

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**20.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 2010**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Leo Maurizio, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE</b>	
<b>Audizione del presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, prof. Francesco Pizzetti</b>	
Leo Maurizio, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 9, 12
D'Ubaldo Lucio (PD) .....	8
Fogliardi Giampaolo (PD) .....	7
Pizzetti Francesco, <i>presidente dell'Autorità garante della protezione dei dati personali</i> .	3, 9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MAURIZIO LEO

**La seduta comincia alle 8,50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

**Audizione del presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, prof. Francesco Pizzetti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Francesco Pizzetti, presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Sono presenti il dottor Daniele De Paoli, segretario generale, il dottor Mario de Bernart, dirigente del servizio relazioni istituzionali, il dottor Claudio Filippi, dirigente del dipartimento libertà pubbliche e sanità e il dottor Baldo Meo, dirigente del servizio relazioni con i mezzi di informazione.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria, nella prospettiva del federalismo fiscale.

Cedo la parola al professor Pizzetti con la riserva, per me e per i colleghi, di rivolgergli, al termine del suo intervento, alcune ulteriori domande e di formulare talune osservazioni.

FRANCESCO PIZZETTI, *presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali*. In modo assolutamente sincero,

vi ringrazio di averci invitato. Non è la prima volta, ma è sempre molto importante e interessante per noi partecipare a queste audizioni, proprio perché questa Commissione bicamerale ha caratteristiche molto specifiche, quindi consente degli approfondimenti e delle riflessioni tecniche più puntuali rispetto a quanto avvenga in altre occasioni.

Cercherò di esporvi alcune riflessioni, oltre che dare alcune informazioni, riservandomi di apportare, nella correzione del testo, quelle modifiche che possano rendersi necessarie rispetto a citazioni di leggi, di proposte o disegni di legge.

La prima considerazione che vorrei fare riguarda due aspetti.

Uno concernente il lavoro svolto come Autorità garante: se lo credete opportuno, vi consegneremo poi anche un appunto, riformulato per la Commissione, con tutto il lavoro svolto. Senza alcuna ritrosia o finta timidezza, devo dire che l'Autorità ha compiuto un lavoro ampio rispetto all'anagrafe tributaria. Oltre a quanto vi riferirò, voglio ringraziare personalmente il dottor Filippi, dirigente del dipartimento libertà pubbliche e sanità del nostro ufficio, qui presente oggi, per l'impegno notevole che ha profuso, insieme ai suoi collaboratori, al nostro servizio ispettivo e ai nostri tecnici. Questo aspetto per noi è fondamentale non solo per i risultati raggiunti — che speriamo importanti anche per il Paese — nel miglioramento delle misure di sicurezza, ma anche per altri due motivi. In primo luogo, si è creato un clima di collaborazione, che spero anche i miei successori custodiranno gelosamente, perché siamo in presenza di settori in continuo mutamento. Qualunque lavoro si faccia, a partire dalla settimana successiva, deve proseguire perché basta una norma

di legge che istituisca una nuova banca dati, nuovi collegamenti, nuovi accessi, nuove modalità di funzionamento e nuove finalità per l'uso di quei dati, per far sorgere nuovi problemi e nuove esigenze di misure di sicurezza. Si tratta di una collaborazione anche pedagogica, perché lo scopo è di instillare nelle strutture tecniche e operative la consapevolezza della necessità di prestare attenzione a questi aspetti. Il secondo risultato che ne è derivato per l'Autorità — siamo sempre al primo piano delle mie considerazioni — riguarda la fiducia che questa esperienza ha sviluppato, anche rispetto ad altre strutture strategiche per il Paese. Come ho detto anche nella relazione annuale, il presidente dell'INPS ci ha chiesto di svolgere un'attività analoga anche rispetto al « mondo INPS ». Occorre tener presente però che quello è un mondo ancora più vasto e più complesso di quanto non sia l'anagrafe tributaria, proprio per la molteplicità di funzioni demandate all'Istituto, fra l'altro crescenti a seguito delle nuove normative: si sta facendo dell'INPS il collettore di tutte le informazioni del *welfare* e anche del conseguente contenimento della spesa in questi settori. Anche da questo punto di vista, a mio parere, l'Autorità sta diventando un patrimonio per il Paese. In questi anni, l'Autorità per la protezione dei dati personali, come viene percepita nell'immaginario collettivo, ha cambiato completamente ruolo. Fermo restando che dobbiamo occuparci anche di tutela dei diritti, di pedagogia della riservatezza — ragione per cui i nostri opuscoli sulla scuola e sui *social network* sono importantissimi — tuttavia il vero valore aggiunto che un'Autorità come la nostra può conferire riguarda le grandi banche dati, i flussi di dati e gli strumenti tecnologici che oggi sono essenziali per garantire il buon governo.

