

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

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

nella seduta del 27 marzo 2008

(Relatore PASETTO, senatore)

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*deliberata nella seduta del 17 maggio 2007; svolta nelle sedute del 19 giugno, 4 e 17 luglio,
18 settembre, 10 ottobre, 6 novembre e 11 dicembre 2007 e del 27 marzo 2008*

SU

**LE MODALITÀ DI GESTIONE E UTILIZZO DEI DATI
DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

*(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 31 marzo 2008

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ DI GESTIONE E UTILIZZO DEI DATI DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

I N D I C E

1. IL SISTEMA DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA	<i>Pag.</i>	5
1.1 Descrizione generale del sistema	»	5
1.1.1 Cenni storici ed evoluzione	»	5
1.1.2 Dimensione quantitativa del sistema	»	6
1.1.3 Organizzazione del sistema	»	7
1.2 Flusso delle informazioni gestite	»	10
1.2.1 Principali banche dati	»	10
1.2.2 Qualità e sicurezza dei dati	»	10
1.2.3 I macro processi interni di gestione delle informa- zioni	»	11
1.3 Soggetti esterni che interagiscono con il sistema . .	»	12
1.3.1 Contribuenti	»	12
1.3.2 Gli enti previdenziali, assicurativi e le Amministra- zioni statali centrali	»	13
1.3.3 Il sistema delle autonomie territoriali e locali	»	14
1.3.4 Gli intermediari	»	16
2. CONTESTO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO PER L'ATTIVITÀ DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA	»	16
2.1 Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze (2007-2009) Sviluppi della politica fiscale .	»	17
2.2 Convenzioni triennali con le Agenzie fiscali (2006- 2008)	»	22
2.3 Contratto di servizi quadro fra il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e la SOGEI – Società Generale d'In- formatica S.p.A. (2006-2011)	»	23

2.4	Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità (23 gennaio 2008)	Pag.	24
3.	L'INDAGINE CONOSCITIVA DELIBERATA DALLA COMMISSIONE	»	26
4.	TUTELA DELLA PRIVACY	»	36
5.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	39

1. IL SISTEMA DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

1.1 Descrizione generale del sistema

1.1.1 *Cenni storici ed evoluzione*

Da oltre trenta anni l'anagrafe tributaria rappresenta una realtà fondamentale del Paese a supporto della gestione e della evoluzione del sistema fiscale.

Istituita nel 1973 (decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605), l'anagrafe tributaria ha subito nel corso degli anni un costante processo di evoluzione che ha consentito il conseguimento di importanti obiettivi.

In particolare, le tappe più significative del processo sono rappresentate da:

1976-1980, introduzione del codice fiscale e creazione dell'archivio anagrafico dei contribuenti;

1981-1986, automazione degli uffici delle Imposte Dirette, IVA, Registro, Catasto e Conservatorie;

1987-2000, semplificazione del sistema fiscale con introduzione dei servizi *on-line* per intermediari, cittadini e imprese;

2001-2006, sviluppo del sistema informativo della fiscalità (tra cui il monitoraggio della spesa sanitaria) e integrazione del sistema dei giochi pubblici;

2007-2009, catasto decentrato e fiscalità locale, semplificazione per il contribuente, potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione e attivazione del servizio telematico per le dichiarazioni doganali e le accise.

La gestione tecnica dell'anagrafe tributaria è affidata dal 1976 alla SOGEI, società appositamente costituita per assicurare il supporto tecnico all'Amministrazione finanziaria nello svolgimento delle attività istituzionali.

Dopo aver operato con varie forme contrattuali, nel luglio del 2002 il capitale della SOGEI è stato interamente acquisito dal Ministero dell'economia e delle finanze, rafforzando in tal modo il ruolo della Società quale *partner* tecnologico dell'Amministrazione finanziaria ed ente strumentale preposto alla gestione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nel sistema fiscale.

Attualmente, SOGEI assicura lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità sulla base dei criteri stabiliti dal contratto di servizi quadro stipulato, per il periodo 2006-2011, con il Dipartimento delle finanze.

1.1.2 Dimensione quantitativa del sistema

Per consentire una visione d'insieme della complessità del sistema informativo della fiscalità, vengono di seguito riportati i dati più significativi dei soggetti coinvolti e degli adempimenti amministrativi connessi.

CONTRIBUENTI

- 40,5 milioni di persone fisiche
- 1,9 milioni di società (di persone e di capitali)
- 5,6 milioni di contribuenti IVA.

DICHIARAZIONI E VERSAMENTI

- 32 milioni di dichiarazioni dei redditi, 3,7 milioni di comunicazioni dati IVA, 7 milioni di atti del Registro
- 90 milioni di pagamenti telematici

PATRIMONIO IMMOBILIARE

- 54 milioni di unità immobiliari urbane, 82 milioni di particelle dei terreni
- 39 milioni di possessori di fabbricati, 26 milioni di possessori di terreni

DOGANE

- 9 milioni di bollette (importazioni ed esportazioni)
- 2,2 milioni di dichiarazioni
- 60.000 analisi di laboratorio e 400.000 documenti relativi alle accise

GIOCHI

- oltre 21.000 punti vendita totocalcio e totogol
- oltre 2.000 concessionari per scommesse
- 210.000 apparecchi con vincite in denaro collegati in rete
- circa 250.000 apparecchi da intrattenimento censiti

MONITORAGGIO SPESA SANITARIA

- 52 milioni di tessere distribuite
- 20 milioni di ricette gestiti mensilmente
- 116.000 medici a sistema
- 6.700 farmacie collegate
- 3.200 laboratori collegati

UTENTI

- 1.800 uffici dell'Amministrazione finanziaria
- circa 150.000 intermediari fiscali (commercialisti, ragionieri, ecc.)
- circa 5.000 notai
- circa 600 centri autorizzati di assistenza fiscale (CAAF)
- circa 60.000 geometri e architetti

- circa 30.000 operatori doganali
- 20 Regioni
- oltre 8.000 Comuni
- INPS/INPDAP/INAIL
- Banca d'Italia
- Altri utenti (Amministrazioni centrali dello Stato, province, ecc.)

1.1.3 Organizzazione del sistema

Il sistema informativo della fiscalità è costituito dalle strutture previste dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e da altri organismi che a vario titolo operano al suo interno.

Rientrano in particolare nel sistema:

- il Dipartimento delle finanze;
- le Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio e Demanio);
- l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;
- la Guardia di finanza;
- Equitalia S.p.A.;
- la Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- il SECIT;
- Il SECIN
- la SOSE;
- la SOGEI.

Dipartimento delle finanze

È attribuita al Dipartimento delle finanze, anche dopo la recentissima approvazione del nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, una funzione di rilievo nel mantenimento dell'unitarietà dell'assetto della fiscalità definito dal decreto legislativo n. 300 del 1999, con particolare riferimento al relativo sistema informativo, per il quale esercita il ruolo di governo, di indirizzo, di vigilanza, di definizione della visione strategica e delle linee di sviluppo delle tecnologie.

Agenzie fiscali

Sono enti pubblici che svolgono funzioni relative alla gestione, all'accertamento e al contenzioso dei tributi. I rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie sono regolati da convenzioni triennali, con adeguamento per ciascun esercizio finanziario.

