

**Doc. XVII-bis
n. 3**

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

nella seduta del 26 maggio 1999

(Relatore Alfredo MANTICA, senatore)

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*svolta nelle sedute del 17 giugno, 24 giugno, 1° luglio, 8 luglio,
29 luglio, 30 settembre, 26 novembre dell'anno 1998 e del 3 febbraio,
17 febbraio, 3 marzo, 24 marzo e 26 maggio dell'anno 1999*

SU

**IL RUOLO DELLE TECNOLOGIE INFORMATICHE
NELLA RIFORMA DEI SISTEMI TRIBUTARI**

*(Articolo 48, comma 6, del Regolamento del Senato e articolo 144, comma 3,
del Regolamento della Camera dei deputati)*

—————
Trasmesso alle Presidenze delle Camere il 27 maggio 1999
—————

PAGINA BIANCA

INDICE

Lettera di trasmissione del Presidente della Commissione al Presidente del Senato della Repubblica	Pag. 4
Lettera di trasmissione del Presidente della Commissione al Presidente della Camera dei deputati	» 5
Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari	» 7
INTRODUZIONE	» 7
1. <i>Sintesi delle audizioni</i>	» 9
2. <i>L'importanza del sistema informativo e dell'IT (information technology) nel processo di riforma del sistema fiscale</i>	» 13
3. <i>L'ipotesi individuata</i>	» 17
ALLEGATO 1 - <i>Il governo dell'informatica</i>	» 20
ALLEGATO 2 - <i>L'organismo di diritto pubblico</i>	» 21
ALLEGATO 3 - <i>Documento approvato nella seduta del 29 lu- glio 1998, a conclusione del primo ciclo di audizioni</i>	» 23
ALLEGATO 4 - <i>Sopralluogo in Olanda e Germania (sintesi delle audizioni)</i>	» 33
ALLEGATO 5 - <i>Sopralluogo in Spagna (sintesi delle audi- zioni)</i>	» 71



Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

IL PRESIDENTE

Roma, 27 maggio 1999
prot. nr. 64/99

Onorevole Presidente,

Le trasmetto il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari.

Detto documento è stato approvato dalla Commissione nella seduta del 26 maggio.

Deferenti saluti.

Alfredo Mantica

Onorevole
Sen. Nicola Mancino
Presidente del
Senato della Repubblica

ROMA



Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

IL PRESIDENTE

Roma, 27 maggio 1999
prot. nr. 65/99

Onorevole Presidente,

Le trasmetto il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari.

Detto documento è stato approvato dalla Commissione nella seduta del 26 maggio.

Deferenti saluti.

Alfredo Mantica

Onorevole
Luciano Violante
Presidente della
Camera dei Deputati

ROMA

PAGINA BIANCA

IL RUOLO DELLE TECNOLOGIE INFORMATICHE NELLA RIFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

INTRODUZIONE

Alla Commissione non spetta, in sede di indagine conoscitiva ed ai sensi del Regolamento, «di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazione di responsabilità» ma solo di «acquisire notizie, informazioni e documentazioni» (articolo 48, comma 1, del Regolamento del Senato). D'altra parte se l'indagine si risolvesse in esercitazione teorica o, peggio, nella elencazione di norme e fatti che ricalchino e dunque tendano a ribadire l'esistente non avrebbe alcuna utilità: è necessario che da essa emergano con chiarezza linee operative. Spetterà poi al Parlamento ed al governo assumere la responsabilità della scelta secondo i livelli decisionali che competono in quelle sedi.

Sempre con riguardo alla concretezza e operatività delle conclusioni, l'indagine si svolge a legislazione invariata, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 431, che prevede l'affidamento in concessione delle attività connesse al sistema informativo – considerato strumento di preminente rilevanza per l'interesse dello Stato anche sotto il profilo della sicurezza e della segretezza – a società aventi comprovata esperienza pluriennale in materia di sistemi informativi complessi. A giudizio del Ministro, e la Commissione non ha motivi per discostarsi da questa interpretazione, la disposizione di legge vale a statuire la peculiare collocazione pubblicistica dell'anagrafe tributaria, per modificare la quale sarebbe pertanto «necessario un nuovo intervento legislativo» (audizione del 30 settembre 1998).

La interpretazione appena richiamata permette di cogliere un profilo alto, e non reversibile, della recente «storia informatica» del Ministero delle finanze, che con il passaggio dal sistema dell'appalto a quello delle concessioni ha visto un progressivo ampliamento dei poteri discrezionali della società affidataria, man mano che i compiti si sono affrancati da quelli iniziali, quando la società specializzata aveva il compito predeterminato di attribuire il codice fiscale a tutti i contribuenti ed impiantare e realizzare nuove procedure di base per gli uffici.

Una volta soddisfatti questi adempimenti la società affidataria – vuoi per lo stimolo riveniente dal vivo confronto con il mercato dell'informatica vuoi, sul lato opposto, per l'esperienza acquisita nel riconvertirsi a compiti intensamente pubblicistici (come quello della lotta all'evasione fiscale) – ha accumulato un patrimonio di specializzazioni e professionalità che, secondo il riconoscimento che viene anche dall'esterno dell'Amministrazione finanziaria, non è almeno a breve termine sostituibile.

L'*excursus* appena tratteggiato, per i molteplici aspetti e le convenienze che in esso si riassumono, porta a considerare in una luce diver-

sa, più critica ed oggettiva, l'alternativa rappresentata dalla possibilità – che la normativa vigente, stando almeno alla lettera delle disposizioni, consentirebbe in astratto di utilizzare – di rivolgersi per la selezione della ditta affidataria al sistema dell'asta pubblica, come quello che offre, in situazioni di normale avvicendamento caratterizzate da molteplicità degli operatori, le maggiori garanzie per «l'abbattimento dei costi». Ma non è certo questa la situazione in cui versa il mercato dell'anagrafe tributaria; sarebbe pertanto irrealistico, proprio per l'altissima concentrazione che si manifesta dal lato dell'offerta, dare per scontato che il regime complessivo dei costi, comprensivo di quelli successivi all'aggiudicazione, si risolva in economie di gestione.

Il sistema dell'asta pubblica tra l'altro non risolverebbe l'attuale problema che vede la società affidataria SOGEI, recentemente transitata insieme alla Società detentrica della maggioranza delle azioni (FINSIEL) nel gruppo privato della TELECOM, operare ovviamente come tutte le società private, nel senso che essa non opera esclusivamente per l'anagrafe tributaria, i suoi utili netti si collocano in una curva ascendente rispetto alle altre società partecipate dalla FINSIEL ed è tenuta a devolverne (sottraendoli al reinvestimento per il necessario ammodernamento tecnologico, che incessantemente si impone per il settore dell'informatica) una larga parte alla stessa FINSIEL.

Le argomentazioni invocate dall'Amministratore delegato della FINSIEL non sono sembrate fornire elementi significativi al riguardo.

Il presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), professor Guido Rey, anche sulla scorta delle considerazioni che precedono, ha prospettato una diversa linea operativa che fa leva sulla opportunità, per non dire la necessità, che le pubbliche amministrazioni ritrovino una loro unità attraverso una rete di sistemi informativi integrati, unità che a suo giudizio non comprometterebbe e, anzi faciliterebbe un uso flessibile delle informazioni permettendo inoltre anche un loro continuo riutilizzo nell'ottica di evitare la duplicazione e la dispersione dei dati. A questo fine egli ha sostenuto, nel corso della seconda audizione in data 3 febbraio 1999, l'urgenza di procedere in tempi ragionevolmente stretti alla preparazione di un nucleo di dirigenti amministrativi, e non solo informatici, in grado di assumere funzioni di vera e propria direzione complessiva dei processi (amministrativi e informatici). La opzione indicata è pertanto quella della cosiddetta «unità dedicata» in seno all'Amministrazione (struttura interna o esterna, al limite anche una società di proprietà del Ministero), la quale deve essere in grado di decidere a monte dei processi «se fare o comprare», perché solo una volta soddisfatta questa condizione di base sarà poi possibile affrontare i rimanenti problemi di carattere esecutivo.

Si è fatto però osservare da parte della Commissione che il problema della formazione, in seno al corpo dirigenziale del Ministero, di una specifica professionalità nel campo dell'informatica – in astratto condivisibile – sia essenzialmente dovuta alla difficoltà, pressoché insormontabile, di riconvertire una cultura prevalentemente giuridica in una cultura manageriale in grado di intervenire ed orientare processi che si svolgono rapidamente, per di più in settori qualitativamente diversi da quelli

finora oggetto di applicazione prevalente da parte dei dirigenti amministrativi. Né si può disconoscere l'ulteriore problema della promiscuità dei livelli retributivi, dal momento che è difficile pensare, che i livelli retributivi non tengano conto, su un piano competitivo con i settori privati, del nuovo carico di funzioni che l'Amministrazione è chiamata a svolgere.

La scadenza della concessione, giugno 2001, la riforma del Ministro delle finanze, con decreto legislativo in attuazione della delega Bassanini, e la riforma in atto nel settore tributario hanno rappresentato, nella loro concatenazione, gli stimoli e le opportunità che hanno indotto la Commissione ad avviare un'indagine conoscitiva al fine di indicare ipotesi di linee operative diverse per l'anagrafe tributaria.

Questo documento - il quale prefigura una allocazione per l'anagrafe che a giudizio della Commissione dovrà risultare radicalmente innovato rispetto all'attuale ed ovviamente coniugarsi con le altre due importanti riforme in atto - costituisce la sintesi del lavoro svolto e viene presentato alle Commissioni di merito di Camera e Senato per verificarne l'impianto in modo da offrire a Parlamento e Governo elementi per le decisioni che dovranno assumere nelle competenti sedi.

1. Sintesi delle audizioni

Nel periodo settembre 1998 - aprile 1999 l'attività conoscitiva della Commissione ha riguardato il funzionamento dell'anagrafe tributaria in altri Paesi, con particolare riferimento ai Paesi della Comunità europea, e ai modelli che altre amministrazioni italiane hanno approvato nell'ambito dell'applicazione dell'*information technology* ai loro processi e obiettivi.

Qui di seguito si riporta una sintesi delle audizioni che, insieme alla relazione del luglio scorso, costituisce il quadro conoscitivo a disposizione della Commissione per redigere il documento conclusivo dell'indagine.

Nel corso dell'audizione del settembre ultimo scorso, il ministro delle finanze Vincenzo Visco, raccordandosi alla relazione base predisposta dalla Commissione nel luglio dello scorso anno (allegato 3), ha posto l'accento sulla «rilevanza strategica» che nel disegno riformatore dell'Amministrazione «rivestono la modernizzazione, il potenziamento e il continuo aggiornamento degli strumenti operativi a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, tra i quali quelli informatici sono senza dubbio tra i più potenti e incisivi». Il Ministro, dopo aver ricordato che la riforma fiscale del 1997 «sta dispiegando positivi risultati e ha costituito il banco di prova importante per SOGEI e per saggiarne le capacità di operare in *partnership* con l'Amministrazione finanziaria», ha dato atto sia al rinnovato vertice dell'Amministrazione sia al nuovo *management* di SOGEI di «aver impresso un vitale impulso al cambiamento» e al raggiungimento degli importanti obiettivi fissati dalla riforma.

È comunque opinione del Ministro, così come emerso anche in altre audizioni, che nel corso degli anni si sia venuto configurando di fat-

to tra l'Amministrazione finanziaria e SOGEI un vero e proprio rapporto di *outsourcing* «sempre più pervasivo, rispetto al quale sempre meno l'Amministrazione è risultata all'altezza di esercitare la sua funzione di guida e di controllo». SOGEI quindi, a parere del Ministro delle finanze, è venuta progressivamente «a svolgere anche compiti di progettualità e proposta e, in assenza di stimoli da parte dell'Amministrazione, si è sostituita all'Amministrazione stessa nell'elaborazione delle strategie e dei programmi operativi, mentre la quasi totalità delle risorse sono patrimonio dell'Amministrazione finanziaria».

Riferendosi poi in particolare alla prossima scadenza della concessione e ai possibili scenari e opzioni che si pongono al riguardo, il Ministro ritiene che la soluzione dovrà essere ricercata in modo da «assicurare che l'intero Sistema informativo del settore tributario si sviluppi secondo un'architettura unitaria che integri strettamente i sottosistemi facenti capo alle diverse banche operative del Ministero (inclusa la Guardia di finanza) il cui governo strategico risponda pienamente al corretto esercizio dei poteri di indirizzo politico di Amministrazione e di controllo istituzionalmente previsti». In questa logica va considerata anche la necessità di evitare, nell'attuazione del federalismo fiscale, duplicazioni e mantenere un quadro di insieme dei flussi informativi.

Per quanto attiene il ricorso allo strumento delle gare aperte ad una pluralità di offerenti, il Ministro mette in evidenza i rischi che un cambio di gestione radicale dell'anagrafe tributaria potrebbe generare in termini di disfunzioni e arresti nel processo riformatore in atto, anche se ritiene probabile che lo strumento delle gare possa consentire almeno in origine economie di gestione; a questo proposito, nella scelta tra le soluzioni possibili, il Ministro ritiene che occorrerà considerare che l'attuale fornitura di servizi all'Amministrazione finanziaria da parte della concessionaria è caratterizzato da una forte attività di consulenza.

Il presidente dell'AIPA, professor Guido Rey – ascoltato dalla Commissione nel mese di febbraio – ha ricordato come tra le competenze dell'organismo da lui presieduto vi sia anche quella di svolgere un'attenta analisi dei costi – benefici nel rapporto tra Amministrazione e fornitori di servizi informatici. Ha inoltre sollecitato la Commissione a prendere in considerazione l'ipotesi che l'Amministrazione si doti rapidamente di un nucleo di alta professionalità per la direzione dei processi informatici e che «si debba porre in essere una vera e propria unità dedicata a funzioni di comando per l'informatica con interfaccia nelle singole direzioni generali o agenzie». Concludendo il suo intervento in Commissione, il professor Rey ha affermato di ritenere inopportuna la ipotesi di delegare a strutture esterne o ad agenzie la direzione strategica dell'informatica che è invece propria dell'Amministrazione centrale.

Il dottor Romano, direttore generale delle entrate del Ministero delle finanze – ascoltato nel febbraio scorso nel corso dell'audizione di una delegazione del comitato centrale di coordinamento dell'informatica del Ministero – ha concordato con quanto emerso in altre audizioni in merito al fatto che per il futuro occorra ricondurre l'azione strategica sull'informazione all'interno del Ministero delle finanze. Ha inoltre individua-

to nella stabilità, nell'alta professionalità e nella capacità di compenetrarsi negli obiettivi strategici dell'Amministrazione i requisiti del *partner* informatico dell'Amministrazione, auspicando che si ricorra invece al libero mercato per quanto attiene le attività a contenuto esecutivo.

La Commissione ha ritenuto utile integrare l'indagine conoscitiva assumendo elementi anche su altri modelli in essere, sia in Italia sia all'estero, confrontare con queste esperienze lo schema di rapporti vigente tra l'Amministrazione finanziaria e SOGEI e procedere, quindi, per l'approfondimento di alcuni elementi conoscitivi, ad una seconda audizione dei vertici della Concessionaria.

Si sono quindi svolti sopralluoghi della Commissione presso le amministrazioni tedesca, olandese e spagnola e sono stati ascoltati lo scorso mese di marzo il presidente della Consip, dottor Luigi Scimia, e l'amministratore delegato della SOGEI, dottor Gilberto Ricci.

Il dottor Scimia ha ricordato le motivazioni e le vicende che hanno portato alla costituzione di Consip; l'Amministrazione del tesoro con la scelta effettuata ha voluto rispondere all'obiettivo «di affidare ad una società che potesse agire secondo regole privatistiche ma con obiettivi pubblici». Lo schema di relazione intercorrente tra Amministrazione del tesoro e Consip si basa sull'affidamento della attuazione «a fornitori esterni, mentre la società del Tesoro avrebbe il compito di monitorare e controllare i tempi e i modi di realizzazione» cercando un equilibrio tra capacità di governo e confronto sul mercato e tra le opposte tendenze all'*insourcing* e *outsourcing*.

Il dottor Ricci - la cui audizione ha concluso la indagine da parte della Commissione - ha sottolineato il ruolo che l'azienda sta svolgendo nel processo di evoluzione dell'Amministrazione finanziaria; quest'ultima, «messa in grado di utilizzare in un più ampio raggio le risorse della tecnologia, si predispone ad assumere una fisionomia completamente diversa dall'attuale» e «a misurarsi sulla capacità di raccogliere, gestire e restituire informazioni e offrire servizi innovativi».

Il dottor Ricci ritiene che i risultati raggiunti nell'attuazione della riforma fiscale siano essenzialmente dovuti al fatto che SOGEI «opera come un modello flessibile ... e che potrà certo migliorare con il mantenimento di forti indirizzi politici e manageriali e con il recupero di una maggiore visione strategica da parte dell'Amministrazione finanziaria». Il dottor Ricci non ritiene pertanto applicabile al sistema tributario, caratterizzato da forte variabilità e interazione con i cittadini e imprese, la soluzione applicata nel Ministero del tesoro, tanto più che SOGEI sta supportando «l'Amministrazione finanziaria nel passaggio da una situazione caratterizzata da processi di automazione in grado di generare cambiamenti incrementali ad una situazione caratterizzata da processi in grado di generare cambiamenti radicali». La carta vincente del processo di riforma dell'Amministrazione è, a parere dell'amministratore delegato di SOGEI, «l'uso strategico della tecnologia che interviene nei processi di produzione dell'Amministrazione, nella riorganizzazione dei suoi servizi facilitando e accelerando il riposizionamento dell'Amministrazione nei confronti del cittadino, delle imprese ed il raggiungimento degli

obiettivi assegnati all'Amministrazione finanziaria del governo». A suo giudizio, riprendendo quanto in parte espresso dal dottor Romano, «l'Amministrazione ha bisogno non di un *partner* tecnologico qualsiasi, ma di un *partner* in grado di avere una «visione» comune, che sia in grado di compenetrarsi con gli obiettivi dell'Amministrazione, abbia *leadership* manageriale ed una elevata competenza in materia tributaria unita ad una profonda conoscenza della macchina fiscale italiana e disponga di una adeguata capacità di gestione e innovazione». In tale linea non è quindi a suo parere auspicabile «tenere distinte l'informatica e le strategie dell'Amministrazione dal momento che l'una e le altre beneficino di una stretta e continua integrazione».

Nei mesi di gennaio e di aprile una delegazione della Commissione si è recata in Germania, Olanda e Spagna. Questo ha consentito di acquisire utili elementi di confronto per quanto riguarda: gli obiettivi strategici su cui queste amministrazioni stanno basando la propria attività, ivi compresi il rapporto centro - periferia; i modelli organizzativi prescelti; il grado e il livello di utilizzazione dell'ITC nell'organizzazione e nella strategia del settore fiscale.

Per quanto riguarda la Germania, in cui la competenza legislativa e di coordinamento in materia fiscale e la competenza della gestione diretta delle imposte sono rispettivamente affidate al livello federale e la seconda alle amministrazioni dei *Länder*, la tendenza registrata è quella di svolgere interamente al proprio interno tutte le operazioni necessarie al funzionamento del sistema fiscale.

In questo Paese la gestione delle tecnologie è compiuta direttamente dagli uffici della Amministrazione ed il coinvolgimento delle aziende o operatori esterni è limitata alla fornitura di taluni prodotti informatici. La rete informatica impiegata dall'Amministrazione federale e dalle amministrazioni dei *Länder* si presenta tuttavia non unificata e dal punto di vista tecnologico obsoleta, tanto che si è reso necessario il varo del progetto «Fiscus» per il coordinamento, entro il 2003, dei sistemi informatici fiscali dei *Länder* attraverso la realizzazione di un *software* unico e di un collegamento stabile tra le diverse banche dati.

L'Amministrazione olandese è organizzata, al contrario di quella tedesca, secondo criteri di forte accentramento, ma anche qui c'è una forte tendenza a svolgere interamente al proprio interno tutte le operazioni connesse alla gestione del sistema fiscale.

In Spagna nel 1991 è stata creata l'Agenzia statale di amministrazione tributaria (AEAT), operativa dal 1992 con 27.000 dipendenti.

Missione dell'Agenzia è l'applicazione dei tributi statali e doganali e la gestione del sistema di riscossione. Tra gli obiettivi, quello di realizzare un'Amministrazione al servizio del cittadino e volta ad incrementare la adesione volontaria agli obblighi fiscali.

L'Agenzia, ente di diritto pubblico istituito per rendere più flessibile l'Amministrazione e favorire una maggiore agilità decisionale degli organi periferici, gode di notevole autonomia in tutti i settori operativi, dalla gestione al rapporto con i contribuenti; è articolata in dipartimenti, tra cui il dipartimento per l'informatica tributaria

(2.500 persone) che partecipa al processo decisionale ed è rappresentato nel comitato di direzione dell'Agenzia.

In tutte le amministrazioni visitate appare evidente il ruolo che le tecnologie ricoprono nell'organizzazione dell'Amministrazione e la loro centralità per il raggiungimento degli obiettivi assegnati all'Amministrazione fiscale.

Per quanto concerne il nostro Paese, anche alla luce dei necessari raffronti con i Paesi la cui esperienza è assimilabile a quella italiana, la Commissione a conclusione della indagine conoscitiva ritiene opportuno sottolineare come non si possa prescindere dall'esperienza maturata negli oltre venti anni in cui l'Amministrazione, con la collaborazione della società concessionaria della gestione e sviluppo del sistema informativo, SOGEI, ha costruito il sistema fiscale del Paese. Quest'esperienza ha visto Amministrazione e Concessionaria assestare nel tempo i rispettivi ruoli per peso e modalità in modo variabile in funzione degli aspetti che di volta in volta hanno caratterizzato la politica nel settore fiscale, dal passaggio - negli anni settanta - ad una fiscalità di massa (codice fiscale) all'odierna realizzazione della telematizzazione del fisco, passando attraverso gli impatti operativi della normativa fiscale d'emergenza, propria degli anni ottanta (condoni eccetera).

Il passaggio alla concessione ha di fatto rafforzato la compenetrazione tra SOGEI e Ministero e ha reso l'Azienda qualcosa di diverso e di più di un'impresa di *outsourcing*.

I meccanismi convenzionali del rapporto di concessione hanno contribuito a definire un contesto nel quale la Società ha assunto indiscutibilmente il ruolo di «braccio operativo» dell'Amministrazione finanziaria nel settore dell'informatica, tanto che è possibile affermare che l'intensità della relazione configura una ipotesi di biunivocità all'interno della quale SOGEI svolge una vera e propria «missione» mediante l'esercizio di una pubblica funzione caratterizzata tra l'altro dalla necessità di garantire la massima riservatezza e sicurezza dei dati oggetto di elaborazione e di gestione.

Questo processo di compenetrazione ha consentito a SOGEI di assorbire e patrimonializzare robuste quote di *know how* su temi quali la normativa fiscale, l'organizzazione, i processi amministrativi, che sono le competenze distintive della sua offerta e sono tuttora elementi di successo per l'azienda. A questo non è peraltro sempre corrisposto un trasferimento di conoscenza da parte della società in favore dell'Amministrazione, anche se si sono effettuati investimenti in formazione, di cui è tra l'altro nota la difficoltà di misurare l'efficacia.

Appare dunque indubbio, e la Commissione ha potuto constatarlo direttamente, che SOGEI sia un «serbatoio» di conoscenze particolarmente qualificato non solo grazie all'esperienza svolta nell'Amministrazione fiscale, ma grazie anche ad esperienze maturate, nello svolgimento dell'incarico per l'Amministrazione finanziaria, con i rapporti instaurati con altre amministrazioni ed enti di rilievo nel sistema delle entrate (INPS, Banca d'Italia, intermediari, sistema bancario eccetera), alle attività di *benchmarking* ed ai rapporti intrattenuti sia con grandi amministrazioni finanziarie estere sia con grandi fornitori di *software* e *hardware*.

2. *L'importanza del Sistema informativo e dell'information technology (IT) nel processo di riforma del sistema fiscale*

La Commissione ravvisa con soddisfazione la scelta del Ministro di impostare il problema dell'ammodernamento del settore fiscale in modo globale e progettuale, intervenendo simultaneamente e coerentemente non solo sul piano delle norme, ma anche su quello dell'organizzazione, del modello manageriale e degli strumenti operativi di supporto. Aver collegato gli uni e gli altri in un progetto determinato e monitorato ed aver quindi riconosciuto la indissolubilità concettuale ed operativa che lega l'efficienza della macchina amministrativa e l'utilità degli interventi di politica fiscale è probabilmente alla base del conseguimento, in questo ramo dell'Amministrazione, di risultati con tempi assolutamente inusitati per l'esperienza italiana.

È del pari da sottolineare positivamente in questo quadro l'aver chiesto al Fondo monetario internazionale (FMI) un parere sulle linee strategiche della riforma.

Il parere espresso dal Fondo monetario internazionale nel suo documento del settembre ultimo scorso, che la Commissione ha avuto in visione, suggerisce all'Amministrazione di considerare che la prevista riorganizzazione per Agenzie è uno strumento che «aumenterà l'efficacia dell'Amministrazione solo se accompagnata da cambiamenti orientati verso una semplificazione del sistema fiscale e ad un miglioramento complessivo nei metodi e nelle procedure dell'Amministrazione finanziaria».

Sulla base delle esperienze raccolte all'estero, la Commissione condivide quest'avviso ritenendo che il processo possa avviarsi e compiersi nei suoi obiettivi solo con l'ausilio delle nuove tecnologie e con un loro uso strategico nel processo produttivo della fiscalità.

Fra le premesse la Commissione riprende il fondamentale concetto di «unità dedicata» all'interno del Ministero per il governo della informatica alla luce del decreto legislativo di riforma dei ministeri che prevede per il Ministero delle finanze un'articolazione su quattro agenzie:

- Entrate;
- Dogane;
- Catasto;
- Demanio.

Tali agenzie sono previste come enti di diritto pubblico non economico, con personalità giuridica, dotate quindi di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. La Commissione sottolinea che nel sistema organizzativo informatico dell'Amministrazione finanziaria, pur con le sue specifiche caratteristiche, va considerata una quinta agenzia:

- Guardia di finanza;

In questo contesto organizzativo l'unità di governo dell'informatica va inserita considerando da un lato che l'ipotesi di creare strutture centralizzate o comunque esterne alle agenzie per il governo dell'informatica significherebbe sottrarre al *management* una leva decisiva per l'attua-

zione delle strategie complessive; dall'altro va evidenziata l'esigenza di un'unità di governo d'informatica ai massimi livelli dell'Amministrazione, capace di qualificare le esigenze delle agenzie e di fornire indirizzi strategici e di controllo unitari.

Nel definire, invece, la relazione tra Amministrazione finanziaria e Concessionaria è da accogliere inoltre la valutazione espressa dal Ministro, laddove egli richiama l'attenzione sulla «delicatezza e la complessità dei compiti relativi al governo del sistema informativo che fa capo all'anagrafe tributaria. Il problema non riguarda soltanto l'ovvia esigenza di un radicamento nell'espletamento delle funzioni del Ministero delle finanze delle tecnologie informatiche e di un loro costante aggiornamento..., ma soprattutto il dovere e la responsabilità di tenere costantemente presente che in esse risiede l'informazione riguardante l'intera mappa dei dati relativi al settore economico, produttivo e sociale del Paese; ...l'anagrafe tributaria è diventata oggi molto più di un semplice fornitore di servizi informatici ...tra Anagrafe tributaria e Amministrazione c'è adesso una reciproca compenetrazione di culture e di capacità operativa che attengono all'accezione più alta del servizio pubblico».

Il dibattito sviluppatosi in sede di Commissione ha fatto emergere a questo proposito con chiarezza alcuni capisaldi su cui andrà ancorato il nuovo rapporto:

assicurare all'Amministrazione finanziaria la continuità e il miglioramento del servizio offerto, nella garanzia assoluta della riservatezza e sicurezza dei dati;

assicurare il soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione sia in situazioni di *routine* sia in situazioni in cui è richiesto il ricorso a soluzioni a grande contenuto innovativo;

assicurare la capacità operativa per il tempestivo adeguamento del sistema informatico al contesto normativo e alle esigenze di un settore in cui l'intervento pubblico è caratterizzato da forte e frequente variabilità, da intensa interazione con i cittadini e imprese e da forte risonanza sull'opinione pubblica;

garantire un servizio aderente all'evoluzione del settore delle entrate pubbliche caratterizzato dall'ingresso di un sempre più ampio numero di soggetti con ruoli istituzionalizzati e rafforzati dal ridisegno del sistema fiscale;

adeguare l'azione ad un sistema fiscale non più concentrato esclusivamente sull'Amministrazione centrale, ma diffuso sul territorio e esteso ad altri soggetti e organismi (ad esempio, enti previdenziali, associazioni di categoria e ordini professionali);

evitare che l'attuazione del federalismo fiscale comporti sotto l'aspetto informativo duplicazioni mantenendo un quadro di insieme dei flussi informativi e l'autonomia degli enti e organismi coinvolti (regioni, eccetera).

Ciò premesso, le linee guida per individuare le funzioni a contenuto più o meno operativo dei soggetti coinvolti e per disegnare il nuovo rapporto devono, a parere della Commissione, soddisfare alcune esigenze insopprimibili che si muovano lungo la linea guida di ricondurre

l'azione strategica sull'informatica all'interno del Ministero delle finanze e garantire che l'Amministrazione finanziaria eserciti la funzione di indirizzo, guida e controllo che le è propria.