In effetti, ancora per qualche tempo, fino a quando tutto questo non diventerà ovvio, sostituiamo quelli che erano i vecchi « archivisti ». Se uno va all'archivio di Stato di Torino trova il massimo dell'illuminismo reso pietra, perché uno stesso edificio, con uno stesso corridoio, andava

da Palazzo Reale alla sala del Consiglio dei ministri, allo studio di quello che poi è diventato il primo ministro, fino all'archivio di Stato. Quindi, il sovrano arrivava all'archivio di Stato e poteva acquisire immediatamente i documenti, semplicemente percorrendo un corridoio: era la dimostrazione della prima consapevolezza del fatto che la conoscenza degli strumenti era fondamentale per il buon governo. Oggi naturalmente, grazie alle nuove tecnologie, tutto ciò ha conosciuto un notevole sviluppo. Per di più, essendo il nostro un Paese (di certo non l'unico) nel quale abbiamo fenomeni di violazione significativa delle leggi, in particolare fiscali, è chiaro che tutto questo aumenta di importanza.

Qui passiamo al secondo piano, che vorrei in qualche modo esporvi, condividendo con voi quella che per me rappresenta una preoccupazione. Negli ultimi anni, fra le ultime due finanziarie della passata legislatura e le due finanziarie dell'attuale, assistiamo alla esigenza pressante di portare avanti la lotta all'evasione fiscale o comunque di mettere sotto controllo in misura più significativa tutti e due i versanti del problema: la lotta all'evasione fiscale per aumentare la disponibilità di risorse pubbliche e la lotta agli sprechi allo scopo di contenere le spese. Tutto questo sta, da un lato, moltiplicando in modo impressionante gli interventi normativi e il ruolo di alcune strutture strategiche, prima di tutto del Governo — da costituzionalista devo dire, anche con spostamenti significativi degli strumenti essenziali di direzione di governo politico dall'una all'altra struttura dell'organizzazione governativa — e dall'altro, sviluppando forme di controllo sempre più sofisticate.

In questa fase della vicenda normativa, dal mio punto di osservazione — e ripeto, per chiarezza, questo riguarda le finanziarie sia della precedente legislatura, sia della presente — assistiamo a un fenomeno che si sviluppa anche in altri settori dell'ordinamento. Penso, ad esempio, al mondo degli enti territoriali, delle regioni e del loro rapporto con lo Stato. Definisco

questo fenomeno come — mi perdonerete se può sembrare irriguardoso — « legislazione compulsiva ». L'ho scritto anche in qualche articolo, che ho firmato a mio nome, senza coinvolgere l'Autorità. Per legislazione compulsiva intendo una legislazione che muta costantemente, molte volte è anticipatoria, viene presentata in un contesto organico, in un certo disegno di legge, mentre poi quando si arriva alla manovra finanziaria se ne prende solo una parte, inserendo in un comma solo una parte del disegno istituzionale organico. Pensate ad esempio, nell'ultima manovra finanziaria, alla norma che ha stabilito che dal 2011 nel mondo degli enti territoriali dovranno essere aboliti i consorzi: tale previsione era già presente nella Carta delle autonomie, ma anticipata e messa come una norma specifica pone una serie di problemi, tra l'altro connessi e non connessi con una norma sull'associazionismo comunale, che non è di immediata e facile lettura. Potrei andare avanti, citandovi altri esempi. Si parla giustamente adesso della necessità di applicare, nell'ambito della delega sul federalismo fiscale, contenuta nell'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge 5 maggio 2009, n. 42, il cosiddetto « fallimento politico »: il Governo ha infatti annunciato che il decreto legislativo è in corso di preparazione. Nello stesso tempo, se si esamina il disegno di legge sulle disposizioni urgenti per la lotta alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione, ci sono una serie di norme che hanno lo stesso contenuto.

Qualcosa di analogo, e anche più significativo, accade nel mondo delle banche dati. Ci troviamo di fronte a legislazioni che fanno sempre riferimento all'implementazione di banche dati, al collegamento fra quelle esistenti, all'ampliamento dei soggetti che possono accedere a queste informazioni (normalmente per la lotta all'evasione fiscale o in altri casi per comunicare informazioni utili alla verifica della spesa), che in parte vengono modificate da interventi legislativi successivi in parte vengono previste da leggi poi non attuate. Oppure, ancora, vengono attuate

secondo modalità che riguardano singoli casi: la legge finanziaria del 2008 ha modificato una normativa del 2005, prevedendo la possibilità di istituire un collegamento fra banche dati per incentivare la lotta all'evasione fiscale con la partecipazione dei comuni.

