

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate

(Martedì 6 novembre 2007)

Nell'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stati esposti, preliminarmente e per grandi linee, sia il quadro generale dei flussi informativi gestiti dall'Agenzia delle entrate sia gli *output*, ovvero le utilizzazioni delle informazioni.

Tutti i flussi di dati sono normati, nel senso che sono disciplinati da norme primarie, regolamentari, o da provvedimenti dell'Agenzia.

Sul tema delle autonomie locali, è stato rilevato che, attraverso il collegamento SIATEL, sono a disposizione degli organi comunali abilitati le informazioni che possono essere elaborate per supportare l'autorità politica locale nelle scelte tributarie perseguibili.

Da ciò emerge un quadro dei collegamenti attivati con gli enti molto ampio.

Il direttore dell'Agenzia ha inoltre effettuato una breve illustrazione dell'archivio dei rapporti finanziari, ricordando che il 19 gennaio 2007 è stato emanato un provvedimento che stabilisce le modalità ed i termini delle trasmissioni dei dati e le specifiche tecniche del loro formato. Diverse sono state poi le circolari emanate che hanno chiarito gli aspetti operativi.

Nel documento depositato sono poi elencati i soggetti obbligati a trasmettere le comunicazioni: banche, poste, intermediari finanziari, imprese di investimento ed altri organismi, le tipologie di comunicazione, le informazioni oggetto delle comunicazioni.

Di notevole importanza è l'aspetto relativo alla sicurezza dell'archivio dei rapporti finanziari.

L'intero processo di trasmissione è crittografato e cifrato. Non è quindi possibile per i soggetti non abilitati a trattare quella specifica comunicazione intercettare alcuna informazione.

Sul tema, il direttore ha fatto notare quale sia l'apporto reso in termini di semplificazione, atteso che attraverso la conoscenza preventiva di questo archivio si evita di moltiplicare in modo incontrollato le richieste e si contribuisce anche alla tutela della riservatezza.

Sul tema generale delle misure adottate dall'anagrafe tributaria per la protezione dei dati, partendo dalle misure amministrative e dalle regole interne all'Agenzia delle entrate che servono a garantire ruoli, responsabilità e abilitazioni, il direttore ha segnalato la presenza di una serie di ordini e regolamentazioni interne che consentono di circoscrivere e controllare la possibilità di accesso alle informazioni dell'anagrafe tributaria. Vige pertanto un sistema fortemente regolamentato per quanto riguarda le attribuzioni e la gestione delle abilitazioni.

Per quanto riguarda la collaborazione con l'Autorità garante della *privacy*, è stata segnalata la presenza di un tavolo di lavoro portato avanti in modo assolutamente collaborativo e che consente all'Agenzia di adottare

tutte le misure opportune, suggerite dall'Autorità, per migliorare la qualità complessiva del sistema in termini di tutela della riservatezza.

Audizione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti

(Martedì 11 dicembre 2007)

Nel corso dell'audizione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti sono state messe in evidenza alcune criticità relative alla gestione e all'utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria. In particolare, è stato fatto rilevare come persista una eccessiva concentrazione di dati informativi e sono state espresse preoccupazioni sulla sicurezza e sull'uso riservato dei dati per fini istituzionali. Il Consiglio, partendo dalla constatazione del fatto che gli ultimi anni hanno registrato una crescita esponenziale delle informazioni in possesso dell'anagrafe tributaria, ha segnalato come particolarmente critico il profilo della riservatezza di tale strumento sia con riferimento ai rischi di violazioni esterne del sistema informativo dell'anagrafe tributaria che al possibile uso improprio dei dati confluiti nell'anagrafe da parte degli stessi soggetti abilitati all'accesso al sistema informativo (il riferimento era ai noti episodi di accessi illeciti di dipendenti delle agenzie fiscali e militari della Guardia di finanza per avere notizie sulla situazione reddituale di personaggi noti).

Il Consiglio, in proposito, ha ritenute non opportune le ipotesi di soluzione incentrate su una più rigida tutela della riservatezza attraverso la creazione di un archivio delle persone rilevanti ed ha invece suggerito di demandare ad un'autorità terza indipendente la verifica preventiva della legittimità degli accessi e delle consultazioni effettuate.