Vanno individuate le soluzioni più idonee atte a consentire all'Amministrazione di esercitare nel settore informatico un ruolo propositivo e di indirizzo. In particolare il Ministero deve poter svolgere una azione di governo del processo di informatizzazione.

Si ipotizza a questo scopo che il Ministero si doti di una propria «unità dedicata» che dovrà essere snella e dotata di elevate professionalità. Per quanto concerne il ruolo, l'unità sarà deputata a svolgere attività di indirizzo e programmazione e l'attività di pianificazione e controllo. Obiettivo precipuo anche se non esclusivo sarà quello di migliorare e monitorare efficienza, efficacia ed economicità del Sistema informativo, nonché sviluppare e promuovere le risorse umane.

Le attività di pianificazione e controllo dovrebbero consistere nel monitoraggio e nel controllo della spesa informatica e essere altresì riferite alla valutazione della sicurezza e della riservatezza del Sistema, avendo sempre cura di osservare il principio che l'*information technology* nell'Amministrazione moderna non è più solo strumento dell'azione amministrativa, ma è piuttosto elemento per conseguire i propri obiettivi strategici. Obiettivi che sono:

assicurare che l'intero Sistema informativo del settore tributario si sviluppi secondo un'architettura unitaria che integri strettamente i sottosistemi facenti capo alle diverse banche operative del Ministero (inclusa la Guardia di finanza) il cui governo strategico risponda pienamente al corretto esercizio dei poteri di indirizzo politico, di amministrazione e di controllo istituzionalmente previsti» (vedi audizione ministro Visco, 30 settembre 1998);

garantire al massimo la produttività degli investimenti fino ad oggi attuati dallo Stato nel settore della informatica tributaria;

sviluppare l'integrazione tra i sistemi delle diverse amministrazioni;

adeguare il Sistema informativo alle specifiche esigenze di ciascun dipartimento dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito di criteri di coerenza e omogeneità complessive;

garantire all'Amministrazione la patrimonializzazione del *know how* e l'adeguamento della progettualità alle migliori scelte tecnologiche;

ricorrere al libero mercato, salvo specifiche esigenze dettate dai tempi, dalla sicurezza e riservatezza dei dati, per quanto attiene le attività informatiche a contenuto esecutivo.

La Commissione ritiene inoltre utile e doveroso richiamare i soggetti, coinvolti a vario titolo e responsabilità, sulla necessità che tali linee operative siano applicate consentendo, pur nel rispetto del principio di economicità e di efficienza, il mantenimento dei livelli occupazionali e l'eventuale sviluppo in linea con l'evoluzione tecnologica e l'introduzione di servizi innovativi.

La Commissione intende precisare che nel disegno qui individuato di un nuovo rapporto con la SOGEI si intende una società concessionaria ricondotta al «*core business*» dell'informatica per l'Amministrazione finanziaria. Le funzioni e le relative strutture di «servizi», di fiscalità allargata, di consulenza per gli studi di settore vanno analizzate in maniera specifica e per ognuna di esse va trovata una allocazione organizzativa e societaria che la Commissione in questa sede non ha volutamente considerato.

3. *L'ipotesi individuata*

Fissati i principi cardine, la Commissione ritiene che la soluzione da adottare dovrà assicurare una struttura di governo che consenta la separazione tra responsabilità di indirizzo e di controllo da un lato e responsabilità di progettazione e attuazione dall'altro, inserendo nel processo decisionale dell'Amministrazione fiscale la componente informatica come elemento di pari livello rispetto ad altre funzioni, attraverso una «unità dedicata» all'interno della struttura del Ministero.

Tale unità eserciterà anche il controllo sullo strumento preposto allo sviluppo ed alla gestione dell'informatica.

La natura giuridica dello strumento informatico deve essere tale da consentire ad esso un rapporto di affidamento diretto da parte dell'Amministrazione finanziaria e la necessaria integrazione dei singoli sistemi in un contesto di massima affidabilità.

La Commissione non può non tener presente inoltre quanto dichiarato dal ministro Visco nella sua audizione, non solo, come già riportato in precedenza, a proposito delle ripercussioni che un radicale cambio di gestione dell'Anagrafe tributaria avrebbe sul processo di riforma in atto, ma anche laddove il Ministro riconosce che «l'attuale struttura del Ministero delle finanze è tale da rendere molto difficile la rinuncia ad uno strumento operativo pluridimensionale» quale è SOGEI il cui «patrimonio professionale e di esperienza è assolutamente vitale per il funzionamento ordinario del Ministero».

D'altro canto il passaggio della SOGEI al regime di concessione con la legge 30 dicembre 1991, n. 413, concessione che scadrà il 13 maggio 2001, ha di fatto rafforzato la compenetrazione tra SOGEI e Ministero, rendendo la società qualcosa di diverso e di più di un'impresa di *outsourcing*.

Il limite del sistema concessorio è peraltro rappresentato dall'azzeramento alla scadenza di tale peculiare rapporto, atteso che per vincolo normativo, di fonte comunitaria, non è consentita la possibilità dell'automatico rinnovo, dovendosi comunque procedere per la scelta del nuovo concessionario alle ordinarie procedure di gara (aperte o ristrette, ma mai negoziate) che come tali non possono garantire l'aggiudicazione al vecchio concessionario; dall'altro dall'inevitabile affievolimento, all'approssimarsi della scadenza della concessione, del rapporto di compenetrazione instauratosi nella vigenza di tale regime. Ogni concessione, prima o poi, è destinata ad esaurirsi alla scadenza e quest'ultima, ineludi-

bilmente, reca in sé fattori di incertezza che contrastano con l'esigenza di una continuità, elemento necessario ed indispensabile per una funzione così strategica. Ciò induce ad una riflessione sulla utilità dell'ulteriore ricorso allo strumento concessorio elaborato dalla dottrina pubblicistica italiana, così poco accreditato e praticato presso i nostri *partner* comunitari, che hanno sempre visto quest'ultimo con sospetto, avendo sull'argomento maturato altre esperienze e conclusioni in punto di diritto.

A questo punto si tratta di individuare lo strumento più idoneo a coniugare l'esperienza acquisita dalla SOGEI e di far salva la realizzata compenetrazione tra quest'ultima ed il Ministero delle finanze.

Appare in sostanza acquisito, e in un certo qual modo indilazionabile, il passaggio della concessionaria sotto il controllo, o influenza dominante del Ministero delle finanze.

In questo contesto va parimenti affermato in via pregiudiziale che le caratteristiche dell'attività da svolgere impongono che la società concessionaria sia fuori dal mercato nella sua attività operativa.

L'affidamento in concessione dell'attività in tale quadro sarebbe compatibile con la norma comunitaria.

A questo riguardo la Commissione osserva che questo obiettivo può essere conseguito alternativamente:

attraverso un sistema di norme interne che condizionino le modalità di azione dell'azienda agli interessi dell'Amministrazione a legislazione vigente;

attraverso un mutamento dell'assetto azionario, ma in tal caso occorre una norma legislativa apposita.

La prima alternativa consiste nel ricondurre la concessionaria sotto il controllo o l'influenza dominante del Ministero operando all'interno dell'attuale configurazione dei rapporti proprietari, che non preclude un più pervasivo condizionamento delle scelte aziendali.

Questa ipotesi avrebbe il vantaggio di essere percorribile con un *iter* più semplice e di pervenire quindi ad una soluzione in tempi ravvicinati. Infatti questa soluzione non richiede interventi da parte del legislatore in quanto l'acquisizione di un più incisivo potere di controllo da parte del Ministero avverrebbe a seguito di modifiche dello statuto e dell'atto concessorio.

La Convenzione in essere tra il Ministero e SOGEI ne contiene inoltre alcuni presupposti (necessità dell'autorizzazione ministeriale per il trasferimento a terzi del 51 per cento del capitale; designazione da parte dell'Amministrazione della maggioranza dei componenti il collegio sindacale, eccetera).

Si tratterebbe quindi di sviluppare, quella posizione di controllo e di influenza dominante di cui si è detto.

La seconda ipotesi è più problematica, sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista del partner e dei tempi. Ove si ritenesse preferibile questa strada, l'*iter* parlamentare più opportuno per l'inserimento delle relative previsioni non può che iniziare con la discussione sulla riforma del Ministero delle finanze, della quale la destinazione di

SOGEI a più incisive funzioni di governo come *partner* dell'Amministrazione finanziaria sarebbe un logico corollario.

Va considerato, peraltro, che la norma dovrebbe essere scritta in modo da richiamare preliminarmente le ragioni che giustificano la riserva allo Stato di talune attività specifiche informatiche (da individuare con adeguata puntualità) e che a questo riguardo sicuramente si può invocare il carattere di riservatezza di talune attività in materia tributaria, come pure l'esigenza di assicurare sicurezza e continuità, mentre la materia riservata allo Stato è quella circoscrivibile nell'ambito delle funzioni di consulenza, indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e reperimento delle risorse strumentali.

Va inoltre osservato che nel disegno legislativo occorre porre attenzione al ruolo che la SOGEI andrà a svolgere in funzione del federalismo fiscale, quale è stato delineato dal legislatore. La Commissione ritiene che sia da escludere un suo coinvolgimento diretto nelle funzioni tributarie che il sistema delle autonomie locali è chiamato ad esercitare.

In altre parole la dedizione esclusiva, al servizio dello Stato, delle attività consentite alla società e la puntuale identificazione delle stesse nello schema del disegno unitario concernente la riforma dell'apparato centrale che comunque lasciano all'Amministrazione l'intelligenza dell'intero sistema, portano a ritenere che debba escludersi un coinvolgimento della società nelle funzioni tributarie di competenza delle autonomie locali, se non nel ristretto ambito delle attività di indirizzo e di controllo, assegnate dal legislatore all'Amministrazione finanziaria proprio per non disperdere l'efficacia di un progetto istituzionale orientato, per quanto possibile, al decentramento.

(Approvato dalla Commissione in data 26 maggio 1999)

ALLEGATO 1

Il Governo dell'informatica

La soluzione della problematica connessa al futuro ruolo della SO-GEI va individuata tenuto conto anche dell'evoluzione in atto nel settore dell'informatica pubblica.

In questo contesto, l'informatica deve esercitare un ruolo trainante nei processi di ammodernamento del Ministero delle finanze e può fornire un significativo supporto al «Sistema Paese» nel momento in cui si decentrano funzioni e competenze dallo Stato agli enti locali.

A prescindere dalla soluzione che sarà adottata per il Ministero, vanno individuate le soluzioni più idonee atte a consentire all'Amministrazione di esercitare nuovamente nel settore informatico un ruolo propositivo e di indirizzo.

In particolare il Ministero deve poter svolgere una azione di governo del processo di informatizzazione. Va pertanto ipotizzato che il Ministero si doti di una propria struttura di governo e che detta struttura di governo stabilisca un legame sia con le strutture informatiche decentrate, sia con le strutture dell'amministrazione. Detta struttura di governo dovrà essere necessariamente snella, ma dotata di elevate competenze professionali. Per quanto concerne la missione della citata struttura, questa svolgerà essenzialmente l'attività di indirizzo e programmazione e l'attività di pianificazione e controllo.

Le attività di indirizzo e programmazione dovrebbero tra l'altro essere finalizzate a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del Sistema informativo e a sviluppare e promuovere le risorse umane.

Le attività di pianificazione e controllo dovrebbero consistere nel monitoraggio e nel controllo della spesa informatica e essere altresì riferite alla valutazione della sicurezza e della riservatezza del Sistema.

ALLEGATO 2

L'organismo di diritto pubblico

Ai sensi dell'articolo 1, lettera *b*), della direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, per organismo di diritto pubblico si intende «qualsiasi organismo:

istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere

non industriale o commerciale (l'unicità di scopo) e

avente personalità giuridica (la forma societaria) e

la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o dagli altri organismi di diritto pubblico».

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera *h*), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, l'Amministrazione non è tenuta a procedere a gara per gli appalti pubblici assegnati ad un organismo di diritto pubblico, in base ad un diritto di esclusiva di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, amministrative e regolamentari.

Il legislatore comunitario sembra si sia proposto di individuare, a livello normativo, la figura giuridica che possa meglio riflettere la natura di soggetto strettamente ed istituzionalmente integrato all'Amministrazione pubblica.

Nella gran parte delle direttive in materia di appalti pubblici è stato infatti previsto quale struttura istituzionalmente collegata con gli interessi delle Amministrazioni pubbliche – ed in grado di assolvere, in quanto tale, le funzioni che sono proprie delle amministrazioni cui compete l'aggiudicazione degli appalti – «l'organismo di diritto pubblico».

Sembra pertanto evidente come nella categoria di «organismo di diritto pubblico» il legislatore comunitario abbia voluto ricondurre tutte quelle strutture – anche con veste societaria – che, nel rispondere ai requisiti sopra descritti, possano soddisfare interessi di natura esclusivamente istituzionale, come tali sottratti ad ogni logica di mercato e quindi non incidenti sul regime di libera concorrenza tutelato dal Trattato CE.

In conclusione la configurazione di una Società quale organismo di diritto pubblico rappresenta esclusivamente una soluzione organizzatoria utilizzabile per lo svolgimento di attività istituzionalmente rilevanti, mediante il ricorso ad un'Amministrazione indiretta o ad un ente strumentale.

La strada da proseguire potrebbe essere quindi quella dell'attribuzione alla Amministrazione di significativi poteri di indirizzo e controllo nella Società.

A tal fine potrebbe prevedersi l'adozione di uno statuto che preveda:

1. la limitazione dell'oggetto sociale alle attività svolte a favore del Ministero;
2. la nomina da parte dell'Amministrazione finanziaria di alcuni componenti il Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale;
3. il diritto dell'Amministrazione di designare il Presidente;
4. le materie per le quali siano necessarie maggioranze qualificate;
5. l'obbligo della Società di reinvestire a favore della Amministrazione una percentuale degli utili conseguiti.

ALLEGATO 3

DOCUMENTO APPROVATO NELLA SEDUTA DEL 29 LUGLIO
1998 A CONCLUSIONE DEL PRIMO CICLO DI AUDIZIONI

1. *I rapporti tra SOGEI ed il Ministro delle finanze*
2. *Le audizioni parlamentari*
3. *L'informatica nella Pubblica amministrazione (tendenze evolutive)*
4. *Il nuovo ruolo della SOGEI (soluzioni ipotizzabili)*

PAGINA BIANCA

«1. I RAPPORTI TRA SOGEI ED IL MINISTERO DELLE FINANZE

Negli anni '70 il Ministero delle finanze, dopo il fallimento del "progetto ATENA", comprese di aver bisogno non di un fornitore di tecnologie informatiche, ma di un *partner* in grado di assicurare - con riferimento alla riforma fiscale avviata nel 1972 - una adeguata e qualificata consulenza non solo tecnologica, ma anche professionale. A tal fine, nel 1976, venne promossa la costituzione di SOGEI.

Negli anni '80 il Sistema informativo del Ministero delle finanze è divenuto elemento indispensabile per la messa a punto delle manovre di politica fiscale e per l'attuazione di provvedimenti che coinvolgevano un numero sempre più esteso di contribuenti. In tale ottica il Ministero ha iniziato a considerare il Sistema quale strumento di governo essenziale per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Il sistema fiscale degli anni '90, ha attraversato una fase involutiva, in quanto è stato caratterizzato da una proliferazione di norme, che ha portato l'Amministrazione e conseguentemente la SOGEI ad agire sulla base delle "emergenze", senza operare in un preciso quadro strategico di riferimento.

La riforma fiscale avviata con i decreti legislativi recentemente approvati in attuazione delle deleghe concesse al governo o con la finanziaria 1997, semplifica radicalmente il sistema tributario e si propone di dare soluzione, attraverso l'uso delle più moderne tecnologie, a quelle criticità che si ripercuotono pesantemente sugli adempimenti dei contribuenti.

L'Amministrazione, pertanto, oggi, sembra aver bisogno, più che in passato, di un *partner* in grado di supportare la trasformazione del Ministero delle finanze e rilanciare il ruolo del Sistema informativo che deve divenire strumento determinante del rinnovamento fiscale.

Il Sistema informativo e le tecnologie informatiche devono, infatti, svolgere un ruolo centrale nel processo di profonda riorganizzazione in atto nell'Amministrazione finanziaria - che deve diventare organismo di pianificazione, programmazione e controllo - fornendo adeguato supporto alla amministrazione sia con riferimento al "decentramento fiscale" che in relazione alla riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione.

2. LE AUDIZIONI PARLAMENTARI

In questo nuovo scenario ci si deve interrogare sul futuro ruolo della SOGEI. Se, infatti, il sistema fiscale, nella sua architettura portante, si evolve verso un nuovo modello, non più concentrato sull'Amministrazione centrale ma diffuso a livello territoriale, allora l'Amministrazione ha la necessità di individuare una struttura in grado di offrire una assi-

stenza verticale ed integrata alla soluzione dei propri problemi e di "riorientare" il sistema ponendo il contribuente, e non più il tributo, al centro dell'attenzione.

Per quanto concerne il problema relativo al futuro ruolo di SOGEI, nel corso delle audizioni parlamentari innanzi alla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria sono state formulate numerose ipotesi. Di seguito si riporta una breve sintesi di quelle maggiormente significative.

Nel corso della audizione del ministro delle finanze Visco, quest'ultimo ha auspicato l'individuazione di una soluzione che "solleciti... la componente di mercato ma non si abbandoni a queste tendenze, e quindi preservi un nucleo forte di indirizzo e di vigilanza". A parere del Ministro delle finanze non sarebbero, infatti, efficaci né forme di acquisizione diretta da parte del Ministero, né ipotesi che prevedano la costituzione di una società a partecipazione pubblica che unifichi tutte le strutture informatiche della Pubblica amministrazione, in quanto non sembra possibile mediare da un centro unico di rilevanti dimensioni esigenze differenziate che comportano interventi rapidi e flessibili come quelli richiesti dall'amministrazione finanziaria in un momento, come quello attuale, caratterizzato da un notevole tasso di variabilità normativa ed organizzativa.

L'ipotesi di incorporare SOGEI all'interno della Pubblica amministrazione, a parere del ministro Visco, non sembra condivisibile in quanto si rischierebbe di far venire meno i vantaggi dell'autonomia operativa e di veder degradare le professionalità della struttura con conseguente lievitazione complessiva dei costi.

Il presidente dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA), professor Guido Rey, nel corso dell'audizione presso la Commissione di vigilanza, non è entrato nel merito della problematica relativa al futuro ruolo della SOGEI. Il presidente Rey ha, invece, esaminato i rapporti che devono intercorrere tra Amministrazioni, AIPA ed operatori di mercato. A parere del presidente Rey, devono essere riconosciute all'Amministrazione le funzioni strategiche ed il compito e la responsabilità di selezionare i fornitori e di effettuare un bilancio preventivo di costi e benefici attesi. L'Amministrazione deve, infatti, essere dotata della professionalità indispensabile per elaborare le strategie ed esercitare le funzioni di indirizzo e controllo nonché per scegliere tra il "fare ed il comprare" e, una volta si sia optato per il "comprare", se comprare il già fatto o farlo fare.

Per quanto concerne il sistema del Ministero delle finanze - a parere del presidente Rey - è importante che il decentramento fiscale sia portato avanti assicurando una visione unitaria dei contribuenti siano essi persone fisiche che giuridiche. È importante che si individuino i diversi ruoli degli attori coinvolti tenendo separati, almeno concettualmente, i realizzatori e che si elabori un piano strategico ed uno studio di fattibilità dal quale risultino le modalità ed i tempi di trasferimento delle applicazioni e delle informazioni, nelle singole amministrazioni, in modo da garantire un avvio rapido ed affidabile dei sistemi informativi periferici.

A parere del professor De Julio – ascoltato dalla Commissione nell'aprile scorso – qualunque sia la soluzione che Governo e Parlamento adotteranno, occorrerà dedicare molta attenzione alla struttura interna dell'amministrazione finanziaria deputata al governo strategico del processo. L'obiettivo dei processi di esternalizzazione già avviati è quello di portare ad una maggiore economia e flessibilità, favorendo una concentrazione dell'Amministrazione sul proprio "core business".

Il professor De Julio si è detto contrario alla incorporazione di SOGEI all'interno dell'Amministrazione, perché questo equivarrebbe a far degradare le professionalità e lievitare i costi.

Il professor De Julio propone, invece, di selezionare, all'interno di SOGEI, un nucleo strategico che possa consentire all'Amministrazione, di divenire capace di governare il processo.

Nel corso dell'audizione tenutasi in luglio, il Segretario generale delle finanze Giuseppe Roxas ha sostenuto che a seguito della Riforma del 1993, è stato "posto al centro dell'attenzione dell'Amministrazione finanziaria il contribuente e non più il tributo". In questi ultimi anni, inoltre, anche in virtù degli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e della legge 31 dicembre 1996, n. 675, "il sistema informativo evolve verso la costruzione di un sostrato tecnologico che serve da base tanto all'Amministrazione come al contribuente".

Il nuovo Sistema tributario incentrato sul contribuente, comporta, inoltre, l'unificazione di svariate banche dati. D'altra parte il potere di accertamento viene decentrato a livello locale, che ha, pertanto, la possibilità di attingere direttamente i dati di proprio interesse. Va, infine, considerato che la realizzazione del progetto "fisco telematico" mira a consentire la correzione degli errori e la rilevazione delle irregolarità già nella fase di impostazione delle dichiarazioni.

Il Segretario generale delle finanze Giuseppe Roxas ha sostenuto, inoltre, che "l'Amministrazione sta diventando un organismo di pianificazione, programmazione e controllo come se si dovesse applicare il metodo di analisi costi benefici al sistema paese" e che, a suo avviso, i servizi informatici non possono non essere centralizzati, mentre l'utilizzazione dei dati deve obbedire a logiche di decentramento. Proprio con riferimento agli aspetti centralizzati, Roxas ha evidenziato di aver costituito presso il Segretariato generale un Gruppo di trenta persone incaricate del monitoraggio dei sistemi informatici e della realizzazione di un Osservatorio di mercati e tecnologie. Tale Gruppo – che opera in collegamento con l'AIPA – sta acquisendo il ruolo di "controllore" di SOGEI e degli altri operatori informatici che erogano servizi al Ministero.

A parere dell'Amministratore delegato di SOGEI, Gilberto Ricci – ascoltato dalla Commissione a luglio – il futuro assetto di SOGEI, dovrà tener conto della elevata complementarietà esistente tra Amministrazione e Concessionaria e del fatto che la riforma fiscale in atto prevede "un cambiamento radicale e non un miglioramento incrementale".

In particolare l'Amministrazione deve cambiare il modo di lavorare, il ruolo degli addetti, gli obiettivi, l'organizzazione e gli strumenti operativi.

L'Amministrazione, inoltre, deve – con il supporto di SOGEI – focalizzare l'attenzione più sull'attività di "intelligence" che sulle attività operative, più sui risultati che sulle procedure. Le nuove tecnologie devono, infine in detto contesto, avere un ruolo strategico nella "riprogettazione organizzativa" dell'Amministrazione finanziaria.

Il cambiamento di SOGEI deve, pertanto, consentire di liberare risorse sottraendole dai settori a minor valore aggiunto e concentrandole sui settori strategici e sulle attività di *customer care*. A tal fine SOGEI intende costituire filiali sul territorio per assistere meglio l'Amministrazione finanziaria e le sue articolazioni territoriali, gli enti locali ed il contribuente.

SOGEI auspica, infine, di ottenere mediante una stretta integrazione con l'Amministrazione il costante miglioramento delle proprie prestazioni – con conseguente riallineamento alle *Best practices* – e la progressiva attuazione del Piano strategico di evoluzione delle tecnologie, dei processi e dell'organizzazione.

Per quanto concerne il rapporto fra Concessionaria ed Amministrazione finanziaria, a parere di Ricci il problema è comune a molti Paesi dell'Unione europea e non costituisce una "anomalia del Sistema Italia". La SOGEI ha riempito "vuoti" dell'Amministrazione – che si è ritratta verso il disegno di "obiettivi strategici" – ma non è ipotizzabile "una compenetrazione delle funzioni che porti il Ministero ad assumere direttamente i costi sopportati dalla SOGEI".

In relazione al problema del rinnovo della concessione, infine, Ricci, ha solo auspicato la definizione di nuove regole contrattuali che associno la SOGEI ai risultati, "sburocratizzino" i rapporti contrattuali, diffondano la presenza di servizi informatici sul territorio e consentano l'acquisizione di beni e servizi in tempo reale. Tutto questo ferme restando le esigenze di monitoraggio continuo del Sistema informativo e del suo posizionamento tecnologico.

3. LA INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – TENDENZE EVOLUTIVE

La soluzione della problematica connessa al futuro ruolo della SOGEI va individuata, a nostro avviso, tenuto conto sia del processo di riforma della Pubblica amministrazione, sia della evoluzione in atto nel settore della informatica pubblica.

A livello istituzionale a seguito dell'attuazione delle deleghe previste dalle leggi "Bassanini" stiamo assistendo ad una profonda trasformazione delle Pubbliche amministrazioni sia in funzione del conferimento di proprie funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, sia in conseguenza dei processi di riforma che stanno interessando le Amministrazioni centrali medesime. Queste ultime sono attualmente impegnate nella semplificazione dei propri procedimenti Amministrativi e si preparano ad operare in un contesto che vedrà sempre più la focalizzazione delle Amministrazioni medesime sulle proprie attività istituzionali e la responsabilizzazione della Dirigenza pubblica su costi ed obiettivi dell'azione amministrativa.

In questo contesto, l'informatica può esercitare un ruolo trainante nei processi di ammodernamento della Pubblica amministrazione e può fornire un significativo supporto al "Sistema Paese" nel momento in cui si decentrano funzioni e competenze dallo Stato agli enti locali.

In quest'ottica va verificato se il Sistema di controlli e di bilanciamento dei poteri prefigurato a livello normativo ed organizzativo con riferimento al settore informatico sia idoneo a contemperare le esigenze degli attori pubblici e degli operatori privati e più in generale se la domanda pubblica stia stimolando le società del settore ad operare in una ottica che favorisca l'efficienza complessiva del Sistema Paese.

Il modello cui ci si dovrebbe ispirare - coerente con quello adottato in altri Paesi - dovrebbe prevedere una Amministrazione che ha, al suo interno, capacità di programmazione e di pianificazione e che si propone di orientare in maniera significativa la domanda pubblica ed una Autorità di settore che si concentra sulle funzioni di regolamentazione, indirizzo strategico e controllo dei risultati

Tale modello prevede, pertanto, l'assunzione diretta, da parte dell'Amministrazione, della piena responsabilità sul conseguimento degli obiettivi e conseguentemente la totale autonomia, da parte dell'Amministrazione medesima, sulle scelte organizzative e procedurali.

A far da contraltare a tale assunzione di responsabilità da parte dell'Amministrazione, il Sistema dei controlli, che deve vedere quale principale attore l'AIPA in qualità di Autorità di settore con compiti di regolamentazione, dovrebbe configurare il controllo esercitato sulle attività delle Amministrazioni quale controllo di natura successiva, finalizzato a procedere, in relazione ai Sistemi ed alle infrastrutture di servizio realizzate, a verifiche sul conseguimento degli obiettivi anche in termini di costi benefici.

Un particolare approfondimento merita, a nostro avviso, la problematica relativa al nuovo ruolo dell'AIPA.

L'attribuzione all'AIPA del compito di esprimersi sulla congruità tecnico-economica degli schemi di contratto prefigurando un tipo di controllo preventivo sembra, infatti, aver snaturato il ruolo dell'AIPA, determinando effetti non del tutto positivi sulla dinamica della domanda pubblica. Tale considerazione sembra condivisa dallo stesso Presidente dell'AIPA allorché - nel corso della sopracitata audizione - ha sostenuto che "l'AIPA nella sua natura di Autorità imparziale non può assolvere ad una funzione strategica bensì a quella, peraltro provvisoria e di carattere eccezionale, di esprimere pareri, formulare consigli, ... sempre per conto della Pubblica amministrazione".

La previsione di un organo di congruità esterno che opera in via preventiva con modalità analoghe a quelle adottate un tempo dal Provveditorato Generale dello Stato ha, di fatto, deresponsabilizzato l'Amministrazione facendo assumere all'AIPA una configurazione propria più di una magistratura tecnico-contabile che di una vera Autorità.

In questo contesto abbiamo assistito, da un lato, all'appiattimento delle Amministrazioni che hanno rinunciato ad esercitare un ruolo propositivo, e, dall'altro, alla assunzione, da parte dell'AIPA, di comportamenti finalizzati a favorire una accentuata *price competition*, dando la

preferenza a procedure di selezione del contraente da aggiudicarsi al prezzo più basso e favorendo, solo raramente, il ricorso a procedure che stimolassero la capacità progettuale degli offerenti.

In conclusione si può sostenere che la riduzione complessiva della spesa per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati non può più essere considerata quale obiettivo prioritario dell'AIPA. Sembra, invece, necessario individuare soluzioni normative ed organizzative che consentano all'Amministrazione di esercitare nuovamente una significativa azione propulsiva con riferimento alle attività di progettazione o pianificazione dei Sistemi ed all'AIPA di concentrarsi sulle attività di regolamentazione, di indirizzo strategico e di controllo dei risultati.