Questa è la preoccupazione maggiore che esprimiamo.

Nella precedente audizione ho parlato di federalismo dell'accertamento ed eravamo molto interessati a vedere come tutto questo si sarebbe sviluppato, anche perché era previsto il parere dell'Autorità garante. A due anni di distanza, manca la normativa di attuazione del sistema di banche dati messo in comune per il federalismo dell'accertamento, mentre abbiamo avuto un decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate finalizzato a consentire l'accesso dei comuni all'anagrafe tributaria per determinate specifiche finalità, ma non la creazione di una nuova e diversa banca dati.

Il codice dell'amministrazione digitale prevede la necessità che sia formalizzato l'elenco delle banche dati di interesse nazionale, elemento di grandissimo rilievo, che tocca fino a un certo punto l'anagrafe tributaria, ma concerne soprattutto il sistema Paese. Il codice è in vigore da anni, ma l'elenco delle grandi banche dati di interesse nazionale non è ancora stato definito: sullo schema di decreto legislativo di modifica del medesimo codice, si trova una norma che indica alcune banche dati esistenti, qualificandole banche dati di interesse nazionale, ma appunto si tratta solo di un progetto, per ora.

In sostanza, si ripete in questo settore quello che ritroviamo nell'ambito dell'ordine pubblico, dove il Codice in materia di *privacy* dal 2003 prevedeva la necessità che il Ministro dell'interno, con apposito decreto formalizzasse l'elenco delle banche dati esistenti nel Paese, per motivi di sicurezza e prevenzione dei reati, e questo decreto non è stato ancora adottato.

Lo scopo degli elenchi è quello di individuare strategicamente le banche dati che sono di interesse nazionale, il cui sviluppo è importante per tutto l'ordina-

mento, ma che appunto per questo devono poi essere protette, organizzate e disciplinate secondo modalità specifiche.

La preoccupazione di fondo riguarda il fatto che se non si predispongono strumenti per monitorare coloro che accedono a queste banche dati, si crea una situazione di grande pericolo laddove possono esserci furti di dati per ogni tipo di finalità, dalla criminalità più ordinaria alla violazione di interessi strategici del Paese. Si possono avere informazioni infinitamente più approfondite di quanto si possa immaginare, perché ormai l'incrocio e l'analisi dei dati si fa con *software* assolutamente poco costosi e rapidi nel dare risultati: siamo quindi in presenza di una problematica molto complessa.

Certo le preoccupazioni ora esposte non valgono per tutte le banche dati di interesse nazionale: non in larga misura, per quanto riguarda le banche dati relative all'INPS, alla nuova banca dati, relativa al « casellario dell'assistenza » prevista dalla manovra finanziaria di qualche mese fa, articolo 13 del decreto-legge del 31 maggio 2010, n. 78. Mi sono solo permesso di cogliere questa occasione per sottoporvi queste riflessioni.

Occupiamoci ora più da vicino della recente legge delega sul federalismo fiscale. C'è una norma fondamentale in tale legge che riguarda questa Commissione, che certamente conoscete perfettamente, ed è l'articolo 6. Si tratta di una norma di notevole interesse, anche istituzionale, perché conferisce alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria dei compiti specifici, con legge, e in particolare il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di « accertamento » e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili. Ora, « i sistemi informativi ad essi riferibili » sono una formulazione estremamente generica, ma certamente sistemi informativi, nella realtà contemporanea, implicano banche dati, modalità di uso di queste banche dati e accessi. Tra l'altro, questa previsione si collega anche con un'altra norma, che è importante avere presente,

che riguarda la COPAFF (la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale), alla quale spetta il compito di « essere sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e di promuovere la rilevazione delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi. [...] A tal fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari ». Quindi, ci sarà un enorme flusso di dati fra i soggetti periferici e la COPAFF, la quale, operante nell'ambito della Conferenza unificata, a sua volta « trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai consigli regionali e alle province autonome su richiesta di ciascuno di essi ». Quindi, la COPAFF, in quanto strumento tecnico, diventa uno snodo di informazioni per tutta una serie di finalità. Il fatto che la Commissione bicamerale è chiamata a vigilare sulle attività informative e sui sistemi informativi ad esse riferibili — mi permetto di porre questo tema — giustifica un suo ampio interesse anche su aspetti dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. In più, c'è una specifica norma di vostra competenza, ovvero l'articolo 26 della legge sul federalismo fiscale il quale prevede uno specifico decreto legislativo per la lotta all'evasione fiscale nel cui ambito dovranno essere previste adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione di tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi ai fini dell'accertamento dei predetti tributi.