Il Consiglio ha inoltre sottolineato la necessità di garantire a tutti i cittadini il diritto di accesso ai propri dati inseriti nell'anagrafe tributaria, sia per verificare che non siano acquisiti dati «sensibili» non rilevanti ai fini fiscali che per accertarsi che i dati acquisiti siano corretti. Una nota-zione è stata fatta anche in ordine all'utilizzo dei dati catastali da parte degli enti locali, auspicando che, una volta terminata l'opera di informatizzazione e di aggiornamento, si riesca ad organizzare l'ingente quantità di dati in modo da consentire una più attenta e consapevole gestione del territorio da parte degli enti decentrati a cui è demandato politicamente tale compito.

Per quanto concerne il sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, pur nella consapevolezza delle opportunità di semplificazione che l'istituzione di un simile sistema può offrire, il Consiglio ha invitato a focalizzare la massima attenzione nella predisposizione di idonee misure di sicurezza sugli accessi, eventualmente prevedendo un sistema che condizioni l'accesso alla preventiva autorizzazione dell'organo di vertice dell'amministrazione pubblica interessata e che assicuri la tracciabilità degli accessi medesimi.

La piattaforma tecnologica deve inoltre essere strutturata in modo da garantire i fondamentali principi di finalità, necessità e proporzionalità de-

gli accessi: la proliferazione dei soggetti abilitati all'utilizzo del sistema integrato (dalle amministrazioni pubbliche al sistema degli enti territoriali) richiede la definizione di rigide misure di sicurezza che limitino l'accesso a quanto strettamente necessario per le finalità del controllo o della consultazione (si pensi, solo per fare un esempio, all'esigenza di vietare ad un comune la possibilità di consultare i dati catastali di immobili situati in altri comuni).

Il Consiglio ha inoltre inteso segnalare i più rilevanti profili di criticità relativi ai rapporti tra anagrafe tributaria e professionisti.

In primo luogo, rilevato il mancato coinvolgimento culturale e professionale nell'attività programmatica di SOGEI relativa ai vari adempimenti fiscali sia dei professionisti che delle associazioni dei produttori di *software*, è stata proposta l'istituzione di un apposito organismo abilitato a svolgere un'attività di monitoraggio delle procedure informatiche e dell'efficienza dei servizi erogati agli utenti finali, con funzioni di garanzia sia per l'amministrazione finanziaria che per gli utenti medesimi. In particolare, è stato rilevato come SOGEI proceda con troppo ritardo alla verifica delle segnalazioni di errori nei diagnostici relativi ai modelli di dichiarazione, con conseguente impatto sui tempi residui per i professionisti negli adempimenti di predisposizione e trasmissione degli stessi.

Al fine di sollevare i professionisti da inutili complessità che incidono pesantemente sul loro lavoro di intermediari, sono state formulate alcune richieste specifiche:

- evitare nei modelli dichiarativi la richiesta di dati già in possesso dell'anagrafe tributaria;

- predisporre programmi compatibili e standardizzati secondo un accordo quadro con gli ordini professionali interessati, d'intesa con le case di produzione di *software* e, in ogni caso, fare sì che i vari enti (e tra essi SOGEI) forniscano le specifiche tecniche complete di ciascun programma (come ad esempio per Gerico relativo agli studi di settore), così da permettere la loro integrazione nei *software* gestionali predisposti dalle *software-house*;

- realizzare per gli utenti finali *standard* di accesso validi per tutte le amministrazioni pubbliche che intendono utilizzare il canale telematico per l'acquisizione di dichiarazioni o comunicazioni varie, laddove, allo stato, ciascun ente o amministrazione elabora e gestisce propri *standard* ed i professionisti sono costretti ad utilizzare diversi codici di accesso, più numeri di identificazione, procedure diverse, differenti modalità tecniche di teletrasmissione;

- dimensionamento al ruolo dell'intermediario e non invece a quello dell'ente che riceve delle standardizzazioni relative alle abilitazioni alla trasmissione telematica;

- costituzione di un Organismo nazionale di standardizzazione e razionalizzazione dei sistemi informatici che curi l'osservanza delle regole di compatibilità ed integrabilità dei programmi tra pubblico e privato garantendo in esso anche la rappresentanza dei dottori commercialisti.

4. TUTELA DELLA PRIVACY

La crescente diffusione delle informazioni reperibili mediante le banche dati ha determinato un aumento del pericolo della lesione del cosiddetto «diritto alla *privacy*» in danno dei soggetti i cui dati vengono raccolti e trasmessi, che impone *standard* di sicurezza elevati. Si tratta di un tema che ha avuto un rilievo di primo ordine nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

La complessità della materia impone, quanto meno per cercare di preservare un approccio esegetico basato sulle disposizioni normative, di accennare alle fonti della disciplina della materia *de qua*.