4. IL NUOVO RUOLO SOGEI - LE SOLUZIONI IPOTIZZABILI

In questi ultimi mesi stiamo assistendo al proliferare (si veda da ultimo il caso CONSIP) di soggetti che operano con modalità privatistiche ma che beneficiano dello *status* di "organismo di diritto pubblico" ai fini dell'affidamento diretto di commesse, con la conseguenza, da un lato, che vengono sottratte al mercato significative opportunità, dall'altro non si sono utilizzate e valorizzate le competenze maturate dagli operatori nazionali del settore. Si è realizzato, di fatto, un modello che in una ottica di puro *insourcing* non sembra fornire garanzie in termini di efficienza ed efficacia complessive delle realizzazioni informatiche.

Per quanto sopra, l'attribuzione ad una società a partecipazione pubblica della missione di unificare tutte le strutture informatiche della Pubblica amministrazione, non sembra percorribile:

da un lato, in quanto non sembra possibile mediare da un centro unico di rilevanti dimensioni esigenze differenziate che comportano interventi rapidi e flessibili come quelli richiesti dall'amministrazione finanziaria in un momento, come quello attuale, caratterizzato da un notevole tasso di variabilità normativa ed organizzativa;

dall'altro, in considerazione del fatto che, a medio termine, questa soluzione comporterebbe un degrado delle professionalità ed una lievitazione dei costi.

Per le considerazioni sopra esposte il Ministero delle finanze sembra aver necessità di individuare un unico *partner* in grado di fornire consulenza ed assistenza di alto livello qualitativo, assicurando nel contempo capacità di realizzazione e gestione di un Sistema sempre più complesso e integrato.

Non sembrano, inoltre, praticabili né opportune, soluzioni che diano vita a "spezzettamenti" degli affidamenti, aggiudicando, ad esempio, a più soggetti singole attività o fasi realizzative. Ciò in quanto l'Amministrazione, come detto, necessita di relazionarsi ad un unico soggetto che operi in diretta connessione ed in totale sintonia con il Ministero in questa fase caratterizzata da notevole variabilità organizzativa e normativa.

Tenuto conto del quadro generale di riferimento, il “profilo SOGGEI” caratterizzato da una notevole integrazione tra attività di consulenza ed attività operative, sembra tuttora essere il più efficace.

Il problema consiste nella scelta della forma più idonea di individuazione del *partner*.

Da un punto di vista tecnico, le soluzioni ipotizzabili sembrano essere, in via di prima approssimazione, le seguenti:

l'individuazione – mediante procedura negoziata plurima in analogia con quanto avvenuto nel Regno Unito per sistemi di analoga complessità – di un soggetto da selezionare, tenuto conto della criticità del sistema, più sulla base dei requisiti “soggettivi” (esperienze pregresse nel settore delle Amministrazioni fiscali, fatturato nei confronti della Pubblica amministrazione, conoscenze in materia fiscale, possesso di certificazioni di qualità, capacità di assicurare riservatezza dei dati eccetera) che sulla base della mera economicità dei servizi proposti;

l'attribuzione alla Amministrazione di significativi poteri di indirizzo e controllo in SOGGEI assicurando nel contempo la permanenza di SOGGEI all'interno del Gruppo Telecom.

Questa soluzione consentirebbe di:

1. patrimonializzare il *know-how* e le esperienze pregresse detenute dalla SOGGEI;
2. assicurare al Ministero – mediante la facoltà di designare propri rappresentanti negli organi di amministrazione e di controllo – piena visibilità sulle azioni intraprese dalla Concessionaria;
3. evitare – in virtù del collegamento con il Gruppo Telecom – forme di impoverimento tecnologico e la lievitazione dei costi di struttura.

A prescindere dalla soluzione tecnica individuata, la Concessionaria dovrà comunque occuparsi prioritariamente delle problematiche relative al “Fisco centrale”, operando a supporto dell'Amministrazione nelle materie che costituiscono il suo “core business”.

In relazione al cosiddetto “decentramento fiscale”, pertanto, la Concessionaria non dovrebbe erogare direttamente servizi agli enti locali, ma fornire – su richiesta di questi ultimi – esclusivamente supporto tecnico in modo da consentire che si sviluppi la più ampia concorrenza relativamente ai prodotti e servizi destinati a soddisfare le esigenze degli enti locali medesimi e del cittadino nella sua dimensione territoriale.

Va, altresì, evidenziato che è necessario che l'Amministrazione elabori i piani strategici degli interventi informatici del Ministero ed effettui il coordinamento e controllo dell'operato della Concessionaria.

A tal fine potrebbe ipotizzarsi che per l'attività di natura strategica e per quelle concernenti problematiche tipiche dell'Amministrazione finanziaria, l'Amministrazione acquisisca direttamente le risorse necessarie all'espletamento dei predetti compiti; avvalendosi invece di una

struttura tecnica che dovrebbe avere un ruolo “trasversale” di servizio nei confronti di tutta la Pubblica amministrazione per le attività di monitoraggio e per quelle connesse all’innovazione tecnologica.

Quest’ultima struttura troverebbe ideale collocazione in AIPA in coerenza con i compiti affidati alla predetta Autorità ai sensi del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39».

ALLEGATO 4

SOPRALLUOGO IN GERMANIA ED IN OLANDA
DAL 10 AL 17 GENNAIO 1999

SINTESI delle audizioni

(La delegazione della Commissione è composta dal senatore Alfredo MANTICA, Presidente, dal deputato Mauro Vannoni, Vice Presidente, dal senatore Tullio Montagna, dal deputato Giovanni Pace e dal deputato Gabriella Pistone)

PAGINA BIANCA

11 gennaio 1999 – Berlino, Sede del Ministero delle finanze del Land.

Incontro con la senatrice Fugmann-Heesing, Ministro delle finanze del Land di Berlino; il Segretario di Stato signor Bielke; il dott. Kohl, direttore del reparto informatico del Ministero delle finanze del Land; il dott. Neumann, responsabile per lo sviluppo dei programmi informatici; il signor Zinner, del Ministero delle finanze federale.

L'incontro ha inizio alle ore 10.

La senatrice FUGMANN-HEESING sottolinea preliminarmente l'importanza assunta nell'ambito dell'amministrazione pubblica tedesca dalle problematiche finanziarie e dall'*information technology* connessa alla gestione del sistema fiscale. Tale problematiche si inseriscono nel contesto dei complessi rapporti tra Stato federale (*Bund*) e livello regionale (*Land*).

Il presidente MANTICA – nel ringraziare per l'ospitalità offerta dal Land di Berlino – fa presente che la Delegazione rappresenta una Commissione bicamerale del parlamento italiano incaricata di vigilare sui rapporti tra l'amministrazione finanziaria e la società che in Italia è incaricata della gestione del sistema informatico. È pertanto interesse precipuo della Delegazione conoscere se esista anche in Germania un analogo sistema di concessioni e quali siano i contenuti del rapporto contrattuale tra l'amministrazione fiscale e le società private eventualmente incaricate della gestione dei sistemi informatici.

La senatrice FUGMANN-HEESING ricorda come allo stato sia in fase di attuazione il progetto FISCUS – che ha come obiettivo di creare un collegamento stabile tra i sistemi informatici dei diversi *Länder* –, per il quale è stato insediato, presso il Land di Berlino, un gruppo di esperti che si occupa dello sviluppo dei prodotti di *software*. Il progetto è oggetto di vivo dibattito sia in merito ai costi che ai tempi di attuazione, tanto che si è pensato di coinvolgere in esso aziende private al fine di accelerarne la realizzazione. A parere della senatrice occorrerebbe infatti coinvolgere nel progetto le aziende private, ancorché l'amministrazione abbia al proprio interno dipendenti esperti della materia e sia stato finora deciso che la gestione e la realizzazione del progetto debbano restare affidate interamente all'amministrazione.

Il presidente MANTICA chiarisce che in Italia la gestione del sistema informatico è affidata in sistema di *partnership* alla SOGEI che è da considerarsi, a tutti gli effetti, un'azienda privata con circa 1.600 dipendenti. Ricorda, inoltre, che in Italia, al contrario di quanto accade nel si-

stema tedesco, improntato a principi di federalismo fiscale, tutte le funzioni attinenti alla gestione del sistema fiscale risultano accentrate.

La senatrice FUGMANN-HEESING sottolinea le difficoltà di coordinamento tra *Bund* e *Land* nella gestione del sistema fiscale, ricordando come la Legge Fondamentale tedesca preveda una diffusa autonomia dei *Länder* in tali settori. Augurando, quindi, alla Delegazione un proficuo programma di incontri, prende congedo dalla riunione.

Il senatore MONTAGNA chiede chiarimenti circa l'organizzazione degli uffici che, all'interno del *Land*, gestiscono i sistemi informatici.

Il dott. KOHL chiarisce che all'interno dell'amministrazione esiste un reparto che gestisce le tecnologie informatiche. Su un piano più generale, premette che la gestione del sistema fiscale, in larga parte decentralizzata, è una componente essenziale dell'amministrazione finanziaria. Nell'ambito dell'ordinamento giuridico tedesco, infatti, la competenza legislativa in materia fiscale spetta al *Bund*, cioè allo Stato federale. La competenza amministrativa spetta invece ai *Länder*, che sono in tutto 16 e ciascuno è dotato di una propria amministrazione fiscale, che provvede a comunicare ai contribuenti gli importi dovuti e a curare la relativa riscossione. Per quanto attiene all'esazione, questa è effettuata dai *Länder*, che provvedono a ripartire il gettito tra lo Stato federale, i *Länder* stessi e le municipalità, sulla base di quanto stabiliscono le leggi federali.

L'amministrazione finanziaria si articola, inoltre, in un Ministero federale e 16 Ministeri dei *Länder*. A livello intermedio, sono istituiti 21 direzioni superiori delle finanze, che hanno il compito di dirigere cento uffici di dogane (*Hauptzollämter*) e 620 uffici fiscali (*Finanzämter*). I *Länder* più vasti hanno anche più di una direzione superiore delle finanze.

Il presidente MANTICA chiede se in Germania vi siano concessionari privati per l'esazione delle imposte.

Il dott. KOHL precisa che in base alla Legge Fondamentale, l'esazione delle tasse è compito dello Stato e che, pertanto, essa non può essere affidata a privati.

Per quanto riguarda l'amministrazione fiscale di Berlino – prosegue il dott. KOHL – il livello superiore è rappresentato dal Ministero delle finanze del *Land*. L'amministrazione delle finanze occupa in Germania 120.000 dipendenti; il solo *Länd* di Berlino occupa 8.500 persone, anche se vi è una tendenza di massima alla riduzione del personale. Il sistema fiscale, nell'ambito del quale si iscrivono oltre 30 tipi di imposte, è diventato – a parere del dott. KOHL – troppo complicato e di difficile gestione. Il contraente, però, ha l'obbligo di un'unica dichiarazione annuale. Le somme incassate con le imposte dall'amministrazione finanziaria ammontano a circa 800 miliardi di marchi all'anno. Il 42 per cento circa di tale gettito è rappresentato dall'imposta sul reddito, che comprende

quella sul salario. Le imposte dirette costituiscono, complessivamente, il 55 per cento del gettito e le indirette il 45 per cento (di cui il 30 per cento derivante dall'IVA). Su un totale di 30 imposte previste dalle leggi, dieci di esse rappresentano la fonte di circa il 90 per cento degli introiti. Il numero dei contribuenti è di circa 30 milioni.

La tassa sul reddito è una tassa comune al *Bund* e ai *Länder*: il 42,5 per cento degli introiti da essa derivanti è destinato al *Bund*, il 42,5 per cento ai *Länder* e la parte restante alle municipalità. La tassa sulle società e l'IVA sono incassate per il 50 per cento dallo Stato federale e per una pari quota dai *Länder*. Sono versate interamente allo Stato federale alcune imposte indirette (tasse sugli oli minerali, sul tabacco ed alcolici, e le imposte doganali), ai *Länder* le tasse automobilistiche, quelle sui terreni e sulle successioni. Complessivamente circa il 75 per cento degli introiti fiscali sono comuni, cioè soggetti a ripartizione tra livello federale e livello regionale.

Per quanto attiene al procedimento fiscale, il dottor KOHL precisa che è compito degli uffici fiscali di censire il contribuente, curare il ricevimento ed il controllo delle dichiarazioni, fissare (nel caso di imposte sui redditi) l'ammontare dovuto (per alcune imposte indirette, come l'IVA, è invece il contribuente stesso che liquida l'imposta). L'ufficio controlla e riceve i pagamenti e ne distribuisce gli introiti ai destinatari individuati dalla legge. Nel caso di morosità del contribuente, vengono applicate procedure di esazione fiscale coattiva, secondo modalità interamente fissate dai *Länder*. In Germania – precisa il dott. KOHL su richiesta del presidente MANTICA – per l'intero settore fiscale vi è un reparto addetto al controllo, che, per quanto attiene alla repressione delle frodi, si avvale anche di un corpo di polizia specializzato.

Le procedure fiscali sono coadiuvate inoltre dalla tecnologia informatica. Le amministrazioni dei *Länder* curano sia gli aspetti attinenti al *software* che quelli relativi all'*hardware*, attraverso centri informatici che si relazionano con gli uffici locali. I *Länder* sono direttamente responsabili degli strumenti e delle tecniche impiegate; ciò non toglie che il *Bund* svolga un'opera di coordinamento generale e fissi determinati *standards* operativi al fine di garantire una tendenziale equivalenza di risultati in tutti i *Länder*.

Su questo tema prende la parola anche il signor NEUMANN, il quale aggiunge che esiste un'autorità di coordinamento che verifica ed assicura l'applicazione delle disposizioni federali a livello di *Länder*.

Tale modello, che prevedeva un'ampia autonomia progettuale di ciascun *Land* – prosegue il dott. KOHL – ha ben funzionato per tutti gli anni ottanta. Nell'ultimo decennio sono sorte nuove e diverse problematiche, correlate da un lato alla progressiva complicazione della normativa fiscale, che ha messo in crisi gli apparati organizzativi dei *Länder* di dimensioni meno estese; dall'altro al rapido sviluppo delle tecnologie informatiche, che hanno generato problemi di coordinamento fra i *Länder*.

La maggior parte degli occupati del settore ha a disposizione un *personal computer*. In ogni *Land* esiste una rete, di proprietà del *Land* stesso, che collega gli uffici periferici con un elaboratore centrale. I *Länder* non sono però collegati tra loro dal punto di vista delle reti informatiche.

Nell'elaboratore centrale di ciascun *Land* vi è una banca dati, nella quale sono inserite tutte le informazioni che riguardano i contribuenti del *Land*; tutto il personale addetto all'ufficio fiscale ha accesso alla banca dati. Alle banche dati - precisa il signor NEUMANN - affluiscono informazioni dall'esterno e dagli uffici pubblici anche per via telematica, ovvero dalle banche, che trasmettono i dati relativi, ad esempio, alle imposte sui salari o all'IVA, su supporto informatico. Il progetto ELSTER prevede - per quanto attiene alla dichiarazione dei redditi - che sia lo stesso contribuente a mettersi in contatto con l'amministrazione fiscale ed in prospettiva ciò avverrà anche per i consulenti fiscali. A tal proposito è stato affidato ad un'azienda privata il compito di elaborare un modulo pilota per garantire il collegamento diretto a livello informatico tra gli uffici e l'esterno.

Una volta immessi i dati nel sistema informatico - aggiunge il dott. KOHL - l'elaboratore calcola automaticamente l'ammontare dell'imposta sui redditi da pagare e stampa le cartelle di pagamento. Il contraente versa l'importo dovuto sul conto aperto in favore dell'amministrazione presso le banche o gli uffici postali. Successivamente il sistema informatico controlla l'avvenuto pagamento e la corrispondenza dello stesso al calcolo precedentemente effettuato.

Il dott. KOHL informa la Delegazione che a breve termine il sistema in precedenza descritto subirà alcune modifiche conseguenti al mutamento della legislazione ed al progredire della tecnologia. A quest'ultimo riguardo, l'amministrazione intende dotare ciascun dipendente di un *personal computer*. Inoltre, ci si propone di garantire la comunicazione per via informatica tra i diversi livelli dell'amministrazione fiscale e di consentire al contribuente di spedire la dichiarazione dei redditi a mezzo della rete telematica. Vi è però a tal proposito un problema giuridico derivante dal fatto che la legge prevede che la dichiarazione debba essere anche firmata: è necessario, pertanto, che - oltre alla dichiarazione via computer - il contribuente invii all'ufficio delle imposte anche il modulo cartaceo da lui sottoscritto. Nondimeno, l'amministrazione sta cercando - precisa il dott. KOHL - di ridurre il flusso cartaceo ai propri uffici.

Altri obiettivi, a più lungo termine, riguardano i procedimenti di memorizzazione dei dati, che sono allo stato piuttosto obsoleti e diversi tra i vari *Länder*. Ciò genera alcune difficoltà operative, soprattutto nei piccoli *Länder*, che si ripercuotono sull'efficienza dell'intero sistema. Il progetto FISCUS mira per l'appunto a creare una comunicazione organica tra i sistemi informatici dei vari *Länder*. Tale obiettivo sarà perseguito, in primo luogo, attraverso un rinnovamento complessivo del *software*, che in prospettiva sarà unico a livello federale: ogni singolo *Land*

riceverà a tal fine il compito di sviluppare una parte del *software* complessivo del sistema federale secondo linee di coordinamento fissate a livello centrale. Gli obiettivi dovranno essere raggiunti in tempi prefissati: il progetto è stato concepito nel 1992, ma la prima fase di attuazione si è scontrata con difficoltà di ordine legislativo-amministrativo. Nel 1995 i *Länder* hanno raggiunto un accordo per il definitivo compimento del progetto entro il 2003; nel 2006 tutti i programmi progettati dovrebbero essere disponibili ed applicabili in tutti i *Länder*.

Attualmente il numero di operatori addetti alla realizzazione del progetto FISCUS è di circa 1.000; una volta realizzato il progetto, la gestione e la manutenzione a regime dello stesso potranno essere garantite da circa 250 addetti.

Il presidente MANTICA chiede se la riforma fiscale, che costituisce uno dei punti qualificanti del programma del nuovo Governo tedesco, avrà o meno conseguenze sulla realizzazione del progetto FISCUS.

Il dottor KOHL esclude a tal riguardo che la riforma fiscale possa influire sul progetto FISCUS. A seguito di una domanda del deputato VANNONI, intesa ad accertare quali siano i problemi politici che ostacolano la realizzazione del progetto FISCUS, il dott. KOHL precisa altresì che le obiezioni più comuni riguardo l'elevato numero di occupati nella realizzazione del progetto ed i tempi programmati per il compimento dello stesso.

Il deputato PISTONE chiede se il progetto FISCUS si propone come obiettivo il solo miglioramento dei sistemi gestionali ed organizzativi dell'amministrazione o se esso potrà avere benefici effetti anche sulle procedure di riscossione e sull'ammontare del gettito.

Il dottor KOHL precisa che il progetto ha essenzialmente una valenza tecnica e gestionale anche se esso potrà produrre, come effetto indotto, una riduzione del numero degli occupati nell'amministrazione fiscale e dunque un risparmio di spese.

Il presidente MANTICA pone una questione circa l'entità dell'evasione in Germania e gli strumenti messi in campo per combatterla.

Il signor ZINNER chiarisce a tal riguardo che, secondo studi recenti, in Germania circa il 14-15 per cento del prodotto nazionale lordo sia evaso dal fisco. L'esattezza di tale percentuale è però messa in dubbio dall'amministrazione federale e dai *Länder*, i quali sottolineano l'impossibilità o comunque le difficoltà di quantificare con precisione le dimensioni del fenomeno.

Interviene anche il dott. KOHL, il quale precisa che - pur non potendosi calcolare esattamente la percentuale - negli ultimi 10-15 anni l'evasione fiscale è andata progressivamente aumentando, probabilmente

a causa della sempre maggiore complessità del sistema fiscale, che ha in parte reso più difficili anche i rapporti con il contribuente. L'obiettivo fondamentale perseguito attualmente dall'amministrazione è, dunque, quello di semplificare il sistema fiscale, sia sotto l'aspetto normativo che gestionale ed operativo.

Il senatore MONTAGNA pone alcune domande relative alla tipologia delle informazioni contenute nelle banche dati ed alla attitudine di queste ultime a contribuire alla lotta all'evasione, nonché alla durata del contenzioso fiscale.

Il dott. KOHL chiarisce che i dati che affluiscono all'amministrazione fiscale provengono dalla stessa amministrazione e consentono perciò un riscontro immediato della corrispondenza tra l'imposta calcolata dell'ufficio e l'ammontare effettivamente pagato dal contribuente. Il sig. ZINNER precisa a tal riguardo che in alcuni casi affluiscono all'amministrazione anche alcune informazioni contenute in documenti cartacei, che consentono un più preciso riscontro dei dati acquisiti per via informatica.

Dopo l'abolizione dell'imposta sul patrimonio - prosegue il dott. KOHL - il sistema non è più in grado di stabilire quale sia il complesso dei beni di ogni singolo contribuente, ma a livello federale sono state introdotte disposizioni che consentono di incrociare i dati derivanti dal volume di fatturato delle aziende al fine di stabilire la capacità contributiva delle stesse e di calcolare conseguentemente il livello dell'imponibile.

Il signor NEUMANN aggiunge che l'utilizzo delle tecnologie informatiche a fini di gestione del sistema fiscale deve comunque confrontarsi, in Germania, con delicate problematiche di ordine giuridico, tanto è vero che di recente lo stesso Tribunale Costituzionale è stato investito dalla questione relativa alla legittimità della cartella delle tasse emessa sulla base delle informazioni contenute nelle banche dati.

Interviene il deputato PACE, il quale nota come la complessità del sistema e la non completa chiarezza della normativa fiscale spesso favoriscono il moltiplicarsi del contenzioso fiscale. A proposito, poi, delle imposte fondiari - il cui gettito è per lo più destinato alle Municipalità - chiede se esiste un sistema di catalogazione e verifica con metodi informatici dei dati relativi alle proprietà dei beni colpiti da tale imposta.

Il dott. KOHL sottolinea che sul punto vi sono differenze tra i vari *Länder*. Per quanto riguarda il *Land* di Berlino, è stata prevista la realizzazione in tempi brevi di un collegamento informatico tra l'amministrazione fiscale ed il catasto. A tal riguardo il sig. ZINNER aggiunge che gli uffici fiscali sono comunque informati di ogni passaggio di proprietà dei beni che avviene attraverso i notai.

Il presidente MANTICA chiede se l'amministrazione fiscale acquisti o meno, ed in quale percentuale, *software* prodotto da privati.

Il dott. KOHL sottolinea che la realizzazione dei progetti di informatizzazione del sistema fiscale rientra per intero nelle competenze dell'amministrazione fiscale e non può essere affidata a privati, tanto che la tendenza è nel senso di realizzare all'interno dell'amministrazione anche il *software* di base. Il signor NEUMANN precisa a tal riguardo che nel solo *Land* di Berlino vi sono ben 80 dipendenti dell'amministrazione fiscale impiegati nel settore dell'*information technology*, dei quali 12 sono addetti alla realizzazione del progetto FISCUS.

Per quanto attiene alle diverse problematiche derivanti dall'introduzione dell'Euro, sollevate da alcuni partecipanti all'incontro, il dott. KOHL precisa, in conclusione, che l'amministrazione ha già messo a punto un programma che consentirà l'adattamento del sistema informatico alle nuove esigenze e la verifica dell'attitudine delle strumentazioni tuttora in uso al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'incontro ha termine alle ore 13.

13 gennaio 1999 - Bonn, Sede del Ministero federale delle finanze.

Incontro con il sig. K.W. Christmann, direttore del sottoreparto organizzazione ed autonomia presso la Sezione IV del Ministero federale delle finanze; il sig. S. Zinner, assistente presso la stessa Sezione; il dott. F. Eberman, funzionario dell'Ufficio federale delle finanze (Bundesamt für Finanzen); il sig. E. Strube, direttore presso il Ministero federale delle finanze; la signora Von Bracht, addetta all'ufficio per la realizzazione ed il coordinamento del progetto FISCUS.

L'incontro ha inizio alle ore 10.

Il signor CHRISTMANN dà il benvenuto alla Delegazione, anche a nome del Ministro Lafontaine e dell'intero Ministero federale delle finanze.

Il presidente MANTICA, nel ringraziare per l'ospitalità offerta dal Ministero delle finanze federale, illustra i compiti e le funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria e le finalità degli incontri e sopralluoghi effettuati dalla Delegazione in Germania. Fa presente che in tale sede è interesse della Delegazione approfondire in particolare le tematiche del rapporto tra contribuente ed amministrazione finanziaria nel quadro dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e, più in generale, le caratteristiche del federalismo fiscale tedesco.

Il signor CHRISTMANN puntualizza in via preliminare che in Germania il rapporto tra cittadino ed amministrazione fiscale è gestito dai *Länder*, ai quali è affidata la gestione amministrativa della maggior parte delle imposte stabilite con legge federale, attraverso gli uffici locali delle imposte.

Ha quindi la parola il dottor EBERMAN, dell'Ufficio federale delle finanze (*Bundesamt für Finanzen*), che è incaricato del coordinamento delle questioni fiscali tra il *Bund* e i *Länder*. L'ufficio è stato istituito circa trenta anni fa, essendosi avvertita la necessità di svolgere a livello centrale alcune funzioni di coordinamento nel campo dell'automazione, del diritto fiscale internazionale, dell'attuazione degli accordi bilaterali e delle direttive adottate in sede comunitaria. L'ufficio annovera, infatti, tra i suoi compiti la cooperazione internazionale, il coordinamento delle informazioni agli uffici locali circa le normative fiscali internazionali, i rimborsi delle imposte non dovute pagate da stranieri o organizzazioni internazionali, e da imprese straniere, nonché i rimborsi a cittadini tedeschi relativamente ad una

speciale tassa sui depositi bancari. Inoltre l'ufficio si avvale di un gruppo di 120 ispettori per i controlli fiscali.

Per quanto attiene, più in particolare, alla cooperazione internazionale, l'ufficio è competente a fornire e ricevere, anche con sistemi automatizzati, informazioni di carattere fiscale nell'ambito dei rapporti con Paesi esteri, ad incassare tasse per conto di Paesi stranieri e rivolgere identiche richieste agli stessi, nonché ad eseguire all'estero notifiche fiscali per conto dell'amministrazione finanziaria tedesca. Infine, l'ufficio attua procedure di controllo sull'applicazione dell'IVA nell'ambito del mercato unico europeo. A questo riguardo, il dott. EBERMAN informa la Delegazione che è in atto con l'Italia uno scambio di informazioni e di collaborazione su vari tipi di tassazione, in specie per quanto attiene all'imposta sul reddito delle persone fisiche, delle persone giuridiche e dell'IVA, nel quadro della normativa comunitaria in materia: lo scambio di informazioni avviene anche per via telematica, sulla base di *standards* di trasmissione dei dati internazionalmente accettati.

La centrale informatica per i rapporti con l'estero (IZA) - che si inquadra nell'ambito dell'Ufficio federale delle finanze - rappresenta una peculiarità del sistema fiscale tedesco, ed ha come compito quello di fornire agli uffici finanziari locali informazioni su quanto avviene all'estero sia a livello normativo, che di specifiche operazioni nonché quello di monitorare l'attività dei cosiddetti «paradisi fiscali». Tale ultima necessità - precisa il dottor EBERMAN su richiesta del deputato PACE - nasce dai frequenti trasferimenti di ricchezza dalla Germania verso simili luoghi soggetti a regime fiscale privilegiato, usati come una sorta di «cassetta postale» idonea a sottrarre all'imposizione i trasferimenti di ricchezza. I metodi per trasferire gli utili verso i paradisi fiscali - sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea - sono diversi e fanno perno su aziende che esistono solo dal punto di vista formale, ma in realtà svolgono attività fittizia di consulenza in favore di contribuenti tedeschi. Vi sono Paesi che possono essere considerati «paradisi fiscali» nella totalità del loro sistema, altri che lo sono soltanto relativamente ed alcune operazioni o tipi di imposizione, quali, ad esempio, nell'ambito dell'Unione europea, il Lussemburgo ed i Paesi bassi.

Un altro reparto dell'Ufficio è incaricato di dare attuazione agli accordi internazionali contro la doppia tassazione e si occupa pertanto dei rimborsi delle imposte non dovute pagate da cittadini stranieri (licenze, tasse pagate da sportivi ed artisti, eccetera). Al riguardo di alcune vicende fiscali concernenti noti personaggi dello sport e spettacolo internazionali, il signor CHRISTMANN aggiunge che l'amministrazione fiscale è tenuta, anche a questo riguardo, al segreto d'ufficio, salvo che nei confronti della magistratura o di altri uffici fiscali in relazione a particolari indagini. Con riferimento al compimento di talune infrazioni, l'amministrazione fiscale valuta, inoltre, l'opportunità di non informarne l'autorità di polizia anche per circoscritti periodi di tempo.

L'Ufficio - prosegue il dott. EBERMAN - si occupa, inoltre, dei rimborsi fiscali. Alcune imprese straniere che operano in Germania sono infatti esenti dall'obbligo del versamento dell'IVA. In attuazione di al-

cune direttive europee, l'Ufficio provvede a rimborsare a contribuenti stranieri versamenti in eccedenza di IVA avvenuti in Germania a causa di diversi sistemi di calcolo vigenti rispetto ad altri Paesi dell'Unione. Vi sono inoltre alcune tasse che vengono trattenute dai dividendi azionari di società quotate in borsa e che devono essere restituite ai contribuenti che ne hanno diritto. Tali rimborsi sono effettuati in favore di fondazioni o istituzioni pubbliche di persone giuridiche o di privati cittadini che non raggiungono il reddito minimo imponibile ai fini di tale tipo di tassazione. I dividendi azionari sono, infatti, tassati alla fonte e versati alle banche che - qualora accertino il diritto al rimborso - ne fanno richiesta per via telematica all'Ufficio federale delle finanze.

