

CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria

Indagine conoscitiva sull'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria

Audizione del Presidente
dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Prof. Giuseppe Tesauro

Roma, 11 novembre 2003

Signor Presidente,

desidero innanzitutto ringraziare Lei e tutti i componenti della Commissione per aver dato all'Autorità che presiedo l'opportunità di fornire il proprio contributo su un tema di così grande interesse. Aggiungo subito che, tenuto conto delle competenze dell'Autorità della concorrenza, si tratterà di un contributo purtroppo limitato.

Come già rilevato nel corso dell'audizione del 6 novembre 2002, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avuto modo di occuparsi di operazioni di concentrazione che hanno diretta attinenza con l'oggetto dell'indagine conoscitiva. Nel corso di quella audizione avevo richiamato la circostanza che con provvedimento dell'8 agosto 2002, l'Autorità, chiamata a pronunciarsi sull'acquisizione di SOGEI-SOCIETA' GENERALE D'INFORMATICA S.p.a. da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento per le Politiche Fiscali (di seguito DPF) e sul mutamento dell'assetto di controllo della società SOGEI-IT – che è risultata, a seguito di tale operazione, congiuntamente controllata dal DPF e da FINSIEL - ha deliberato di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90. Tale valutazione è stata essenzialmente fondata sul rilievo che nel mercato dei servizi informatici per la Pubblica Amministrazione Centrale si determinava semplicemente una riduzione della quota di FINSIEL, corrispondente alle attività svolte a favore dell'amministrazione finanziaria centrale.

Successivamente vi è stato un ulteriore mutamento dell'assetto di controllo su cui l'Autorità è intervenuta con provvedimento del 18 settembre 2003, con cui ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra SOGEI e SOGEI IT.

Questa seconda operazione è consistita nell'acquisizione, da parte di SOGEI, del 49% del capitale sociale di SOGEI IT, al momento detenuto da FINSIEL. L'acquisto, da parte di SOGEI, della quota di FINSIEL in SOGEI IT è avvenuto a seguito dell'esercizio anticipato, da parte di SOGEI, del diritto di *call* riconosciute dai patti parasociali che regolavano i rapporti tra la stessa SOGEI e FINSIEL relativamente alla gestione in comune di SOGEI I.T.. A seguito dell'operazione SOGEI ha, pertanto, acquisito il controllo esclusivo di SOGEI IT.

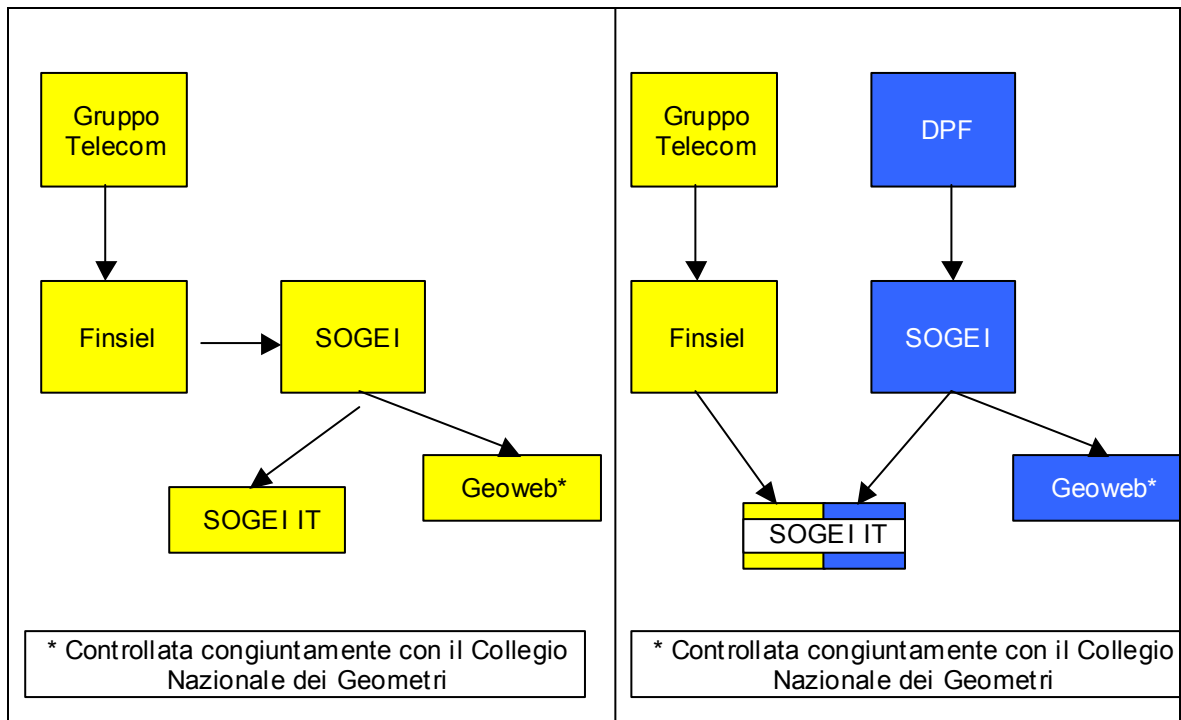
In buona sostanza, dunque, l'attuale assetto proprietario di SOGEI e SOGEI IT è il frutto di un processo negoziale che ha visto coinvolti la società FINSIEL S.p.A. e il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento per le Politiche Fiscali e che è passato al vaglio dell'Autorità, che ne ha scrutinato la sua compatibilità con la normativa posta a tutela della concorrenza, con particolare riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione che ne sono scaturite.