Con il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, è stato introdotto il «Codice in materia di protezione dei dati personali», che costituisce attualmente la fonte normativa più rilevante in materia di *privacy*.

Il suddetto testo normativo dispone all'articolo 1 che «*Chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano*» ed all'articolo 3 che «*i sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi*».

L'articolo 20 del decreto legislativo n. 196 del 2003 consente il trattamento dei dati sensibili da parte di enti pubblici «solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite». In particolare, l'articolo 66 del decreto legislativo n. 196 del 2003 in materia di protezione dei dati personali prevede disposizioni specifiche riguardanti il campo tributario. Il codice in materia di protezione di dati personali all'articolo 4 definisce poi come dato personale «qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale».

In proposito, al comma 1 dell'articolo 66, si specifica che «*si considerano di rilevante interesse pubblico, ai sensi degli articoli 20 e 21, le attività dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili d'imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata alle dogane*». Al comma 2 si precisa poi che: «*si considerano inoltre di rilevante interesse pubblico*» le attività dirette in materia di imposte:

- alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi ed alla adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o dalla normativa comunitaria;
- al controllo e alla esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi;
- alla effettuazione dei rimborsi;
- alla destinazione di quote d'imposta.

L'Amministrazione finanziaria può dunque procedere all'acquisizione, organizzazione, archiviazione, cognizione, elaborazione ed utilizzo dei dati personali qualora le operazioni stesse siano finalizzate al perseguimento di scopi di pubblico interesse, obbiettivo e limite stesso all'azione amministrativa, il cosiddetto «vincolo di scopo».

In linea generale, la normativa prevede che il trattamento venga posto in essere adottando precise modalità di sicurezza al fine di tutelare l'integrità delle informazioni stesse, onde evitare che comunque possano andare disperse ed al fine di non consentire l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta.

Il codice della *privacy* prevede, dall'articolo 31 all'articolo 36, con riguardo alla sicurezza dei dati e dei sistemi, «misure idonee» e «misure minime di sicurezza», distinguendo poi nell'ambito di quest'ultime differenti modalità di trattamento per i dati gestiti con l'ausilio o senza ausilio di strumenti elettronici. Al riguardo, come emerso anche nell'audizione svolta del direttore dell'Agenzia delle entrate, l'Agenzia si è dotata di specifiche regole comportamentali per la sicurezza informatica ed il trattamento dei dati di supporto cartaceo, che devono essere osservate dal personale civile e militare impegnato nelle indagini creditizie e finanziarie.

Per i dati trattati con l'ausilio di strumenti elettronici l'allegato B al decreto legislativo in parola prevede:

- l'autenticazione informatica;
- l'adozione di procedure di gestione delle credenziali di autenticazione;
- l'utilizzazione di un sistema di autorizzazione;
- l'aggiornamento periodico dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati ed addetti alla gestione o alla manutenzione degli strumenti elettronici;
- protezione degli strumenti elettronici e dei dati rispetto a trattamenti illeciti di dati, ad accessi non consentiti e a determinati programmi informatici;
- adozione di procedure per la custodia di copie di sicurezza, e per il ripristino della disponibilità dei dati e dei sistemi;
- tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza.

Per i dati trattati senza l'ausilio di strumenti elettronici è invece previsto:

- l'aggiornamento periodico dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati o alle unità organizzative;
- la previsione di procedure per un'idonea custodia di atti e documenti affidati agli incaricati per lo svolgimento dei relativi compiti;
- la previsione di procedure per la conservazione di determinati atti in archivi ad accesso selezionato e disciplina delle modalità di accesso finalizzata all'identificazione degli incaricati.

Il legislatore ha poi previsto un generale obbligo di prevenzione in relazione al rischio di distruzione o perdita dei dati trattati ed alla conoscenza degli stessi da parte di terzi.

In siffatto quadro normativo si è inserito il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, con cui sono state introdotte importanti novità in tema di trasmissione telematica di informazioni da parte di intermediari finanziari da inserire nell'anagrafe tributaria.