Agenzia delle entrate

Sono attribuite all'Agenzia funzioni riguardanti le entrate tributarie erariali, non assegnate alle competenze di altre agenzie.

Principali attività svolte:

- informazione e assistenza ai contribuenti, anche tramite servizi telematici, al fine di semplificare il rapporto con gli stessi e di agevolare gli adempimenti fiscali;

- accertamento, controllo di errori o di evasioni fiscali mirato al contrasto all'evasione (*core business* dell'Agenzia) anche con il supporto della Guardia di finanza;
- attuazione del decentramento fiscale attraverso cooperazione con le pubbliche amministrazioni locali;
- gestione del contenzioso tributario dinanzi alle Commissioni tributarie.

Agenzia delle dogane

Principali funzioni ed attribuzioni:

- gestione dei servizi doganali;
- amministrazione dei tributi, assicurando l'accertamento, la riscossione, il contenzioso per i diritti doganali, la fiscalità interna negli scambi internazionali, le accise con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, la tassazione energetica ed ambientale;
- contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra tributari attraverso controlli, verifiche ed indagini;
- gestione del contenzioso;
- fornitura di servizi ad altri enti, imprese e privati.

Agenzia del territorio

Assicurare al cittadino e ai professionisti, alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici e privati, una corretta ed efficace gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari attraverso l'offerta di servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia; mantenere la guida dell'evoluzione del sistema catastale nel rispetto del processo di decentramento; garantire la costituzione di un affidabile osservatorio del mercato immobiliare e l'offerta di servizi estimativi.

Agenzia del demanio (ente pubblico economico)

All'Agenzia è attribuito il compito di amministrare i beni immobili dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'uso anche attraverso la gestione economica.

La missione attribuita all'Agenzia sottintende una visione del patrimonio pubblico sostanzialmente diversa rispetto al passato: il patrimonio immobiliare ha assunto il ruolo di risorsa primaria, in grado di produrre valore sociale –in considerazione delle sue caratteristiche storiche, artistiche, urbane, territoriali- ed economico, per finalità specifiche quali il risanamento della finanza pubblica e lo sviluppo economico locale.

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS)

Pur mantenendo alcune delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco, assume la regolazione ed il controllo del comparto del gioco pubblico, avendone acquisito le relative funzioni statali.

L'azione di AAMS muove dalla considerazione del gioco quale fattore di promozione e sviluppo dell'integrazione sociale e della comunica-

zione tra gli individui. In ragione del maggior valore attribuito al momento ludico, AAMS agisce al fine di garantirne all'utente la facile fruizione nell'ambito di un contesto regolamentato e di un ambiente tecnologicamente avanzato e costantemente monitorato.

AAMS assolve al proprio ruolo disegnando le linee guida per il razionale e dinamico sviluppo del settore e verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori. Inoltre, interviene nel contrasto di ogni fenomeno illegale ed agisce in garanzia della ottimizzazione del gettito erariale di competenza.

Guardia di finanza

I compiti della Guardia di finanza sono sanciti dalla legge di ordinamento del 23 aprile 1959, n. 189 e successive modificazioni ed integrazioni e consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria.

Servizio di controllo interno (SECIN)

Valutazione delle attività riguardanti l'analisi preventiva di congruenza dei piani, scelte operative e progetti predisposti dai centri di responsabilità del Ministero dell'economia e delle finanze con gli obiettivi strategici fissati dall'Autorità politica.

Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SECIT)

Analisi di politica fiscale e, sulla base di specifiche direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, valutazioni sulle modalità di esercizio complessivo delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie e della Guardia di finanza.

Consulenza, alle dirette dipendenze del Ministro dell'economia e delle finanze, per la predisposizione di studi di politica fiscale ed economica.

Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF)

Formazione, specializzazione ed addestramento del personale dell'Amministrazione finanziaria, nonché, su richiesta, del personale delle Agenzie fiscali e degli enti che operano nel settore della fiscalità.

Redazione di studi e ricerche su temi di interesse dell'Amministrazione finanziaria, attività formative, divulgative e di ricerca anche per soggetti esterni, formazione e preparazione di neo laureati ed aspiranti all'accesso nel pubblico impiego, con l'obiettivo di stimolarne la cultura istituzionale e facilitarne l'ingresso nel mondo del lavoro.

Società per gli studi di settore (SOSE)

Attività relative alla costruzione, realizzazione e aggiornamento degli studi di settore, nonché di supporto metodologico all'Amministrazione finanziaria in materia tributaria e di economia d'impresa.

La missione della società è finalizzata a favorire l'incontro dialettico tra il contribuente «impresa-professionista» e il «fisco-Agenzia delle entrate», in un processo metodologico condiviso, finalizzato all'individuazione di una corretta, equa e trasparente fiscalità d'impresa.

SOGEI

Nella funzione di *partner* tecnologico garantisce l'unitarietà, l'integrità e l'evoluzione tecnologica del sistema informativo della fiscalità, fornendo alle diverse strutture dell'Amministrazione finanziaria le specifiche soluzioni informatiche per l'adempimento dei propri compiti istituzionali e contribuendo alla realizzazione dell'*e-government* ed al processo di decentramento.

SOGEI occupa attualmente una posizione di *leadership* in termini di tecnologie adottate per la realizzazione del sistema informativo della fiscalità, che riguardano piattaforme *software*, reti di telecomunicazione, servizi applicativi, di sicurezza e interoperabilità con altri sistemi.

1.2 Flusso delle informazioni gestite

1.2.1 *Principali banche dati*

Le banche dati più significative realizzate all'interno del sistema informativo della fiscalità riguardano:

- anagrafico generale dei contribuenti (persone fisiche, società ed enti);
- dichiarazioni dei redditi, IVA, doganali ed accise;
- pagamenti d'imposta e contributi;
- proprietà immobiliari (terreni e fabbricati) e demaniali;
- tasse automobilistiche;
- esiti dei controlli delle dichiarazioni (ruoli, rimborsi, accertamenti, contenzioso);
- statistiche sui comportamenti dei contribuenti, sulle basi imponibili e sugli oggetti d'imposta.

1.2.2 *Qualità e sicurezza dei dati*

Qualità dei dati

Sono state avviate nel corso del 2007 varie iniziative tra cui la predisposizione di una apposita metodologia, che coniuga aspetti tecnologici, manageriali e organizzativi e la formazione di una nuova figura professionale, il referente dei dati, specialista in grado anche di utilizzare appositi strumenti in particolari fasi del processo di produzione.

I diversi aspetti del sistema informatico sono evidenziati partendo dal punto di vista dei dati, oltre che del software e vengono sintetizzati, integrati e concretizzati nelle attività di tale nuova figura professionale che

opera secondo una nuova, completa e aggiornata metodologia che va dagli aspetti di sicurezza, a quelli di integrazione e interscambio dati.

La metodologia vuole essere un valido strumento operativo, tecnico e organizzativo, per supportare la gestione dell'enorme patrimonio informativo sia come quantità di dati memorizzati sia come rilevanza che queste informazioni hanno per la pubblica amministrazione. Le future integrazioni dei sistemi e le urgenti esigenze di interoperabilità riceveranno sicuri benefici da approcci centrati sulla qualità dei dati e sulla *data governance*.