Potremmo continuare, ci sono molte altre norme che prevedono banche dati, condivisione, accessi, flussi. Naturalmente, anche nei decreti legislativi delegati, che a mano a mano dovranno essere messi a punto, si prevedono flussi informativi, non necessariamente mediante creazione di banche dati nuove, ma certamente con collegamenti e accessi a banche dati esistenti. Se pensiamo al federalismo mu-

nicipale, con la IMU, anche lì abbiamo una serie di accessi dei comuni all'anagrafe tributaria, prevista come strumento necessario.

In questo quadro, a me sembra che sia assolutamente opportuno che l'attività di vigilanza, che la legge prevede su questi sistemi di flussi informativi, si sviluppi secondo modalità, non successive alla normativa o alla messa a punto dei flussi, ma contemporanee al loro corso, come spesso fa la nostra Autorità laddove la legge prevede il nostro parere, oppure laddove — grazie all'attività collaborativa con la pubblica amministrazione — possiamo intervenire anche in fasi preventive. Per esempio ciò sta avvenendo con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in attuazione di una parte del casellario socio assistenziale.

Credo che il Paese trarrebbe enorme giovamento se nelle fasi elaborative della normativa — perché ovviamente il Parlamento di normativa si occupa — ma anche dell'attuazione della stessa, perché la Commissione bicamerale a mio giudizio, secondo l'articolo 6, ha anche un compito di vigilanza successiva, si trovassero forme di collaborazione con la nostra Autorità che per noi sarebbero un onore, ma anche una grande occasione al fine di partecipare a uno sviluppo dei sistemi informativi e dell'intero sistema Paese in una evoluzione virtuosa delle linee legislative e governative in atto.

Mi fermerei qui. La mia introduzione è stata molto generale, ma mi sembrava il messaggio più importante che potessi cercare di offrire alla Commissione in questa occasione.

**PRESIDENTE.** Grazie, professor Pizzetti, per l'ampia e puntuale relazione. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre domande o formulare osservazioni.

**GIANPAOLO FOGLIARDI.** Intanto, ringrazio il presidente Pizzetti per l'illustrazione, che è stata sì di carattere generale, ma ci ha dato anche una idea chiara della situazione attuale. Più che entrare in

aspetti specifici, mi permetto di fare una domanda e Presidente, lei lo sa, più andiamo avanti in queste nostre audizioni, in questo cercare di conoscere, di capire e ricomporre un quadro, più aumentano i dubbi e le perplessità sulla effettiva realizzazione.

Non le voglio chiedere, professor Pizzetti, una valutazione politica — lungi da me — ma sicuramente una valutazione da un punto di vista tecnico. Lei giustamente ha parlato di legislazione compulsiva, seppure a titolo personale, e ha messo in risalto, nella parte finale, l'esigenza di un intervento contestuale ovvero preventivo più che successivo, per evitare che « chiusa la stalla i buoi siano scappati ». La mia sensazione, ed è anche la domanda che le porgo, è che siamo in presenza di un disegno complessivo di difficilissima attuazione, senza toccare gli aspetti di natura economica, ma anche solo da un punto di vista tecnico-organizzativo, se raffrontiamo tutti gli aspetti che dovrebbero collimare. Per carità, il mondo evolve e di semplice non vi è più nulla, perché quando siamo di fronte a una cosa semplice molto probabilmente siamo di fronte a una cosa anche poco intelligente, diceva qualcuno. Tuttavia, la sensazione è che tutto questo meccanismo sia di difficile attuazione, quando invece credo che nessuno di noi possa disconoscere la necessità di un decentramento, di una semplificazione e di un controllo più diretto. Anche in base a qualche riflessione che facevamo stamattina nell'attesa della nostra riunione, si avverte l'esigenza di migliorare globalmente il sistema di questo Paese. Ebbene, non crede che la questione sia alquanto articolata, soprattutto quando poi si tratterà di calarla, con questi decreti, nella fase concreta? Voglio dire che non saranno sufficienti la legge delega o i decreti del governo. Vedo, ad esempio, negli enti territoriali una difficoltà enorme nell'attuazione, nel controllo, nella verifica e nell'osservanza di tutti questi aspetti, non ultimo quello della garanzia della *privacy* dei dati.