All'uopo è stato previsto il potere di accesso previa autorizzazione del direttore generale dell'Agenzia delle entrate o del comandante regionale della Guardia di finanza ai rapporti di conto corrente ed a ogni altro rapporto di tipo finanziario detenuto da qualsiasi intermediario finanziario. La richiesta di informazioni può essere inoltrata in modalità telematica, e non più cartacea, unicamente a quegli intermediari finanziari che detengono rapporti con il contribuente indagato, pertanto previa consultazione dell'archivio dei conti corrente e dei rapporti finanziari inserito in una specifica area dell'anagrafe tributaria, scongiurando dunque il rischio di far conoscere l'esistenza di un'indagine anche ad intermediari finanziari che non detengono rapporti con il contribuente indagato.

Il legislatore ha perseguito la finalità di garantire la disponibilità dei dati solo a soggetti legittimati al suo utilizzo. Al riguardo ha previsto riservatezza da parte degli intermediari nella raccolta e nella trasmissione dei dati richiesti. Questi ultimi infatti dovranno provvedere a trasmettere in un plico chiuso i dati raccolti indirizzandoli in forma riservata al titolare dell'ufficio richiedente. Ha previsto anche riservatezza per la conservazione e l'utilizzo dei dati imponendo la loro custodia in contenitori sicuri e la loro conservazione in archivi ad accesso selezionato.

È opportuno constatare che se pur l'ordinamento giuridico non ha approntato una tutela esplicita per la riservatezza, in ambito di rapporti finanziari, tuttavia la fonte dell'obbligo al segreto è ravvisabile nella prassi ormai consolidata tendente a garantire la protezione delle informazioni in possesso degli intermediari finanziari, sia pur con le limitazioni derivanti dalla tutela di interessi costituzionali garantiti. Il dovere di riservatezza appare dunque subordinato all'interesse, costituzionalmente garantito dall'articolo 53, dell'accertamento dell'illecito tributario affinché ciascuno concorra alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

A seguito, tuttavia, dei notori fatti di cronaca di «illeciti accessi all'anagrafe tributaria» l'Amministrazione delle entrate ha provveduto, con tre direttive interne, alla predisposizione di misure idonee alla tutela della *privacy*.

In primis è stato applicato un sistema di controllo degli accessi basato su robuste credenziali informatiche da rinnovare ogni 60 giorni, è stata poi prevista la memorizzazione automatica di tutti gli accessi realizzati, la cosiddetta tracciabilità, e la conseguente possibilità di risalire, anche successivamente, all'esatta individuazione dell'operatore che ha effettuato l'accesso. E' stata poi introdotta l'elaborazione automatica da parte del sistema, in ossequio anche a quanto auspicato dal Garante per la protezione

dei dati personali, di *reports* periodici che verifichino quanti accessi all'anagrafe tributaria vengono effettuati da ciascuna struttura interna dell'Agenzia delle entrate in un determinato arco temporale, evidenziando dunque eventuali anomalie e scostamenti dalla media delle interrogazioni effettuate da parte di ciascuna unità dell'Agenzia.

Inoltre, sono stati individuati quali responsabili del trattamento dei dati i coordinatori ed i direttori centrali e regionali e quali responsabili per le consultazioni effettuate dai dipendenti della propria unità organizzativa tutti i dirigenti e soggetti investiti di incarico dirigenziale nell'ambito delle direzioni centrali e regionale ed all'interno delle strutture periferiche i responsabili degli uffici locali ed i responsabili delle omologhe strutture.

Infine, con la direttiva n. 2007/43654 del 2 marzo 2007, in un'ottica di *moral dissuasion*, nella fase di accesso all'anagrafe tributaria, immediatamente dopo la digitazione delle credenziali di autenticazione dell'operatore e prima dell'effettivo accesso alle informazioni, è stata introdotta una finestra di avviso richiamante gli obblighi di legge a tutela della riservatezza e le responsabilità, anche di natura penale, connesse all'accesso illegittimo o non autorizzato, ed al loro indebito utilizzo.