Sicurezza logica

La sicurezza logica è assicurata tramite l'adozione di strumenti quali identificazione/autenticazione, controllo degli accessi, tracciamento e monitoraggio, *object reuse*, componenti antivirus, aggiornamento *patch*, sicurezza delle comunicazioni. Sono in fase di sperimentazione e valutazione strumenti di innalzamento dei livelli di sicurezza quali *smart card* e riconoscimento biometrico.

Protezione delle informazioni

Le misure più significative riguardano la separazione dei ruoli, l'identificazione ed autenticazione, la disciplina dei processi elaborativi di conduzione, la separazione degli ambienti, il salvataggio dei dati e il *disaster recovery*.

Sicurezza dell'infrastruttura

La sicurezza dell'infrastruttura viene realizzata attraverso la separazione delle risorse, l'ambiente, il controllo degli accessi fisici, il controllo degli accessi alle aree riservate, la presenza di sistemi di monitoraggio, l'adozione di componenti antincendio ed impianti ausiliari, l'adozione di un sistema relativo alla funzione di *disaster recovery*, la protezione di archivi cartacei e apparati *hardware*.

Il perimetro esterno è vigilato da guardie giurate armate ed è presente nella sede una caserma della Guardia di finanza con militari che prestano servizio interno ed esterno.

L'accesso alle sedi è protetto, 24 ore su 24, da sistemi antintrusione (sistemi di allarme, muri perimetrali, cancelli presidiati, tornelli), da video sorveglianza e dalla vigilanza svolta dalla Guardia di finanza.

1.2.3 I macro processi interni di gestione delle informazioni

L'attività delle strutture istituzionali che operano nel sistema informativo della fiscalità si esplica attraverso una serie di processi interni, caratterizzati da un elevato livello di automazione ed eccellenza tecnologica, in grado di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

I principali processi interni riguardano:

per l'Agenzia delle entrate:

- la gestione anagrafica dei cittadini, delle società ed enti (codice fiscale, partita IVA, eccetera);

- la gestione dei modelli di versamento F24 e F23 (flussi informativi con banche, poste, concessionari eccetera);
- la gestione delle banche dati anagrafiche e reddituali (aggiornamento ed interrogazione della posizione fiscale dei contribuenti);
- la formazione dei ruoli e l'emissione dei rimborsi emergenti dalle attività di controllo delle dichiarazioni;
- la liquidazione automatizzata delle dichiarazioni dei redditi, dell'IVA e dell'IRAP (articoli 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972);
- i controlli formali per la verifica della documentazione relativa agli oneri deducibili o detraibili previsti nella dichiarazione dei redditi (articolo 36-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973);
- l'accertamento unificato su iniziativa dell'ufficio o su segnalazioni provenienti da altre fonti (liste selettive, eccetera);
- gli accertamenti automatici (su fabbricati, lavoro autonomo, impresa, eccetera) prodotti dall'anagrafe tributaria e messi a disposizione degli uffici.

Per l'Agenzia del demanio:

- la gestione dei beni patrimoniali e demaniali;
- il monitoraggio del contenzioso;
- i beni confiscati per reati di mafia;
- i veicoli confiscati in via amministrativa.

Per l'Agenzia delle dogane:

- il trattamento delle dichiarazioni doganali;
- la gestione anagrafica delle ditte;
- la contabilità del tributo;
- la riscossione;
- la gestione dei rimborsi;
- la gestione dei campioni e delle analisi di laboratorio.

Per l'Agenzia del territorio:

- il telematico del Catasto
- il telematico delle Conservatorie.

1.3 Soggetti esterni che interagiscono con il sistema

1.3.1 *Contribuenti*

Rappresentano il vero «patrimonio» di un'Amministrazione finanziaria moderna ed efficiente, che vede il contribuente assumere un ruolo centrale di «cliente» del sistema fiscale.

In questa ottica, progressivamente l'Amministrazione ha avviato una serie di processi ed iniziative finalizzati da un lato a fornire ai contribuenti servizi *on line* sempre più a valore aggiunto per il supporto degli adempi-

menti dovuti e dall'altro ad «aprire» il sistema per fornire quelle informazioni ritenute essenziali in un processo moderno di «trasparenza» amministrativa.

A titolo esemplificativo di tali linee direttrici, si ricordano alcuni dei servizi più importanti attualmente forniti ai cittadini ed alle imprese attraverso il sistema informativo della fiscalità:

- i servizi telematici per effettuare, in maniera sicura, rapida ed efficiente, i principali adempimenti tributari, quali la presentazione della dichiarazione dei redditi, il pagamento delle imposte, la registrazione dei contratti di locazione, eccetera;
- il «cassetto fiscale», che consente ai contribuenti di consultare, direttamente da casa e in tutta sicurezza, le informazioni relative alle proprie posizioni fiscali;
- il calcolo del bollo auto;
- la richiesta di duplicato del tesserino di codice fiscale o della tessera sanitaria;
- i servizi sul proprio patrimonio immobiliare (ricerca dei dati catastali, certificazione e visura catastale, fabbricati non dichiarati, fabbricati ex-rurali, eccetera).

1.3.2 Gli enti previdenziali, assicurativi e le Amministrazioni statali centrali

Nell'ambito del sistema della fiscalità allargata, un ruolo di primo piano rivestono gli enti previdenziali ed assicurativi e le altre Amministrazioni statali centrali.

L'interazione e la cooperazione tra i diversi sistemi proprietari ed il sistema della fiscalità rappresentano per tali organismi non solo una notevole fonte di arricchimento del proprio patrimonio informativo (da utilizzare per i fini istituzionali), ma anche un utile strumento di condivisione delle esperienze tecnologiche innovative, maturate negli ultimi anni.

Lo scambio dei dati tra i diversi sistemi consente inoltre, attraverso l'allineamento delle rispettive basi informative, di accrescere sensibilmente la qualità delle informazioni gestite, migliorando nel contempo sia i processi interni di controllo che i servizi offerti ai rispettivi utenti.

Per quanto riguarda in particolare gli enti previdenziali e assicurativi, significativi sono i flussi di informazioni attualmente in essere con il sistema della fiscalità e che fanno riferimento ai dati reddituali e contributivi presenti nelle dichiarazioni fiscali annuali (modelli UNICO, 730 e 770).

In una direzione sempre più spinta di integrazione dei due settori impositivi (fiscale e previdenziale), va sicuramente la legge finanziaria 2008, che introduce, a partire dal 2009, la «mensilizzazione» dell'invio del modello 770 (mensilizzazione già attiva per quanto riguarda l'invio agli enti previdenziali dei dati contributivi da parte dei sostituti d'imposta). Questo consentirà di seguire in maniera più tempestiva l'andamento dei dati sulle retribuzioni dei dipendenti e di monitorare i fenomeni connessi con l'evoluzione del mondo del lavoro.

