

carsi in un contesto di leale collaborazione e di pari dignità tra Stato, regioni ed enti locali (cfr. l'audizione del 22/06/05).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione — che si è articolata in quattordici audizioni — è emerso in linea generale che l'attuazione del federalismo fiscale, comportando la realizzazione di un sistema della fiscalità allargata, è un processo che non può prescindere dall'uso della tecnologia informatica e quindi rappresenta l'occasione per mettere a disposizione degli enti locali il patrimonio di conoscenze e di dati dell'Anagrafe tributaria.

Dal complesso delle audizioni effettuate è stato infatti possibile acquisire una significativa mole di elementi informativi e spunti di riflessione sulle prospettive e sulle problematiche esistenti in materia di integrazione ed interoperabilità tra i sistemi informatici tributari delle amministrazioni centrali e locali.

L'attuazione del federalismo fiscale permetterà, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, di acquisire informazioni utili alla crescita dell'autonomia tributaria di regioni, province e comuni, nonché realizzare nuove soluzioni tecniche ed organizzative che potranno risultare funzionali al processo di attuazione del nuovo decentramento definito dalla recente riforma costituzionale, la quale appunto conferisce particolare rilievo al ruolo di regioni ed enti locali quali centri di erogazione della maggiore parte dei servizi rivolti ai cittadini ed alle imprese.

Nella realizzazione di un sistema più omogeneo si renderà peraltro necessaria una più incisiva e reciproca collaborazione tra Stato ed enti territoriali, attraverso l'analisi delle informazioni disponibili, la verifica e la misura della qualità delle stesse, anche al fine di evitare eventuali duplicazioni o sovrapposizioni strutturali e funzionali. È emerso, infatti, come l'attuazione del federalismo fiscale rappresenti un processo delicato e complesso che richiede massima attenzione ai costi, un forte coordinamento fra i diversi enti coinvolti e un monitoraggio costante della qualità dei servizi forniti ai contribuenti nella fase di transizione.

In particolare, appare necessario, proprio in coerenza con il decentramento delle entrate oltre che delle spese in termini di funzioni e compiti, predisporre una chiara strategia per consentire agli enti locali di partecipare alla formazione dei dati prima ancora di essere utenti dell'anagrafe tributaria e, più in generale, del sistema informativo integrato.

A tal fine (anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante l'istituzione del Codice dell'amministrazione digitale) si ritiene utile suggerire — riproponendo in tal modo un metodo partecipativo e di concertazione già prospettato dalla Commissione in occasione della precedente indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria — la necessità di dare vita ad una sorta di « cabina di regia », rappresentativa di tutte le tipologie di enti

coinvolti che, in modo collegiale, definisca azioni ed interventi da fare, tempi e costi e garantisca il monitoraggio dei risultati.

La creazione di un tale organismo collegiale potrebbe peraltro — nella specifica materia tributaria — avere un ruolo propulsivo nei confronti della Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività che, a norma dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse, promuovendone altresì la cooperazione applicativa.

L'opportunità di pervenire ad un organismo di raccordo e confronto tra le esigenze locali e quelle dell'amministrazione centrale trova una ulteriore ragione anche nella circostanza — intervenuta durante lo svolgimento dell'indagine conoscitiva — della fusione per incorporazione di SOGEI IT da parte di SOGEI.

Al riguardo si sottolinea come a seguito di tale decisione — che, di fatto, ha determinato la scomparsa del soggetto tecnico funzionalmente preposto ad attività di consulenza e supporto nello sviluppo dei sistemi informativi per enti e istituzioni locali — si renderà necessario, nell'ambito della struttura organizzativa di SOGEI, configurare uno specifico settore che abbia la funzione di braccio operativo nell'integrazione tra sistemi centrali e periferici, al fine di preservare il patrimonio di *know how* originariamente detenuto da SOGEI IT, evitandone la dispersione, nonché adottare una strategia aziendale tale da agevolare occasioni di *partnership* con le realtà locali, arrivando finanche a favorire per le stesse la possibilità di forme di partecipazione azionarie al capitale di SOGEI, anche in virtù di una disponibilità — seppur informale — manifestata in tal senso dai rappresentanti degli enti locali (segnatamente dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome) nel corso della seduta del 26 gennaio 2005.