In conclusione, con l'indagine conoscitiva in parola si è inteso verificare se le misure di allarme e monitoraggio introdotte siano idonee e sufficienti ad evitare «accessi illeciti all'anagrafe tributaria» o se a tutela del trattamento dei dati personali si rendano necessarie ulteriori misure.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Premessa

La decisione di svolgere l'indagine conoscitiva è scaturita dalla constatazione che:

- le rilevanti modifiche normative ed organizzative intervenute negli ultimi anni in materia di fiscalità e, specificamente, l'autonomia impositiva attribuita al sistema delle autonomie abbiano sensibilmente accresciuto il bisogno di circolazione di informazioni strutturate, non solo di carattere fiscale;

- le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni svolgono un ruolo centrale e strategico nella realizzazione di un moderno ed efficiente sistema fiscale, in quanto dalla loro utilizzazione dipendono e discendono un'effettiva semplificazione nei rapporti tra fisco e contribuente, un concreto supporto alle azioni di contrasto alla evasione fiscale, il miglioramento, in termini di efficienza, della gestione della «macchina» amministrativa e dei servizi offerti agli utenti, una riduzione dei costi e degli sprechi.

La Commissione ha rilevato come molto sia stato fatto ma che comunque la strada verso il raggiungimento dell'obiettivo di una fiscalità

moderna ed efficiente non sia ancora del tutto percorsa, anche se esistono le condizioni per accelerare i tempi.

Si è inteso, pertanto, con tale procedura informativa, esporre in dettaglio il vasto panorama dei soggetti che compongono attualmente il sistema della fiscalità, evidenziandone i rispettivi ruoli ed attribuzioni, e verificare gli spazi per una migliore utilizzazione e circolazione dell'ingente volume di informazioni contenute nelle banche dati dell'anagrafe tributaria.

Va sottolineato, al riguardo, che il patrimonio di competenze acquisite, i servizi erogati e le soluzioni innovative sviluppate caratterizzano il sistema dell'anagrafe tributaria nazionale al livello dei più elevati *standard* europei in termini di tecnologia, capacità di servizio ed efficienza operativa.

Nel medio periodo, inoltre, è prevedibile un ulteriore salto di qualità per effetto della messa a regime del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi ed il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari, la cui istituzione è prevista ai commi 56 e 57 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007.

Sarà in tal modo possibile, in particolare, ampliare la possibilità di fruizione, da parte delle Autorità di governo locale, in quanto centri di erogazione della maggiore parte dei servizi rivolti ai cittadini ed alle imprese e nella prospettiva di attuazione di un sistema fiscale ispirato ad un modello decentrato, dei dati e delle informazioni d'interesse istituzionale in possesso dell'anagrafe tributaria, predisponendo adeguati supporti tecnici e garantendo la sicurezza dei dati da intrusioni e utilizzi illeciti.

Creazione di banche dati

L'Italia, fin dagli anni '70 ha cominciato a realizzare una serie di banche dati contenenti informazioni sui cittadini-contribuenti.

Considerato che il sistema informativo della fiscalità (anagrafe tributaria) si è ampliato progressivamente con l'inserimento nelle banche dati di informazioni anche para-fiscali, destinate a consentire al legislatore, che di volta in volta ne ha autorizzato la costituzione, di valutare l'effettiva capacità contributiva dei cittadini, nel corso dell'indagine conoscitiva, è emersa l'opportunità di valutare se debba essere individuato un limite alla creazione ed alla espansione di banche dati contenenti informazioni di carattere individuale, provenienti da varie fonti ed invocate per soddisfare inderogabili esigenze connesse all'esercizio della potestà impositiva di accertamento e di repressione dell'evasione, per tutelare, di fatto, il diritto alla *privacy*.

Integrazione dei sistemi e circolazione delle informazioni

L'indagine ha evidenziato l'esigenza di procedere ad un progressivo adeguamento del sistema informativo della fiscalità per accentuarne le caratteristiche:

- di flessibilità, correlandolo alle caratteristiche del territorio di riferimento piuttosto che all'utilizzo di informazioni «centralizzate»;
- di integrazione fra le amministrazioni pubbliche centrali, territoriali e locali;
- di interoperabilità e di cooperazione anche per quanto riguarda i processi amministrativi di supporto.

Nell'ambito del sistema, le informazioni dovranno circolare, superando i livelli di incomunicabilità, non solo tecnologica ma anche di contesto organizzativo tuttora esistenti fra sistemi ed ambienti anche all'interno di una stessa Amministrazione, per raggiungere i seguenti obiettivi principali:

- semplificazione dei rapporti con i contribuenti, riduzione dei tempi previsti per gli adempimenti, implementazione di servizi di qualità ed a costi contenuti;
- miglioramento dell'efficienza di gestione delle amministrazioni e attivazione di strumenti di supporto alle decisioni, avendo a disposizione elementi aggiornati e di dettaglio sulla realtà socio-economica di riferimento;
- programmazione e svolgimento di mirate ed efficaci azioni di contrasto alla evasione ed alla elusione fiscale;
- pianificazione dei flussi di entrate;
- possibilità di effettuare studi e ricerche da parte di associazioni di categoria, università ed istituti scientifici.