Infine, nell'Ufficio opera un reparto incaricato del controllo fiscale sulle aziende, in specie di quelle di maggiori dimensioni, che cura anche l'uniforme applicazione della normativa fiscale in tutti i *Länder* e l'effettuazione di quegli accertamenti che implicano l'applicazione di metodiche tecniche più specialistiche. I controlli - precisa il dottor EBERMAN su richiesta del presidente MANTICA - sono avviati in ogni caso ad iniziativa degli uffici locali delle imposte, che predispongono a tal fine un piano annuale, inviato in copia all'Ufficio federale delle finanze. Quest'ultimo è così in condizione di programmare a quali controlli partecipare, avendo in genere come punto di riferimento il fatturato delle imprese da controllare, sulla base di criteri di scelta predeterminati.

Il senatore MONTAGNA chiede quali settori sono interessati all'applicazione dell'automazione nell'ambito delle attività svolte dall'Ufficio.

Il dottor EBERMAN chiarisce che - oltre che nel campo della riscossione della tassa sui dividendi - l'applicazione delle tecnologie informatiche è diffusa nei settori destinati allo scambio di informazioni con altri Paesi circa il compimento delle operazioni di IVA. Inoltre, nell'ambito della centrale delle informazioni per le questioni fiscali (IZA), vi è uno schedario informatico dei contribuenti esteri soggetti a tassazione all'interno della Germania. È anche allo studio la possibilità per gli uffici locali delle imposte di accedere per via telematica alle informazioni circa i «paradisi fiscali» in possesso dell'Ufficio centrale. Infine, l'amministrazione scambia per via telematica informazioni con le banche ai fini dell'applicazione dell'esenzione sui redditi da capitale, che è prevista in Germania fino al limite di 6.000 marchi. Le richieste di esenzione sono rivolte dal contribuente direttamente ad una o più banche, che le trasmettono all'amministrazione fiscale. Quest'ultima effettua controlli a campione su tali operazioni.

L'Ufficio attua, inoltre, scambi di informazioni su supporto magnetico con gli Stati Uniti circa i rimborsi fiscali e con la Francia, ma soltanto limitatamente alle operazioni in materia di IVA. In conclusione, dunque, l'applicazione delle tecnologie informatiche avviene, nel settore considerato, in un numero rilevante di attività, ma non ancora in maniera generalizzata.

Il senatore MONTAGNA chiede se sia stato elaborato un progetto complessivo di automazione e se l'amministrazione centrale è in grado di combinare tutte le informazioni concernenti un identico contribuente contenute nella banche dati dei diversi *Länder*.

Il dottor EBERMAN precisa che allo stato non esiste ancora un raccordo centralizzato tra le banche dati di diversi *Länder*, fatta eccezione per alcuni determinati contribuenti, ad esempio le grandi imprese intracomunitarie soggette ad IVA. Inoltre mancano precise disposizioni di legge che obblighino le aziende a tenere una contabilità standardizzata e che consentano agli ispettori fiscali di avere accesso alla contabilità elettronica delle aziende.

Interviene a riguardo il signor CHRISTMANN il quale aggiunge che la base della vigente normativa prescrive il consenso dell'azienda controllata all'uso di metodologie informatiche di controllo. Per le grandi aziende, i controlli richiedono tempi abbastanza lunghi, che possono giungere fino a tre o quattro anni. Peraltro - precisa lo stesso signor CHRISTMANN su domanda del deputato PACE - l'amministrazione è tenuta ad effettuare il controllo nel termine di dieci anni, pena la decadenza.

Il deputato PACE chiede quale sia il livello medio dell'evasione o delle irregolarità fiscali che emerge dalle procedure di controllo.

Il signor CHRISTMANN sottolinea che l'amministrazione delle finanze pubblica periodicamente i risultati statistici dei controlli effettuati. Da quest'ultimi si desume che la frequenza media delle irregolarità accertate è di una ogni dieci controlli effettuati, ma occorre correggere tale dato alla luce delle diversità dei metodi di valutazione e delle legislazioni fiscali vigenti nei diversi Paesi. Infatti, sulla base della legislazione fiscale tedesca, soltanto una minima parte delle irregolarità compiute dai contribuenti possono considerarsi vera e propria evasione dolosa, a causa della complessità della normativa e della diversa possibile valutazione dei presupposti d'imposta. Nel corso del 1997 il recupero di gettito a seguito di controlli è stato di circa 18 miliardi di marchi. A tale somma vanno aggiunti 1,9 miliardi di marchi derivanti dagli accertamenti compiuti da un diverso ufficio dell'amministrazione a seguito di sospetti o segnalazioni specifiche di veri e propri fenomeni di evasione fiscale. A tal riguardo, il signor ZINNER precisa che l'amministrazione effettua - oltre che controlli generali sul complesso dell'attività delle aziende - anche controlli speciali a carattere «tematico» su determinati settori, quali l'IVA, la tassa sui salari e gli stipendi e le sovvenzioni statali agli investimenti.

Il deputato PACE chiede quale sia il livello di contenzioso generato dai risultati dei controlli fiscali.

Il signor ZINNER informa a tal riguardo la Delegazione che nel corso del 1997 sono state presentate complessivamente circa 4 milioni

di opposizioni fiscali. Per quanto attiene ai controlli in generale, aggiunge inoltre che – suddividendo le aziende in quattro classi dimensionali (rispettivamente: grandi, medie, piccole e piccolissime) – dalle statistiche è possibile trarre i dati inseriti nel seguente schema:

Classi	Aziende	Controlli
I ^a (grandi)	143.912	31.782
II ^a (medie)	679.818	53.405
III ^a (piccole)	1.009.100	43.347
IV ^a (piccolissime)	3.668.219	56.419
<i>Totale</i>	5.501.049	184.957 generali

Il complesso dei controlli effettuati ha consentito il recupero di 18 miliardi di marchi attraverso l'impiego di 12.000 unità di personale di controllo. Per quanto attiene più specificamente al controllo dell'IVA, il signor ZINNER precisa che su 4,7 milioni di aziende soggette a tale imposta sono stati effettuati 31.540 controlli, recuperando 2,4 miliardi di marchi, con l'impiego di 1.300 unità di personale di controllo. A tal riguardo, inoltre, l'amministrazione centrale ha impartito ai *Länder* direttive intese ad intensificare il numero e la frequenza dei controlli, al fine di garantire una migliore perequazione fiscale tra le diverse parti del Paese. Le imprese soggette a controlli sono a questi fini divise in quattro classi – aziende commerciali, attività produttive, libere professioni e altre – sulla base del criterio del fatturato ovvero dell'utile fiscale annuo. Ad esempio, le aziende commerciali con un fatturato annuo a partire da 11,8 milioni di marchi sono considerate grandi aziende. Le medie sono quelle con un fatturato al di sopra di 1,4 milioni di marchi, le piccole aziende quelle con fatturato al di sopra di 250 mila marchi e le piccolissime quelle con fatturato al di sotto di tale cifra. Con specifico riguardo all'imposta sui salari inoltre, su 2,83 milioni di datori di lavoro, nel 1997 sono stati effettuati 211.478 accertamenti, recuperando 1,4 miliardi di marchi, impiegando in tale attività 2.201 unità di personale.

A tal riguardo interviene il signor STRUBE, il quale aggiunge che l'80 per cento del recupero perviene dagli accertamenti effettuati sulle grandi aziende, che più frequentemente possono incorrere in errori a causa di diverse valutazioni che – sulla base delle diverse possibili interpretazioni della normativa fiscale – possono determinarsi circa la sussistenza dei presupposti dell'imposizione. Nella maggior parte di tali casi non si determina, secondo la legge tedesca, evasione fiscale in senso proprio: ove vi fosse il sospetto di evasioni, ne dovrebbe essere informato un Ufficio a ciò preposto, che procede agli opportuni controlli.

Il gettito recuperato – precisa il signor ZINNER su richiesta del sen. MONTAGNA – è raccolto a livello di *Bund* è distribuito tra i *Länder* sulla base di modalità che prescindono dall'applicazione di crite-

ri di particolare favore per i *Länder* che, attraverso le procedure di accertamento, ottengono un maggior recupero fiscale. A tal riguardo – aggiunge il sig. CHRISTMANN – l'amministrazione finanziaria garantisce – anche con la partecipazione alle verifiche di propri funzionari – che le procedure siano effettuate da tutti i *Länder* sulla base dei medesimi criteri.

Il presidente MANTICA chiede quali siano le caratteristiche generali del progetto FISCUS.

Il signor CHRISTMANN precisa che il progetto FISCUS si propone come obiettivo di coordinare i sistemi informatici fiscali dei diversi *Länder*. A tal riguardo la signora VON BRACHT aggiunge che allo stato i sistemi informatici dei vari *Länder* sono, per lo più, tra loro diversi; i programmi di *software* adoperati sono, inoltre, piuttosto obsoleti. Con il progetto FISCUS – avviato a seguito di un accordo di cooperazione tra i 16 *Länder* – si intende realizzare un *software* unico per i diversi *Länder*, affidandone il coordinamento agli uffici federali. Il termine fissato per la realizzazione del progetto è il 2003: fino ad ora sono stati già messi a punto e sperimentati alcuni programmi particolari, ad esempio in materia di riscossione. La finalità di uniformare i sistemi informatici dei vari *Länder* – precisa la signora VON BRACHT su domanda del presidente MANTICA – riguarda anche i supporti *hardware*, allo stato ancora differenti tra loro. Per quanto attiene, invece, al *software* di base utilizzato dagli impiegati degli uffici finanziari, ciascun *Land* tende a sviluppare al proprio interno i relativi programmi, avvalendosi talora di consulenti esterni o acquistando all'esterno alcuni prodotti per applicazioni particolari. In relazione a talune operazioni generali, vi è nondimeno l'intenzione di realizzare una piattaforma comune di applicazione tra gli uffici dei vari *Länder*. L'obiettivo principale del progetto FISCUS – conclude la signora VON BRACHT – è, dunque, quello di realizzare un sistema informatico omogeneo e coordinato tra i vari *Länder*.

Il presidente MANTICA chiede se l'uniformazione del sistema informatico possa aprire la strada ad un accrescimento del potere di coordinamento dell'amministrazione federale e se tra gli obiettivi del progetto FISCUS vi sia anche quello di migliorare il sistema della riscossione.

Il signor CHRISTMANN precisa che il progetto FISCUS non apporterà modificazioni alla vigente ripartizione delle competenze tra *Bund* e *Länder* in materia fiscale, ma si propone unicamente il miglioramento, in termini gestionali ed economici, dell'attività di coordinamento dei sistemi informatici, anche alla luce della continua evoluzione della legislazione fiscale.

Il signor CHRISTMANN ed il dott. ZINNER aggiungono inoltre, che rientra certamente tra gli obiettivi dell'amministrazione quello di

economizzare i sistemi di riscossione. A tal riguardo, si può affermare approssimativamente che per ogni cento marchi di incasso si richiede una spesa media di due marchi per le attività di riscossione. Tale rapporto è determinato anche da talune peculiarità della legislazione tedesca: ad esempio, l'amministrazione fiscale gestisce in Germania, tra l'altro, anche il sistema delle sovvenzioni pubbliche.

A questo riguardo, la signora VON BRACHT aggiunge che la completa attuazione del progetto FISCUS determinerà un progressivo risparmio anche sulle procedure di riscossione.

Il deputato VANNONI chiede chiarimenti circa le ragioni del lungo periodo di tempo previsto per la realizzazione del progetto FISCUS, anche in relazione all'evoluzione che la legislazione fiscale potrebbe nel frattempo subire.

Il signor CHRISTMANN chiarisce che l'ingente investimento richiesto dalla realizzazione del progetto e la complessità tecnica dello stesso richiedono che le sue varie fasi si articolino sui tempi piuttosto lunghi.

Il sen. MONTAGNA domanda se il progetto FISCUS preveda che l'amministrazione finanziaria possa confrontare i propri dati con quelli in possesso di altre amministrazioni e se in prospettiva saranno realizzati canali di dialogo per via informatica con altri Paesi.

Il signor CHRISTMANN, il dott. ZINNER e la signora VON BRACHT precisano che l'amministrazione realizzerà nei tempi stabiliti l'acquisizione ed il trattamento su supporto elettronico di dati di cui è già in possesso attraverso i supporti cartacei, ma che non rientra tra gli obiettivi prioritari del progetto quello di instaurare sistemi di interfacciamento per via informatica a carattere generale e permanente con amministrazioni diverse da quella fiscale o con Paesi esteri.

L'incontro ha termine alle ore 13.

13 gennaio 1999 – Bonn, sede del Bundestag

Incontro con alcuni parlamentari componenti della Commissione finanze del Bundestag: Hans Michelbach (CDU/CSU), Simone Viola (SPD), Lothar Binding (SPD).

L'incontro ha inizio alle ore 15,15.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) rivolge alla Delegazione un indirizzo di benvenuto a nome della Commissione finanze del Bundesrat.

Il presidente MANTICA – dopo aver illustrato i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria e la composizione della Delegazione – sottolinea l'interesse della delegazione ad approfondire la conoscenza dell'*information technology* applicata al sistema fiscale in Germania, e, più in generale, del complessivo sistema fiscale tedesco nel contesto dell'Unione europea.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) precisa che le competenze del Bundestag e, in particolare, della Commissione finanze attengono alle sole materie legislative nel settore finanziario, atteso che le competenze amministrative sono affidate ai *Länder*. Il modello di federalismo fiscale disegnato dopo la seconda guerra mondiale è peraltro attualmente oggetto di vivace dibattito politico, dopo il fallimento, durante la passata legislatura, di un progetto governativo di riforma del sistema fiscale, a causa dell'opposizione del Bundestag.

Il presidente MANTICA chiede in quale maniera la contrapposizione politica tra partiti esistenti a livello federale si rifletta nell'ambito dei singoli *Länder* e quali conseguenze ciò produca nell'elaborazione della legislazione fiscale.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) sottolinea che anche a livello di *Länder* si mantiene in linea di massima la medesima contrapposizione politica tra partiti esistente a livello federale. Questi ultimi esercitano inoltre la loro influenza nella fase formativa della legislazione fiscale che attiene anche agli interessi dei *Länder* e della Municipalità, essendo il gettito fiscale di norma ripartito tra gli enti rappresentativi dei diversi livelli territoriali dello Stato.

Il deputato BINDING (SPD) fa presente che vi sono anche alcune questioni in materia fiscale che assumono autonoma rilevanza, indipendentemente dalle contrapposizioni politiche. I rapporti di maggioranze nel Bundestag possono essere, infatti, diversi da quelli esistenti all'inter-

no di ciascun *Land* ed, inoltre, le leggi in materia fiscale approvate dal *Bundestag* devono ricevere anche l'approvazione del *Bundesrat*, che è l'organismo rappresentativo dei *Länder*. Le diversità di maggioranze e di interessi tra il livello federale e quello locale possono, inoltre, determinare ulteriori momenti di arresto nel procedimento di adozione dei singoli provvedimenti legislativi in materia fiscale.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) rileva che la contrapposizione di interessi a livello di *Bund* e di *Länder* assume particolare evidenza nel caso dei provvedimenti fiscali, in quanto questi ultimi sono spesso determinanti per garantire il maggior gettito necessario alla copertura finanziaria di provvedimenti che prevedono, ad esempio, la fornitura di maggiori servizi sociali. In questi casi, la natura e la distribuzione nelle diverse parti del Paese di tali servizi sociali, a fronte del maggior onere finanziario imposto dalle leggi fiscali e dell'incidenza di queste ultime sul gettito dei *Länder* può dar vita ad accesi dibattiti in seno al *Bundestag* e determinare anche l'opposizione di quest'ultimo all'adozione dell'intero provvedimento.

Il senatore MONTAGNA chiede di sapere le ragioni che hanno impedito, nella scorsa legislatura, l'approvazione del progetto di riforma fiscale proposto dal governo Kohl da parte del *Bundesrat*

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) rileva che il progetto di riforma si proponeva una riduzione del gettito di 30 miliardi di marchi, suscitando l'opposizione dei *Länder* che lamentavano le conseguenti difficoltà di ordine finanziario di far fronte ai propri compiti istituzionali. Il progetto di riforma si ispirava, inoltre, alla modernizzazione del sistema fiscale, prevedendo l'allargamento della base imponibile ed una conseguente riduzione delle aliquote. Si prevedeva inoltre anche una riduzione delle sovvenzioni statali. Il nuovo progetto di riforma fiscale, elaborato dal governo Schröder ed attualmente in discussione, si propone finalità in tutto simili al precedente, ma attraverso l'applicazione di diverse modalità.

Il deputato PACE chiede quali erano gli strumenti previsti dal precedente progetto di riforma fiscale per ottenere una riduzione di gettito di 30 miliardi di marchi.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) chiarisce che la diminuzione del gettito derivava essenzialmente da un innalzamento della soglia del reddito non imponibile. Con la riforma si intendeva inoltre abbassare le aliquote sul reddito delle persone fisiche ed unificare al 35 per cento quella sul reddito delle persone giuridiche.

Anche il deputato BINDING (SPD) sottolinea l'identità di obiettivi tra il nuovo ed il vecchio progetto di riforma fiscale. A tal proposito chiarisce che l'imposta più importante attualmente prevista è quella sul reddito. Vi è una soglia minima non imponibile di 13.000 marchi ed

un'aliquota di ingresso del 25 per cento, che aumenta in maniera progressiva fino al 53 per cento, secondo scaglioni successivi di 1.000-2.000 marchi ciascuno. Oltre i 150.000 marchi di reddito è applicata l'aliquota fissa del 53 per cento. Il nuovo progetto di riforma fiscale prevede un innalzamento della soglia non imponibile a 15.000 marchi, ed una riduzione dell'aliquota di ingresso e di quella massima. L'abbassamento dell'aliquota massima, già previsto nel precedente progetto, avrebbe portato – a parere della vecchia maggioranza – ad una diminuzione del gettito, ma avrebbe favorito gli investimenti e l'occupazione, generando l'effetto virtuoso dell'allargamento della base imponibile e di conseguenza del gettito fiscale. Sulla valutazione di tali effetti la SPD non era, tuttavia, in tutto d'accordo con la maggioranza.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) chiarisce – su richiesta del deputato VANNONI – che nel precedente progetto di riforma fiscale era anche prevista una riduzione dei trasferimenti di capitali all'estero, non direttamente finalizzata a combattere l'evasione.

Il deputato BINDING (SPD) aggiunge che il nuovo progetto di riforma fiscale prevede un abbassamento dell'aliquota minima al 15 per cento e di quella massima al 45 per cento. Mentre, però, secondo la CDU una riduzione della pressione fiscale favorirebbe l'espansione dell'offerta aggregata, la SPD ritiene che ad essa debba accompagnarsi un rafforzamento della domanda e del potere d'acquisto dei lavoratori salariati.

Il presidente MANTICA – dopo aver ricordato le caratteristiche della cosiddetta *carbon tax*, di recente introdotta in Italia e basata sulla considerazione dell'inquinamento come presupposto d'imposta – chiede di conoscere l'opinione degli interlocutori e lo stato del dibattito in Germania circa l'introduzione di tasse ecologiche e, più in generale, circa il fondamento del principio «chi inquina paga». Sul punto potrebbero, infatti, determinarsi diversità di approccio alla normativa fiscale da parte dei diversi Paesi dell'Unione europea, generando ostacoli al processo di armonizzazione.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) sottolinea l'opposizione della CDU/CSU all'introduzione di una tassa sull'ambiente (cosiddetta «ecotassa»), ritenendo che essa finirebbe col gravare sulle imprese e col generare distorsioni nella concorrenza internazionale. Fa presente che, allo stato attuale del dibattito, viene presa in considerazione anche l'ipotesi di prevedere esenzioni o attenuazioni delle tasse ecologiche in relazione a determinate categorie di imprese.

Il deputato VIOLKA (SPD) ricorda come, oltre all'introduzione dell'ecotassa, sia stata proposta anche una riduzione degli oneri sociali. L'ecotassa può generare inoltre anche un effetto di responsabilizzazione delle imprese nel consumo di energia e provocare, di conseguenza, un incremento delle innovazioni tecnologiche finalizzate alla ricerca di nuo-

ve fonti di energia. L'imposta che il nuovo Governo si propone di introdurre colpisce alcune fonti di energia (benzina, gas), ma prevede riduzioni per le imprese a forte consumo di energia o che privilegino l'utilizzo di fonti di energia in ore notturne. L'introduzione dell'ecotassa dovrebbe inoltre indurre le industrie ad incrementare lo sfruttamento di fonti di energia alternativa, eventualmente rinunciando progressivamente anche all'energia atomica.

Il presidente MANTICA – premesso che l'idea dell'ecotassa nasce dalla convenzione di Tokyo e che gli Stati Uniti hanno già reso nota la propria volontà di non aderire alla Convenzione – esprime, a titolo personale, perplessità circa l'opportunità che vi aderiscano anche gli Stati dell'Unione europea.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) rileva come l'introduzione della ecotassa potrebbe spingere alcune grandi imprese a trasferirsi verso Paesi dove l'uso di energia non è tassato, generando distorsioni della concorrenza.

Il deputato BINDING (SPD) sottolinea come, a suo avviso, nell'impossibilità di misurare esattamente il consumo individuale di energia, occorra riflettere sulla limitatezza delle fonti di energia che – al ritmo attuale di sfruttamento – sono destinate ad esaurirsi in tempi rapidi. Sarebbe, pertanto, opportuno introdurre in maniera uniforme simili forme di tassazione nei diversi Paesi, in specie quelli membri dell'Unione europea. Nell'ambito del dibattito attualmente in corso sulla materia in Germania, sono state formulate diverse proposte concernenti i limiti di tale tassazione e le relative esenzioni, anche in rapporto alle caratteristiche ed all'oggetto della produzione, tenuto conto che la realizzazione industriale di alcuni prodotti richiede l'impiego di maggior quantità di energia. La riduzione dello sfruttamento e del consumo di energia costituiscono punti qualificanti anche nei programmi di diverse amministrazioni a livello comunale, dove i risparmi in tal modo ottenuti potrebbero servire ad incrementare la fornitura di servizi sociali.

Il deputato MICHELBAACH (CDU/CSU) fa presente, a conclusione dell'incontro, che due ulteriori tematiche di particolare rilevanza nell'ambito del dibattito attuale sul sistema fiscale in Germania riguardano l'armonizzazione della tassazione e degli interessi bancari a livello comunitario ed i cosiddetti «paradisi fiscali». Su tali questioni la maggioranza e l'opposizione convergono circa la necessità di adottare, in tempi rapidi, opportuni provvedimenti legislativi.

L'incontro ha termine alle ore 16,30.

14 gennaio 1999 – Düsseldorf, Sede del Ministero delle finanze del Land NordReno-Vestfalia.

Incontro con i signori Handrock, Maerker, Busch, Krug e Klink, dirigenti e funzionari del Ministero delle finanze del Land.

L'incontro ha inizio alle ore 10.

Il signor HANDROCK, nel porgere il benvenuto alla Delegazione a nome del Ministero delle finanze del Land, fa presente che le nuove dimensioni internazionali dischiuse ai singoli Paesi membri dell'Unione europea dall'introduzione dell'Euro fanno assumere un ruolo centrale all'utilizzo delle tecnologie informatiche, anche al fine di migliorare, ad ogni livello, le comunicazioni tra i Paesi.

Il presidente MANTICA, nel ringraziare per l'accoglienza, illustra le funzioni ed i compiti della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, rilevando che in Italia la gestione dell'informatica per conto dell'amministrazione finanziaria è stata affidata ad una società privata esterna alla stessa amministrazione. Sottolinea, inoltre, l'interesse della Delegazione ad approfondire la conoscenza circa l'applicazione delle tecnologie informatiche nell'ambito del Land NordReno-Vestfalia – che è tra i maggiori, per dimensioni geografiche ed economiche, dello Stato tedesco – e le iniziative assunte da tale Land per concorrere alla realizzazione del progetto FISCUS.

Il signor HANDROCK premette che il progetto FISCUS è nato da un accordo tra *Bund* e *Länder*: quest'ultimi hanno concordato di mettere a disposizione uomini e mezzi per la realizzazione del progetto. L'idea originaria era di sviluppare un unico *software* comune, ma tale progetto è successivamente fallito, anche a causa degli ostacoli normativi derivanti dal divieto costituzionale per i *Länder* di delegare a terzi funzioni amministrative nel campo fiscale. Il Land NordReno-Vestfalia ha successivamente apportato un rilevante contributo alla progressione del progetto FISCUS, mettendo a disposizione il proprio centro di calcolo e un insieme di infrastrutture necessarie alla riuscita dell'intero progetto. Nell'ambito del progetto FISCUS, inoltre, il Land NordReno-Vestfalia ha già messo a punto un prodotto *software* relativo all'attività di riscossione, che attualmente si sta cercando di estendere anche agli altri *Länder*, tenendo conto delle rispettive peculiarità e necessità di adattamento dei sistemi informatici.

Il presidente MANTICA chiede quali siano i motivi della scelta, adottata dai diversi *Länder*, di sviluppare quasi interamente al proprio interno il *software* d'ufficio.

Il signor HANDROCK precisa che la scelta è stata adottata a causa delle peculiari necessità di ogni singolo *Land* e dell'indisponibilità di adeguati prodotti sul mercato. In ogni modo, il *Land* si avvale anche della collaborazione di soggetti esterni.

Il senatore MONTAGNA chiede quali siano le caratteristiche fondamentali del prodotto *software* sviluppato dal Land NordReno-Vestfalia nell'ambito del progetto FISCUS e destinato all'attività di riscossione.

Il signor HANDROCK premette che il prodotto si basa su una piattaforma comune, che lo rende in prospettiva utilizzabile da diversi fruitori ed uffici. In questo contesto, il progetto si avvarrà anche di collaudati sistemi informatici elaborati da aziende private, quali la piattaforma informatica San Francisco ed il linguaggio informatico GIAVA, entrambi prodotti dall'IBM.

Il deputato PACE chiede quale sia l'attuale durata delle procedure di riscossione e se i tempi necessari alla riconversione del personale all'uso delle nuove tecnologie informatiche potrà avere influenza sui tempi dell'attività di riscossione.

Il signor HANDROCK precisa che l'introduzione del nuovo sistema non ritarderà e non ha finora ritardato l'attività istituzionale di riscossione, che - prima dell'introduzione delle tecnologie informatiche - veniva condotta con metodologie tradizionali basate sull'uso del supporto cartaceo. Ciò ha implicato uno sforzo organizzativo notevole, il cui risultato è stato di eliminare pressoché totalmente il flusso del supporto cartaceo all'amministrazione. Il sistema potrà dunque essere uniformemente esteso con le medesime caratteristiche a tutti i *Länder*.

Il programma - prosegue il signor HANDROCK - è innanzitutto in grado di fornire immediatamente notizie sui ritardi nei pagamenti, rendendo così agevole stabilire quale sia il provvedimento da adottarsi di volta in volta nei confronti del contribuente moroso. I pagamenti delle imposte avvengono per lo più attraverso il sistema bancario con modalità diverse: le aziende private tendono ad evitare, tuttavia, il pagamento a mezzo di bonifico, poiché non hanno certezza sulla data dell'accredito, a fronte di ben precise scadenze fiscali. Più diffuso è, invece, il pagamento a mezzo di bonifico per le tasse automobilistiche o per altre tasse in relazione alle quali non sono previsti termini eccessivamente rigidi di scadenza per il pagamento. Le comunicazioni tra l'amministrazione finanziaria ed il sistema bancario avvengono poi con lo scambio di supporti magnetici, e non ancora automaticamente attraverso la rete telematica. Tale modalità di scambio non è, peraltro, imputabile a ritardi tecnologici dell'amministrazione, ma ad una scelta compiuta in questo senso dallo stesso sistema bancario.

Il deputato PISTONE chiede attraverso quali modalità avvenga, nel rispetto delle reciproche competenze, il coordinamento tra *Bund* e

Länder in occasione dell'adozione di decisioni su questioni fiscali di interesse generale.

Il signor HANDROCK premette che i rapporti tra *Bund* e *Länder* sono, in questo specifico campo, regolati con legge federale. Il coordinamento avviene attraverso gruppi di lavoro comuni, che adottano le decisioni secondo il principio della maggioranza numerica: ogni *Land*, indipendentemente dalle sue dimensioni geografiche o demografiche, esprime un voto.

Il presidente MANTICA pone un quesito inteso ad approfondire la conoscenza della dinamica dei rapporti fra *Länder* economicamente più floridi e *Länder* meno ricchi relativamente all'attuazione della normativa fiscale ed, in particolare, del principio costituzionale di solidarietà, che impone una sorta di redistribuzione tra i diversi *Länder* del gettito fiscale, attraverso opportuni trasferimenti.

Il signor HANDROCK chiarisce che le modalità e le entità della redistribuzione del gettito fiscale sono regolati con legge federale nel tendenziale rispetto della norma costituzionale, in base alla quale nei diversi *Länder* del Paese occorre garantire condizioni di vita simili. Il meccanismo di redistribuzione è comunque costantemente aggiornato in ragione dell'evolversi delle condizioni economiche dei *Länder*. I *Länder* che – a seguito dell'applicazione di tali regole – si dovessero ritenere svantaggiati possono far ricorso al Tribunale Costituzionale.