L'indagine effettuata ha fatto anche emergere che la normativa alla base degli scambi informativi fra centro — segnatamente Ministero dell'economia e delle finanze — ed enti territoriali non è riconducibile ad un quadro di insieme omogeneo e strutturato. Le varie norme in effetti si sono sovrapposte nel tempo principalmente per rispondere allo specifico problema da risolvere; nella sostanza, ogni flusso informativo è stato regolamentato ad *hoc*, prescindendo spesso da quanto disposto per la gestione dei flussi affini.

In tal senso si ritiene che la pubblicazione del Codice dell'amministrazione digitale, che stabilisce i principi fondamentali per l'unitarietà del contesto in cui attuare l'accesso e lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni, costituendo in tal modo una sorta di « Costituzione » per il mondo dell'informatica pubblica, possa rappresentare l'occasione per ricondurre — anche attraverso l'emanazione di uno specifico testo unico di riordino della materia — l'attuale frammentazione normativa all'interno di una cornice unitaria.

Nella valutazione dell'esistente, può affermarsi che già attualmente lo scambio di dati tra centro e periferia si presenta intenso ed articolato, trovando peraltro conferma nell'eccellenza del *know-how* tecnologico ed organizzativo messo a disposizione dalla SOGEI nella sua qualità di *partner* dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, i due sistemi d'interscambio SIATEL dell'Agenzia delle entrate e

SISTER dell'Agenzia del territorio offrono agli enti territoriali un'ampia gamma di servizi per lo scambio di flussi informativi.

All'interno di SIATEL, infatti, lo strumento che consente di allineare l'anagrafe comunale a quella dei codici fiscali sta dando, secondo i dati forniti, dei risultati apprezzabili, soprattutto nella corretta distribuzione a tutti gli assistiti della Tessera sanitaria, consentendo alle Aziende sanitarie locali di realizzare consistenti risparmi con la cancellazione dai loro archivi di soggetti duplicati, non più residenti o deceduti. L'esperienza accumulata in questo servizio, inoltre, potrà essere utilizzata per progettare e realizzare servizi simili per l'allineamento di altre tipologie di banche dati fiscali.

Per quanto riguarda l'Agenzia del territorio, oltre a SISTER, è in avanzata sperimentazione e in fase di rilascio il servizio (progetto SIGMATER) che rende disponibili in linea ai comuni gli archivi del Catasto.

Per l'immediata prospettiva, dalle audizioni effettuate si ritiene di poter individuare tre principali aree d'intervento sulle quali intensificare un rapporto di collaborazione ed interscambio tra Anagrafe tributaria centrale e sistema delle autonomie locali:

1) l'allineamento fra archivi centrali e periferici dei dati sugli immobili per ridurre l'evasione di ICI e TARSU, agevolando i controlli riguardanti la fiscalità immobiliare affidata ai comuni, anche nella prospettiva del passaggio delle funzioni catastali agli stessi;

2) l'estensione della disponibilità, per anno finanziario, di strumenti utili a monitorare l'andamento delle imposte erariali sul territorio di competenza al fine di evitare le cosiddette « manovre al buio »; in particolare, risulta di estrema importanza la conoscenza dell'andamento dell'IRAP per le regioni e dell'IRPEF per i comuni, al fine di individuare, con sufficiente approssimazione, il gettito della relativa addizionale;

3) la sperimentazione di incroci fra dati centrali e dati detenuti dagli enti locali per verificare l'apporto che questi ultimi possono dare alla riduzione dell'evasione.

Da un punto di vista operativo sarà quindi necessario prestare attenzione ai seguenti aspetti, perseguendone il perfezionamento:

a) lo scambio tempestivo e bidirezionale tra centro e periferia di gettiti ed imponibili per attuare in modo efficace ed equo l'attribuzione e la redistribuzione delle risorse fiscali;

b) l'avvio di automatismi volti ad integrare ed allineare le informazioni possedute al centro e in periferia su soggetti ed oggetti di imposta, con l'estensione, per quanto possibile, delle applicazioni e dei modelli tecnico-organizzativi adottati al centro; ciò in quanto — oltre a soddisfare le più volte richiamate esigenze di omogeneità — le fasi del processo di gestione del tributo amministrato, al di là del tipo, sono simili (informare il contribuente, determinare l'imponibile e calcolare l'imposta, versare il dovuto, abbinare i pagamenti, accertare l'evasione);

c) la produzione di liste selettive tramite incroci fra dati posseduti al centro e dati posseduti in periferia per promuovere la partecipazione degli enti locali all'attività di accertamento;

d) proprio nella fase di costruzione del sistema informativo fiscale di tipo federale, caratterizzato da significative aree di autonomia da parte delle regioni e degli enti locali, si pone l'esigenza di evitare, attraverso un'efficace coordinamento degli aspetti procedurali e informatici, che esso si trasformi in un ginepraio inestricabile per cittadini ed operatori. In altri termini, occorre assicurare la semplicità del sistema sia per gli enti utenti che per i contribuenti i cui dati confluiscono in esso.