Relativamente ai flussi mensili in atto verso gli enti previdenziali, è da sottolineare come il settore pubblico (INPDAP) sia più avanti nel processo di integrazione, in quanto lo scambio dei dati con i sostituti d'imposta avviene attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

1.3.3 *Il sistema delle autonomie territoriali e locali*

Il ruolo del sistema informativo centrale nell'attuazione del decentramento fiscale

Nell'ambito dei rapporti esistenti tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, un ruolo fondamentale – sulla base della organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, e successive modificazioni – è rivestito dall'Agenzia delle entrate, che è responsabile dei processi di accesso ai dati dell'anagrafe tributaria e cura lo sviluppo dei sistemi che consentono lo scambio di informazioni con gli enti locali e le regioni; la SOGEI, in qualità di *partner* tecnologico, assicura l'esecuzione tecnica dei piani e dei programmi definiti dall'Agenzia, cogliendo le opportunità di modernizzazione, rese disponibili dalle nuove tecnologie *web-Internet*.

Tra le risorse disponibili in modalità telematica gestite dall'Agenzia delle entrate, la più importante è costituita dal SIATEL (Sistema interscambi anagrafe tributaria enti locali), che permette agli enti collegati di accedere via *Internet* alle banche dati anagrafiche e reddituali relative a persone fisiche e giuridiche e consente la fornitura da parte dei comuni degli aggiornamenti di nascite, decessi e variazioni di residenza.

Il sistema permette l'allineamento dei codici fiscali dell'anagrafe comunale con i dati presenti in anagrafe tributaria. Il sistema, inoltre, coopera con l'altro sistema INA/SAIA (Indice nazionale delle anagrafi/Sistema di accesso e interscambio anagrafico), gestito dal Ministero dell'interno, che, attraverso il codice fiscale e l'utilizzazione dell'ultima residenza, certifica e garantisce la correttezza delle informazioni contenute nel SIATEL.

Inoltre, l'INA consente di controllare la presenza dell'iscrizione di un cittadino in una sola anagrafe comunale e di eliminare le eventuali duplicazioni d'iscrizione che emergano da tale controllo.

Sempre per il tramite del sistema SIATEL, un altro servizio offerto (segnatamente alle regioni) riguarda la possibile consultazione delle posizioni anagrafiche e fiscali relative ai soggetti residenti e il supporto alla gestione delle tasse automobilistiche.

Per il tramite dell'Osservatorio delle entrate fiscali, che distribuisce telematicamente agli uffici tributi delle regioni le informazioni di tipo statistico relative all'andamento del gettito di competenza raccolto dall'erario (IRAP, addizionale IRPEF, tasse auto, accisa sulla benzina), è possibile disporre di dati che consentono l'analisi e il monitoraggio tempestivo e sistematico delle più importanti entrate tributarie regionali.

Altri servizi operativi di rilievo messi a disposizione dall'amministrazione centrale – nello specifico dall'Agenzia del territorio – sono:

- SISTER (Sistema interscambio servizi territoriali), che consente ai funzionari degli enti territoriali di effettuare visure *on-line* sulle banche dati dell'Agenzia del territorio;
- SIGMATER, finalizzato a sviluppare servizi di scambio e di accesso integrato ad informazioni territoriali catastali e regionali a supporto dei comuni e degli enti locali per la propria fiscalità.

L'importanza strategica di un sistema di anagrafe tributaria allargato e cooperativo va vista anche in funzione di un efficace monitoraggio della spesa sanitaria.

A tal proposito, l'articolo 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici, ha previsto la generazione e la progressiva consegna, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della tessera sanitaria ai soggetti aventi diritto; successivi decreti attuativi ne hanno stabilito le modalità di gestione, facendo assumere alla tessera sanitaria la duplice veste di progressivo sostitutivo del tesserino plastificato di codice fiscale, da utilizzare per i casi in cui occorra esibire il codice fiscale, e di strumento di accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale.

Il rapporto tra centro e periferia: allineamento e scambio di dati

Rispetto al quadro sopra delineato, il sistema informativo centrale –di cui l'anagrafe tributaria costituisce il fulcro– dispone, nel quadro dell'attuazione della semplificazione amministrativa, rilevanti potenzialità strumentali per contribuire allo sviluppo di un sistema fiscale «federale».

Emerge altresì come, rispetto agli strumenti messi a disposizione, sia necessaria la cooperazione e condivisione di obiettivi tra i soggetti coinvolti.

La consapevolezza dell'importanza dello strumento dell'anagrafe tributaria nell'ambito del processo di decentramento e semplificazione amministrativa in atto può ritenersi ben radicato nell'istituzione regionale.

Infatti, la maggior parte delle regioni hanno previsto l'istituzione con legge regionale di una propria anagrafe tributaria ed hanno provveduto a richiedere al Governo la determinazione delle modalità di collegamento degli uffici regionali con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria per lo scambio di informazioni di interesse fiscale.

Intese con l'amministrazione centrale esistono anche a livello di comuni: l'Agenzia delle entrate ha avviato il progetto «Fiscalità locale», in virtù del quale i comuni che hanno sottoscritto con l'Agenzia delle entrate la convenzione per il pagamento dei tributi locali mediante il modello F24 possono accedere ai dati dei versamenti ICI, TARSU e TOSAP, nonché ottenere in via telematica i dati relativi alle dichiarazioni di successione

e ai contratti di locazione registrati telematicamente relativi ad immobili ubicati nel proprio territorio.

Il sistema di colloquio instaurato con gli enti locali consente agli stessi di adottare misure di controllo più incisive, di gestire il tributo secondo criteri di efficienza, di conseguire incrementi di gettito.

La correlazione tra anagrafe tributaria e province può ritenersi allo stato meno diretta, non avendo le province imposte proprie riconducibili ad un sistema patrimoniale censito centralmente.

1.3.4 *Gli intermediari*

La riforma avviata alla fine degli anni '90 con l'introduzione del «Fisco Telematico» ha profondamente modificato e modernizzato i processi di presentazione e trattamento delle dichiarazioni fiscali, raggiungendo livelli di eccellenza.

Un ruolo importante in questa fase di cambiamento tecnologico (dal modello cartaceo alla digitalizzazione delle informazioni) è stato svolto sicuramente dagli intermediari fiscali (CAAF, commercialisti, ragionieri, consulenti del lavoro, eccetera), che, operando da «cerniera» tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, hanno di fatto ridotto gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese.

Nel contempo, l'interazione con il sistema informativo della fiscalità ha consentito agli intermediari di modernizzare i processi lavorativi interni mediante l'adozione di strumenti e tecnologie avanzati.

2. CONTESTO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO PER L'ATTIVITÀ DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

L'Amministrazione finanziaria opera sulla base delle indicazioni contenute nei seguenti atti amministrativi previsti dal decreto legislativo n. 300 del 1999:

- Atti di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, emanati per un periodo almeno triennale, nei quali sono indicati gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali.

- Convenzioni triennali, aggiornate per ciascun esercizio finanziario, stipulate tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali sulla base dei contenuti degli atti di indirizzo.

- Contratti di servizi quadro stipulati fra il Dipartimento delle finanze e la SOGEI per la definizione dei tempi, delle condizioni e delle modalità del rapporto con la Società, nonché delle regole comuni alle quali le strutture organizzative del Ministero fanno riferimento nella stipula dei contratti esecutivi.