Il senatore MONTAGNA chiede quali siano, oltre a quelle illustrate, le fasi successive del procedimento di riscossione e quale sia, relativamente a ciascuna di esse, il ruolo delle tecnologie informatiche.

Il signor HANDROCK sottolinea che alla riscossione coattiva delle imposte non pagate si fa ricorso dopo aver inoltrato al contribuente moroso una serie di solleciti ed eventualmente attraverso l'accensione automatica di forme di garanzia reale. Precisa, peraltro, che il programma informatico di riscossione è utile a facilitare la riscossione di importi già determinati e non è finalizzato, di per sé, a migliorare le tecniche per contrastare l'evasione.

Una volta che sarà stato completamente realizzato il progetto FISCUS – prosegue il signor HANDROCK – ciascun impiegato delle amministrazioni finanziarie di tutti i *Länder* avrà a disposizione una piattaforma informatica comune a quella degli impiegati degli altri *Länder*, che faciliterà lo scambio di dati e le comunicazioni per via telematica tra i *Länder*, e tra *Länder* e *Bund*. Ciò potrà consentire la creazione, attraverso il sistema telematico, di una anagrafe fiscale e di un'unica posizione fiscale per ciascun contribuente in tutto il territorio tedesco. A questo riguardo, ricorda che i tentativi di introduzione di un codice fiscale unico del contribuente, attuati in Germania già 25 anni fa, sono falliti per una serie complessa di ragioni, non ultime la notevole rigidità delle leggi protettive della *privacy* del cittadino.

Il presidente MANTICA chiede se – ad avviso degli interlocutori – il livello di efficienza dei sistemi di riscossione attualmente adottati sia equivalente nei vari *Länder* e quali siano i meccanismi di correzione delle eventuali differenze esistenti.

Il signor HANDROCK puntualizza che le differenze eventualmente esistenti non sono costanti nel tempo e comunque che, secondo quanto è dato di ricavare dalle statistiche disponibili, il sistema nel suo complesso può ritenersi efficiente. L'efficienza del sistema è, peraltro, oggetto di costante controllo sia a livello di *Land* che di *Bund* e le relazioni redatte dagli organismi di controllo contabile sono presentate al parlamento, che può esortare, se del caso, i vari *Länder* ad adottare opportuni provvedimenti correttivi.

Il sen. MONTAGNA chiede se, oltre al programma informatico per la riscossione, il Land NordReno-Vestfalia abbia in fase di studio o di attuazione ulteriori progetti di informatizzazione del sistema fiscale.

Il signor HANDROCK informa la Delegazione che – in occasione dell'introduzione dell'Euro – il *Land* ha avviato l'attuazione di un progetto di controllo aziendale che dovrebbe essere portato a compimento entro il quarto trimestre del 2000, nonché di due progetti rispettivamente finalizzati al controllo del reddito delle persone giuridiche ed all'automazione delle casse delle amministrazioni delle finanze. Ciò implicherà un notevole sforzo organizzativo da parte degli uffici.

Il deputato PISTONE chiede quale siano i principali sistemi adottati dall'amministrazione finanziaria del *Land* per contrastare l'evasione fiscale.

Ha la parola il signor BUSCH, il quale specifica che la procedura di controllo ha inizio con l'identificazione del contribuente e la verifica dell'avvenuto compimento di tutti gli adempimenti dovuti. Si effettuano successivamente delle «prove di plausibilità» delle imposte pagate dal singolo contribuente rispetto alla capacità contributiva riscontrata in precedenza. Tali prove – precisa il signor KLINK – sono effettuate a campione dividendo opportunamente i contribuenti per categorie sulla base delle attività professionali svolte da ciascuno. Tuttavia, a seguito dell'abolizione della tassa sul patrimonio – della quale non pare allo stato probabile una reintroduzione –, non è più possibile incrociare i dati relativi al reddito con quelli relativi alla consistenza patrimoniale dei contribuenti, un tempo acquisiti proprio in sede di applicazione dell'imposta sul patrimonio. Il sistema automatico di controllo – prosegue il signor KLINK – consente l'identificazione di posizioni di «pericolosità fiscale» dei contribuenti, che vengono quindi segnalati ad un diverso ufficio dell'amministrazione, che effettua ulteriori controlli al fine di verificare il fondamento dei «sospetti» sollevati dall'altro ufficio.

Il presidente MANTICA rivolge una domanda intesa a conoscere entro quali tempi viene effettuato il controllo dal momento della presentazione della dichiarazione dei redditi.

Il signor KLINK sostiene che non può individuarsi in maniera uniforme una durata precisa, ma che in generale la liquidazione dell'imposta da parte dell'ufficio avviene in un lasso di tempo compreso tra le tre e le cinque settimane.

Il deputato PACE chiede quali meccanismi di controllo siano applicati dall'amministrazione per verificare se il contribuente abbia dichiarato i propri dati fiscali con esattezza e completezza.

Il signor KLINK rileva che l'amministrazione ha in questo caso un lasso di tempo di dieci anni per effettuare le contestazioni, che dovesse rendersi necessarie sulla base di riscontri con dati esterni alla dichiarazione, ad esempio con le comunicazioni concernenti i trasferimenti immobiliari trasmesse all'amministrazione direttamente dai notai. Allo stesso modo, i soggetti che gestiscono patrimoni ereditari hanno l'obbligo di effettuare alcune comunicazioni all'amministrazione concernenti l'entità e la spettanza dei patrimoni amministrati. Tali comunicazioni, che avvengono ancora secondo modalità di trasmissione tradizionale, saranno automatizzate in tempi brevi, che - almeno per quanto riguarda il *Land NordReno-Vestfalia* - dovranno essere contenute entro l'anno 2000.

Il deputato VANNONI chiede in quanto sia stimabile l'entità dell'evasione fiscale nel *Land NordReno-Vestfalia* e, per contro, in quanto sia stimabile la percentuale di recupero delle somme evase.

Il signor BUSCH sottolinea le difficoltà tecniche di effettuare stime precise in ordine all'evasione, essendo i risultati dei tentativi di quantificazione diversi a seconda dei parametri adottati. Quanto all'entità del gettito recuperato, risulta che nel *Land NordReno-Vestfalia* sono stati recuperati nel 1997 circa 9.000 milioni di marchi grazie all'impiego di circa 4.500 accertatori; con riferimento all'intero territorio federale, sono stati recuperati circa 25.000 milioni di marchi con l'impiego di circa 18.000 accertatori. Una larga percentuale di tale gettito complessivo deriva dall'accertamento sul reddito delle persone giuridiche ed una minima percentuale da accertamenti compiuti a seguito di specifiche segnalazioni di evasioni fiscali.

Il personale impiegato negli accertamenti - aggiunge il sig. MAERKER - proviene da uffici che effettuano la fase interna dell'accertamento, ed è sottoposto ad un periodo di formazione pratica di nove mesi in affiancamento agli accertatori che effettuano le verifiche direttamente presso il contribuente. Il costo per l'amministrazione è di circa 100.000 marchi all'anno per ogni accertatore, che percepisce circa 72.000 marchi all'anno lordi di stipendio, soggetti ad un'imposta sul reddito di circa il

30 per cento. Coloro che accettano di svolgere accertamenti all'esterno degli uffici dell'amministrazione non godono di alcuna forma di incentivazione economica, ma possono sperare in più rapidi avanzamenti di carriera. È stato calcolato, inoltre, che un accertamento presso una ditta di piccole dimensioni abbia il costo medio di circa 9.000 marchi, che rappresenta in media circa il 38 per cento del recupero che si ottiene attraverso l'accertamento; un accertamento presso una grande azienda costa circa 19.700 marchi, che rappresentano il 9 per cento circa del recupero; ogni accertamento su gruppi societari costa, infine, circa 53.000 marchi pari, in media, al 3,5 per cento del recupero ottenibile a seguito dell'accertamento. Per contro, un accertamento su aziende agricole e forestali costa circa 9.200 marchi, che rappresenta circa il 55 per cento del gettito recuperabile. Per quanto attiene all'evasione in senso proprio, il costo del relativo accertamento (che comprende anche il costo degli accertamenti effettuati preventivamente all'interno dell'amministrazione) è di 20.400 marchi, pari a circa il 16 per cento del recupero. Ogni accertamento speciale esterno per l'IVA costa, infine, una media 1.717 marchi, pari al 7 per cento del gettito recuperabile.

Per quanto attiene alla valutazione del recupero del gettito, il signor HANDROCK ed il signor KLINK chiariscono, inoltre, che esistono gruppi di lavoro composti da rappresentanti di diversi *Länder* e del *Bund*, che elaborano le relative stime sulla base delle informazioni provenienti dai *Länder*. A livello di *Land* Nord Reno-Vestfalia, esiste inoltre un ulteriore gruppo interno di valutazione del gettito e dei costi, che opera anche attraverso simulazioni dell'impatto su tali fattori delle modifiche subite dalla normativa fiscale.

Il presidente MANTICA pone alcune domande circa il grado di stabilità della normativa fiscale tedesca e l'incidenza eventuale di tali modifiche sull'efficienza del sistema. Chiede, inoltre, se ed attraverso quali modalità i *Länder* partecipino al procedimento legislativo in materia fiscale.

Il signor MAERKER premette che, in materia di legislazione fiscale, la Costituzione prevede una competenza esclusiva del *Bund*, per alcune imposte determinate, una potestà legislativa concorrente dei *Länder*. Il *Bund* emana inoltre direttive unitarie di carattere generale per l'applicazione e l'esecuzione delle leggi fiscali, che vengono uniformemente applicate sull'intero territorio, salvo una ridotta autonomia interpretativa delle amministrazioni finanziarie dei singoli *Länder*.

Il signor HANDROCK chiarisce che la partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo in materia fiscale avviene attraverso il *Bundestag*, il cui assenso è richiesto per l'approvazione di tutte le leggi fiscali. Ad esempio, il progetto di riforma fiscale proposto dal precedente governo Kohl è stato respinto proprio a causa dell'opposizione del *Bundesrat*.

La normativa fiscale – aggiunge a tale riguardo il signore BUSCH – può subire modifiche sia a seguito di interventi legislativi o comunitari, sia a seguito delle decisioni della giurisprudenza e delle direttive interpretative ed applicative dell'amministrazione finanziaria. Gli interventi sulla normativa fiscale possono, pertanto, rappresentare uno strumento di notevole incidenza sociale e sono pertanto oggetto di vivace dibattito a livello politico. Ad esempio, proprio attualmente è in corso un approfondito dibattito circa l'introduzione della cosiddetta «ecotassa».

Il senatore MONTAGNA chiede con quali modalità l'amministrazione garantisce al contribuente le necessarie informazioni circa la propria posizione fiscale.

Il signor HANDROCK precisa che l'amministrazione sta incrementando e perfezionando i sistemi di comunicazione con il contribuente attraverso la rete Internet. Inoltre, i modelli per la dichiarazione dei redditi inviati al contribuente recano l'indicazione del funzionario responsabile, al quale il cittadino può rivolgersi per ottenere informazioni.

Circa i termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, il signor MAERKER aggiunge che essi non sono uniformemente prefissati per tutte le categorie di contribuenti. Pertanto le dichiarazioni giungono agli uffici durante tutto il corso dell'anno. Ciò esige che l'amministrazione organizzi la propria attività di liquidazione dell'imposta con criteri di sempre maggiore flessibilità. A tal fine i contribuenti vengono divisi in quattro categorie – società di capitali, società di persone, società industriali, altri contribuenti privati – e controllati relativamente alla tassa sul reddito, all'IVA ed ad una speciale imposta comunale sul reddito delle aziende. A ciascun funzionario è affidato, in relazione a ciascuna delle predette categorie, in media il controllo annuo di 380 società di capitale o di 540 società di persone o di 700 ditte individuali o di 1.700 contribuenti privati. Inoltre, ciascun funzionario può seguire in media fino a 20 casi al giorno ed il suo lavoro si svolge su 207 giorni lavorativi all'anno.

Il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi – precisa infine il signor HANDROCK su richiesta del deputato PACE – è il 30 maggio se il contribuente presenta personalmente la dichiarazione ed il 30 settembre (prorogabile fino al 31 aprile dell'anno successivo) se il contribuente presenta la dichiarazione avvalendosi di un commercialista.

L'incontro ha termine alle ore 13.

15 gennaio 1999 – Apeldoorn, Sede del Centro di automazione tributaria del Ministero delle finanze olandese

Incontro con il dr. John Van de Poll, direttore del Centro, con il dr. Alfons Van der Toorn, direttore del Centro e con il sig. Joep Janssen, funzionario della Direzione Pianificazione e controllo del Ministero delle finanze olandese.

L'incontro ha inizio alle ore 9,45.

Dopo l'intervento del dottor VAN DE POLL – il quale porge il benvenuto alla Delegazione a nome del Centro di automazione tributaria, che ha la responsabilità della gestione e dello sviluppo dei sistemi informatici dell'amministrazione delle finanze olandese – ha la parola il signor JANSSEN, il quale premette che il Ministero delle finanze olandese ha la diretta responsabilità della gestione dell'automazione del sistema tributario e della politica della computerizzazione. L'obiettivo dell'amministrazione – che dispone già di un sito Internet – è quello di rendere possibile una completa interazione del contribuente con l'amministrazione per via telematica, al fine di consentire che una serie di operazioni – presentare dichiarazioni, effettuare pagamenti, presentare ricorsi, chiedere informazioni – possa avvenire per via telematica. Rileva altresì che nei Paesi Bassi il gettito tributario complessivo per il 1997 – su una popolazione di circa 15 milioni di abitanti – è stato di 104 miliardi di Euro, tenuto conto che – oltre alle imposte – l'amministrazione riscuote anche gli oneri previdenziali delle imprese. Altre attività svolte dall'amministrazione riguardano la registrazione dei contribuenti, la supervisione delle attività di import-export, la contabilità societaria, la lotta alle frodi fiscali.

Per quanto attiene all'utilizzo delle tecnologie informatiche, a partire dal 1990 l'amministrazione ha avviato un profondo cambiamento degli obiettivi della propria azione e degli strumenti impiegati per raggiungerli. In precedenza, infatti, i sistemi informatici erano basati su procedure che avevano come finalità precipua quella di garantire la severa applicazione della normativa vigente: particolarmente elevato era inoltre il livello di operazioni manuali compiute dagli addetti, e i programmi informatici utilizzati non erano sempre collegati tra loro in maniera coordinata, essendo i meccanismi informatici il più delle volte tra loro separati per processo e per sistema. Ciò generava insufficienze nell'elaborazione dei dati e serie difficoltà gestionali.

Intorno al 1990, invece, l'amministrazione ha iniziato un profondo processo di cambiamento ed ha orientato l'applicazione delle proprie tecnologie informatiche non più alla semplice gestione delle operazioni prescritte dalla legge, ma all'individuazione di una serie di settori ben

delimitati dell'attività fiscale - i privati, le imprese, il trattamento delle imprese presso le dogane (in quest'ultimo settore il sistema registra circa 50 milioni di messaggi l'anno per via telematica) - che si qualificano come veri e propri «obiettivi-bersaglio», considerati e trattati nella loro globalità con l'ausilio delle tecnologie informatiche. Ciò ha comportato una riorganizzazione dei processi lavorativi e la riduzione drastica del flusso cartaceo. L'amministrazione sta, inoltre, tentando di dotare ciascun tavolo di lavoro (*desk*) di un *personal computer*, che consenta all'operatore di avere la disponibilità in tempo reale di tutti i dati necessari ad evadere le pratiche a lui affidate. Mentre in precedenza, infine, l'elaborazione dei dati avveniva esclusivamente in maniera centralizzata presso il Centro di Apeldoorn, attualmente si sta perseguendo una completa informatizzazione del sistema, che coinvolga tutti gli uffici dell'amministrazione.

A partire dall'inizio degli anni '90 - prosegue il signor JANSSEN - è stata anche attivata una vera e propria banca dati anagrafica dei contribuenti, che censisce circa 18 milioni di soggetti. Ogni imprenditore, ad esempio, ha un unico codice di identificazione, che consente di risalire in tempo reale al complesso delle operazioni da lui svolte. Il sistema è, inoltre, collegato all'anagrafe dei comuni, in maniera da garantire - attraverso il confronto di dati diversi - una maggiore efficienza del risultato. Parallelamente, è stato sviluppato anche un sistema che consente la presentazione delle dichiarazioni con strumenti elettronici: nel solo 1997 l'amministrazione ha fornito ai contribuenti 860 mila dischetti, ricevendone, con flusso di ritorno, circa 795 mila contenenti le dichiarazioni debitamente compilate. Inoltre, circa 245 mila dichiarazioni sono stati inoltrate via modem, attraverso la linea telefonica. Un prototipo di dichiarazione telematica è stato di recente lanciato anche attraverso la rete Internet.

In sostanza, l'amministrazione sta perseguendo una politica di gestione del sistema fiscale orientata verso il contribuente e finalizzata a rendere più semplice il compimento degli adempimenti dovuti. Ciò ha comportato l'impiego dei più moderni sistemi di programmazione e di linguaggio informatici ed un notevole impegno finanziario: nel quinquennio 1998-2003, infatti, saranno mediamente investiti nel sistema informatico dell'amministrazione fiscale circa 900 milioni di fiorini all'anno. L'investimento, da considerarsi allo stato ancora iniziale, sarà successivamente ridotto, a regime, tendenzialmente ai soli costi di manutenzione. In questo scenario, il contribuente e le sue esigenze sono al centro dell'attenzione del sistema, che lo considera non come soggetto di meri obblighi, ma come un vero e proprio «cliente».

Il programma per gli anni futuri - conclude quindi il signor JANSSEN - dovrà confrontarsi con importanti problematiche quali: il rinnovamento dei processi lavorativi, le problematiche generate dall'introduzione dell'Euro e dalla necessità di ritrarare i sistemi informatici in occasione dell'anno 2000; l'evoluzione della normativa fiscale; la necessità di migliorare i processi di pianificazione e controllo. Si dovrà, inoltre, creare una vera e propria «architettura aziendale», basata sui linguaggi informatici *object oriented*, cioè riutilizzabili per ampi pacchetti di ap-

plicazioni e non per un'unica attività, e curare con sempre maggiore attenzione la formazione del personale. La normativa sulla protezione dei dati personali – che, nell'ambito dell'ordinamento olandese, è informata a regole di salvaguardia piuttosto rigorose – imporrà, infine, di predisporre le opportune strutture atte a garantire la tutela della sfera privata del contribuente.

Nel processo di attuazione di tali obiettivi non mancheranno di certo alcuni ostacoli derivanti, tra l'altro, dalla presenza di sistemi obsoleti non facilmente sostituibili in tempi brevi, dalle difficoltà di reclutamento di personale altamente specializzato in un contesto di mercato fortemente concorrenziale, dalle difficoltà di instaurare in maniera organica e coordinata collegamenti con i sistemi informatici delle altre amministrazioni e delle aziende private, dalle complessità connesse alla gestione ed al controllo dell'intero sistema.

Il presidente MANTICA pone alcune questioni intese ad approfondire la comprensione delle motivazioni della scelta dell'amministrazione delle finanze olandese di non esternalizzare la gestione del sistema informatico, affidandolo, come in Italia, ad una società privata. Tale scelta impone, tra l'altro, di elevare il livello dell'offerta per il reclutamento di personale specializzato sul mercato del lavoro.

Il signor JANSSEN premette che nel 1990 una Commissione ministeriale fu incaricata di studiare il modello più efficiente per l'informaticizzazione del sistema fiscale. La Commissione concluse i suoi lavori proponendo l'adozione di un sistema misto, nell'ambito del quale la responsabilità complessiva della gestione rimanesse allo Stato, ma fosse affidata a privati l'attuazione di determinate funzioni (ad esempio la produzione del *software* e la manutenzione dell'*hardware*). L'attuale assetto del sistema consente, pertanto, l'affidamento ad imprese del terziario di attività di produzione del software in relazione a taluni specifici tipi di imposte (ad esempio, il software per il calcolo sulle imposte sui redditi) e di manutenzione delle attrezzature, ferma restando la responsabilità di indirizzo e gestionale del Ministero. Tale possibilità comporta che l'amministrazione debba mettersi in concorrenza con imprese private sul mercato del lavoro al fine di acquisire professionalità di livello elevato; a tali operatori altamente specializzati il settore pubblico può offrire, oltre a retribuzioni adeguate, anche maggiori opportunità di formazione e disponibilità di tempo libero

Il presidente MANTICA – nel sottolineare l'elevata entità degli investimenti pubblici nel campo dell'informatica fiscale – chiede se lo Stato olandese compia investimenti per l'informatica così ingenti anche in altri settori dell'amministrazione pubblica.

Il signor JANSSEN informa la Delegazione che non sono disponibili dati circa l'investimento complessivo dell'amministrazione statale nell'informatica. Con riferimento al sistema fiscale, va rilevato, tuttavia, che nel 1997 l'amministrazione comprese che, con i livelli di *budget* al-

lora previsti, si sarebbe presto determinato un notevole arretramento nel settore dell'informatica. Ciò ha determinato un incremento degli investimenti e, di recente, il governo in carica ha messo a disposizione ulteriori mezzi per l'impiego dell'informatica nella lotta alla frode: in pratica, investendo 200 milioni di fiorini si potranno recuperare 500 milioni di gettito evaso. A tal riguardo, si può segnalare come sia ben strano che in passato, investendo circa 100 milioni di fiorini, l'amministrazione riusciva a recuperarne fino ad un miliardo; l'abbassamento della percentuale di realizzo rispetto all'investimento è dovuto, però, al perfezionamento delle tecniche di frode fiscale. In conclusione, fa presente che la quota destinata all'informatica rappresenta un terzo del *budget* complessivo dell'amministrazione finanziaria. Quest'ultima riscuote 220 miliardi di fiorini a fronte di una spesa di tre miliardi. Per quanto attiene alla valutazione del rapporto tra costo e riscosso, gli esperti dell'amministrazione stanno tentando di valutare, inoltre, quale sia l'apporto dell'informatica nel miglioramento delle qualità ed efficienza delle procedure di riscossione

Il sen. MONTAGNA – sottolineando l'interesse che assume la politica dell'amministrazione di considerare il contribuente come «cliente» – chiede quale sia la tipologia di dati oggetto di scambio per via informatica tra l'amministrazione ed i suoi «clienti».

Il signor JANSSEN sottolinea che tali scambi riguardano soprattutto i dati sull'importazione ed esportazione dei beni, anche in relazione alle ingenti attività economiche legate al porto di Rotterdam. Il sistema fiscale – prosegue il signor JANSSEN su richiesta di alcuni parlamentari – riesce inoltre a misurare oggettivamente la produttività dei propri dipendenti: la crescita della produttività lavorativa nel periodo dal 1992 al 1997 è stata di circa il 20 per cento a fronte di una relativa stabilità dei costi. La minima flessione dell'impiego è stata inoltre bilanciata da un aumento dei volumi lavorativi. Tali successi possono essere, in larga parte, considerati anche come il risultato dei notevoli investimenti nel campo dell'informatica.

Ha quindi la parola il dottor VAN DEN TOORN, il quale rileva preliminarmente come il sistema tributario olandese si basi sui principi della certezza e dell'equità, perseguendo obiettivi di efficacia e di induzione del contribuente all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*compliance*). Non esiste una linea gerarchica diretta tra il Ministro e gli uffici incaricati della riscossione, e tutta l'attività si svolge all'impronta di un notevole spirito collaborativo; l'autonomia degli uffici operativi della riscossione è, peraltro, attualmente al centro di un vivace dibattito pubblico.

Il principio costituzionale di base in materia fiscale è costituito dall'equità di trattamento per tutti i contribuenti. Ad esso si affianca quello della certezza della norma fiscale, che ha come obiettivo anche di spingere il contribuente allo spontaneo adempimento e di garantire efficienza ed efficacia dell'amministrazione. In particolare, il principio della

certezza impone la chiarezza e la stabilità della norma fiscale, nonché la tutela delle posizioni quesite e degli investimenti già effettuati dal contribuente; il principio dell'efficacia implica, inoltre, l'effettività della legge fiscale e, di conseguenza, l'opportuna collaborazione tra livello politico ed uffici operativi.

Le leggi stabiscono il quadro generale di riferimento della normativa fiscale e regolano le caratteristiche delle singole imposte. Fino al 1990, l'amministrazione effettuava ispezioni in relazione a singole imposte, con il risultato che il contribuente poteva assumere atteggiamenti diversi nei confronti del fisco in relazione ai singoli settori di volta in volta controllati. A partire dal 1990, l'amministrazione ha mutato la filosofia delle scelte operative, indirizzando la propria attenzione ai gruppi di contribuenti piuttosto che alle singole imposte e modificando anche la struttura degli uffici. I cambiamenti hanno riguardato sia l'organizzazione che le modalità di lavoro e, più in generale, la cultura ed i contenuti dell'attività di applicazione della normativa fiscale. Inoltre, mentre nel periodo dal 1960 al 1990 l'applicazione dei servizi informatici si era indirizzata all'efficienza dei singoli processi lavorativi, dopo il 1990 gli obiettivi del sistema si sono concentrati sul contribuente, considerato nella interezza della sua posizione fiscale, favorendo le possibilità della *compliance*. Attualmente, le fonti di informazioni sono in parte acquisite e gestite dall'amministrazione direttamente attraverso le dichiarazioni degli stessi contribuenti, in parte attraverso il sistema bancario (ad esempio per quanto attiene ai dividendi ed alle assicurazioni sulla vita), il che consente all'amministrazione di avere in ogni momento il quadro della complessiva situazione patrimoniale del contribuente.

Le informazioni acquisite con la dichiarazione dei redditi - prosegue il dott. VAN DEN TOORN - vengono confrontate con quelle già possedute, in maniera da determinare un «profilo di rischio» del contribuente; se il profilo rientra nei valori normali, non vengono svolti ulteriori accertamenti. Le caratteristiche sulla base delle quali viene costruita la matrice di rischio variano, inoltre, di anno in anno. In considerazione di tale obiettivi di fondo, è stata disegnata una ben precisa architettura del sistema informatico, che è in grado di confrontare i dati dell'ultima dichiarazione con quelli delle dichiarazioni passate e quelli acquisiti dall'esterno, in maniera da poter tracciare il profilo di rischio e rivolgere al contribuente ulteriori eventuali domande. Il sistema è, inoltre, in grado di gestire la riscossione degli oneri sociali e previdenziali, che in Olanda rientra nelle competenze dell'amministrazione finanziaria.

Le modalità di gestione dei dati riguardanti il contribuente sono attualmente al centro di importanti processi di cambiamento. L'obiettivo è quello di raggiungere una situazione in cui l'ufficio possa direttamente ed automaticamente informare il contribuente della sua complessiva posizione fiscale. A tal riguardo il signor VAN DEN TOORN rileva che attualmente la liquidazione delle imposte avviene o con il sistema della dichiarazione o, per alcune imposte (come, ad esempio, l'IVA), con il pagamento diretto. Nel primo caso, il pagamento avviene soltanto a seguito della comunicazione dell'amministrazione al contribuente circa

l'ammontare dell'importo dovuto. Tali comunicazioni sono inoltrate mediamente entro un mese dalla trasmissione delle dichiarazioni. Le dichiarazioni – prosegue il dottor VAN DEN TOORN su richiesta del deputato PACE – devono essere presentate dalle persone fisiche entro il 1° aprile e dalle persone giuridiche entro il 1° luglio. Le dichiarazioni delle imposte soggette a pagamento immediato possono essere fatte mensilmente o trimestralmente. L'accertamento definitivo dell'imposta deve pervenire inoltre al contribuente entro tre anni dalla chiusura dell'esercizio, ma, in alcuni casi, la riscossione può avvenire fino ai cinque anni successivi.

Il sistema fiscale olandese è, inoltre, improntato a progressività: per quanto attiene all'imposta sul reddito, le relative aliquote variano dal 23 per cento al 60 per cento, e sono comprensive dei contributi previdenziali e assistenziali. L'imposta sul reddito delle persone giuridiche è, invece, stabilita in un'aliquota fissa, che si attesta su una percentuale variabile tra il 33 e il 35 per cento. La fase del trattamento del contribuente è ispirata al principio generale della *compliance*; ciò implica la necessità di accelerare al massimo i tempi di risposta del sistema, mettendo a disposizione dell'operatore incaricato di dare informazioni tutti i dati di cui ha bisogno attraverso il sistema informatico e l'uso del *personal computer* da tavolo.

In vista del raggiungimento di tali obiettivi, l'amministrazione fornisce ai contribuenti appositi supporti informatici (*floppy disks*) sui quali inviare le dichiarazioni, nonché tutte le opportune informazioni a mezzo telefonico. Si sta lavorando, inoltre, ad un progetto di lettura ottica delle dichiarazioni. Fino ad oggi, però, soltanto per le persone giuridiche – aggiunge il dottor VAN DEN TOORN su domanda del presidente MANTICA – viene messo a disposizione un unico interlocutore nell'ambito dell'amministrazione fiscale per tutte le informazioni che le riguardano.

Negli scenari del futuro – conclude il dott. VAN DEN TOORN – l'amministrazione si propone di ottimizzare il livello di fornitura di supporti informatici digitali. Tutti i flussi di dati in arrivo ed in partenza saranno centralizzati al massimo, con una più attenta selezione delle notizie utili al perseguimento degli obiettivi dell'amministrazione. Ciò implicherà la creazione di un vero e proprio modello logico di elaborazione ed interpretazione dei dati disponibili.