Va sottolineato, in particolare, che le informazioni che giungono all'anagrafe tributaria, oltre ad essere utilizzate per organizzare il controllo fiscale sia di tipo formale che sostanziale, vengono anche messe a disposizione di enti esterni per consentirne la fruizione, per cui è necessario intensificare gli interventi, organizzativi e tecnologici finalizzati ad accrescere le capacità di interscambio, integrazione e cooperazione di tutte le componenti del sistema complessivo, assegnando una *mission* più spiccatamente «federalista» all'anagrafe tributaria, con impegno a stabilire sistematici confronti con gli enti locali ed a prestare loro assistenza, non essendo immaginabile la circolazione di informazioni all'interno di enti locali molti dei quali non dispongono né di sistemi informatici né di personale specializzato.

La legge finanziaria 2007 ha previsto, come in precedenza osservato, l'istituzione di un sistema integrato di banche dati in materia finanziaria e tributaria finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni del settore pubblico per l'analisi ed il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari.

Il percorso politico, metodologico ed organizzativo per realizzare il sistema si concluderà con l’emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Commissione parlamentare di vigilanza sull’anagrafe tributaria.

I decreti riguarderanno la definizione:

- delle basi dati di interesse nazionale in materia tributaria e finanziaria che comporranno il sistema integrato;
- dei modelli organizzativi e delle tecnologie che le amministrazioni pubbliche dovranno adottare per assicurare all’interno del sistema la condivisione e la gestione coordinata delle informazioni;
- delle regole tecniche di accesso al sistema da parte delle pubbliche amministrazioni abilitate, in coerenza con il Sistema pubblico di connettività (SPC).

Nelle more della emanazione dei predetti provvedimenti ed al fine di agevolare il buon esito dell’iniziativa, il Dipartimento delle finanze, al quale sono attribuite competenze di regia complessiva del sistema fiscale, di progettazione, di strategie in materia di politiche fiscali e di indirizzo e controllo dei soggetti che ne fanno parte, ha in corso di svolgimento un ampio programma di iniziative che riguardano:

- la definizione delle regole di accesso alle informazioni;
- la definizione dei diritti e doveri dei soggetti che provvedono alla raccolta, all’organizzazione, alla gestione, al controllo, alla conservazione e alla protezione delle informazioni sulla fiscalità;
- l’integrazione degli enti territoriali e locali nel sistema delle informazioni sulla fiscalità e la messa a disposizione degli stessi di dati aggiornati per le decisioni di autonomia impositiva che riguardino i contribuenti residenti sul territorio, attualmente detenuti dal fisco centrale e di documentazione sulla realtà socio-economica del territorio di competenza;
- la predisposizione di supporti per le previsioni sull’andamento delle entrate fiscali anche a livello locale, per programmare mirate azioni di contrasto al fenomeno dell’evasione e per impostare efficaci manovre di politica economica anche a livello locale;
- la partecipazione dei comuni all’accertamento tributario;
- la predisposizione di elementi che consentano una conoscenza macroeconomica della realtà fiscale e la creazione di una banca dati nazionale integrata sulla realtà fiscale del Paese, con accesso da parte di tutti i soggetti che contribuiscono alla creazione, che comprenda anche i dati della finanza territoriale locale, in modo di disporre di un quadro completo della situazione;
- la garanzia che le informazioni sugli obblighi e sugli adempimenti dei cittadini sia verso il fisco nazionale che locale siano organizzate e messe a disposizione dei contribuenti in forme semplici e facilmente accessibili;

– la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti e delle modalità di reperibilità delle informazioni necessarie per assolverli correttamente.