- Contratti esecutivi stipulati fra le strutture organizzative del Ministero e la SOGEI.

In data 23 gennaio 2008 è stata emanata una direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità.

Di seguito sono sintetizzati i contenuti dei predetti documenti che attengono ai rapporti dei soggetti del sistema fiscale con l'anagrafe tributaria ed in particolare alla gestione e all'utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati.

2.1 Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze (2007-2009). Sviluppi della politica fiscale

Per il conseguimento degli obiettivi di crescita economica, risanamento dei conti pubblici, equità fiscale, nel documento sono indicate, fra l'altro, le seguenti priorità di intervento.

- Potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle diverse forme di illegalità.
- Semplificazione degli adempimenti fiscali a carico di famiglie e contribuenti e miglioramento della relazione fisco-contribuenti.
- Miglioramento del sistema fiscale in relazione alle aree di fondamentale importanza per il Paese; in particolare, in materia di tutela ambientale e di servizi energetici.
- Completamento del decentramento fiscale in funzione del nuovo ruolo che assumeranno gli enti territoriali in materia di politiche tributarie locali, che richiederà un significativo incremento degli scambi di informazioni in materia di entrate locali per realizzare un osservatorio completo dell'andamento delle entrate del sistema-Paese.

Linee generali e obiettivi della gestione tributaria

Strategie

La centralità del rapporto con il contribuente e la qualità del servizio erogato, si afferma nell'atto di indirizzo, sono le leve fondamentali per incoraggiare l'adempimento spontaneo, nella convinzione che uno Stato più efficace e rispettoso delle prerogative dei cittadini rappresenti la precondizione per il civismo fiscale.

Il recupero di base imponibile non dichiarata non può prescindere da un'analisi dell'evasione fiscale cui riferire la pianificazione strategica e la valutazione dell'andamento della gestione tributaria.

Nello stesso tempo, l'organizzazione operativa dell'azione di contrasto deve essere centrata sulla valutazione del comportamento del contribuente in relazione ai diversi profili dell'imposizione.

Agli obiettivi di equità del sistema fiscale deve prioritariamente concorrere l'attuazione di un organico sistema di scambio e accesso alle informazioni tributarie fra Stato ed enti territoriali.

In tale contesto, è centrale la progressiva azione di decentramento delle funzioni catastali ai comuni, nella prospettiva di consentire a tali enti lo svolgimento delle politiche territoriali.

Condizioni abilitanti e vincoli

Fra le opportunità da utilizzare per la massimizzazione della funzione tributaria, è indicata nel documento quella dell'innovazione e dello sviluppo delle tecnologie.

Al riguardo, è da osservare che con l'acquisizione pubblica di SOGEI l'amministrazione finanziaria possiede una leva ulteriore per la propria trasformazione e per contribuire al generale sviluppo della società dell'informazione.

L'Amministrazione deve raccogliere tutte le opportunità offerte da *Internet* e dalle nuove tecnologie nei campi dell'organizzazione del lavoro e dell'erogazione dei servizi ai contribuenti.

Tali opportunità vanno ulteriormente coltivate in ragione delle istanze del decentramento, in vista del quale occorre organizzarsi affinché dagli enti territoriali si possa accedere direttamente alle informazioni centralizzate.

È sempre più necessario cooperare per affermare il principio dell'unicità delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, che presuppone una forte integrazione degli uffici. La cooperazione e l'integrazione vanno perseguite anche per consentire la circolazione delle informazioni e, quindi, la trasparenza amministrativa.

La natura di soggetto pubblico del *partner* tecnologico deve consentire all'amministrazione finanziaria di contribuire significativamente al processo di rinnovamento dell'intera pubblica amministrazione, rendendo disponibili le competenze tecnologiche e di sistema di cui è dotata, favorendo la diffusione di soluzioni già sperimentate e fornendo il proprio apporto alla complessa azione di eliminazione degli sprechi e delle ridondanze.

L'Amministrazione finanziaria deve:

- gestire con la massima efficacia il proprio rapporto con il *partner* tecnologico al fine di realizzare gli obiettivi di contrasto all'evasione ed elusione, di sviluppo del decentramento fiscale, di supporto alle autonomie locali nel processo di acquisizione di nuove funzioni e competenze;
- individuare, con il supporto del *partner* tecnologico, le forme più efficienti per rendere accessibili per fini conoscitivi agli enti territoriali, associazioni di categoria, università ed istituti di ricerca, il patrimonio statistico dell'anagrafe tributaria.

Lo sviluppo tecnologico deve essere assicurato anche tramite le opportunità offerte dall'utilizzo delle tecnologie della banda larga, volte ad una maggiore efficienza dei servizi alle imprese, ai cittadini e alle categorie professionali, in modo da garantire in particolare la gestione dei flussi documentali con validità giuridica, dei pubblici registri e la diffusione e la

semplificazione delle modalità di utilizzazione della firma digitale e della posta certificata.

Gli obiettivi di offerta di servizi più efficienti ed efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini, delle imprese e degli intermediari possono essere assicurati anche attraverso la realizzazione di nuovi strumenti che consentano la progressiva evoluzione delle tecnologie dell'informazione della comunicazione e l'adozione di *standard* aperti (XML, XBRL, UBL), allo scopo di ottimizzare i processi e creare economie di spesa sia all'interno dell'amministrazione fiscale, sia presso i soggetti esterni in relazione agli adempimenti dichiarativi.

Governance della gestione tributaria

Per l'attuazione delle scelte strategiche di politica fiscale e di gestione tributaria, è indicato lo sviluppo, fra l'altro, delle seguenti attività:

- potenziamento degli strumenti di analisi fiscale attraverso una maggiore integrazione fra l'anagrafe tributaria e le altre basi informative disponibili (nazionali, comunitarie ed internazionali);
- analisi delle entrate tributarie ed extra tributarie in stretta correlazione con le osservazioni e le analisi dei dati concernenti la spesa, a presidio generale dell'andamento dei conti pubblici;
- puntuali e qualificate analisi economiche orientate alla verifica degli impatti *ex post* della normativa. In questo ambito, saranno altresì prioritarie le analisi relative all'effetto sul rapporto evasione fiscale/PIL, sulle dinamiche delle entrate tributarie definitive, nonché sull'effetto redistributivo conseguito rispetto alle diverse tipologie di contribuenti/settori economici/aree territoriali;
- valutazione integrata e sistematica dell'andamento degli obiettivi assegnati alle agenzie attraverso gli obiettivi di politica fiscale e di gettito, a quelli economico-finanziari della gestione, ai profili della trasparenza, imparzialità e correttezza, della soddisfazione di contribuenti imprese, riducendo i costi di rilevazione delle informazioni;
- miglioramento della qualità dei dati forniti rispetto alle realtà che intendono rappresentare, attraverso la costante verifica dell'adeguatezza delle metodologie, dei processi organizzativi, dei sistemi gestionali e informatici atti a rilevarli;
- coordinamento dei servizi di informazione e comunicazione e rilevazione della percezione e dell'atteggiamento dei cittadini verso il fenomeno dell'evasione fiscale, al fine di individuare le iniziative utili alla marginalizzazione dei comportamenti fiscalmente scorretti.