Dal momento che le operazioni esaminate dall'Autorità consistono nell'acquisizione di SOGEI e di SOGEI IT da parte dello Stato, l'assetto complessivo che ne è conseguito può essere sintetizzato secondo quanto riportato nello schema appresso riportato.

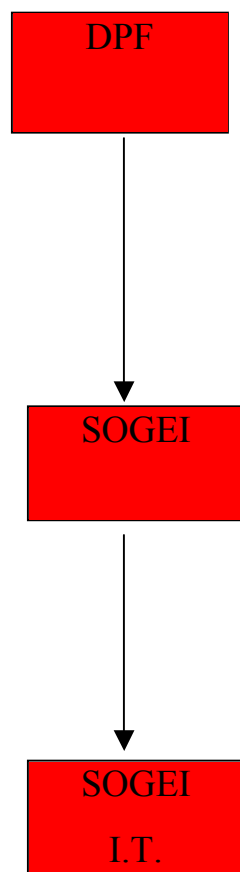
Schema dell'assetto di controllo precedente e successivo alle operazioni

Precedentemente alle concentrazioni

Successivamente alla prima concentrazione



Successivamente alla seconda concentrazione



Le operazioni in questione, secondo quanto dichiarato dalle stesse parti, sono state finalizzate all'internalizzazione, da parte dello Stato, dell'intero sistema informativo della fiscalità, in cui rientra l'Anagrafe Tributaria e tutte le attività ad essa connesse. L'assetto proprietario attuale è, infatti, l'indiretta conseguenza della privatizzazione di Telecom nel 1994 che ha comportato il passaggio di SOGEI, prima facente parte del gruppo IRI, in mani private. Attraverso l'operazione sopra descritta è stata dunque ricondotta sotto il diretto e pieno controllo dello Stato la gestione del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria centrale, stante la sua natura di servizio essenziale connotato da preminenti esigenze di segretezza e riservatezza. SOGEI non svolgerà attività diverse da quelle destinate alla gestione del sistema informativo centrale della fiscalità.

SOGEI, oltre a gestire il sistema informativo della fiscalità, cioè l'Anagrafe Tributaria, gestisce infatti il sistema informativo dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (AAMS) - in cui rientrano i totalizzatori di giochi e scommesse gestite dal Ministero - e della Scuola Superiore di Economia e delle Finanze. Tali attività sono peraltro marginali rispetto all'attività di gestione del sistema informativo della fiscalità e si inquadrano comunque nell'organizzazione dell'amministrazione finanziaria centrale e dipendono dall'affidamento in concessione originariamente attribuito a SOGEI.

La stessa SOGEI, in base ad una convenzione fra soci, ha conferito in SOGEI IT, che svolge la propria attività nel settore delle tecnologie dell'informazione, le marginali attività non inerenti al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria centrale, ovvero la personalizzazione delle procedure informatiche per la Regione Trentino-Alto Adige, la realizzazione del sistema informativo per la gestione ed il trattamento delle tasse automobilistiche di alcune Regioni, la realizzazione delle procedure informatiche necessarie alle agenzie di pratiche automobilistiche per la

riscossione dei tributi e l'*outsourcing* del sistema informativo dell'Ente Tabacchi Italiani (ETI) S.p.A..

In definitiva, le operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità, comportando sostanzialmente l'internalizzazione delle funzioni prima svolte per conto del Ministero da SOGEI, hanno determinato, da una parte, la riconduzione sotto il diretto e pieno controllo dello Stato della gestione del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria centrale e, dall'altro, hanno consentito di risolvere i problemi di tempistica e di modalità attuative, legati al rinnovo della Convenzione che regolava la SOGEI per la fornitura del servizio di anagrafe tributaria, scaduta nel maggio 2001, rinnovata per un periodo di tempo che si è concluso lo scorso mese di maggio.