Per facilitare il raggiungimento dei predetti obiettivi, il Dipartimento delle finanze sta operando attivamente per razionalizzare, riorganizzare e integrare l'esistente e specificamente:

- potenziamento del sistema di interscambio delle informazioni dell'anagrafe tributaria con gli enti locali con accesso via Internet;
- diffusione di Puntofisco, servizio dell'Agenzia delle entrate che gestisce l'accesso ai servizi di consultazione alle banche dati dell'anagrafe tributaria, secondo profili definiti, da parte delle amministrazioni statali e degli enti pubblici centrali;
- potenziamento del sistema di interscambio di dati cartografici e censuali fra l'Agenzia del territorio e i comuni e dei servizi telematici con l'Agenzia delle dogane;
- progettazione di nuovi servizi su applicativi sviluppati a seguito di specifica richiesta anche degli enti locali e territoriali.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono state acquisite anche informazioni sull'archivio dei rapporti finanziari (che non contiene informazioni sui valori oggetto dei rapporti medesimi ma solo sulla titolarità anagrafica del rapporto finanziario e sulla sua tipologia), organizzato in maniera separata rispetto alla normale anagrafe tributaria.

Nell'archivio sono state inserite finora informazioni su 464 milioni di rapporti (mediamente, quattro conti correnti per ciascun cittadino), che sono utilizzate esclusivamente per fornire risposta alle richieste che pervengono nell'ambito di indagini finanziarie a fini fiscali. Le procedure previste sono sottoposte a particolari autorizzazioni del direttore regionale nel caso dell'Agenzia delle entrate o del comandante regionale nel caso della Guardia di finanza.

Nel corso delle audizioni, è stata evidenziata l'opportunità che le verifiche sui rapporti finanziari siano selezionate in funzione degli obiettivi da raggiungere, proporzionali rispetto alle specifiche necessità delle indagini o degli accertamenti fiscali, e quindi coerenti rispetto alle conseguenze che ne devono derivare sul versante degli accertamenti tributari.

Si è infine preso atto con favore che è in corso di realizzazione una vera e propria svolta, utilizzando le più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel rapporto tra le amministrazioni e gli utenti per quanto attiene ai servizi del catasto e a quelli della pubblicità immobiliare.

Dopo la fase di informatizzazione degli archivi, l'aggiornamento e la consultazione delle banche dati avvengono ormai per via telematica e si è profondamente modificato il rapporto con i professionisti attraverso il sistema SISTER, grazie al quale è assicurato l'accesso telematico per la consultazione delle banche dati.

Molto si è fatto in questi anni per migliorare la qualità dei dati, anche se permangono difetti ed incoerenze tra ciò che è presente nelle banche dati e la situazione di fatto, per il cui superamento è necessario compiere una serie di interventi di carattere normativo ed amministrativo.

Nell'ambito del decentramento delle funzioni catastali, considerato che a breve le relative banche dati saranno gestite dai comuni, è indispensabile che continui proficuamente la collaborazione con l'Agenzia del territorio, come previsto dalla vigente normativa, in modo da assicurare l'unitarietà dei processi.

Sicurezza dei sistemi, accessi e tutela della privacy

La sicurezza dei sistemi informatici dell'anagrafe tributaria per impedire intrusioni è assicurata da una struttura molto complessa che presidia i centri di elaborazione dati. Tutti i sistemi sono protetti da *firewall* e da una serie di programmi di monitoraggio e controllo.

La correttezza dell'accesso alle informazioni (anche dell'archivio dei rapporti finanziari) da parte dei soggetti autorizzati è assicurato da un sistema di accreditamento, di abilitazione e di livelli differenziati di abilitazione.

È prevista un'attività di *auditing* delle operazioni sui dati che consente di registrare i singoli accessi per unità di lavoro da qualsiasi tipo di connessione, con conservazione dei relativi *log*, cioè della tracciatura degli accessi e delle operazioni.

Considerazioni finali

Sono emersi dall'indagine conoscitiva i più rilevanti aspetti che caratterizzano il complesso sistema dell'anagrafe tributaria, che si concretizzano soprattutto nella gestione di una imponente massa di informazioni e nella forte interdipendenza fra la materia fiscale e le componenti sociale, economica e finanziaria del sistema Paese.

L'istituzione di un sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, previsto dalla legge finanziaria per il 2007, finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi ed il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari costituirà un significativo supporto, non solo tecnologico ma anche organizzativo e funzionale, per il raggiungimento degli obiettivi di integrazione e di unicità di conduzione del sistema della fiscalità.

Lo Stato dispone, è doveroso ricordarlo, di una struttura tecnologica di avanguardia, la SOGEL, organismo di diritto pubblico, che attualmente svolge la propria attività esclusivamente per conto del Ministero dell'economia e delle finanze ma la cui *mission* potrebbe essere ampliata fino a comprendere un ruolo di referente tecnologico, per la materia fiscale, per il complesso della Pubblica amministrazione centrale, territoriale e locale.