È necessario rappresentare che, nell'ambito delle iniziative finalizzate ad accrescere l'impiego delle tecnologie nella organizzazione e gestione del sistema informativo della fiscalità, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), considerato che le rilevanti modifiche normative ed organizzative intervenute negli ultimi anni in materia di fiscalità e, specificamente, l'autonomia impositiva attribuita al sistema delle auto-

nomie hanno sensibilmente accresciuto il bisogno di circolazione di informazioni strutturate, qualificate, aggiornate, prevede la realizzazione 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.

Questa importante realizzazione costituirà di fatto la base di un nuovo sistema fiscale complessivo, integrato, interoperabile, cooperativo, anche per quanto riguarda i processi amministrativi di supporto fra le amministrazioni pubbliche centrali e locali che lo compongono.

L'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze definisce, infine, specificamente per le Agenzie fiscali, i seguenti obiettivi generali della gestione tributaria, ai quali vengono adeguati i contenuti delle convenzioni triennali.

Incremento dell'adempimento spontaneo

L'incremento del numero dei contribuenti che spontaneamente adempiono correttamente all'obbligazione tributaria ed extra tributaria deve essere perseguito attraverso azioni di semplificazione e di miglioramento della qualità dei servizi.

In particolare, l'amministrazione deve progressivamente riappropriarsi del rapporto con i contribuenti aiutandoli a gestire direttamente tutte le fasi degli adempimenti richiesti, riducendone l'onerosità.

I livelli di servizio erogati devono essere raffrontati al tasso di soddisfazione dei contribuenti e delle imprese ed alla percezione dell'equità del sistema fiscale, anche in collaborazione con istituti di ricerca qualificati.

Deve essere perseguito con determinazione l'obiettivo:

- di integrazione e cooperazione con tutti i soggetti che hanno rapporti, per conto dell'amministrazione, con i contribuenti e con le imprese, verificandone i livelli e la qualità dei servizi.

- di razionale, semplice ed efficiente organizzazione dei servizi telematici, evitando sovrapposizioni, duplicazioni e malfunzionamenti, integrando e armonizzando linguaggi e modalità di accesso ai servizi ed alle informazioni dell'amministrazione finanziaria;

- di massimizzazione degli scambi con modalità telematica con conseguente riduzione dei flussi cartacei, utilizzando pienamente le opportunità offerte dalle nuove tecnologie;

- di razionalizzazione ed integrazione dei sistemi e processi telematici, avendo al centro la gestione del contribuente nel massimo rispetto della *privacy* e dei più moderni parametri di sicurezza dei sistemi.

I servizi telematici dell'Amministrazione offerti a contribuenti, imprese ed enti o che possono essere resi disponibili ad istituzioni esterne per le attività di analisi e valutazione dell'andamento del sistema fiscale, devono essere semplici ed accessibili con modalità univoche e predisposti sulla base di logiche di massima interazione della gestione del rapporto.

Il *partner* tecnologico deve fornire all'Amministrazione un deciso sostegno per eliminare inefficienze delle tecnologie in uso e duplicazioni di soluzioni, riducendo i costi di gestione in modo da destinare i risparmi ad iniziative di sviluppo e integrazione del sistema.

L'Amministrazione finanziaria deve acquisire una conoscenza analitica e costantemente aggiornata delle diverse categorie di contribuenti-utenti e del loro comportamento fiscale nel tempo, per specializzare i servizi sulla base delle esigenze e delle peculiarità.

L'amministrazione finanziaria deve porre in essere azioni di comunicazione ed informazione, in particolare in relazione a momenti fondamentali della relazione amministrazione-contribuente, individuando, attraverso adeguati modelli, gli effettivi bisogni di assistenza e di servizio dei contribuenti.

Recupero della base imponibile non dichiarata

L'amministrazione deve progressivamente approntare strumenti di analisi e di stima del fenomeno evasivo e di frode fiscale per tipologia di contribuenti/settore economico/merceologico/area territoriali.

Tale valutazione costituisce presupposto per:

- la pianificazione e la valutazione dell'attività di contrasto all'evasione tributaria ed extra tributaria, con particolare riguardo alla definizione dei profili di rischio di inadempimento, di non corretto adempimento o di frode fiscale;
- la revisione e l'adeguamento delle strategie del controllo e di cooperazione con gli altri attori istituzionali nazionali, comunitari ed internazionali;
- la revisione e l'adeguamento delle strategie di comunicazione sull'azione di contrasto.

Decentramento delle funzioni catastali

L'evoluzione tecnologica in atto e il sempre maggiore ricorso alla telematizzazione inducono a prospettive ricostruttive delle logiche di decentramento che tendono a superare la originaria dicotomia tra centralizzazione e decentramento delle funzioni catastali.

Ciò, anche attraverso approcci organizzatori che, nel predefinire il sistema delle interazioni tra agenzia e comuni, consentano l'adozione di modelli tecnico-organizzativi di gestione delle funzioni catastali che valorizzino al massimo le opportunità offerte dalle tecnologie informatiche, anche sviluppando modelli di interoperabilità tra banche dati gestite da istituzioni diverse.

In particolare, il modello tecnico-organizzativo delle funzioni catastali così delineato consente l'integrazione dei procedimenti amministrativi comunali e catastali, in modo da assicurare la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio su tutto il territorio nazionale nell'ambito del Sistema pubblico di connettività (SPC).

I criteri applicativi di gestione della banca dati catastale devono essere definiti in ragione delle specifiche previsioni di legge che stabiliscono gli ambiti di competenza dei comuni e degli altri enti locali nell'esercizio delle funzioni catastali decentrate.

Per l'Agenzia del territorio e per l'Agenzia del demanio l'atto di indirizzo individua altri obiettivi, fra i quali:

- realizzazione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari;
- incremento dell'offerta di servizi anche a favore di altre pubbliche amministrazioni;
- conoscenza del patrimonio immobiliare dello Stato, sotto l'aspetto fisico ed amministrativo, assicurando l'integrazione delle informazioni gestite.

2.2 Convenzioni triennali con le Agenzie fiscali (2006-2008)

Ai sensi dell'articolo 59, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono stipulate tra il Ministro dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali convenzioni triennali per disciplinare i rispettivi rapporti e, specificamente, fissare i servizi e gli obiettivi, le strategie per il miglioramento e le risorse disponibili.