LUCIO D'UBALDO. Vorrei sottolineare due aspetti. Il primo, relativo all'ultima parte dell'intervento del presidente Pizzetti, riguarda lo sforzo congiunto tra istituzioni, quindi eventualmente anche tra l'Autorità garante per la protezione dei dati personali e la nostra Commissione, circa l'individuazione di sistemi informativi adeguati a raggiungere specifiche finalità. Si tratterebbe di un lavoro, dunque, preventivo — semplificherei così — e non solo legato al nostro concentrarci sulle difficoltà che si presentano a valle o sui problemi che si determinano specificamente sulla tutela delle informazioni, ma appunto di un lavoro preventivo, per capire cosa serve realmente e cosa no: un aspetto che ci trova un po' impreparati, secondo me; fino ad oggi, ci siamo preoccupati di capire, ogni qual volta abbiamo immaginato di toccare la legislazione, l'organizzazione e l'ordinamento, quale ne fosse la ricaduta, senza però portare avanti un lavoro di ingegneria dell'informazione — chiamiamola così — legato alla manovra tributaria.

La mia non è quindi una domanda, ma una sottolineatura. Penso che questa dichiarazione del presidente Pizzetti sia per noi molto importante. Vediamo se riusciamo a dedicare a questo tema la dovuta attenzione e vediamo anche se, per parte nostra, nel dibattito politico che sviluppiamo in questa sede, riusciamo a fare qualche passo avanti. Contestualmente — e qui formulo la riflessione sotto forma di domanda, ma è evidente che anch'essa è più una riflessione che non una domanda — agganciandomi a quanto detto dal collega Fogliardi, rimane sullo sfondo questa consapevolezza dell'estrema complessità del sistema.

Più andiamo avanti e più constatiamo che garantire quel livello di protezione essenziale non è così semplice, una volta in ragione del fatto che gli enti locali sono impegnati nella lotta all'evasione tributaria e fiscale, un'altra volta perché devono costituirsi come perno della riscossione — il panorama che abbiamo di fronte è costituito da più di 8.000 enti, anche se le province sono in questa fase meno impe-

gnate, ma lo vedremo poi. Qui tocchiamo il punto più delicato: quanto è pensabile che le macchine amministrative, soprattutto dei piccoli e medi comuni, siano in grado di reggere questo stress da prestazione, specificamente legata alla costruzione del sistema tributario locale? Penso che rimanga un po' nell'ombra una questione, che però traspare da tutti i passaggi che abbiamo visto e che leggiamo sui giornali, ovvero il ruolo delle grandi tecnostutture, in questo caso dell'Agenzia delle entrate, delle sue diramazioni e quindi, per quanto ci riguarda, della SOGEI. Questa definizione del ruolo delle grandi tecnostutture, questo immaginare una loro funzione servente, che non sia solo quella della egemonia monopolistica che è sotto gli occhi di tutti, rappresenta un problema che non è di dettaglio. Abbiamo capito che si tratta di una questione dirimente. Dunque, se non riusciamo a portare avanti questa operazione, il Governo con la sua responsabilità e il Parlamento come istituzione che elabora una riflessione per tutto il sistema, corriamo il rischio che, allorquando si andrà a determinare l'operazione concreta sul territorio, verrà a mancare quella capacità che invece dal punto di vista astratto e ideale abbiamo pensato e definito. La protezione dei dati e, come diceva il presidente Pizzetti, prima ancora la costruzione di un sistema informativo, la capacità di intervenire in questo processo: chiudendo il cerchio, occorre decidere chi fa questo mestiere, quindi come riuscire a determinare gli equilibri giusti tra funzione centrale e funzione locale affinché quello che apparentemente guadagniamo sul versante di una autonomia più spinta — mentre qualcuno pensa che il federalismo rappresenti questa autonomia più spinta, io non lo penso affatto — poi non finisca per perdersi, dal momento che dietro questa grande facciata di immagine si costruiscono sistemi ancor più centralizzati, quindi ancor più centralistici. Dico ciò, una volta assunta la distinzione tra centralismo burocratico e sana centralizzazione delle cose che vanno mantenute in capo allo Stato.