Il sen. MONTAGNA chiede se sono disponibili dati circa l'evasione fiscale.

Il dott. VAN DEN TOORN sottolinea che, pur non essendo disponibili dati attuali sull'entità dell'evasione, è possibile comunque affermare che il sistema di controllo costante del comportamento del contribuente e la frequenza dei colloqui con l'amministrazione fiscale consentono una riduzione della tendenza all'evasione.

Il deputato PACE chiede se l'ammontare del gettito riscosso, pari a circa 220 miliardi di fiorini l'anno, comprende anche gli oneri sociali e

previdenziali, ed inoltre quali sono le modalità di funzionamento del regime di esenzioni fiscali vigente in Olanda, nonché il volume del contenzioso.

Il dottor VAN DEN TOORN precisa che il dato sull'ammontare del gettito comprende solo parzialmente i contributi sociali e, più precisamente, i contributi connessi alle «assicurazioni popolari». Per quanto attiene al regime delle esenzioni, sottolinea che determinati investimenti sono resi più attraenti attraverso l'applicazione di un regime di ammortamenti accelerati. Infine, il volume del contenzioso per l'imposta del sul reddito delle persone fisiche ammonta a circa 400 mila ricorsi all'anno su sei milioni di dichiarazioni; più basso è invece il volume del contenzioso per quanto attiene all'imposta sulle società, in considerazione del costante colloquio tra contribuente ed amministrazione in questo specifico settore.

L'incontro ha termine alle ore 13.

Nel corso del pomeriggio – dalle ore 14,30 alle ore 16 – la Delegazione visita il Centro di calcolo di Apeldoorn, soffermandosi in particolare nel settore incaricato di fornire assistenza tecnica *on line* attraverso la rete telematica agli operatori dei diversi uffici delle imposte che segnalino l'esistenza di particolari problemi tecnici di funzionamento del sistema. In tale settore sono impiegati 60 operatori, che rispondono a circa 6.000 richieste di intervento a settimana rispetto ad una platea di potenziali utenti di circa 30.000 unità. Il Centro procede, inoltre, al monitoraggio costante del funzionamento degli uffici collegati, che consente di evidenziare e risolvere eventuali problemi tecnici prima che gli stessi possano determinare l'arresto o il cattivo funzionamento del sistema.

La delegazione si sofferma, inoltre, nel settore incaricato della stampa dei moduli per le dichiarazioni inviate dall'amministrazione al contribuente per mezzo della posta e nel settore della formazione del personale destinato a svolgere la propria attività presso gli uffici fiscali o lo stesso Centro di calcolo. Tale settore – curando all'interno della stessa amministrazione l'addestramento degli operatori – consente notevoli risparmi di costi. L'addestramento per talune limitate funzioni è, tuttavia, affidato dall'amministrazione a società esterne.

15 gennaio 1999 - Hotel Barbizon - Stadhouderskade 7, Amsterdam.

Incontro con il prof. WIJNEN, direttore di ricerca della Fondazione internazionale di documentazione fiscale (International Bureau of Fiscal Documentation - IBDF) e con il prof. HAMAECKERS, direttore generale (chief executive) del medesimo Istituto.

L'incontro ha inizio alle ore 18,45.

Il presidente MANTICA - nel ringraziare i professori Wijnen e Hamaeckers per la disponibilità all'incontro - fa presente che l'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria si inquadra nel contesto di un più complessivo esame comparativo del sistema fiscale italiano con quello di altri Paesi relativamente all'impiego ed alla gestione delle tecnologie informatiche. A tal fine la Delegazione ha inteso effettuare sopralluoghi in Germania ed Olanda e si appresta a svolgere analoghi sopralluoghi in Francia, Inghilterra e Spagna, anche con lo scopo di approfondire la tematica dei vantaggi e svantaggi derivanti dall'affidamento a società esterne della gestione dell'informatica applicata al sistema fiscale.

Il prof. HAMAECKERS - nel ringraziare la Delegazione per l'invito - ricorda la consuetudine di rapporti tra la Fondazione e le delegazioni parlamentari di diversi Paesi e dei rispettivi Ministeri delle finanze. Ricorda, inoltre, che il prof. Victor Uckmar è membro del Consiglio di amministrazione della Fondazione sin dagli anni 60 e che quest'ultima intrattiene regolari rapporti professionali con autorevoli esperti italiani di diritto tributario. Ogni anno, inoltre, diversi giovani ricercatori in materia fiscale, anche di nazionalità italiana, trascorrono lunghi periodi di formazione presso la Fondazione.

L'IBDF è una fondazione olandese senza fine di lucro fondata nel 1938 da alcuni rappresentanti dei Ministeri delle finanze di diversi Paesi, delle università e anche di studi professionali. La sua attività principale è costituita dalle ricerche nel campo del diritto fiscale internazionale, attraverso l'impiego di uno *staff* di 125 ricercatori provenienti da 35 Paesi diversi; da poco tempo l'IBDF ha anche istituito una sede a Washington.

L'attività è svolta anche grazie ad una rete molto fitta di corrispondenti che consentono alla Fondazione di tenere costantemente aggiornato il proprio archivio di dati concernenti i diversi Paesi oggetto di studio. I fruitori dei prodotti di ricerca si trovano in circa 150 Paesi, e le ricerche vengono spesso commissionate anche da organizzazioni internazionali e dai Ministeri delle finanze. Alcuni clienti provengono anche dal settore dell'industria privata, delle società multinazionali e delle or-

ganizzazioni di categoria. La Fondazione opera, peraltro, con criteri di indipendenza e neutralità. Spesso le ricerche confluiscono in pubblicazioni, solitamente redatte in lingua inglese, che in genere contengono una descrizione o di interi sistemi fiscali o anche di particolari istituti o settori del diritto fiscale (ad esempio il commercio elettronico, le fusioni e acquisizioni, i problemi fiscali legati al diritto di stabilimento). La Fondazione si finanzia con gli introiti di tali pubblicazioni, in quanto l'accettazione di eventuali sussidi e finanziamenti da parte di Ministeri o soggetti pubblici o privati potrebbe incrinare le caratteristiche di indipendenza dell'Istituto.

La Fondazione cura, inoltre, programmi di formazione nel campo del diritto fiscale, organizzando corsi aperti presso la propria sede di Amsterdam e seminari in tutti i Paesi, sia per conto di istituzioni pubbliche che di enti privati. L'attività di formazione si è di recente indirizzata anche verso i Paesi in via di sviluppo.

La Fondazione ha istituito, uno speciale dipartimento di consulenza per i governi, che è in grado di formulare anche proposte o schemi di normativa che riguardano l'intero sistema fiscale. Ciò è avvenuto in passato per l'Ungheria, mentre attualmente vi è una delegazione dell'IBFD in Russia per fornire consulenza permanente nella costruzione del sistema fiscale di quel Paese.

La Fondazione possiede una vasta biblioteca di diritto fiscale comparato, che annovera circa 40.000 titoli ed è abbonata a circa 1.000 periodici specializzati. La biblioteca è aperta a studiosi e docenti interessati a compiere ricerche specifiche o anche per iniziative di aggiornamento professionale.

L'IBFD intrattiene, infine, rapporti frequenti con istituzioni universitarie; talora la Fondazione impiega i propri fondi anche per sostenere specifici programmi di insegnamento e di ricerca nelle università di tutto il mondo.

Il presidente MANTICA chiede se l'IBDF intrattenga rapporti con il Ministero delle finanze italiano.

Il prof. HAMAEEKERS sottolinea che - pur nell'assenza di un rapporto a carattere sistematico e permanente - l'IBDF intrattiene buoni rapporti a carattere individuale con dirigenti ed esperti del Ministero e partecipa ad iniziative per trattati internazionali che coinvolgono anche l'Italia.

Il prof. WIJNEN aggiunge che la Fondazione ha svolto negli ultimi anni anche incarichi di consulenza ed assistenza per conto della SOGEI.

Il deputato VANNONI chiede un giudizio degli interlocutori a proposito della riforma fiscale in corso d'esame in Italia.

Il prof. WIJNEN dichiara di non essere in possesso di dati specifici che gli consentano l'espressione di un'approfondita valutazione sul punto.

Il sen. MONTAGNA chiede quali siano – a parere degli interlocutori – gli strumenti per realizzare una completa uniformazione del sistema fiscale nell’ambito dei Paesi dell’Unione europea.

Il prof. HAMAEEKERS premette che occorre esaminare in maniera dettagliata i diversi aspetti delle legislazioni fiscali dei vari Paesi membri, che spesso tendono a rimuovere particolari privilegi fiscali piuttosto che a realizzare una effettiva uniformazione della normativa. L’eliminazione dei privilegi – alla quale stanno di recente procedendo, tra gli altri, l’Olanda, l’Islanda ed il Belgio – costituisce comunque un primo passo verso l’armonizzazione. L’introduzione dell’Euro potrebbe favorire inoltre il processo di uniformazione, anche se occorrerà molto tempo per armonizzare alcuni tipi di imposte come quelle sulle società e sulle persone fisiche.

Il deputato PISTONE chiede se – a parere degli interlocutori – l’uniformazione fiscale possa realizzarsi anche senza passare attraverso una vera e propria unificazione delle normative, ma attraverso l’adozione, da parte dei singoli Paesi membri, di misure idonee a garantire l’efficienza ed il rispetto delle regole di concorrenza in ambito comunitario preservando, nello stesso tempo, l’identità dei singoli sistemi.

Il prof. HAMAEEKERS concorda in linea di principio con le valutazioni dell’onorevole PISTONE, nel senso dell’opportunità di salvaguardare i profili peculiari dei diversi sistemi fiscali. Allo stato esistono, peraltro, alcune differenze tecniche di base tra le legislazioni dei diversi Paesi, che potrebbero essere eliminate con lo sforzo costruttivo di coloro che hanno la responsabilità normativa e gestionale dei sistemi fiscali.

Il presidente MANTICA – nel rilevare che i sistemi fiscali si avvalgono in gran parte delle tecnologie informatiche – chiede se rientra tra gli interessi della Fondazione anche lo studio dei rapporti tra sistemi fiscali e *information technology*.

Il prof. HAMAEEKERS – premesso che gli interessi della Fondazione sono prevalentemente rivolti all’esame delle legislazioni dei singoli Paesi – sottolinea comunque che di recente, in collaborazione con la SOGEI, è stata presa in considerazione anche l’ipotesi di un progetto di studio sulla valutazione applicativa della normativa fiscale.

Il deputato PACE chiede quali siano nel sistema olandese gli elementi di attrazione per gli investimenti delle imprese.

Il prof. HAMAEEKERS premette che in Olanda l’alta professionalità degli ispettori del fisco consente che questi possano concludere – nel rispetto delle leggi vigenti, ma con alcuni margini di flessibilità – accordi con gli amministratori di società estere, circa i contenuti interpretativi della normativa fiscale, che l’amministrazione adotterà nei loro confronti. Tale atteggiamento è spesso considerato da altri Paesi dell’Unione

come strumento di indebita facilitazione fiscale, che come tale dovrebbe essere eliminato. Le società estere possono inoltre essere attratte in Olanda anche dal particolare regime delle esenzioni fiscali, previste principalmente con la finalità di evitare il rischio della doppia tassazione. Dunque il sistema fiscale olandese non si configura in alcun modo come un «paradiso fiscale» per le imprese multinazionali, ma si limita a non prevedere, tra l'altro, a differenza di numerosi Paesi, la trattenuta alla fonte su *royalties*, interessi e dividendi.

Interviene il prof. WIJNEN, il quale sottolinea come – in assenza delle misure alle quali ha fatto riferimento il prof. HAMAEEKERS – le dimensioni ristrette del mercato interno olandese avrebbero soffocato l'iniziativa e l'espansione delle imprese nazionali. Per tale ragione il sistema incoraggia gli investimenti all'estero senza tassare i profitti ivi conseguiti. Allo stesso modo, anche le società estere che si stabiliscono in Olanda, se conseguono profitti all'estero, non vengono tassate per la seconda volta anche in Olanda. Tali sono per lo più imprese del tipo *holdings*, che svolgono attività imprenditoriali e produttive reali e non puramente fittizie.

Il deputato VANNONI chiede se tale sistema di incentivazione all'attività delle *holdings* sia previsto anche in altri Paesi (ad esempio Germania e Belgio) e come tali Paesi valutino la legislazione olandese sul punto.

Il prof. WIJNEN sottolinea che effetti incentivanti simili a quelli derivanti dalle leggi olandesi potrebbero essere ottenuti anche in altri Paesi ricorrendo al meccanismo dei crediti fiscali.

Il prof. HAMAEEKERS ribadisce conclusivamente a tal riguardo che le previsioni oggetto di discussione sono state introdotte nel sistema fiscale olandese e mantenute in vigore nel corso del tempo al solo fine di consentire una sana espansione, anche all'estero, delle imprese interne.

L'incontro ha termine alle ore 20.

ALLEGATO 5

SOPRALLUOGO IN SPAGNA DAL 6 AL 10 APRILE 1999

SINTESI delle audizioni

(La delegazione della Commissione è composta dal senatore Alfredo MANTICA, Presidente, dal deputato Mauro Vannoni, Vice Presidente, dal senatore Tullio Montagna e dal deputato Giovanni Pace)

7 aprile 1999 – Madrid, sede del Ministero dell'economia e finanza – Direzione generale dei Tributi.

Incontro con Enrique Gimenez Reyna, Direttore generale dei Tributi, Miguel Ángel Aznar de Argumosa, della direzione generale di coordinamento con gli enti territoriali, e con Miguel Ángel Álvarez Lòpez, assistente del Direttore Generale dei Tributi.

L'incontro ha inizio alle ore 9,30.

Il signor REYNA – dopo aver rivolto alla Delegazione un indirizzo di benvenuto – illustra la struttura del Ministero dell'economia e finanze, che si compone di quattro segreterie di Stato: del bilancio, delle finanze, dell'economia, del commercio e delle piccole e medie imprese. In particolare, la Segreteria di Stato delle finanze si compone di due branche principali: l'Agenzia statale per l'amministrazione tributaria (che si occupa della gestione delle entrate) e quattro direzioni generali (tributi, coordinamento con gli enti territoriali, catasto, Istituto di studi fiscali). L'Agenzia statale di amministrazione tributaria (AEAT) assume la forma di ente pubblico speciale, che opera all'esterno con modalità di efficacia aziendale e con strumenti di diritto privato ed all'interno con criteri di maggiore flessibilità nell'impiego e nella gestione del personale. Essa fornisce, inoltre, a seguito di appositi accordi, servizi agli enti locali. Per quanto attiene, invece, alla Direzione generale dei tributi, il suo principale compito è di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione della normativa fiscale.

Il presidente MANTICA chiede quale sia l'organizzazione del sistema fiscale spagnolo, anche in relazione alle autonomie territoriali.

Il signor REYNA esclude che in Spagna lo Stato eserciti forme di tutela sugli enti locali, essendo ciò escluso anche dalla Carta europea delle autonomie. Gli enti territoriali, in specie le Regioni, sono infatti costituzionalmente autonomi e dotati di propri organi rappresentativi. La Corte dei conti spagnola esercita su di essi un controllo inteso ad accertare la corretta gestione delle risorse finanziarie, senza che però sia prevista alcuna forma di ingerenza statale. Può accadere, pertanto, che si verifichi – a causa di una non corretta gestione delle risorse o dell'insufficienza delle stesse – anche il fallimento finanziario degli enti territoriali.

In Spagna vi sono 17 Comunità Autonome, ciascuna delle quali è dotata di proprie istituzioni parlamentari e governative. Alcune Comunità Autonome sono dotate inoltre di uno statuto speciale (Paesi Baschi e Navarra e, per alcune caratteristiche –relativamente ad alcuni tipi di imposte, come ad esempio l'IVA – anche le Canarie). Tale sistema è

stato introdotto dalla Costituzione del 1978, e si è sovrapposto alla precedente suddivisione amministrativa in province. Le province, che sono all'incirca 50, continuano ad esistere, ma non hanno rilevanti competenze economiche e finanziarie. Alcune province sono inoltre di estensione tanto ampie da coincidere quasi interamente col livello regionale (ad esempio la provincia di Madrid) e sono perciò definite «regioni uniprovinciali». Infine, vi sono 8.070 enti di livello municipale (Comuni), che presentano sistemi fiscali a volte molto avanzati.

I parlamenti regionali, al pari di quello statale, hanno competenze legislative; le province ed i comuni non hanno invece potestà legislativa, ma soltanto amministrativa, che esercitano attraverso l'emanazione di ordinanze.

L'autonomia legislativa dello Stato trova un limite nei principi costituzionali; per l'autonomia legislativa regionale i limiti sono invece rappresentati dalla Costituzione e dalle leggi organiche dello Stato (in specie quelle sullo Statuto di autonomia delle diverse regioni e quelle sulla finanza regionale). Nella materia fiscale, ad esempio, le Comunità Autonome possono imporre tributi propri, senza duplicare quelli statali; su alcuni tributi possono inoltre imporre addizionali rispetto alle aliquote fissate dallo Stato, a condizione che ciò non contrasti con i principi della Costituzione e con quelli fissati nella legge organica.

I limiti all'autonomia comunale discendono dalla Costituzione e dalla legge organica di finanza regionale, nonché da altre leggi dello Stato non organiche e dalle leggi regionali. Ai comuni sono assegnati alcuni tributi obbligatori (ad esempio quello sugli immobili e sul bollo) ed alcuni facoltativi (ad esempio l'imposta sulle costruzioni, installazioni e lavori; l'imposta sull'incremento di valore sugli immobili; le tasse sulla caccia e pesca). I tributi obbligatori sono dettagliatamente stabiliti con legge dello Stato, che stabilisce anche un'aliquota massima e minima, all'interno delle quali si esercita l'autonomia impositiva dei Comuni; i tributi facoltativi sono invece, per lo più, non dettagliatamente regolati dalla legge statale.

Infine le province hanno soltanto la potestà di applicare un'addizionale del 40 per cento sull'imposta sulle attività produttive, che rientra tra i tributi obbligatori dei Comuni.

Nel complesso, il sistema fiscale è - ad avviso del signore REYNA - tra i più semplici dell'Unione europea.

Quanto alle caratteristiche del federalismo, fino al 1996 le Comunità Autonome godevano di ampia autonomia in materia di spesa, ma di relativa autonomia relativamente ai tributi. A partire dal 1996, tale autonomia è stata accresciuta: in media, infatti, attualmente le Comunità Autonome gestiscono autonomamente circa il 60 per cento del proprio bilancio. Naturalmente, l'autonomia (ed il connesso rischio finanziario) è tanto più vasta quanto più avanzato è il livello economico delle Comunità Autonome.

Il deputato PACE chiede quale sia il livello medio della pressione fiscale nel sistema tributario spagnolo.

Il signor REYNA chiarisce che la recente riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche, in corso di attuazione, prevede un livello medio di riduzione della pressione fiscale del 10 per cento (dal 100 per cento dei livelli di reddito più bassi al 7-8 per cento dei livelli più alti), con una riduzione complessiva del gettito di 50 miliardi di pesetas.

Il deputato VANNONI chiede quale sia il livello del debito pubblico della Spagna.

Il signor REYNA informa la delegazione che tale debito ammonta a circa 60.000 miliardi di pesetas.

Dopo che il signor REYNA ha preso congedo dall'incontro, ha la parola il signor AZNAR DE ARGUMOSA, il quale chiarisce che anche nel sistema spagnolo è prevista una ritenuta alla fonte da parte del datore di lavoro; il lavoratore autonomo è tenuto, inoltre, ad una dichiarazione trimestrale, differente per ciascun tipo di imposte.

Inoltre, il sistema spagnolo - prosegue il signor AZNAR de ARGUMOSA, su domanda del presidente MANTICA - sta procedendo alla progressiva informatizzazione ed all'aggiornamento del catasto a livello per lo più comunale. In alcune regioni l'aggiornamento è già completato, in altre è ancora in una fase iniziale (ad esempio nel municipio di Barcellona).

Il deputato PACE chiede informazioni a proposito del fenomeno dell'evasione e del contenzioso fiscale.

Il signor ÁLVAREZ LÓPEZ chiarisce che nell'ambito del Ministero dell'economia e finanze spagnolo è istituito un Tribunale economico amministrativo, il cui compito è di tentare di risolvere le controversie eventualmente insorte tra fisco e contribuente, prima che le stesse giungano alla fase giurisdizionale. La composizione e le funzioni di tale Tribunale sono oggetto, tuttavia, di un vivo dibattito.

Il senatore MONTAGNA chiede quale sia il rapporto fra amministrazione e contribuente.

Il signor ÁLVAREZ LÓPEZ - premettendo che tale materia meglio si inquadra nelle competenze dell'Agenzia statale per l'amministrazione tributaria - fa ad ogni modo presente che nel periodo della dichiarazione dei redditi (dal 1° maggio al 20 giugno) sono attivati numerosi servizi di consulenza al contribuente.

Per quanto attiene alla realizzazione della riforma fiscale, il signor ÁLVAREZ LÓPEZ chiarisce inoltre che la riforma della dichiarazione dei redditi è stata preceduta - tra il 1997 ed i primi mesi del 1998 - da una fase elaborativa nella quale molto significativi sono stati gli apporti esterni, alla Direzione generale dei Tributi, in particolare provenienti da studiosi, dall'Istituto di studi fiscali e - per quanto attiene ai dati statistici, necessari ad intraprendere qualsiasi riforma legislativa - anche

dall'Agenzia statale per l'amministrazione tributaria. Nella seconda metà del 1998 è stato, quindi, elaborato il progetto di legge, poi esaminato dal parlamento. Anche in altre occasioni si è attivato uno stretto legame tra la Direzione generale dei Tributi e l'Agenzia, al fine di acquisire la maggiore quantità possibile di informazioni sui contribuenti, nonché con l'Istituto di studi fiscali, al fine di valutare gli effetti economici delle varie proposte legislative.

Il presidente MANTICA chiede se lo Stato centrale favorisca l'uniformizzazione delle politiche fiscali regionali o tenda piuttosto a salvaguardare le differenze esistenti.

Il signor AZNAR de ARGUMOSA sottolinea l'impossibilità – derivante da un'espressa tutela costituzionale – di omologare i sistemi finanziari delle Comunità speciali cosiddette «forali» (Paesi Baschi e Navarra) a quelli delle altre Comunità. Per quanto attiene a queste ultime, la Costituzione prevede che alcune di esse possano raggiungere fin dall'inizio il massimo dell'autonomia (Catalogna, Galizia, Andalusia, Valencia e Canarie): tali Comunità sono definite «storiche» in quanto nel passato hanno già goduto di un proprio statuto di autonomia, poi ritirato dopo la guerra civile, sul finire degli anni trenta. Per quanto riguarda le regioni non «storiche», le loro competenze – che sono allo stato attuale le medesime di quelle «storiche» – trovano una espressa regolamentazione nell'articolo 148 della Costituzione, che prevede un accrescimento progressivo dell'autonomia, da attuarsi con legge organica dello Stato. Occorre, infine, precisare che la base dei diritti di autonomia dei Paesi Baschi e della Navarra è costituita storicamente dalle province ed aveva come contenuto proprio la riscossione dei tributi.

Il signor ÁLVAREZ LÓPEZ aggiunge, a conclusione dell'incontro, che il Segretario di Stato per le finanze è anche presidente dell'Agenzia statale per l'amministrazione tributaria: quest'ultima ha funzioni prevalentemente esecutive, laddove il Ministero svolge servizi normativi o di studio. In qualche caso i rapporti tra Agenzia ed alcuni uffici del Ministero sono molto stretti, essendo previste frequenti occasioni di riunioni e di scambio di informazioni. Il collegamento di vertice è assicurato dal Segretario di Stato, che propone la nomina del direttore generale dell'Agenzia al Consiglio dei ministri.

L'incontro ha termine alle ore 11,15

7 aprile 1999 – Madrid, sede del Congresso dei deputati. Incontro con la Commissione Economia e Finanze.

L'incontro ha inizio alle ore 11,45.

Il presidente MANTICA, nel ringraziare per l'accoglienza, illustra le funzioni ed i compiti della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria. Fa presente a tal riguardo che in Italia la gestione dell'anagrafe tributaria è affidata ad una società privata, le cui attività è oggetto di attenzione da parte della Commissione. Con il sopralluogo in Spagna, la Delegazione intende accertare le modalità di funzionamento dell'Agenzia statale di amministrazione tributaria (AEAT) ed i rapporti tra quest'ultima ed il parlamento. Chiede, infine, quale sia il giudizio degli interlocutori circa il sistema dei rapporti, nel settore fiscale, tra Stato centrale ed autonomie regionali e locali, più in generale, sul complesso del sistema tributario in Spagna, nonché sul grado di soddisfazione del cittadino contribuente.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) premette che non sono disponibili dati sul grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti del sistema tributario. Negli ultimi dieci anni si è peraltro assistito ad un notevole miglioramento dei rapporti tra amministrazione e cittadini, e che in questo processo hanno svolto un notevole ruolo l'AEAT ed il Ministero dell'economia e finanze. Tale processo è andato, inoltre, di pari passo con la progressiva democratizzazione del Paese, che ha imposto un rapporto più trasparente tra amministrazione e contribuente.

Ha la parola il deputato EGUIAGARAY (PSOE) il quale sottolinea, a tal riguardo, che non vi è a suo avviso tra i contribuenti un alto grado di soddisfazione, soprattutto nelle fasce più elevate di reddito. Vi è stata per contro un'elevazione della coscienza fiscale e dell'adempimento spontaneo, nonché dell'efficienza dell'amministrazione. Il dibattito in corso riguarda, peraltro, l'effettiva capacità del sistema di combattere l'evasione ed il modo migliore di imporre tributi. Un altro importante tema di discussione è costituito, inoltre, dal rapporto tra Stato e Comunità Autonome, che ha dato nel complesso buone prove, ma necessita di miglioramenti sotto il profilo operativo. Si discute, infine, sull'entità e sulle modalità della ripartizione delle risorse tra Stato centrale ed enti locali.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) sottolinea che in conseguenza della «democratizzazione tributaria» si è affermato il concetto della «corresponsabilità fiscale» delle Comunità Autonome (dotate di proprie strutture rappresentative) con lo Stato centrale. A tal riguardo, si è cercato di attuare una compartecipazione nel prelievo dei tributi, an-

che al fine di accrescere nel contribuente la coscienza che può esistere corrispondenza tra il soggetto che preleva e quello che fornisce servizi. Le Comunità, per contro, chiedono costantemente un incremento dei trasferimenti fiscali a fronte del fatto che – in concreto – ad esse non è mai stata trasferita la gestione completa di tributi importanti, fatta eccezione per le Comunità «forali» (Paesi Baschi e Navarra). Il concetto della «corresponsabilità fiscale» non sembra, dunque, sotto questo riguardo, avere funzionato al meglio.

Fino al 1978 lo Stato si finanziava con 5 diversi tipi di imposta dirette tuttora incorporate in un'unica dichiarazione dei redditi. Altre imposte – come quelle sugli immobili e sulle attività professionali – appartenevano in precedenza allo Stato e sono state trasferite dopo il 1978 ai comuni. A tal riguardo, il contribuente può considerare a buon diritto i comuni come responsabili tributari insieme allo Stato, anche se talora è portato a ritenere che il comune si finanzia esclusivamente con i propri tributi, spesso tralasciando la circostanza che i comuni si finanziano anche con i trasferimenti statali.

Il deputato EGUIAGARAY (PSOE) fa presente di nutrire, a proposito del concetto di «corresponsabilità fiscale», una visione più ottimistica di quella appena espressa dal presidente Fernandez de Troconiz. È ben vero, infatti, che le Comunità Autonome sono spesso considerate come soggetti di spesa piuttosto che come responsabili dell'imposizione, ma ogni riforma fiscale dovrebbe prevedere una partecipazione dei livelli regionali alla gestione dei maggiori tributi attraverso la costituzione di un'unica agenzia per il prelievo di tutte le imposte, non soltanto a livello statale, ma anche regionale. Tale sistema agevolerebbe infatti l'identificazione di un unico responsabile del prelievo. Fino ad ora, però, le Comunità Autonome chiedono allo Stato sempre più fondi e godono in questo dell'appoggio dei cittadini, laddove le Comunità «forali» sono le uniche ad avere autonome potestà di riscossione con obbligo di successivo trasferimento allo Stato del gettito a quest'ultimo spettante.

Il dibattito attuale – aggiunge il deputato EGUIAGARAY su domanda del presidente Mantica – ha al centro la costruzione di un modello generale, che individui il volume di risorse necessarie a ciascuna Comunità ed i criteri attuativi dei trasferimenti. A tal riguardo il Partito Socialista propone che non vi siano soltanto trasferimenti indiretti, ma che sia attuata una partecipazione diretta delle Comunità alla gestione di un paniere che comprende i tributi più rilevanti.

Ha la parola il senatore MONTAGNA, il quale chiede le ragioni della recente riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e quali riduzioni di spesa si renderanno necessarie per compensare la riduzione del gettito ad essa conseguente.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) premette che la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche costituiva uno dei punti del programma elettorale dell'attuale maggioranza di governo ed ha trovato attuazione in una legge approvata nello scorso mese di di-

cembre. Il Partito Popolare crede nella riduzione delle imposte e, correlativamente, anche delle spese statali: tali obiettivi sono, peraltro, in linea con le tendenze di altri Paesi europei, quali ad esempio la Germania.