Di specifico interesse per i rapporti con l'anagrafe tributaria è il contenuto delle convenzioni che riguarda i sistemi informativi e, specificamente, gli impegni:

- ad adottare soluzioni gestionali compatibili con il più ampio sistema informativo del fiscalità e coerenti con i piani di *e-government* e con le linee guida dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione emanati dal Dipartimento delle finanze, garantendo l'adeguatezza agli *standard* di sicurezza e riservatezza in coerenza con le missioni istituzionali affidate;
- ad adottare soluzioni in grado di garantire la piena interoperabilità e integrazione dei sistemi, la neutralità tecnologica, nonché la disponibilità e la fruibilità del patrimonio informativo nel tempo;
- a proseguire nella predisposizione e nella messa a regime di iniziative progettuali e formative atte ad assicurare protezione al sistema informativo dai disastri e la continuità dei servizi;
- ad armonizzare le iniziative, adottando soluzioni comuni per beneficiare di economie di scala, anche riutilizzando componenti già realizzate;
- a cooperare con il Dipartimento delle finanze per lo svolgimento delle attività finalizzate all'avvio delle modalità di colloquio telematico ed informatico, in particolare con gli enti territoriali, anche al fine di coordinare, razionalizzare e standardizzare i protocolli ed i linguaggi di comunicazione nella prospettiva del sistema pubblico di connettività;
- a realizzare il sistema informatizzato per il governo dei progetti informatici, anche al fine di alimentare il sistema automatico di pianificazione e monitoraggio dei progetti stessi, in modo da consentire al Dipar-

timento delle finanze l'esercizio delle funzioni di coordinamento, monitoraggio e controllo del sistema informativo della fiscalità.

2.3 Contratto di servizi quadro fra il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e la SOGEI – Società Generale d'Informatica S.p.A. (2006-2011)

L'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, attribuisce al Dipartimento delle finanze il compito, tra gli altri, di coordinare ed assicurare la compatibilità delle scelte compiute in materia di informatica e di tecnologie di comunicazione all'interno del sistema informativo della fiscalità, nonché di assicurare che l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione avvenga nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza.

I rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e la SOGEI per la gestione del Sistema informativo della fiscalità sono disciplinati da un contratto di servizi quadro stipulato dal Dipartimento delle finanze.

Nel contratto è previsto che il Dipartimento:

- curi il governo strategico del sistema informativo della fiscalità, assicurando funzioni di indirizzo e controllo per garantirne l'unitarietà e l'interoperabilità;
- controlli la coerenza nel tempo con le direttive in materia di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle Pubbliche amministrazioni;
- verifichi l'attuazione degli interventi programmati dalle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze, con particolare riguardo ai costi sostenuti ed ai benefici conseguiti dal sistema informativo della fiscalità;
- verifichi che la SOGEI operi secondo *standard* tecnologici ed economici di mercato, mantenendo elevati i livelli qualitativi dei servizi resi.

Le strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze si occupano dello sviluppo e della gestione delle aree del sistema informativo della fiscalità di propria competenza, individuano gli obiettivi da raggiungere secondo specifici piani di automazione e di monitoraggio, effettuano la validazione e l'approvazione degli interventi eseguiti dalla SOGEI e controllano i livelli di servizio ed i parametri di qualità dei prodotti/servizi resi.

La SOGEI provvede allo sviluppo, alla conduzione ed alla manutenzione del Sistema informativo della fiscalità, realizzando le applicazioni *software*, fornendo supporto all'Amministrazione, erogando prodotti/servizi specifici e curando l'acquisizione, per conto delle strutture organizzative, di beni e servizi.

Le attività che la SOGEI deve espletare sono individuate nei contratti esecutivi definiti tra la società e ciascuna struttura organizzativa, nei quali,

fra l'altro, sono indicati i prodotti/servizi specifici da realizzare/erogare, nonché quelli di pertinenza di singole strutture organizzative.

Attesa la specificità dei dati contenuti nel sistema informativo della fiscalità, la loro rilevanza per la attuazione delle politiche fiscali e conseguentemente per l'economia del Paese, i livelli di qualità dei servizi richiesti, la SOGEI deve:

- assicurare adeguati livelli di sicurezza fisica e logica del sistema informativo della fiscalità;
- adottare idonee misure organizzative, tecniche ed operative, per la protezione dei dati e delle informazioni gestiti, delle apparecchiature e dei sistemi di elaborazione utilizzati, nonché delle reti di comunicazione;
- attenersi alle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante la disciplina in materia di protezione dei dati personali;
- mantenere riservati i dati e le informazioni di cui viene in possesso, non divulgarli in alcun modo e in qualsiasi forma e non farne oggetto di utilizzazione a qualsiasi titolo per scopi diversi da quelli strettamente necessari.

2.4 Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità (23 gennaio 2008)

In relazione ai poteri di indirizzo attribuiti dalla vigente normativa in materia di razionalizzazione ed omogenee modalità di gestione del sistema informativo della fiscalità, funzionali ad una effettiva ed efficace realizzazione del sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, istituito dall'articolo 1, comma 56, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il 23 gennaio 2008 una direttiva ai soggetti che interagiscono nel sistema della fiscalità finalizzata al potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità.

La direttiva definisce ruoli e responsabilità organizzative, nonché modalità per la gestione delle banche dati, al fine di consentire la più ampia fruibilità del patrimonio informativo da parte di tutti i soggetti della fiscalità, per il raggiungimento della piena integrazione del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, nonché del coordinamento di tutte le strutture per il conseguimento di obiettivi comuni.

Infatti, il sistema informativo della fiscalità è un sistema unitario ma le informazioni che da esso generano risultano spesso segmentate per area di competenza, limitando, così, la fruibilità del patrimonio informativo, sempre più richiesto anche «all'esterno» del sistema, soprattutto in vista dell'attuazione delle disposizioni in materia di decentramento fiscale.

In questo quadro di profonda evoluzione delle esigenze di cooperazione ed integrazione, il coordinamento tra i diversi soggetti della fiscalità è di importanza cruciale per facilitare l'interazione e l'interscambio delle informazioni, utilizzando proficuamente la leva tecnologica che consente la massima facilità nell'accesso, nella circolazione, nello scambio e nella

comunicazione dei dati fra i soggetti della fiscalità per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali di governo del sistema.

I soggetti della fiscalità, pertanto, fermo il ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo del sistema informativo della fiscalità da parte del Dipartimento delle finanze, dovranno adottare tutte le necessarie misure organizzative e tecnologiche per potenziare l'integrazione e l'unitarietà del sistema informativo, che deve avere al centro la gestione della posizione fiscale del contribuente.

A tal fine:

- il Dipartimento delle finanze provvederà a coordinare le attività per la condivisione dei dati disponibili presso i soggetti della fiscalità, anche attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e reti di comunicazione elettronica accedendo direttamente ai medesimi dati;

- il Dipartimento delle finanze accederà ai dati disponibili presso i soggetti della fiscalità. L'accesso ai dati da parte del Dipartimento, riservato agli operatori ai quali la facoltà di tale accesso verrà attribuita in considerazione della loro funzione in via permanente o temporanea, non necessita di autorizzazioni e quindi viene effettuato in automatico attraverso il sistema informativo della fiscalità e la rete unitaria o comunque attraverso altri strumenti elettronici o reti di comunicazione elettronica;

- ciascuno dei soggetti della fiscalità renderà disponibili tutte le informazioni e i dati richiesti da altri soggetti della fiscalità;

- saranno consentiti l'accesso, la circolazione, lo scambio e la comunicazione dei dati tra i diversi soggetti della fiscalità, nel rispetto dell'autonomia gestionale e delle rispettive competenze, nonché nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali;

- il Dipartimento delle finanze, sentiti gli altri soggetti della fiscalità interessati, definirà le norme tecniche e la normativa di dettaglio relativamente all'accesso, alla circolazione, allo scambio e alla comunicazione dei dati tra i soggetti esterni al sistema della fiscalità;

- la SOGEI, individuata dal Dipartimento delle finanze quale apposita struttura per l'attuazione delle strategie di integrazione, anche nella sua qualità di responsabile del trattamento dei dati, si atterrà alle istruzioni impartite dal Dipartimento ed eventualmente dagli altri soggetti della fiscalità in quanto «contitolari» del trattamento dei dati del sistema informativo della fiscalità nell'esercizio della predetta funzione istituzionale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e reti di comunicazione elettronica.