**PRESIDENTE.** Intervengo anch'io brevemente, innanzitutto per ringraziare il presidente Pizzetti. Riagganciandomi a quanto diceva il senatore D'Ubaldo, con entusiasmo aderiamo alla proposta del professor Pizzetti di dar vita a una collaborazione stretta con la nostra Commissione. A tale proposito, abbiamo in animo di organizzare (il prossimo 15 novembre) un convegno dedicato: infatti, al di là delle astrazioni legislative che spesso determinano delle mere petizioni di principio, quando poi si deve scendere nel concreto della effettiva applicazione, queste norme mostrano la corda, perché se non sono seguite da aspetti operativi, tecnici e procedurali non si va da nessuna parte. Ascolteremo i vari protagonisti coinvolti in questa vicenda per sapere come le banche dati possono essere al servizio del nuovo assetto del federalismo fiscale: intendiamo andare nel concreto, declinare in modo puntuale quali sono gli snodi e le difficoltà da superare per raggiungere il risultato cui tutti aspiriamo. Penso che la proposta del professor Pizzetti debba essere accolta con grande entusiasmo: i nostri uffici si metteranno in contatto con le strutture dell'Autorità, in modo che si possa elaborare anche un documento che sia di stimolo. L'altro giorno abbiamo avuto in audizione il professor Antonini, presidente della COPAFF, il quale recepiva con molto interesse e attenzione tutte le osservazioni che i colleghi facevano e che possono essere propositive anche per la Commissione e per i successivi lavori che la Commissione bicamerale, che esamina i testi e i decreti legislativi, dovrà svolgere.

Nel decreto legislativo sull'IMU sono contenuti passaggi ulteriori rispetto agli enunciati della legge delega, perché è previsto che gli enti locali possono addirittura — a mio avviso un fatto positivo — accedere alle banche dati di soggetti che erogano servizi, come l'energia elettrica.

Il convegno verterà sull'integrazione delle banche dati con l'anagrafe tributaria, e sarà di stimolo per riflettere su questo insieme di banche dati, cui possono accedere gli enti locali con risultati significativi sul versante del contrasto all'evasione fi-

scale: basti pensare che nel momento in cui l'ente locale riesce ad acquisire informazioni sulle utenze elettriche, queste possono essere confrontate con i dati delle unità immobiliari, ad esempio date in locazione, per acquisire materia imponibile e quindi recuperare imposte.

Se nel corso di quel convegno riusciremo a declinare in concreto quali sono le criticità e a dare delle possibili soluzioni, svolgeremo un compito sicuramente importante e proficuo, anche per coloro i quali in questi mesi stanno lavorando sui testi normativi.

**FRANCESCO PIZZETTI,** *presidente dell'Autorità garante della protezione dei dati personali.* Grazie davvero sia per le domande, sia per le riflessioni che ciascuno di voi ha inteso esprimere. Ovviamente, il convegno di lunedì 15 novembre ci interessa moltissimo ed è la dimostrazione più concreta e immediata possibile del fatto che la Commissione ha già riflettuto su alcune delle considerazioni che mi permettevate di fare: questo non può che farci piacere e confortarci.

Per rispetto alle domande che sono state avanzate, farei queste considerazioni. Per quanto riguarda la mia affermazione sulla legislazione compulsiva, occorre dire che essa ha anche delle ragioni a suo fondamento: in parte, quando interviene nell'ambito delle manovre finanziarie, costituisce una manifestazione verso il contesto europeo dell'intenzione di dare attuazione reale, rapida ed efficiente alle decisioni normative di contenimento della spesa, di lotta all'evasione fiscale o di maggiore verifica dell'efficienza e dell'efficacia della spesa. Quindi, in qualche modo è comprensibilissima. D'altra parte, talvolta — e questo fa parte anche un po' delle caratteristiche della vita politica e collettiva del Paese in questo momento storico — rappresenta anche la necessità di dare una risposta immediata a problemi che in quel momento l'opinione pubblica sente con particolare attenzione. Per altro rischia certamente di avere come conseguenza di rendere più difficile l'applicazione della legge ai soggetti attuatori: pen-

siamo a quanto questa legislazione compulsiva ricada sul sistema degli enti territoriali. Detto in altri termini, si rischia di creare qualche incertezza anche nelle decisioni attuative da parte degli enti territoriali. La mia è però una riflessione più da costituzionalista che da presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Stesso discorso vale — sono sessant'anni che se ne parla e l'esplosione delle tecnologie l'ha dimostrato — per il ruolo dei Parlamenti: è chiaro che il ruolo del Parlamento, come struttura di controllo, ha sempre più bisogno di riflettere sugli strumenti di cui si può avvalere. Tenete presente che anche qui, non c'è niente di nuovo: non a caso nella Costituzione la Corte dei conti e il Consiglio di Stato sono organi ausiliari del Parlamento. Già i nostri progenitori avevano capito perfettamente che era inutile dare al Parlamento il controllo sul bilancio, se non aveva strutture tecniche che operassero come ausiliarie. Il Consiglio di Stato, nella parte in cui svolge attività consultiva sui regolamenti, è un organo ausiliario del Parlamento, soprattutto perché deve verificare che i regolamenti siano conformi alle leggi, cioè alla volontà parlamentare. Di tutto questo, in parte si è persa memoria, perché poi queste strutture hanno sviluppato, e la Costituzione ne dà conto, anche un'attività giurisdizionale, per cui ritroviamo la Corte dei conti e il Consiglio di Stato come organi ausiliari del Parlamento e come giurisdizioni speciali. Con ciò intendo dire che già un secolo e mezzo fa ci si era resi conto che il Parlamento, come assemblea rappresentativa e titolare del potere legislativo, non aveva strumenti sufficienti di controllo, se non dotandosi di strutture tecniche, che all'epoca erano innovative. Secondo me, prima o poi, anche i Parlamenti contemporanei dovranno sviluppare qualcosa del genere.

