possibilità di valutare anche gli effetti redistributivi a livello comunale. L'obiettivo è sviluppare tale modello di microsimulazione entro marzo o aprile e fornire un supporto alla predisposizione dei provvedimenti di riforma.

La finalità ultima è di condividere la banca dati ed eventualmente anche gli strumenti di analisi di dati con gli enti territoriali attraverso la costituzione di un portale sulla rete, che abbiamo immaginato di chiamare Portale del federalismo. Per evidenziare la complessità di questo progetto è interessante descrivere alcune delle attività che sono state svolte per consentire l'integrazione delle informazioni, tralasciando la questione della rilevazione del dato della riscossione in forma elettronica.

Il progetto è riferito a un insieme di imposte importanti nel sistema tributario italiano, ovvero quelle sugli immobili. Il sistema tributario prevede attualmente che gli immobili siano soggetti a imposte o tasse erariali che hanno come presupposto il reddito prodotto, il trasferimento di diritti reali o l'uso in abitazione e l'occupazione. Sono, dunque, diversi i presupposti di imposta del prelievo a livello erariale. A livello locale, invece, gravano sugli immobili un'imposta patrimoniale, l'ICI, e una tassa sull'uso e l'occupazione, la TARSU o la TIA.

Le imposte sugli immobili generano, complessivamente, un gettito pari a circa

43 miliardi di euro, entrate per il 63 per cento derivanti da imposte erariali e, per la restante parte, da imposte locali o regionali. Circa il 97 per cento del gettito complessivo delle imposte che gravano sugli immobili è prodotto da pochi tributi, innanzitutto l'ICI, quindi l'IRPEF, l'IVA, l'imposta di registro, la TARSU o TIA, l'imposta ipotecaria e catastale e, infine, le imposte sul consumo di energia elettrica. Ho allegato, alla fine della mia breve relazione, una tabella dalla quale si evincono tali dati.

Nel progetto, pertanto, ci siamo limitati a considerare i tributi citati, ritenendoli sufficientemente rappresentativi della fiscalità immobiliare complessiva.

Veniamo ai tributi erariali sugli immobili. Le banche dati del sistema informativo della fiscalità contengono tutti gli elementi utili per calcolare il concorso di ogni tributo al gettito complessivo. Tuttavia, per eseguire la distribuzione sul territorio e per calcolare la quota di imposta da attribuire al singolo immobile o, meglio ancora, al singolo soggetto, in alcuni casi è stato necessario procedere ad alcune assunzioni ed eseguire specifiche elaborazioni sui dati. Queste attività – va sottolineato – possono essere svolte in modo efficace solo a livello centrale, sia per una questione di carattere metodologico, cioè per assicurare l'uniformità del metodo di imputazione statistica dei dati, sia per la completezza dei dati a disposizione.

Per apprezzare l'importanza dello svolgimento a livello centrale di tali attività, vi descriviamo quanto, per esempio, è stato necessario fare con riferimento al calcolo della quota di IRPEF da attribuire al reddito degli immobili. L'imposta è applicata in modo indistinto sull'insieme dei redditi prodotti dal soggetto ed è stata, quindi, oggetto di uno specifico calcolo.

Anche con riferimento all'imposta di registro, è stato necessario un lavoro di preparazione dei dati per riuscire a imputare in modo esatto il gettito a ciascun comune, solo nel caso di atti sulla cessione degli immobili, distinguendo gli atti di compravendita dalla registrazione dei contratti di locazione. Per quanto riguarda i primi, infatti, l'esame dei versamenti non permette l'imputazione al singolo comune di competenza, perché nei versamenti risulta solo la provincia in cui è stato eseguito il pagamento; per ricondurre ai comuni l'effettiva competenza rispetto all'ubicazione degli immobili, è stato necessario incrociare il dato del versamento con quello del registro, che contiene ogni dettaglio relativo agli immobili oggetto dell'operazione di trasferimento del diritto reale.

Nel caso della registrazione dei contratti di locazione, che rappresentano una parte importante – il 18 per cento – dell'imposta totale, non essendo disponibile il dato del comune in cui è indicato l'immobile allocato, è stato necessario, invece, ripartire il gettito con metodi statistici. Si rileva quindi che, se eseguita centralmente, l'operazione garantisce l'uniformità di applicazione del criterio di imputazione statistico prescelto.