In un'ottica più strettamente concorrenziale, l'assetto societario di SOGEI e, oggi, di quello di SOGEI IT rappresenta pertanto un significativo miglioramento rispetto alla precedente configurazione azionaria, atteso che in capo a FINSIEL, controllata dal Gruppo Telecom, non residuano legami azionari con SOGEI.

Da questo punto di vista, infatti, la risoluzione dei precedenti vincoli partecipativi che, attraverso la società SOGEI IT, legavano la SOGEI e la società FINSIEL contribuisce indubbiamente a rendere più trasparenti le relazioni tra i due soggetti e a permettere l'esplicitarsi di relazioni di concorrenza nella fornitura di beni e servizi maggiormente dinamiche. Occorre, beninteso, che ciò sia garantito attraverso il costante ricorso ad effettive ed efficaci procedure ad evidenza pubblica, che consentano al contempo di selezionare gli operatori più efficienti presenti sul mercato.

Fin qui l'intervento diretto dell'Autorità rispetto all'assetto di controllo della società che gestisce l'anagrafe tributaria. Rispetto al tema di oggi, e cioè all'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria, si tratta

sicuramente di un assetto più rispondente all'obiettivo considerato. E' innegabile, infatti, che la gestione del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria centrale si connota per esigenze di segretezza e riservatezza ed è altresì un fatto che nella maggior parte degli Stati, come già ricordato davanti a questa Commissione, si tratta di un compito sotto il pieno e diretto controllo dello Stato, ciò che rende, in via di principio, meno problematico lo scambio di informazioni tra amministrazioni.

Si è molto discusso, dinanzi a questa Commissione, se l'armonizzazione dei sistemi di anagrafe tributaria sia o no attuabile e/o di una qualche utilità in assenza di un'armonizzazione fiscale. Sul punto vorrei, se mi è consentito, fare qualche breve riflessione, e questa volta non tanto in qualità di Presidente dell'Autorità di concorrenza, quanto per la mia esperienza in ambito comunitario, solo ambito in cui allo stato si possa realisticamente parlare, a mio avviso, di una possibile armonizzazione fiscale.

E' vero, infatti, che in un'epoca in cui assistiamo a un ampliamento dei mercati e in cui si parla sempre più di globalizzazione risulta difficile operare in assenza di un minimo comune denominatore ovvero di un qualche coordinamento. E' altresì vero, tuttavia, che, eccezion fatta per delle aree particolarmente integrate, l'unico modo di procedere non può che essere quello di parlarsi e dunque di uno scambio di informazioni che innescandosi anche su pochi e basilari principi comuni, quali ad esempio il divieto della doppia imposizione, garantisca l'eliminazione di vessazioni e al contempo eviti forme di elusione. In questa prospettiva a me sembra che l'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria sia tanto più importante, in assenza di armonizzazione fiscale, precisamente al fine di garantire questi obiettivi primari: e ciò sia rispetto agli Stati membri dell'Unione europea che rispetto a Stati terzi.

Focalizzando la questione sul versante comunitario, va poi precisato che in prospettiva non è detto che non si arrivi ad un'armonizzazione fiscale

anche per le imposte dirette, obiettivo perseguibile e da perseguire anche al fine di assicurare condizioni competitive omogenee. Nel frattempo, tuttavia, un'armonizzazione anche dei soli sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria è sicuramente uno strumento di primaria utilità per evitare storture del sistema. Quante volte la Corte di giustizia delle Comunità europee è stata chiamata ad intervenire proprio in ragione dell'applicazione di normative fiscali, in particolare nei confronti di società aventi una sede secondaria in altri Stati membri (v., ad esempio, Commerzbank, International Chemical Industries), ma anche rispetto a lavoratori subordinati o cittadini in regime di libertà di stabilimento che non avevano spostato la propria residenza, che determinavano un trattamento discriminatorio. Sono, queste, tutte situazioni che potrebbero essere agevolmente superate attraverso un adeguato scambio di informazioni tra amministrazioni centrali.

In questo senso, lo ripeto, un'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria costituirebbe un primo passo di grande rilevanza nella giusta direzione. Certo, non mi nascondo che in presenza di un'armonizzazione fiscale, e mi riferisco qui al solo ambito comunitario, molti problemi sarebbero eliminati alla radice e che, in tale prospettiva, l'armonizzazione dei sistemi di gestione ne costituirebbe l'ovvio ed utilissimo corollario. Ma, lo ripeto, fino a quando la situazione resta quella attuale in ambito comunitario, fermo restando l'impegno di ciascuno per pervenire a una situazione ottimale, e comunque rispetto a Paesi che non fanno parte dell'Unione, lo scambio di informazioni attraverso la messa in comune di banche dati può e deve costituire lo strumento più adeguato per dare una risposta alle storture, almeno ad alcune, connesse alla diversa imposizione fiscale ed alla circostanza di una sempre maggiore mobilità, sia di persone che di imprese.