Per la verità, non ho competenze specifiche — sono studi che ho cessato ormai alcuni anni fa — su cosa si verifichi nel Congresso americano o in altri Parlamenti europei. Di certo senza strumenti adeguati da parte parlamentare, è più difficile eser-

citare un effettivo controllo su questa materia: ecco perché è importante il ruolo di questa Commissione bicamerale, riconosciuto anche dalla legge sul federalismo fiscale. Istituzionalmente ciò ha una grande importanza, perché radica nel Parlamento, nella Commissione bicamerale, un ruolo specifico e specializzato di controllo. Tenete presente che l'altra Commissione, cosiddetta « bicameralina », è destinata a cessare le sue funzioni al completamento delle deleghe, mentre l'articolo 6, rispetto a questa Commissione bicamerale, è permanente.

Per noi come Autorità, il Parlamento è il nostro referente istituzionale, rispetto al quale abbiamo un dovere di collaborazione assoluto e prioritario. Volentieri possiamo — nei limiti delle nostre competenze, ovvero il trattamento dei dati personali — cercare di collaborare affinché abbiate una visione più tecnica di questi fenomeni: se credete, è un impegno che potremmo anche ribadire in queste forme, che mi paiono istituzionalmente corrette anche dal punto di vista europeo, anche nel convegno oppure quando e come voi riterrete.

La seconda considerazione che volevo fare è la seguente. Molte di queste norme « gettano il cuore oltre l'ostacolo », come spesso capita nel nostro Paese: siamo figli di una cultura un po' illuministica. Un mio illustrissimo collega, attualmente giudice della Corte costituzionale, il professor Sabino Cassese, diceva talvolta che l'importante è avere il controllo della Gazzetta ufficiale, quindi scrivere una nuova norma. Da un punto di vista illuministico, era vero: attraverso la legge cambio la realtà. Naturalmente, era perfettamente consapevole che c'è poi un problema di fattibilità e di attuabilità delle norme, quindi lo diceva in chiave provocatoria.

Questo, però, rimane un vero problema: molte volte la norma anticipa, coglie l'occasione, manifesta la consapevolezza che si può ricorrere a nuovi strumenti tecnici e tecnologici, ma con analisi di fattibilità relative. Oggi viviamo un mo-

mento in cui in quattro settori è assolutamente evidente questo fenomeno, pur con accentuazioni diverse.

Le grandi strutture di governo che oggi sono al centro di questo processo sono: l'economia, e, per essa l'anagrafe tributaria, con il federalismo fiscale, insieme alle Agenzie delle entrate, del territorio e del demanio; la seconda grande struttura è il Ministero del *welfare*, di cui l'INPS è oggi il punto di riferimento permanente; la terza è il Ministero dell'interno, e nelle normative sulla sicurezza di questi ultimi anni si sono molto intensificati gli strumenti di collegamento tecnologico; la quarta riguarda la Funzione pubblica con la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Ciascuno di questi settori opera secondo modalità e con apparati tecnologici diversi.

Per esempio, può essere significativo — lo ricordo frequentemente, lo feci anche nell'ultima relazione — che nella legge organica sulla sicurezza, approvata nel 2008, era prevista la possibilità di accesso dei corpi di polizia locale, cioè i vigili urbani, al CED (Centro elaborazione dati), del dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, sia in entrata sia in uscita, per inserire dati relativi ad esempio a notizie di furti di veicoli, il che implicava un enorme collegamento di banche dati. A tre anni di distanza quella norma non è ancora stata attuata, e avevano chiesto di poter essere sentiti.