Dalle audizioni svolte è risultato come in taluni casi gli enti territoriali partecipano ai costi dei servizi stipulando convenzioni onerose con l'amministrazione centrale, e come ciò per i piccoli comuni — che nel nostro Paese sono circa 5.900 — possa costituire un problema di carattere finanziario. Detta circostanza, unitamente all'altra criticità emersa relativa alla diversità e talvolta alla scarsità di tecnologie e competenze professionali attualmente presenti negli uffici tributi degli enti locali, dovrebbe suggerire l'adozione di modalità operative nuove e più efficienti.

Tra queste appare valida alla Commissione quella della gestione associata dei sistemi informativi — indicazione peraltro contenuta nella Relazione della Corte dei Conti su « L'automazione delle contabilità, delle funzioni e dei servizi negli enti locali », trasmessa al Parlamento il 18 giugno 2003 — la quale in effetti si configura come una modalità da cui gli enti locali, *in primis* i comuni più piccoli, possono trarre benefici non solo in termini di ripartizione dei costi finanziari per l'attivazione di servizi, ma anche in termini di superamento di una situazione che vede, come detto, le strutture locali alquanto differenziate in termini di risorse umane e tecnologiche preposte alla gestione delle imposte locali e al conseguente trattamento e identificazione dei dati di tutti i contribuenti.

Al riguardo, va sottolineata l'esigenza che l'acquisizione delle soluzioni tecniche e procedurali appropriate da parte degli enti territoriali avvenga, d'intesa con le associazioni delle autonomie, in una logica di mercato, fermi restando i requisiti tecnici di interconnessione ed interoperabilità. Pertanto, dovrebbero essere contrastate eventuali tendenze monopolistiche ed escluse soluzioni obbligate. La logica deve essere sempre quella del mercato aperto e della concorrenza: il servizio offerto da un gestore tecnologico centrale può costituire la migliore opportunità, ma non l'unica.

Sembra inoltre opportuno sottolineare come la Commissione, nel corso dell'attività conoscitiva svolta, abbia posto particolare attenzione a che, nella configurazione e disciplina dei sistemi informativi preposti allo scambio di dati ed informazioni tributarie tra centro e periferia, siano sempre rispettate le prescrizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali, nonché quelle di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale. In sostanza si

ritiene utile raccomandare che le modalità inerenti lo scambio di dati tra amministrazioni pubbliche debbano siano sempre improntate al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali.

D'altra parte, nel contesto più generale dell'*e-government*, l'importanza e la necessità di perseguire un contemperamento tra l'esigenza della diffusione dei dati e quella della tutela della riservatezza trova riscontro anche nella recente giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda a tal proposito come da parte della Consulta vi sia stato un chiaro indirizzo in tal senso nella sentenza n. 271 del 23 giugno 2005, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna del 24 maggio 2004, n. 11, « *Sviluppo regionale della società dell'informazione* », nella parte in cui prevedeva la emanazione di un regolamento regionale per la disciplina della cessione dei dati a privati e a soggetti pubblici al fine di fornire la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi (articolo 12), e nella parte in cui, prevedendosi l'istituzione del Sistema informativo regionale (SIR), si ometteva il richiamo alle garanzie e ai limiti previsti dal Codice in materia di protezione dei dati personali (articolo 13 comma 1).

Tale pronuncia della Corte, che si richiama, come detto, alle disposizioni concernenti la tutela dei dati personali, può in effetti rappresentare a giudizio della Commissione un punto di riferimento anche nell'ambito dei processi di interscambio di flussi informativi di tipo fiscale ed economico, siano essi finalizzati alla fluidificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, al contrasto del mancato adempimento dell'obbligo tributario o ad una efficiente programmazione e gestione delle risorse finanziarie.

Ciò sembrerebbe peraltro confermare – il che costituisce motivo di apprezzamento da parte della Commissione – come, nell'ambito della specifica materia tributaria, occorra sempre tenere presente l'equilibrio tra le esigenze di riservatezza e quelle di conoscenza.