Se con riferimento ai tributi erariali, di cui in anagrafe tributaria esistono già tutte le informazioni per l'attribuzione del gettito al singolo territorio di competenza, ci sono grosse difficoltà o problemi di carattere metodologico e di elaborazione, emergono ancora maggiori difficoltà sui tributi locali sugli immobili, per i quali non figurano in anagrafe tutte le informazioni disponibili per i tributi centrali.

Ogni limitazione al monitoraggio delle entrate tributarie degli enti locali potrà essere superata solo quando sarà previsto che ogni operazione di riscossione di un tributo regionale o locale sia trasmessa e registrata nelle banche dati dell'Anagrafe tributaria. Tale condizione permetterà di associare il dato del pagamento di ogni tributo al profilo reddituale e al soggetto passivo e di ottenere un quadro organico del tessuto fiscale, economico e sociale a ogni livello territoriale. Come ho già rilevato, un primo passo verso la disponibilità di dati analitici di pagamenti dei tributi locali è stato compiuto dal nostro Dipartimento con la creazione della banca dati delle riscossioni ICI e ISCOP.

Un altro pilastro della fiscalità locale è rappresentato dalla TARSU o dalla TIA. Con riferimento a questi tributi, l'ammi-

nistrazione centrale non solo non dispone di dati puntuali ma, al momento, non dispone neppure delle informazioni necessarie per pervenire a una stima attendibile del gettito comunale e, quindi, nazionale. L'unica fonte informativa disponibile sul gettito prodotto da TARSU e TIA sono, infatti, i dati indicati nei certificati consuntivi del conto di bilancio dei comuni.

In particolare, gli importi relativi alla TIA sono presenti quasi esclusivamente nei bilanci dei comuni che provvedono direttamente alla riscossione della tariffa. Dei comuni che, invece, hanno affidato la riscossione della tariffa all'azienda incaricata di svolgere il servizio, il dato di gettito spesso non è rilevabile, né dal bilancio del comune, né da quello dell'azienda municipalizzata.

Questo problema, perlomeno con riferimento al dato contabile, è risolto per il futuro: la Corte costituzionale, con sentenza n. 238 del 24 luglio del 2009, ha definito la TIA un vero e proprio tributo e, pertanto, sarà obbligatoria l'inclusione del relativo dato di gettito nei certificati di bilancio. Per il pregresso, evidentemente, il problema resta invece aperto.

Rimane viva, in generale, la necessità di integrare nel sistema dell'anagrafe anche i dati puntuali relativi a questi tributi e auspichiamo che la recente esperienza del Dipartimento delle finanze con riferimento ai dati della riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possa essere di aiuto.

Da questo progetto emergono diverse indicazioni. Con riferimento alla completezza e alla qualità dei dati, si rileva che le riscossioni ICI e ISCOP per gli anni 2007-2008 sono pervenute da circa 6.900 comuni. Si tratta dell'85 per cento del totale: è, quindi, un buon risultato. Tuttavia, è opportuno valutare le azioni da intraprendere per tendere all'obiettivo della completezza massima, ovvero ad avere in anagrafe o in banca dati il cento per cento dei dati delle riscossioni.

Anche sotto il profilo dell'accuratezza, della coerenza e dell'attualità dei dati pervenuti, è necessario lavorare per ottenere livelli di qualità più elevati. In linea generale, sarà decisivo far maturare nei comuni – è un problema culturale – la consapevolezza del loro stesso interesse nel trasmettere i dati all'anagrafe tributaria in modo completo, preciso e tempestivo, collegando il costo che essi devono sostenere per la trasmissione del dato completo, preciso e tempestivo con il beneficio che possono ottenere attraverso i servizi per il governo e la gestione dei propri tributi che l'amministrazione centrale può rendere disponibili.

Il concetto di completezza dovrebbe essere poi riferito anche a tutti i profili conoscitivi – regolamenti e delibere – utili a individuare le modalità applicative dei tributi come deliberate dagli enti territoriali. Ciò avviene già relativamente all'addizionale comunale all'IRPEF, ma tali informazioni dovrebbero essere acquisite in maniera più completa.