Su un altro versante, continuiamo a fare ispezioni e a dare prescrizioni al CED, che è la più grande banca di sicurezza del Paese, sentendoci rispondere che sono in attesa di fondi, che manca la possibilità tecnica di dare attuazione ad alcune prescrizioni, che si è in attesa che si completi il nuovo centro tecnologico. Ancora adesso sul sistema Schengen, delicato perché interessa direttamente l'omonimo trattato, oggi diventato parte del trattato di Lisbona, ci troviamo a dover dare conto alle autorità Schengen del fatto che una parte non irrilevante delle nostre prescrizioni non ha trovato attuazione per mancanza di fondi e di tecnologia adeguata.

Credo che nell'ambito della digitalizzazione della pubblica amministrazione si siano fatti passi avanti notevoli: pensate però a quanti problemi e complicazioni creerà ad esempio la necessità di riorganizzare i siti a seguito dell'attuazione della linea della trasparenza amministrativa. Sicuramente, come Paese, siamo in una fase di grande trapasso, in cui, da una parte, si cerca persino di andare oltre i Paesi più avanzati, dall'altra spesso si cominciano a scrivere le norme e poi si indugia prima di dar loro effettiva attuazione.

Questo discorso però, onestamente, vale meno per l'economia e per il settore dell'anagrafe tributaria, perché bisogna dare atto a chi opera nelle strutture del Ministero dell'economia, come autorità di indirizzo politico e autorità amministrativa e tecnica, di avvalersi di apparati tecnologici particolarmente incisivi e sofisticati.

La stessa COPAFF è una Commissione a cui partecipano circa 50 rappresentanti di diverse amministrazioni e che si avvale all'interno anche di alcune collaborazioni, a cominciare dal direttore dell'Agenzia delle entrate, che hanno competenze indiscutibili nel settore.

Quindi, ci sono molte luci e ombre nella realtà del Paese. Certamente, come ricordava anche il senatore D'Ubaldo, il federalismo fiscale, esattamente come il federalismo della sicurezza, implica collegamenti notevolissimi col mondo dei comuni. Pertanto, anche qui ci sono una serie di problemi: da una parte, promuovere l'associazionismo comunale, talvolta persino di settore, dall'altra verificare i sistemi di trasmissione dati. Il senatore D'Ubaldo sa benissimo che ANCI si è dotata di strutture tecnologiche significative in questi anni, però si tratta di vedere se poi sono compatibili, se le misure di sicurezza sono adeguate e così via.

Noi per esempio, rispetto a una parte già in funzione dell'anagrafe tributaria, a cui accedono i comuni, abbiamo dovuto fare un lavoro molto incisivo per imporre ai comuni di verificare quali erano i punti di accesso all'anagrafe tributaria in attuazione di quella specifica norma. Ci risul-

tava, infatti, che su 8.000 comuni c'erano 60.000 diversi punti di accesso, cioè alcuni comuni avevano dato l'accesso a un numero molto ampio di strutture interne. Obbligati i comuni, con un lavoro molto complicato, a sviluppare una riflessione e un'autoorganizzazione, se non sbaglio, siamo scesi da 60.000 a 9.000 accessi. Il che vuol dire una cosa importantissima, ovvero che dal comune di Roma accede una struttura, non dieci, e quindi la controllabilità dei flussi diventa più agevole.

Il professor Antonini, che tra l'altro è un collega, sta presiedendo con grande capacità e anche autorevolezza la COPAFF. Ho fatto appunto riferimento a questa Commissione tecnica perché per quel poco che all'esterno se ne può sapere — ma è giusto che sia lasciata lavorare con tranquillità — sta sviluppando un lavoro significativo. Tuttavia, anche la COPAFF ha un problema analogo, perché anch'essa è una commissione composta di tecnici e di rappresentanti di amministrazioni di grande competenza, ma in quanto tale non ha delle strutture operative: quindi, anche da questo punto di vista, credo che il problema sia significativo e ritengo che la Commissione bicamerale possa svolgere un ruolo importante. Non mi meraviglia, per-

ciò, che il professor Antonini fosse molto interessato a questo tipo di dialogo, perché anche per la COPAFF il problema è rappresentato dall'enorme lavoro da portare avanti con strutture di supporto limitate.

Per oggi, per quello che mi era possibile, abbiamo messo a fuoco problemi importanti. Vi rinnovo non solo la gratitudine per l'audizione, ma anche una disponibilità proattiva. Vi saremo molto grati se vorrete accentuare il ricorso alla nostra esperienza per avere ulteriori informazioni e una capacità ancora maggiore di operare nell'ambito delle vostre competenze.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Pizzetti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,40.**

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa  
il 9 novembre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