A tal riguardo anche il deputato EGUIAGARAY (PSOE) sottolinea l'importanza della riforma dell'imposta sui redditi, ritenuta però dal Partito Socialista complessivamente molto costosa. Uno dei punti più controversi attualmente al centro della discussione politica riguarda, peraltro, il tipo di spese pubbliche da ridurre in conseguenza della diminuzione del gettito ed, in particolare, se e come si inciderà sul volume delle spese sostenute a livello locale.

Tra le spese da ridurre – sottolinea il presidente FERNANDEZ de TRONCONIZ (PP) su domanda del senatore MONTAGNA – ci sono quelle di gestione dell'amministrazione pubblica. A tal riguardo il deputato EGUIAGARAY (PSOE) fa però presente che l'amministrazione spagnola non appare troppo costosa a confronto con le amministrazioni di altri Paesi europei.

Il deputato PACE chiede quale sia la politica fiscale per le famiglie, rilevando come a suo avviso la normativa fiscale spagnola mentre prevede disposizioni agevolative della capacità di spesa delle famiglie (ad esempio la dichiarazione congiunta dei redditi), nel contempo non stabilisce un sistema organico di deduzioni fiscali per i figli a carico.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) – premesso che in generale le detrazioni fiscali non incidono sulle aliquote, ma sulla base impositiva – fa presente che le scelte in materia di trattamento fiscale degli aggregati familiari comportano un delicato bilanciamento degli interessi in gioco.

Il deputato VANNONI chiede quale sia l'entità dell'evasione fiscale e quali siano gli strumenti impiegati per combatterla, nonché informazioni circa l'eventuale correlazione tra possibile diminuzione dell'evasione e la riduzione delle aliquote di imposta, attuate con la recente riforma fiscale.

Il deputato EGUIAGARAY (PSOE) osserva che non sono disponibili dati precisi sull'entità dell'evasione, né c'è accordo sulla stima della perdita di gettito a seguito della riforma. In ogni modo, il Partito Socialista ritiene che il fenomeno sia in aumento, anche in conseguenza di talune modifiche legislative, tra le quali l'abbreviazione del periodo di prescrizione fiscale.

Il senatore MONTAGNA chiede se ed in quale misura ai fini della lotta all'evasione vengano adottati sistemi di accertamento basati sull'incrocio dei dati relativi al patrimonio ed ai consumi del con-

tribuyente, e se l'utilizzazione di tali strumenti trovi un limite nella legislazione sulla tutela dei dati personali.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) sottolinea che da alcuni anni viene applicato in Spagna il sistema dell'incrocio dei dati. A tal riguardo, ad esempio, tutte le transazioni economiche di valore superiore alle 500.000 pesetas sono denunziate e comunicate al sistema fiscale.

Il presidente MANTICA chiede, a tal riguardo, se esista la possibilità per il fisco di attingere informazioni dal sistema bancario.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) informa la delegazione che, pur non essendo in Spagna previsto il segreto bancario nei confronti dell'amministrazione fiscale, non è istituito un sistema permanente automatico di collegamento informatico tra fisco e banche, al contrario di quanto accade con riferimento all'attività dei notai.

A tal riguardo il deputato EUIAGARAY (PSOE) sottolinea che il sistema può ritenersi nel complesso efficiente. Ciascun cittadino può inoltre chiedere di conoscere quali siano i dati patrimoniali sul suo conto in possesso dell'Agenzia statale di amministrazione tributaria.

Il deputato VANNONI chiede se - ad avviso degli interlocutori - la diminuzione delle aliquote possa contribuire a ridurre l'evasione.

Il presidente FERNANDEZ de TROCONIZ (PP) e il deputato EUIAGARAY esprimono a tal riguardo una opinione negativa, rilevando come sia inevitabile che con l'aumento del volume delle transazioni e, più in generale, delle attività economiche tenda ad accrescersi il rischio dell'evasione.

L'incontro ha termine alle ore 13.

7 aprile 1999 – Madrid, sede dell’Agenzia statale di Amministrazione Tributaria (AEAT).

Incontro con Ignacio Ruez Arabo Colomer, direttore generale, Soledad Fernández Doctor, direttore del dipartimento della gestione tributaria, Ramon Pelacen Ribé, sottodirettore generale della pianificazione e del coordinamento del dipartimento della gestione tributaria, Enrique Matias Ossorio Crespo, segretario tecnico permanente della Commissione mista di coordinamento della gestione tributaria, Fernando Díaz Yubero e Carlos Herrera Alvarez, presidente e funzionario del Gruppo di lavoro per il coordinamento delle relazioni dell’AEAT con altre amministrazioni fiscali e organismi internazionali.

L’incontro ha inizio alle ore 16,45.

Dopo un indirizzo di benvenuto della signora FÉRNANDEZ DOCTOR, ha la parola il signor DÍAZ YUBERO, il quale premette che l’Agenzia ha personalità di diritto pubblico e gode di una forte autonomia per ciò che riguarda la gestione delle risorse umane e del bilancio interno. Essa si inserisce nell’area della Segreteria di Stato per le finanze; il Segretario di Stato è anche presidente dell’Agenzia e ne ha la responsabilità politica. La massima responsabilità esecutiva è invece affidata al direttore generale.

L’Agenzia gestisce i tributi interni e la fiscalità doganale, attraverso sette dipartimenti, di cui quattro operano in senso verticale e tre in senso orizzontale. I dipartimenti «verticali» sono: il dipartimento della gestione tributaria, che si occupa del controllo dell’adempimento degli obblighi fiscali sulla base dei dati pervenuti all’Agenzia, dei rapporti con i contribuenti e dell’assistenza nella redazione delle dichiarazioni; il dipartimento di ispezione, che si occupa dei controlli e delle verifiche dirette sui contribuenti; il dipartimento delle dogane, che cura la gestione fiscale del commercio estero e la gestione e controllo delle imposte speciali. Infine, il dipartimento di prelievo, che ha tre compiti principali: il rapporto con gli enti finanziari (ad esempio le banche), che coadiuvano l’Agenzia nell’attività di prelievo; il prelievo coattivo dai contribuenti inadempienti; le agevolazioni fiscali (ad esempio le rateizzazioni nei versamenti d’imposta).

I tre dipartimenti «orizzontali» sono: il dipartimento di informatica tributaria, il dipartimento di economia e risorse umane, e quello per i rapporti istituzionali (quest’ultimo coordina anche i rapporti con le Comunità Autonome).

In ogni Comunità Autonoma è istituita una delegazione speciale dell’Agenzia alle dirette dipendenze del direttore generale, e sono state inoltre istituite 56 delegazioni provinciali locali.

Nel periodo più recente, infine, la struttura dell’Agenzia si va evolvendo verso un modello funzionale organizzato per tipologie di contribuente; ad esempio, il dipartimento di ispezione tende ad occuparsi dei grandi contribuenti e il dipartimento di gestione dei piccoli contribuenti.

Il presidente MANTICA – nel ringraziare per l’accoglienza – illustra le funzioni della Commissione di vigilanza sull’anagrafe Tributaria e gli obiettivi dei sopralluoghi e delle audizioni in Spagna. Chiede se lo statuto di autonomia dell’Agenzia sia finalizzato soltanto a garantire una più efficiente utilizzazione delle risorse impiegate o se esso presupponga un coinvolgimento dell’Agenzia negli obiettivi e nella responsabilità economica della gestione dei tributi.

Il signor DÍAZ YUBERO sottolinea che l’istituzione dell’Agenzia – avvenuta nel 1992 – è dovuta al non pieno successo del modello precedentemente adottato dall’amministrazione nella gestione del personale e del bilancio interno e nel perseguimento degli obiettivi, anche in concomitanza con il consolidarsi del mercato unico e con l’introduzione di nuove regole per la dichiarazione dei redditi. Più in generale, l’istituzione di agenzie rientra tra i modelli organizzativi più diffusi dall’amministrazione spagnola negli anni novanta. Il modello attuale – che ha preso per molti aspetti come riferimento quello delle agenzie anglosassoni – prevede che ci sia una pianificazione delle risorse in relazione agli obiettivi, laddove in precedenza non vi era alcun rapporto tra le risorse messe a disposizione dei soggetti incaricati del prelievo fiscale ed i risultati dello stesso. Tale rapporto non riguarda tuttavia l’attività del singolo addetto, ma l’attività complessiva dell’Agenzia, nel senso che maggiore è l’ammontare riscosso, maggiori sono le risorse messe a disposizione dall’Agenzia. Gli obiettivi sono fissati annualmente dal parlamento, che ne controlla la realizzazione, sia relativamente alla qualità (soddisfazione del cliente), che alla quantità (numero di operazioni compiute): l’efficacia dell’Agenzia si misura, peraltro, in base agli interventi obbligatori compiuti a carico dei contribuenti morosi, piuttosto che in base agli adempimenti volontari dei contribuenti.

Il presidente MANTICA chiede come si attua il controllo parlamentare sull’Agenzia e con quali modalità concrete avvenga la lotta all’evasione fiscale.

La signora FERNÁNDEZ DOCTOR fa presente che ogni anno il parlamento assegna all’Agenzia diversi obiettivi attinenti a: il prelievo e la restituzione di tasse non dovute; l’assistenza al contribuente ed il rapporto con il contribuente (assistenza telefonica, accesso ad Internet, tempi di evasione dei reclami); il recupero del gettito dovuto e la lotta all’evasione. Nello svolgimento di tali attività è frequente e quasi esclusivo l’uso dell’informatica, sia nel dipartimento di gestione che in quello di ispezione, in specie al fine di incrociare, in sede di controllo, i dati riguardanti il contribuente. L’attività di liquidazione dell’imposta è, pe-

raltro, compiuta direttamente dal contribuente e l'Agenzia ne effettua il controllo, non soltanto relativamente all'esattezza dei calcoli meramente aritmetici, ma anche attraverso l'impiego di dati provenienti da soggetti diversi dal contribuente. Ad esempio, ogni impresa è tenuta a fornire all'Agenzia il quadro completo dei propri dipendenti e dei clienti: le dichiarazioni di questi ultimi sono, quindi, incrociate con quelle dell'impresa.

Il senatore MONTAGNA chiede informazioni circa i tempi di verifica e contestazione delle dichiarazioni fiscali.

La signora FERNÁNDEZ DOCTOR fa presente che di norma occorrono due o tre mesi per esaminare tutte le dichiarazioni che non presentino aspetti particolarmente complicati; entro sei mesi occorre restituire le imposte pagate e non dovute. Circa l'1 per cento delle dichiarazioni necessita di successivi controlli ed eventualmente di ispezioni dirette, che devono concludersi entro quattro anni.

A tal riguardo il signor DÍAZ YUBERO aggiunge che le dichiarazioni annuali (circa 15 milioni all'anno, di cui 700.000 provenienti da società) rappresentano un adempimento più importante rispetto a quelle trimestrali richieste ai lavoratori autonomi, per le quali sono richieste – ad eccezione che per le grandi imprese – informazioni più scarse. Se i dati denunciati dai contribuenti corrispondono a quelli presumibili, non si procede ad ulteriori controlli. Il sistema informatico segnala, invece, le situazioni bisognose di ulteriori verifiche, anche a seguito dell'incrocio dei dati.

Il deputato PACE chiede se è prevista la possibilità per il contribuente di concordare in rettifica il contenuto della dichiarazione.

Il signor PALACEN RIBÉ chiarisce che, in caso di sospetto di inadempimento degli obblighi fiscali, sono richiesti al contribuente informazioni e documenti aggiuntivi. Quindi il contribuente viene convocato presso gli uffici dell'Agenzia per un incontro, all'esito del quale l'Agenzia procede ad una liquidazione provvisoria. A questo punto il contribuente può scegliere se iniziare i pagamenti o ricorrere al Tribunale amministrativo istituito presso il Ministero e successivamente, se necessario, all'autorità giudiziaria.

A tal riguardo il signor HERRERA ALVAREZ aggiunge, con specifico riferimento alle verifiche ispettive, che nel corso delle stesse si chiede al contribuente singolo o più di frequente alle società la consegna dei registri e si operano ulteriori ricerche. Quindi si formula una proposta di liquidazione che può prevedere incentivi o sconti d'imposta fino al 30 per cento.

Il deputato PACE chiede quale sia il numero delle verifiche e la percentuale del contenzioso ad esse conseguente.

La signora FERNÁNDEZ DOCTOR chiarisce che, per quanto attiene al dipartimento di gestione, si fa luogo a verifiche in una percentuale di circa il 4-5 per cento delle dichiarazioni controllate e, di queste, una pari percentuale sfocia in ricorsi.

A tal riguardo il signor DIAZ YUBERO aggiunge che nel dipartimento di ispezione la quantità di verifiche dirette è molto ridotta (circa 50.000 all'anno) in quanto ci si concentra sui casi di maggiore importanza.

Il presidente MANTICA chiede quali siano il grado di autonomia fiscale delle Comunità Autonome e le modalità con le quali essa si espliciti, nonché i contenuti del dibattito in corso, in specie relativamente ai rapporti tra Comunità economicamente più floride e Comunità meno floride.

Il signor OSSORIO CRESPO fa presente che, soprattutto per ciò che riguarda il versante delle entrate, il federalismo non presenta caratteristiche di marcata accentuazione. Nel periodo dal 1978 al 1996 tutte le entrate delle Comunità provenivano sostanzialmente da trasferimenti statali, in quanto le Comunità non avevano - relativamente ai maggiori tributi già previsti dalla legislazione statale - una autonoma potestà impositiva. Inoltre, tale potestà impositiva era ostacolata da numerose altre limitazioni di fatto, che rendevano poco diffusa l'acquisizione di entrate in via autonoma. Le uniche imposte fissate dalle Comunità Autonome erano rappresentate da imposte «dissuasive» di talune attività (ad esempio in materie di ambiente, o sui terreni non edificati, eccetera). Vi erano inoltre le imposte «cedute» dallo Stato alle Comunità Autonome (successioni, gioco, patrimonio). La riforma approvata nel 1996 con riferimento al periodo 1997-2001 prevede da un lato la cessione alle Comunità di una quota dell'imposta sui redditi (IRPF); dall'altro che le amministrazioni regionali possano - entro certi limiti - variare le relative aliquote. Inoltre, è previsto che le Comunità partecipino alla gestione complessiva del sistema fiscale attraverso due organismi: la Commissione mista di coordinamento della gestione tributaria ed il Consiglio territoriale di direzione per la gestione tributaria (uno per ogni Comunità Autonoma).

Secondo dati del 1996, 3000 miliardi di pesetas provengono alle Comunità Autonome dallo Stato; di essi 711 miliardi dalle imposte cedute alla gestione regionale, 1000 miliardi dalla percentuale IRPF ed altri 1000 miliardi da ulteriori trasferimenti statali. Anche la riscossione della percentuale di spettanza delle Comunità relativa all'imposta sui redditi è effettuata dall'Agenzia, ancorché in tale materia le Comunità possono stabilire disposizioni aggiuntive a quelle statali.

Sulle somme trasferite alla Comunità a seguito di prelievi fiscali non non grava inoltre alcun vincolo di destinazione.

Il presidente MANTICA chiede se, ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle società, si ha riguardo alla sede legale o alle sedi ope-

native e, per le persone fisiche, alla residenza effettiva o a quella nominale.

Il signor OSSORIO CESPO chiarisce che si fa riferimento alla sede o residenze formali, salva diversa indicazione del contribuente.

Il deputato VANNONI chiede quale sia la posizione attualmente espressa in tale contesto dalla Comunità Autonoma della Catalogna.

Il signor OSSORIO CRESPO chiarisce che la Catalogna – che non ha statuto forale – propone un «patto fiscale» in base al quale la riscossione dovrebbe essere curata dalla Comunità, che cedrebbe poi allo Stato la percentuale di competenza. In Catalogna è, inoltre, diffusa l'opinione che il contribuente versa allo Stato più di quanto riceve in servizi. Peraltro, una eventuale riforma che andasse nel senso della regionalizzazione dell'Agenzia renderebbe a suo avviso più complicata la lotta all'evasione fiscale.

A tal riguardo il presidente MANTICA informa gli interlocutori che – a seguito dei recenti sopralluoghi ed audizioni effettuati in Germania – la delegazione ha potuto apprendere che pure in quel Paese, talora portato a modello di federalismo fiscale, si va progressivamente affermando una tendenza all'unificazione di taluni funzioni di gestione del sistema tributario.

Il senatore MONTAGNA chiede se vi siano sistemi di valutazione del «merito fiscale» delle Comunità Autonome relativamente all'effettiva disponibilità all'attività di riscossione.

Il signor OSSORIO CRESPO precisa che, prima del 1996, era diffusa l'opinione che fossero le stesse Comunità ad evitare di accollarsi l'attività di riscossione. Attualmente la funzione di riscossione viene invece fortemente rivendicative dalle Comunità, almeno da quelle economicamente più floride come la Catalogna e la Galizia.

Il deputato PACE chiede se vi sia all'elaborazione un progetto per l'abrogazione dell'imposta di successione.

Il signor OSSORIO CRESPO nega che vi sia all'elaborazione un simile progetto, precisando che l'imposta di successione – in quanto imposta, «ceduta» dallo Stato – viene riscossa dalle Comunità Autonome che, almeno in alcuni casi, mostrano la tendenza a ridurre la pressione derivante dalla stessa. L'Agenzia riscuote, invece, l'imposta di successione nelle città autonome del Nord-Africa di Ceuta e Melilla, in favore delle quali non era avvenuta in passato alcuna cessione d'imposta.

L'Agenzia offre inoltre – talora anche per legge – servizi ad altre amministrazioni, e nella fase della riscossione essa in qualche caso agisce a seguito di apposite convenzioni con le Comunità Autonome. In occasione della cessione di imposte da parte dello Stato, vi è stata infine

anche una corrispondente cessione di personale alle Comunità Autonome.

Interviene a questo punto il direttore generale dell'Agenzia RUIZ ARABO, il quale sottolinea che l'Agenzia - per le funzioni che svolge, gli obiettivi che persegue e gli strumenti che adopera - assume peculiari caratteristiche di avanguardia nell'ambito della pubblica amministrazione spagnola. In particolare, essa è chiamata, in questa fase, ad attuare la recente riforma fiscale ed a ridurre le difficoltà per il contribuente. Allo stato vengono gestite infatti circa 15 milioni di dichiarazioni e si prevede per il prossimo anno una riduzione delle stesse pari a 5 milioni in conseguenza dell'elevazione della soglia del reddito massimo imponibile ai fini IRPF prevista dalla recente riforma fiscale. L'Agenzia si avvale, inoltre, di consulenti esterni e - nell'esercizio dell'attività di riscossione - dalle banche.

Il Presidente MANTICA chiede quale sia l'organizzazione attuale del catasto e se l'Agenzia sia realmente autonoma nelle scelte strategiche che riguardano l'informatica, nonché quale sia l'ammontare dell'investimento complessivo in tale settore.

Per quanto attiene alla prima questione, il signor RUIZ ARABO, anche nella sua qualità di ex direttore del catasto, sottolinea che in Spagna l'informazione catastale assume un notevole rilievo, in quanto da essa dipendono diversi tipi di imposizione. Attualmente si procede ogni anno all'aggiornamento, attraverso gli opportuni accertamenti, delle informazioni complessivamente possedute dal sistema, al contrario di quanto accadeva in precedenza, allorché l'aggiornamento veniva effettuato ogni dieci anni. Una legge dello Stato ha stabilito inoltre che l'aumento di valore conseguente all'aggiornamento sia distribuito, ai fini dell'applicazione delle imposte, su un periodo di dieci anni, aumentando di un 10 per cento ogni anno la base impositiva fino a far coincidere, al decimo anno, il valore ai fini fiscali con quello accertato. Ciò ha anche consentito di ridurre fortemente l'impatto sociologico e psicologico conseguente all'aggiornamento dei valori catastali.

A proposito del settore dell'informatica, l'investimento complessivo per il 1997 è stato di 4.375 miliardi di pesetas, che l'Agenzia ha gestito con criteri di completa autonomia, salvo il rispetto delle procedure previste nei capitoli d'acquisto, degli obiettivi generali fissati alla sua attività dal parlamento e dei principi dell'ordinamento giuridico.

L'incontro ha termine alle ore 19,15.

8 aprile 1999 – Madrid, Agenzia statale di amministrazione tributaria, dipartimento dell'informatica tributaria.

Incontro con Santiago Segarra Tormo, direttore del dipartimento, Julio Bermejo Hernando, sottodirettore generale delle applicazioni, Fernando Díaz Rubero, presidente del Gruppo di lavoro per il coordinamento delle relazioni dell'AEAT con altre amministrazioni fiscali e con gli organismi internazionali.

L'incontro ha inizio alle ore 10,15.

Il signor SEGARRA TORMO premette che il dipartimento di informatica tributaria ha lo stesso rango e gode della medesima autonomia degli altri dipartimenti dell'Agenzia, che attribuisce al settore dell'informatica un ruolo centrale nel perseguimento dei propri obiettivi. Il dipartimento partecipa direttamente, in questo contesto, ai processi decisionali a breve, medio e lungo termine dell'Agenzia.

A livello territoriale il dipartimento opera attraverso le «dipendenze» dell'Agenzia; la rete territoriale si compone, infatti, di 18 delegazioni speciali, 56 provinciali e 206 locali (cosiddette «amministrazioni»), tutte dotate di reti informatiche. Gli uffici territoriali di informatica svolgono diverse funzioni attinenti alla programmazione di *software*, alla manutenzione delle apparecchiature, all'assistenza all'utente ed all'immissione di dati. Lo sviluppo dei sistemi di applicazione è, invece, affidato agli uffici centrali.

Tutti i servizi forniti dall'Agenzia si avvalgono di procedure informatiche che servono a verificare il raggiungimento o lo stadio di avanzamento dei diversi obiettivi: la riscossione, l'assistenza al contribuente, il controllo. Inoltre, grazie all'uso dell'informatica, è possibile agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali del contribuente, facilitando in questo in maniera rilevante anche l'attività di controllo dell'amministrazione.

Il dipartimento di informatica è, nella presente fase, fortemente orientato verso l'attività di assistenza all'utente. Attraverso la «teleamministrazione» esso fornisce, infatti, servizi di informazione, riceve transazioni personali (dichiarazioni dei redditi via Internet) e comunicazioni attraverso la posta elettronica. È inoltre in fase di realizzazione un progetto inteso a consentire l'accesso diretto dell'Agenzia ai registri delle imprese. Quanto al sistema di posta elettronica, esso è in linea di massima basato sulla esistenza di una casella postale (*mail-box*) per ogni tipo di servizio fornito.

Tutti i progetti informatici sono elaborati e diretti da dipendenti dell'Agenzia; solo per compiti di programmazione ci si avvale di appalti esterni (*outsourcing*), soprattutto in particolari momenti in cui si de-

terminano picchi lavorativi; attualmente la percentuale di *outsourcing* si attesta intorno al 15 per cento dell'intera attività svolta.

L'organizzazione del sistema informatico prevede la presenza di un *server* centrale al quale i vari uffici si collegano attraverso reti interne. Inoltre, il dipartimento si avvale tanto di esperti informatici che di tributaristi (ispettori, vice ispettori), in maniera da creare gruppi misti in grado di sviluppare prodotti sempre meglio orientati all'utente.

L'architettura informatica del dipartimento è stata concepita nel corso degli anni 80; in quel tempo si è scelto di collocare una base dati presso ogni delegazione provinciale, anche al fine di posizionare tali strumenti il più vicino possibile ai contribuenti. A livello centrale le informazioni affluiscono sia dalle banche dati locali che da soggetti terzi. La banca dati centrale dispone di due miliardi di dati; per ogni contribuente il 70 per cento dei dati che lo riguardano proviene da terzi e solo il 30 per cento viene da lui stesso fornito attraverso le dichiarazioni.

L'informazione affluisce alle banche dati sempre di più attraverso la rete telematica (ad esempio dalle banche relativamente all'attività di riscossione), alle cui esigenze tecnologiche il dipartimento va progressivamente adattando la propria struttura. Inoltre, tutte le grandi imprese sono già tenute a fornire le proprie dichiarazioni via Internet; questa possibilità sarà a partire dall'anno in corso consentita anche al contribuente persona fisica.

Ogni dipendente dell'Agenzia è dotato di una propria postazione di lavoro, ma soltanto i dirigenti e gli addetti alle verifiche sono dotati di *personal computer*, tra loro collegati attraverso reti locali. Inoltre, l'Agenzia ha sviluppato collegamenti informatici con alcune Comunità Autonome e Municipi (ai quali viene anche fornita attività di consulenza per la ricerca e sviluppo di prodotti informatici), nonché con l'Unione europea e gli uffici di dogana.

Il sistema è, inoltre, basato sul rispetto di rigorose misure di sicurezza per l'accesso alle informazioni; a questo riguardo, per ogni utente è stabilito un unico profilo di accesso. Tutto ciò consente al sistema di far fronte ogni anno a circa due miliardi di transazioni.

Il sistema informatico è stato, in conclusione, concepito come unico ed integrato, in grado di adempiere a tutte le funzioni sia di assistenza al cliente che di riscossione. Nel disegno di tale sistema si è prestata particolare e preliminare attenzione alla tipologia dei contribuenti, adempienti ed inadempienti, ed alle modalità e ragioni dell'inadempimento. Inoltre si è inteso creare un sistema aperto, tale cioè da non necessitare di modifiche radicali a seguito dei mutamenti della normativa fiscale.

Dai contribuenti che esercitano attività di imprese o professionali proviene circa il 90 per cento del gettito riscosso (tali contribuenti versano, infatti, anche l'IVA e le somme dovute a titolo di sostituti d'imposta dei propri dipendenti). Essi sono inoltre tenuti anche a trasmettere le dichiarazioni di inizio, modifica o cessazione dell'attività e per essi il sistema prevede un apposito scadenziario degli adempimenti fiscali («vettore») sulla base del quale sono compiute tutte le operazioni che li riguardano.

Per le persone fisiche, il numero di identificazione fiscale è il medesimo assegnato dal Ministero degli interni sul documento d'identità; lo scambio di dati avviene nel rispetto della legge sul trattamento dei dati personali. Per le persone giuridiche, invece, il codice di identificazione fiscale viene attribuito direttamente dal Ministero delle finanze ed è adoperato anche per tutte le operazioni diverse da quelle fiscali.

Le grandi imprese sono circa 15.900, il resto delle imprese 1.500.000; i contribuenti che optano per il regime forfettario sono due milioni; infine, i contribuenti che presentano una unica dichiarazione annuale sono circa 12 milioni e 200 mila. Per ogni contribuente si cerca inoltre di costruire un profilo complessivo, anche attraverso l'incrocio di dati provenienti dall'esterno, in specie dal sistema bancario.

L'Agenzia non ha alcun rapporto diretto col denaro, ma soltanto con le informazioni. Infatti, il contribuente può utilizzare per i versamenti circa 22 mila sportelli bancari; le banche versano le somme riscosse in un conto speciale del tesoro pubblico, raggruppandole ogni quindici giorni e trasferendole entro i sette giorni successivi tramite bonifico alla Banca di Spagna. Il vantaggio per il sistema bancario consiste nel fatto che non sono previsti interessi su tale conto speciale, di tal che le banche possano disporre in maniera non onerosa per un periodo di più di venti giorni della valuta riscossa.

La Banca di Spagna comunica all'Agenzia gli estremi della banca che ha proceduto alla riscossione e l'importo riscosso; una simile informazione è trasmessa all'Agenzia anche dalle singole banche. Queste ultime richiedono il numero di identificazione fiscale, il cognome o la ragione sociale del contribuente, il periodo di esercizio fiscale cui corrisponde l'autoliquidazione, il numero identificativo del modulo compilato dal contribuente (che consente di individuare immediatamente il tipo di imposta), l'importo versato, il codice conto cliente e la data. Questi dati sono comuni a circa 40 milioni di versamenti l'anno e le modalità della loro acquisizione non mutano per effetto delle modifiche normative intervenute. Peraltro, la necessità di disporre di dati particolareggiati relativi a ciascun tributo ha indotto ad escludere l'opportunità di una dichiarazione unica.

Oltre che con il sistema bancario, l'Agenzia ha inoltre iniziato a sviluppare anche programmi di collaborazione con i commercialisti (*Asesores Fiscales*).

Il sistema non accetta dati dai quali non sia possibile identificare i contribuenti; in pratica, vi è una norma che prescrive che per ogni operazione fiscale è necessario indicare il numero di identificazione fiscale del contribuente. Tutti gli uffici di assistenza al contribuente sono dotati di appositi programmi che garantiscono le processabilità delle dichiarazioni; inoltre, al fine di facilitare tale processabilità è stato introdotto un programma con modulo PDF, che consente la lettura ottica ed il riconoscimento del modulo contenente la dichiarazione. Tale sistema è adoperato per il trattamento del 57 per cento delle dichiarazioni relativamente a tutti i dati in esse contenuti.

Nell'attività di accertamento delle inadempienze, l'Agenzia esamina separatamente la posizione degli imprenditori da quella degli altri con-

tribuenti. L'operazione di accertamento avviene attraverso un confronto tra il «vettore» fiscale ed il conto corrente di autoliquidazione del contribuente, che è costituito da un unico *file* recante informazioni sulla «storia fiscale» dello stesso contribuente a partire dal 1985.