Il progetto ha consentito di comprendere le esigenze della periferia e ha mostrato quanto sia importante organizzare in modo organico un canale interattivo unico con gli enti territoriali. Ci sembra importante che si preveda l'istituzione di gruppi di lavoro che possano meglio indirizzare le attività che si intendono svolgere.

Inoltre, il progetto ha indicato la necessità di proseguire nelle attività di miglioramento della qualità delle banche dati collegate: rilevanti a tal fine sono quelle del catasto e delle conservatorie.

Il progetto ha anche mostrato – e l'esperienza l'ha confermato – che molte difficoltà che si incontrano nella rilevazione e nella qualità dei dati dipendono in modo cruciale dai metodi utilizzati per il versamento delle imposte. È una conclusione molto importante: occorre razionalizzare le modalità di riscossione dei tributi locali e spostarsi verso un'utilizzazione massiva dei metodi di versamento analoghi all'F24, che permettano la completa tracciabilità del soggetto e degli importi pagati e una loro trasmissione al sistema informativo centrale dello Stato da parte di tutti i soggetti autorizzati a ricevere i pagamenti degli enti impositori, ivi inclusi le tesorerie e gli enti medesimi. Solo risolvendo i problemi alla radice è

possibile organizzare un sistema interattivo della fiscalità efficiente e funzionale.

Il progetto ha poi mostrato l'importanza della correlazione tra le informazioni rilevate a livello di singolo contribuente e le risultanze delle corrispondenti voci di bilancio degli enti territoriali.

Infine, è stato naturale osservare che gli strumenti di analisi sviluppati sembrano utili per l'indirizzo delle attività di contrasto all'evasione e che, per massimizzare i vantaggi, è necessario raccordare questo lavoro con quello svolto dall'Agenzia delle entrate per quanto riguarda l'attività di accertamento.

In conclusione, per contenere la spesa, semplificare gli adempimenti del contribuente e realizzare i nuovi servizi precedentemente descritti, sarebbe opportuno, in fase di attuazione del federalismo fiscale, avviare uno specifico progetto di cooperazione informatica tra anagrafe tributaria e sistemi informativi degli enti territoriali, che risponderebbe all'esigenza di integrare in una piattaforma tecnologica unitaria l'operatività dei diversi attori del decentramento amministrativo e fiscale.

Il pericolo da evitare, sin dalla fase iniziale, è che l'autonomia delle diverse strutture tecniche porti ciascun sistema informativo ad avvalersi di tecnologie proprie, senza tener conto dell'interoperabilità. Per ovviare a ciò, il progetto di cooperazione informatica dovrebbe definire regole standard infrastrutturali e di colloquio.

In questo contesto si inseriscono il progetto di cooperazione applicativa avviato dalla Direzione per il coordinamento del sistema informativo della fiscalità e le azioni intraprese nell'ambito dell'interoperabilità, sviluppate in coerenza con quanto previsto per il sistema pubblico di connettività, di cui al decreto legislativo n. 82/2005, il cosiddetto codice dell'amministrazione digitale.

L'interoperabilità e la cooperazione attraverso il sistema pubblico di connettività garantiscono processi coordinati e armonici di trattamento tra differenti sistemi informativi basati su accordi sullo scambio di funzionalità. Il modello di riferimento è un'architettura di servizi basata su tecnologie *web service*, che stabilisce tra i sistemi partecipanti alla cooperazione relazioni di servizio con notevoli vantaggi, quali, per esempio, interfacce che rendono possibile lo scambio salvaguardando qualità e sicurezza, scelte implementative indipendenti per le funzionalità applicative e infrastrutturali dei sistemi cooperanti, perfetta aderenza alle esigenze di autonomia gestionale dei sistemi informativi rispetto a quelle di economia e di controllo della spesa pubblica.

In questo ambito, sono state già predisposte dal Dipartimento delle finanze, unitamente agli altri attori della fiscalità erariale, le linee guida e le regole per l'interoperabilità e la cooperazione interna ed esterna all'anagrafe tributaria, che sono, come voi sapete, al vaglio dei competenti organi legislativi.