Le informazioni provengono all'Agenzia anche a seguito delle operazioni di detrazione dell'imposta alla fonte (lavoro dipendente, capitali mobiliari, immobili); ogni società è inoltre obbligata a rendere dichiarazione di tutte le compravendite effettuate e l'Agenzia acquisisce altre informazioni da soggetti esterni al sistema fiscale (banche, enti pubblici, etc). Tutti questi dati vengono successivamente incrociati anche con i dati provenienti dal catasto e con le informazioni relative alle operazioni di importazioni ed esportazioni.

Il sistema consente in tal modo anche la scoperta di evasori totali: ciò può accadere, ad esempio, attraverso l'incrocio dei dati relativi alla somministrazione di acqua, luce, lettura del gas, che si considerano a tutti gli effetti come operazioni di compravendita, che le società erogatrici sono tenute a comunicare all'Agenzia.

A questo punto ha la parola il signor BERMEJO HERNANDO, il quale illustra alla delegazione alcuni esempi di applicazioni concrete del sistema informatico riferite a singoli tipi di contribuenti ed alle possibili forme di utilizzazione dei dati che riguardano il contribuente e che sono oggetto di autodichiarazioni o acquisibili dall'esterno.

Il signor SEGARRA TORMO precisa a tal riguardo che il confronto tra dichiarazione e dati acquisiti dall'esterno viene fatto il giorno stesso in cui il dato perviene al sistema. Ogni anno viene elaborato un piano generale che indica le linee direttive dell'attività di controllo; del pari, a livello regionale vengono elaborati, con attenzione alle esigenze delle realtà locali, ulteriori piani annuali relativi ai controlli.

Gli strumenti informatici vengono anche utilizzati per operazioni di confisca dei conti correnti bancari o di particolare beni (ad esempio gli autoveicoli) dei contribuenti inadempienti.

Per quanto attiene al personale, il solo dipartimento dell'informatica impiega 2.550 addetti, di cui 1896 negli uffici locali.

I programmi informatici adoperati - prosegue il signor SEGARRA TORMO - consentono ai cittadini di recarsi presso gli uffici dell'Agenzia e formulare domande, che il sistema corrente di evadere a mezzo di una base di dati centralizzata ed organizzata per tipo di domanda (ne sono pervenute circa 10.000 diverse). A tale base di dati si può ora accedere anche attraverso la rete Internet. Il sistema usa, inoltre, una particolare procedura di verifica dell'identificazione del contribuente; a partire da quest'anno, si è iniziato ad accettare anche dichiarazioni con la firma elettronica.

Per quanto attiene all'autoliquidazione mensile dell'imposta da parte delle grandi imprese, queste ultime sono tenute ad effettuare il relativo versamento alla banca indicata dall'Agenzia. La Banca comunica al contribuente il suo numero di riferimento completo (NRC) dopo avere verificato la correttezza formale del versamento. L'impresa può, quindi,

trasmettere la dichiarazione – con indicazione del numero di referenza – attraverso la rete telematica all'amministrazione, che la confronta con le comunicazioni ad essa trasmesse direttamente dalla banca.

Il presidente MANTICA chiede con quali modalità l'Agenzia verifichi il raggiungimento dei propri obiettivi di efficienza economica.

Il signor SEGARRA TORMO precisa che all'Agenzia sono imposti due obiettivi fondamentali: l'assistenza al contribuente e l'attività di controllo. Il Segretario di Stato per le finanze riferisce ogni quattro mesi al Parlamento sui risultati dell'attività dell'Agenzia, che è dotata di un bilancio e di risorse proprie, stanziare dal parlamento in relazione agli obiettivi da perseguire.

Quanto all'efficienza del sistema, il signor DIAZ YUBERO aggiunge che nel 1997 per ogni 100 pesetas di importo riscosso il costo è stato di 0,86 centesimi; tale rapporto – se confrontato con quello di altri Paesi – è da considerarsi soddisfacente e comunque conseguente alla struttura agile delle attività di riscossione ed alla facilitazione degli adempimenti posti a carico del contribuente.

Il presidente MANTICA chiede se vi sia un organismo parlamentare appositamente deputato al controllo sull'attività dell'Agenzia e con quali modalità esso proceda.

Il signor DIAZ YUBERO precisa che tali attività rientrano nelle competenze della Commissione finanze del Congresso, che può procedere anche all'audizione dei responsabili delle diverse branche dell'amministrazione finanziaria.

Il presidente MANTICA chiede se – in considerazione delle particolari caratteristiche di avanguardia tecnologiche possedute dall'Agenzia – quest'ultima sia chiamata a fornire assistenza e consulenza anche ad organismi esterni all'amministrazione finanziaria.

Il signor DIAZ YUBERO precisa che l'Agenzia ha sviluppato anche programmi di assistenza tecnica in collaborazione con alcune Comunità Autonome e con alcuni Paesi stranieri, specie dell'America Latina e dell'Europa Orientale.

Il deputato VANNONI chiede informazioni sulle modalità di reclutamento del personale dell'Agenzia e su come essa si ponga di fronte al fenomeno della concorrenzialità sul mercato del lavoro nella scelta dei propri dipendenti.

Il signor DIAZ YUBERO sottolinea che al personale dell'Agenzia si applica a tutti gli effetti lo statuto dei pubblici funzionari, reclutati di norma per concorso e raramente per chiamata diretta. L'istituzione dell'Agenzia e l'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta hanno con-

sentito un incremento dei livelli retributivi, che ha in parte frenato la precedente tendenza all'esodo di personale qualificato verso il settore privato.

Il presidente MANTICA chiede quale siano le modalità di formazione del personale.

Il signor DIAZ YUBERO precisa che è previsto un periodo di formazione iniziale variabile da un periodo massimo di un anno (per i livelli dirigenziali) ad un minimo di cinque mesi. Inoltre - prosegue il signor DIAZ YUBERO su domanda del senatore MONTAGNA - è previsto anche un *plafond* di incentivi retributivi in funzione degli obiettivi raggiunti (circa l'8 per cento sulla massa retributiva complessiva che ammonta a circa 8 miliardi di pesetas), fino ad un massimo del 35 per cento della retribuzione fissa.

Il presidente MANTICA chiede se l'Agenzia, ed in particolare il dipartimento di informatica, siano chiamati ad apportare un contributo nella fase di elaborazione della normativa fiscale.

Il signor SEGARRA TORMO precisa che una particolare collaborazione è offerta dall'Agenzia al Governo nella fase elaborativa dei progetti di legge presentati dallo stesso al Parlamento.

L'incontro ha termine alle ore 13,30.

9 aprile – Barcellona – sede del Governo della Comunità Autonoma della Catalogna (*Generalitat de Catalunya*) – dipartimento di economia e finanze.

Incontro con Juan Carlos Costas Terrones, direttore generale, e con Ferran Contat, Ricard Bertran, Pere Clarens e Modesto Huertas, dirigenti e funzionari del dipartimento.

L'incontro ha inizio alle ore 10.

Il signor COSTAS TERRONES porge alla delegazione il benvenuto a nome del Governo della Catalogna.

Il presidente MANTICA – nel ringraziare per l'accoglienza – illustra i compiti e le funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria e gli obiettivi della missione della delegazione in Spagna. In particolare, la delegazione è interessata ad approfondire la tematica dei rapporti tra Stato centrale e Comunità Autonome.

Ha la parola il signor CONTAT il quale fa presente che il Governo della Catalogna ha soltanto di recente inaugurato il modello di *outsourcing* affidando in appalto esterno, a seguito di gara, ad un'impresa privata la fornitura dei servizi informatici. Il dipartimento è dotato, infatti, nel settore fiscale, di una propria rete informatica, collegata con la più ampia struttura informatica della Generalità della Catalogna. Nella banca dati del dipartimento sono archiviate numerose informazioni, alle quali possono accedere soltanto i soggetti autorizzati.

Il presidente MANTICA chiede le ragioni per le quali la Generalità della Catalogna ha preferito non instaurare uno stretto legame di collaborazione nella gestione informatica del sistema fiscale con l'Agenzia statale di amministrazione tributaria (AEAT).

Il signor COSTAS TERRONES precisa che soltanto da poco tempo si è instaurato un rapporto più stabile con l'Agenzia, essendo in precedenza la stessa Agenzia riluttante a collaborare con le Comunità Autonome. Ciò ha indotto le Comunità a dotarsi di autonome reti informatiche, che sovente non si relazionano tra di loro (anche all'interno della medesima Comunità) e sono incompatibili con quella dell'Agenzia. Particolarmente significativo è, in questo senso, l'esempio della Comunità dell'Estremadura, che nel settore dell'amministrazione fiscale ha istituito addirittura due sistemi informatici tra loro incompatibili.

Il signor CONTAT aggiunge a tal riguardo che dal punto di vista tecnico non sussisterebbero comunque eccessive difficoltà a collegarsi

con la struttura dell'Agenzia. La rete informatica della Catalogna si avvale infatti di un server Unix e di sistemi operativi Microsoft Windows-NT ed è orientata alla fornitura di maggiori servizi ed informazioni al contribuente sugli adempimenti fiscali; alla luce di tale obiettivo si sta potenziando la tecnologia di accesso a Internet. Il sistema informatico serve, inoltre, a gestire direttamente sia le imposte cedute che quelle proprie della Comunità.

Il presidente MANTICA chiede se la Comunità si sta attrezzando per la riscossione della quota dell'imposta sul reddito assegnata alle Comunità Autonome a seguito della riforma fiscale del 1998.

Il signor COSTAS TERRONES fa presente che l'attività di riscossione dell'imposta sul reddito e sulle società, e dell'IVA, compete interamente allo Stato centrale. Nondimeno è oggetto di vivace dibattito l'opportunità di trasferire alle Comunità l'intera attività di riscossione delle imposte sui redditi: in tal senso, proprio la Comunità della Catalogna ha elaborato e promosso una proposta di riforma del vigente sistema.

Il presidente MANTICA rileva a tal riguardo che in Italia le regioni in genere non rivendicano il trasferimento dallo Stato dell'attività di riscossione, quanto piuttosto di maggiori percentuali delle imposte riscosse dallo Stato.

Il signor FERRAN CONTAT prosegue informando la delegazione che il sistema informatico della Generalità occupa allo stato 230 addetti, molti dei quali trasferiti dall'amministrazione della Generalità alla società privata aggiudicataria dalla gare d'appalto per lo svolgimento dei servizi informatici fiscali.

Il presidente MANTICA chiede quale sia la durata del contratto con tale società privata e se le attrezzature da essa impiegate siano di proprietà della Generalità.

Il signor FERRAN CONTAT precisa che il contratto ha durata quadriennale e che le attrezzature sono interamente di proprietà delle Generalità. La necessità del passaggio all'*outsourcing* è stata peraltro determinata dal progredire delle tecnologie informatiche e dalla conseguente opportunità di rivolgersi al mercato per reperire in esso servizi e conoscenze che richiederebbero, per essere sviluppati all'interno dell'amministrazione, ingenti investimenti.

Il presidente MANTICA chiede se - ad avviso degli interlocutori - la separazione tra le strutture informatiche dello Stato centrale e delle Comunità Autonome possa ostacolare la lotta complessiva al fenomeno dell'evasione fiscale.

Il signor COSTAS TERRONES precisa che vengono di solito elaborati ed approvati piani di collaborazione tra le Comunità e l'Agenzia

statale di amministrazione tributaria, ma che non sempre tali piani sono compiutamente realizzati, sovente a causa dell'opinione - diffusa da entrambi le parti - che la cessione di informazioni possa comportare anche cessione di potere politico; ciò finisce con il determinare alcune vischiosità nello scambio di informazioni tra l'Agenzia e le Comunità Autonome.

Il presidente MANTICA pone una domanda intesa ad ottenere informazioni circa il vigente sistema delle imposte regionali a confronto con le imposte statali.

Ha la parola il signor RICARD BERTRAN, il quale precisa che attualmente esistono due diversi tipi di finanziamento: il modello «forale» - applicato nei Paesi Baschi ed in Navarra - che prevede la riscossione diretta delle imposte da parte delle Comunità ed il successivo trasferimento allo Stato della quota di sua competenza; ed il modello applicato in tutte le altre Comunità Autonome, alle quali lo Stato trasferisce il 30 per cento dell'importo riscosso attraverso le imposte sui redditi. Le recenti riforme hanno, peraltro, rafforzato l'autonomia impositiva di tali Comunità, fatta eccezione per l'Andalusia, la Castiglia e l'Estremadura, che hanno rinunciato ad un incremento delle proprie competenze in tale settore.

Più in particolare - prosegue il signor BERTRAN anche a seguito di una domanda del deputato PACE - la normativa fiscale recentemente riformata consente alle Comunità di modificare l'imposta sui redditi con interventi soltanto sulla metà della quota del gettito complessivo che sarà ad esse trasferito, cioè il 30 per cento. Peraltro, l'entità di tali modifiche non può scostarsi - in aumento o in diminuzione - dal 20 per cento di una percentuale predefinita delle aliquote progressive applicate agli scaglioni, variabile dal 3 per cento dell'aliquota di ingresso all'8,4 per cento dell'aliquota massima. Nella pratica, tuttavia, l'intervento delle Comunità non incide sull'aliquota di imposta pagata dal contribuente, ma sulla determinazione del gettito trasferito alle stesse Comunità in percentuale dell'ammontare della riscossione relativa ai diversi scaglioni.

Dal 1997 il complesso dei rapporti fiscali tra l'Agenzia e le Comunità Autonome è regolato per legge attraverso due organismi (la Commissione mista di coordinamento della gestione tributaria ed il Consiglio territoriale di direzione per la gestione tributaria), che si riuniscono almeno ogni tre mesi a livello regionale ed almeno ogni sei mesi a livello centrale.

Interviene anche a questo riguardo anche il signor COSTAS TERRONES, il quale precisa che il ruolo di tali Commissioni è stato potenziato dalla nuova maggioranza di governo guidata dal Partito Popolare.

Il presidente MANTICA chiede quali siano - ad avviso degli interlocutori - le motivazioni per le quali le Comunità di Andalusia,

Castiglia ed Estremadura rifiutino di esercitare l'autonomia fiscale ad esse riconosciuta dalla recente legge di riforma.

Il signor COSTAS TERRONES osserva, a tal riguardo, che tali Comunità sono amministrate da un governo guidato dal Partito Socialista, di segno politicamente contrario al governo centrale. Ciò potrebbe spiegare non soltanto l'opposizione alla riforma fiscale, ma anche i frequenti ricorsi di costituzionalità presentati da tali Comunità per violazione della loro autonomia da parte dello Stato centrale. Non gli sembra, peraltro, che l'atteggiamento di tali Comunità in materia fiscale possa essere ascritto alle loro condizioni economiche, meno floride che nel resto del Paese.

Dopo che il presidente MANTICA ha osservato come anche nella fase di attuazione pratica delle riforme fiscali finiscano col giocare un ruolo determinante le questioni meramente politiche, il signor COSTAS TERRONES aggiunge che la Generalità della Catalogna ha di recente formulato una proposta di interpretazione in senso più federalista di alcune norme costituzionali, al fine di rafforzare - senza necessità di ricorrere ad una modificazione della Costituzione - l'autonomia delle Comunità in campo fiscale.

Il signor RICARD BERTRAN rileva a tal riguardo che la proposta di finanziamento regionale formulata dalla Generalità della Catalogna si basa sulla considerazione che l'autonomia politica debba essere legata anche all'autonomia finanziaria e che quest'ultima si basi essenzialmente sulle entrate riscosse in ciascuna Comunità. La proposta prevede, pertanto, l'istituzione di un paniere di imposte riscosse direttamente dalla Comunità, una parte del cui gettito sarebbe successivamente trasferito allo Stato centrale in proporzione all'ammontare della riscossione.

Il presidente MANTICA chiede come questa proposta possa conciliarsi con la necessità per lo Stato centrale di fornire identici servizi in tutto il territorio del Paese.

Il signor RICARD BERTRAN precisa che il progetto prevede l'istituzione di un fondo perequativo di solidarietà tra le diverse Comunità Autonome, sul modello tedesco. Peraltro, la circostanza che alcune Comunità non siano disposte ad assumersi gli oneri all'attività di riscossione non deve ostacolare l'avanzamento del processo di autonomia, finalizzato ad affidare a ciascuna Comunità l'attività di riscossione sul proprio territorio ed il calcolo della percentuale del riscosso da trasferire allo Stato centrale.

Il deputato VANNONI chiede se sulla proposta della gestione dei tributi avanzata dalla Catalogna vi sia l'accordo anche di altre Comunità.

Il signor COSTAS TERRONES precisa che sulla medesima linea della Catalogna vi sono anche i governi delle Comunità di Valencia e, probabilmente, della Galizia.

I signori COSTAS TERRONES e RICARD BERTRAN precisano, inoltre, che il progetto di autonomia fiscale elaborato dalla Catalogna non mette in discussione la funzione di unificazione del sistema svolta dalle autorità centrali e non intende modificare il ruolo di coordinamento di tutte le informazioni riguardanti i contribuenti assegnato all'Agenzia statale di amministrazione tributaria. Il progetto intende unicamente salvaguardare le peculiarità esistenti all'interno del sistema spagnolo: non occorre, pertanto, partire da un sistema federale per muovere verso un sistema centralizzato, ma salvaguardare gli elementi di federalismo già esistenti all'interno del sistema unitario.

Sul tema della gestione operativa delle imposte cedute dallo Stato alle Comunità autonome interviene, quindi, il signor CLARENS, il quale premette che in tale ambito rientrano essenzialmente quattro tipi di imposte: l'imposta sul patrimonio, l'imposta sui giochi, l'imposta sui trasferimenti e l'imposta di successione. Per quanto attiene all'imposta sul patrimonio (che colpisce soltanto le persone fisiche), essa è gestita dalla Comunità sia in fase di riscossione che di controllo. Con riferimento al 1998 si prevede un incasso di circa 34.340 milioni di pesetas dall'imposta sul patrimonio. Il maggior gettito rispetto al 1996 deriva dal fatto che in quel periodo di imposta sono state esonerate dal pagamento delle stesse le imprese familiari. Per l'imposta sul patrimonio il contribuente è tenuto alla presentazione di un'unica dichiarazione annuale ed effettua il relativo versamento secondo le medesime modalità stabilite per l'imposta sui redditi. Essa colpisce, inoltre, sia le proprietà immobiliari (sulla base degli estimi catastali) che i valori mobiliari.

Per l'imposta sui giochi è previsto - con riferimento al 1998 - un gettito di circa 47.150 milioni di pesetas; circa 2.250 milioni di pesetas provengono dalle tre case da gioco esistenti in Catalogna, circa 24.500 milioni di pesetas dalle varie lotterie, e circa 20.300 milioni dalle macchine da gioco.

Per quanto riguarda le imposte sui trasferimenti, esse hanno carattere periodico e la relativa gestione è per questo molto più agevole delle altre imposte cedute. Il relativo gettito previsto per il 1998 è di 120.000 milioni di pesetas: in esso si comprende anche l'imposta sugli atti societari (che incide per circa 8.000 milioni di pesetas). Inoltre, nel caso di trasferimenti immobiliari, il relativo atto è registrato dal notaio presso la conservatoria, che provvede a certificare la titolarità della proprietà derivante dall'atto stesso. Il valore dell'immobile oggetto di trasferimento (estimo) è, invece, attribuito dal catasto, che non svolge tuttavia funzioni certificative della proprietà del bene. L'organizzazione e le funzioni del catasto sono, peraltro, al centro di un vivace dibattito e di numerose proposte di riforma.

La gestione delle imposte sul patrimonio e sul gioco è stata, infine, centralizzata in quattro uffici situati nelle quattro province

catalane; l'imposta sui trasferimenti è invece gestita da 47 uffici locali.

Il deputato PACE chiede se sia previsto un sistema di valutazione «automatica» dei beni relativamente agli atti di trasferimento, la cui applicazione eviti gli accertamenti di maggior valore da parte degli uffici fiscali.

Il signor COSTAS TERRONES precisa che gli uffici fiscali non verificano il valore dei trasferimenti dichiarati nella misura di almeno 2,5 volte il valore catastale. Ciò, peraltro, è oggetto di una prassi degli uffici e non di una espressa disposizione normativa.

Per quanto attiene infine all'imposta sulle successioni, il signor CLARENS informa la delegazione che il gettito previsto per il 1998 è di 38.000 milioni di pesetas. La gestione di tale tipo di imposta non richiede, inoltre, un impegno eccessivo degli uffici di assistenza al contribuente, in quanto la relativa dichiarazione viene fatta alla cancelleria giudiziaria e convalidata dal giudice. Le dichiarazioni relative alle eredità provenienti da ascendenti diretti possono essere ricevute - a seguito di una innovazione normativa - anche dai notai.

Il presidente MANTICA chiede quali siano le iniziative assunte dalla Comunità per migliorare il rapporto con il contribuente.

Il signor COSTAS TERRONES precisa che gli uffici fiscali mantengono rapporti molto stretti con il contribuente, anche se spesso i rapporti con gli uffici sono tenuti, per conto del contribuente, da professionisti.

A proposito della lotta all'evasione interviene infine il signor HUERTAS il quale informa la delegazione che l'attività di lotta all'evasione si articola in diversi settori di intervento, la cui finalità è l'individuazione dei contribuenti inadempienti attraverso la verifica degli scostamenti tra quanto dichiarato ai fini delle imposte sui redditi e quanto dichiarato ai fini dell'imposta sui trasferimenti o patrimoniali. I dati acquisiti dagli uffici della Comunità sono spesso incrociati con quelli provenienti dall'Agenzia, qualora riguardino imposte che rientrano nelle competenze delle Comunità. Inoltre, è fatto obbligo specifico ai notai di inviare agli uffici fiscali copia degli atti di trasferimento; l'amministrazione procede, infine, anche a specifiche verifiche sull'adempimento delle imposte sui giochi.

L'incontro ha termine alle ore 13.

9 aprile 1999 – Barcellona, sede dell'Istituto Municipale delle Finanze.

Incontro con i signori Antonio Rodriguez, direttore della gestione tributaria, Carmen Estrada, direttore dell'informatica, Elena Molina, direttore delle entrate, Paloma Gonzalez, direttore del servizio giuridico.

L'incontro ha inizio alle ore 16,25.

Dopo un indirizzo di benvenuto del signor RODRIGUEZ, il presidente MANTICA precisa che uno degli obiettivi della delegazione è quello di approfondire i rapporti tra enti locali e Stato centrale, in particolare il grado di autonomia goduto dagli stessi e le eventuali interrelazioni con l'Agenzia statale di amministrazione Tributaria.

Il signor RODRIGUEZ premette che l'Istituto municipale di finanza (un organismo costituito da cinque anni) ha il compito di accertamento e riscossione dei Tributi comunali, emettendo circa 6 milioni e 300 mila cartelle fiscali ogni anno.

Fino al 1993, nel processo di gestione del tributo la fase relativa all'adempimento volontario era separata dalla riscossione coattiva. La competenza sul periodo di adempimento volontario e sulla riscossione era affidata, infatti, ad organismi diversi. Il contribuente aveva dunque rapporti con tre soggetti diversi: il Comune, l'organismo incaricato della riscossione volontaria e quello incaricato della riscossione coattiva. Si è pensato, pertanto, di accorpate in un unico ente l'intera attività di gestione del tributo, anche al fine di facilitare per il contribuente l'attività di pagamento delle imposte (principalmente le imposte sulla proprietà, sugli autoveicoli e sugli incrementi di valore, nonché la riscossione delle multe municipali).

Nella Municipalità di Barcellona esistono 10 distretti municipali, presso ciascuno dei quali è istituito un ufficio per i rapporti con i contribuenti. Gli uffici possono essere contattati anche per mezzo telefonico (*call-centers*). Gli operatori telefonici fissi sono in numero di circa 50 ed offrono il proprio servizio attenendosi a protocolli prestabiliti ed anche attraverso l'invio di moduli a domicilio. Inoltre, l'identificazione ed il tentativo di prima risoluzione del problema avvengono con un sistema automatico, che richiede una breve durata dei contatti telefonici. Per le questioni più complesse l'operatore fissa al contribuente un appuntamento personale presso l'ufficio. Tutte le informazioni trasmesse attraverso tale canale confluiscono quindi in un sistema integrato centrale.

Presso l'Istituto è insediata, inoltre, una *équipe* di specialisti, ai quali sia il *call center* che gli uffici distrettuali trasmettono le domande più complesse provenienti da contribuenti. Dal mese di marzo del 1999 l'Istituto ha anche attivato un canale esterno tramite la rete Internet, ten-

denzialmente destinato – piuttosto che ai contribuenti – ai consulenti fiscali, ai quali saranno anche rilasciate chiavi di accesso privilegiate. L'intenzione di medio periodo è di promuovere, dunque, il modello di accesso indiretto del contribuente all'ufficio fiscale (*back office*).

Fino al 1993 il Comune impiegava nel settore fiscale 347 persone; attualmente gli addetti sono 227, per un gettito complessivo di 142 miliardi di pesetas.

Ha quindi la parola la signora ESTRADA la quale informa la delegazione che – oltre ad un ufficio dell'informatica presso l'Istituto di finanza – esiste un Istituto municipale di informatica, che svolge funzioni di coordinamento aziendale di uno *staff* di dieci persone, che offre servizi di consulenza all'Istituto municipale di finanza. Il sistema operativo centrale consente anche il colloquio con l'esterno via Internet. Vi sono circa 5.000 *personal computer*, di cui 4.000 collegati direttamente con l'elaboratore centrale (*l'host*).

Il presidente MANTICA chiede se l'Istituto provvede anche allo sviluppo dei programmi informatici e se i dipendenti dell'Istituto godano del medesimo trattamento giuridico ed economico dei dipendenti comunali o di un diverso trattamento in relazione della particolarità delle funzioni da essi svolte.

La signora ESTRADA precisa che in gran parte la programmazione avviene all'interno dell'Istituto, anche se in qualche caso si ricorre a consulenze esterne.

Sul punto interviene anche il signor RODRIGUEZ, il quale aggiunge che il trattamento dei dipendenti dell'Istituto è disciplinato dal contratto collettivo valido per tutti i dipendenti comunali.

Il deputato PACE chiede se – relativamente all'imposta sugli immobili – sono previste disposizioni di favore per coloro che abitano la casa di proprietà. Chiede, inoltre, informazioni a proposito dell'imposta sulle attività economiche.

Per quanto attiene all'imposta sugli immobili, il signor RODRIGUEZ nega che siano previste simili disposizioni di favore: infatti, l'aliquota del sei per mille è applicata percentualmente in maniera eguale per tutti i contribuenti. Per quanto riguarda l'imposta sull'attività economica, essa si applica per il semplice fatto dell'esercizio della stessa.

La signora ESTRADA offre, quindi, alla delegazione una dimostrazione pratica delle modalità di consultazione, attraverso il sistema informatico, della banca dati dell'Istituto. È possibile accedere alla posizione fiscale del contribuente nei confronti del Comune attraverso il numero di identificazione fiscale o il nome stesso del contribuente. Quest'ultimo può versare direttamente le imposte soltanto presso alcuni sportelli bancari, ovvero tramite bonifico indiretto attraverso un qualsiasi sportello

bancario. Nei confronti del sistema bancario, il Comune può avere informazioni circa l'esistenza dei conti correnti (al fine di iniziare su di essi una procedura esecutiva), ma non è legittimato a chiedere informazioni relativamente al saldo degli stessi.

Non tutto il personale dell'Istituto può accedere inoltre alla posizione fiscale del contribuente attraverso il sistema informatico, che mantiene in memoria per il periodo di un anno tutte le operazioni effettuate sul conto del contribuente e consente di identificare le persone degli operatori.

Il signor RODRIGUEZ aggiunge - su domanda del presidente MANTICA - che il fenomeno dell'evasione fiscale relativa alle imposte gestite dall'Istituto è abbastanza ridotto e concerne prevalentemente l'incremento di valore degli immobili (ai fini dell'applicazione dell'imposta sugli immobili) e l'imposta sull'esercizio di attività economiche.

Ha quindi la parola la signora MOLINA la quale informa la delegazione che nel corso del 1998 il Comune ha accertato imposte per 146 miliardi di pesetas, di cui sono stati volontariamente riscossi 126 miliardi di pesetas. Per quanto riguarda i tributi maggiori, l'imposta sugli immobili rappresenta il 36 per cento dell'accertamento complessivo, l'imposta sull'attività economica il 20 per cento e l'imposta sui veicoli l'8,6 per cento. La verifica delle dichiarazioni del contribuente viene svolta mediamente in un periodo di sei mesi.

Interviene anche la signora GONZALEZ la quale - premesso che l'attività di gestione del sistema tributario in Spagna era fino al secolo scorso molto centralizzata, limitandosi i Comuni a svolgere attività di supporto, o all'amministrazione finanziaria statale - precisa che nel 1988 è stata promulgata una legge dello Stato che prevede maggiore autonomia in favore degli enti locali. Per quanto riguarda il Comune di Barcellona, attualmente l'ente locale ha un complesso di entrate pari a 250 miliardi di pesetas, composto, oltre che dalle somme riscosse per i tributi, anche da somme trasferite dallo Stato e dalla Comunità Autonoma della Catalogna.

Il signor RODRIGUEZ chiarisce infine - su domanda del presidente MANTICA - che il Comune può acquisire dati in possesso dell'Agenzia statale di amministrazione tributaria, ma soltanto relativamente all'attività di accertamento e di riscossione delle imposte comunali.

L'incontro ha termine alle ore 18,30.