Le linee guida sono uno strumento indispensabile per il disegno dei ruoli e delle responsabilità nell'uso dei servizi dei dati dell'anagrafe tributaria. L'accuratezza e la completezza dei dati sono essenziali per l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa degli enti territoriali.

L'obiettivo, per il Dipartimento, entro il 2011 – quindi entro i prossimi due anni – è quello di operare per macrofasi, con la definizione di servizi e forniture di dati secondo modelli di responsabilità e ruoli da condividere e codificare nelle regole attuative della cooperazione applicativa.

Con lo sviluppo della cooperazione applicativa, tracciato in questo modo, diventano centrali le tematiche della sicurezza. Il patrimonio gestito dall'Anagrafe tributaria ha valore strategico per il Paese e, da tempo, l'anagrafe si è dotata di un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni basato su norme e direttive della legislazione italiana e conforme agli standard di pertinenza utilizzati in ambito internazionale.

In tale contesto, nel prossimo biennio sarà avviata l'unificazione dei criteri di accesso e sarà formalizzata una politica di sicurezza per le identità federate uniforme e condivisa per l'intero sistema della fiscalità, con la separazione di ruoli e re-

sponsabilità per gli utenti interni ed esterni, che in questo caso sono gli enti territoriali.

In tal modo, nella fase attuativa del federalismo, si potrà fare riferimento – questo è il nostro auspicio – a un'infrastruttura informatica comune e condivisa, attraverso cui applicazioni appartenenti a sistemi diversi scambino dati per la gestione del fisco.

Nella piattaforma saranno accessibili funzioni automatiche elementari, che potranno essere richiamate, combinate e riusate attraverso la rete per gestire determinati processi operativi. Il senso essenziale dell'uso della modalità della cooperazione applicativa è proprio quello di garantire l'accesso e la fruizione di servizi disponibili a livello centrale indipendentemente dagli standard e dai livelli dei sistemi operati localmente. L'enorme vantaggio è proprio quello di mettere in comune la logica attraverso la quale le informazioni possono essere richiamate, combinate e riusate attraverso la rete, ognuno secondo i propri sistemi. Si tratta, quindi, di una modalità di colloquio tra sistemi, coerente con l'attuazione del federalismo. Dal punto di vista tecnico, i servizi saranno caratterizzati dall'essere svincolati dalle architetture e dai singoli ambienti operativi, ma con essi logicamente integrabili. Nell'attuazione del federalismo fiscale, in cui dovranno colloquiare, scambiare dati e interagire migliaia di sistemi informativi, realizzati ognuno con una logica prioritaria, questo ci sembra un prerequisito fondamentale.

Lo sviluppo e la gestione del percorso appena illustrato richiedono, ovviamente, una convinta e forte adesione da parte degli enti territoriali, che negli anni hanno invece tentato, in alcuni casi, percorsi autonomi, con investimenti di proprie risorse, non sempre riuscendo a conseguire i risultati desiderati, nell'assenza di un approccio strutturato e di una regia complessiva su questi temi da parte dell'amministrazione centrale.

L'occasione del federalismo ci sembra fondamentale per riordinare l'intera materia, a patto che siano chiarite fin da subito e in modo condiviso le linee complessive per l'integrazione e la cooperazione del sistema della fiscalità federalista, nonché i ruoli e i compiti organizzativi e le responsabilità delle iniziative, delle scelte e della loro attuazione.

PRESIDENTE. Professoressa, la ringrazio per la puntuale e precisa relazione. Abbiamo solo pochi minuti, poiché alle 9.30 ci sono votazioni alla Camera.

Per il dettaglio con cui sono state fornite le informazioni, riterrei, se siete d'accordo, di aggiornare la seduta, in modo tale che possiamo rileggere con calma il documento. Questa seduta merita senz'altro un approfondimento.

GIULIANO BARBOLINI. Se è stato già predisposto anche un disegno dell'architettura del sistema, sarebbe interessante poterlo avere.

PRESIDENTE. Restiamo d'intesa che la professoressa ci manderà ulteriore documentazione.

GIULIANO BARBOLINI. Se fosse possibile anche operare una prefigurazione, dal vostro punto di vista, o un *range* di previsioni di tempi e di costi per l'implementazione e per la messa a regime del sistema, sarebbero dati per noi interessanti.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
l'11 giugno 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0008430