Resta fermo che l'accesso, la circolazione, lo scambio e la comunicazione di dati a favore di un soggetto pubblico diverso dai soggetti della fiscalità avverrà per motivi strettamente attinenti allo svolgimento della propria funzione istituzionale, previa autorizzazione da parte del titolare del trattamento dei dati e su richiesta scritta che dovrà indicare finalità, motivazioni dell'interesse all'accesso ed operazioni che si intendono seguire.

3. L'INDAGINE CONOSCITIVA DELIBERATA DALLA COMMISSIONE

3.1 *Programma delle audizioni*

L'indagine conoscitiva si è tradotta nell'audizione dei rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI per quanto riguarda gli enti locali, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, del Dipartimento delle finanze, della Consulta nazionale dei CAAF, delle Agenzie delle entrate e del territorio, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

La scadenza dell'indagine, inizialmente fissata al 31 dicembre 2007, è stata successivamente prorogata al 30 giugno del 2008.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito, peraltro, di completare il programma delle audizioni e dei sopralluoghi previsti ma i preziosi elementi di informazioni acquisiti nelle audizioni, anche grazie ai documenti raccolti, consentono comunque di trarre utili conclusioni finali che saranno successivamente esposte.

3.2 *Audizioni svolte*

Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e del Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI)

(Martedì 19 giugno 2007)

L'UPI ha fatto presente come di recente si sia realizzato un notevole incremento sia delle spese che delle entrate delle province per effetto dell'attuazione delle «leggi Bassanini».

In parallelo, l'autonomia finanziaria delle province, che nel 2000 era pari al 61%, è scesa nel 2004 al 57% e l'autonomia tributaria – il rapporto cioè tra le entrate tributarie e le spese correnti – che nel 2000 era al 56%, è sceso al 49%. Si è assistito, pertanto, da un lato ad un aumento di competenze e di spese, dall'altro ad una diminuzione dell'autonomia sia finanziaria che fiscale.

L'UPI ha inoltre osservato che l'autonomia tributaria delle province ha sostanzialmente tre canali di finanziamento: la RC Auto, l'imposta provinciale di trascrizione delle auto (IPT) e l'addizionale sull'energia elettrica e ha sottolineato che per quanto riguarda la RC Auto le province ricevono solamente i trasferimenti operati dalle società di assicurazione, senza avere la possibilità di conoscere l'imponibile. Allo stesso modo, senza possibilità d'intervento, vengono ricevuti i versamenti della IPT, in questo caso con l'ulteriore criticità che all'Automobile Club d'Italia (ACI) sono versate somme per gestire il servizio di trasferimento di fondi alle province senza trasmettere alcuna informazione.

In altri termini, i bilanci delle province sono di previsione in senso stretto, essendo pochi i dati disponibili rispetto alle valutazioni necessarie per monitorare l'andamento del mercato immobiliare e di quello automobilistico.

La terza questione affrontata dall'UPI riguarda l'addizionale ENEL quale quota derivante dai consumi delle grandi imprese, mentre è destinata ai comuni per quanto riguarda i consumi delle famiglie.

In tale ambito, la liberalizzazione dell'energia elettrica ha determinato un radicale cambiamento, in quanto l'interlocutore non è più costituito da un solo soggetto ma da vari fornitori di energia. Tale modifica determina un problema di grande rilevanza relativo al fatto che non esistono strumenti di controllo del versamento dell'addizionale, con riflessi sul montante e sulla quantità di risorse assegnate.

L'UPI ha inoltre ribadito la centralità del tema della realizzazione di un sistema di interscambio delle informazioni tra pubbliche amministrazioni segnalando le difficoltà insite nella individuazione delle risorse generate a livello territoriale e quanto tali informazioni siano serventi rispetto ad un disegno istituzionale di decentramento fiscale.

L'UPI ha sottolineato anche l'utilità del catasto ai fini fiscali ma anche le potenzialità come strumento di governo del territorio, peraltro non utilizzate adeguatamente.

Nel corso dell'audizione, l'ANCI si è soffermata sul tema del catasto, sottolineando come tale strumento debba affrontare un ritardo storico nell'assetto delle informazioni immobiliari e come il recupero del disallineamento strutturale dei dati si intreccerà con il processo di decentramento e ne costituirà uno dei compiti fondamentali. Tale intervento rappresenta inoltre una condizione per l'altro importante processo di riforma, riguardante i criteri di valorizzazione delle rendite e dei valori degli immobili. La piena disponibilità dei dati relativi ai documenti gestiti dal catasto costituisce presupposto fondamentale per una riforma più radicale del settore.

L'ANCI ha sottolineato come la realizzazione del suddetto progetto necessiti di una particolare attenzione da parte di strutture, come l'Agenzia del territorio, con cui il processo di decentramento viene concertato e negoziato quale *partner* naturale e fondamentale e come la SOGEI, in quanto *partner* tecnologico del sistema informativo fiscale. L'attenzione delle suddette strutture alle tematiche delle autonomie locali costituisce requisito imprescindibile per la realizzazione di un effettivo decentramento anche del catasto.

In prosieguo, l'ANCI ha segnalato l'importanza del collegamento della base catastale (che raccoglie le identificazioni, le caratteristiche fisiche e le valorizzazioni fiscali degli immobili), gestita dall'Agenzia del territorio, con la base informativa delle conservatorie dei registri immobiliari. Si tratta di aree ambedue governate dall'Agenzia del territorio e di recente alimentate univocamente dalle transazioni notarili.

In relazione all'istituzione di un sistema integrato di banche dati in materia fiscale condiviso da tutti i soggetti del settore pubblico, previsto dalla legge finanziaria 2007, l'ANCI ha segnalato la necessità di mobilitare risorse in maniera tale da assorbire le gravi carenze del passato, di accentuare la missione federalista dell'anagrafe tributaria e di disporre di strumenti di efficace interpretazione della realtà economico-territoriale,

quindi la conoscenza sulla base dei fenomeni sui quali il fisco e la politica economica s'innestano.

L'ANCI ha inoltre auspicato l'accelerazione del processo di semplificazione, ritenendo indispensabile, per il decentramento del catasto, un ruolo più incisivo degli enti locali che, a seconda dei territori e delle dimensioni degli enti interessati, possa avere un'importanza maggiore o minore dal punto di vista della fruizione.

L'ANCI ha inoltre richiamato l'attenzione sul rischio di una erronea interpretazione della norma sul decentramento fiscale che potrebbe comportare un eccesso di concentrazione di poteri in materia di esercizio di funzioni, di distribuzione di trasferimenti statali e di discrezionalità nelle deleghe funzionali e nell'assetto finanziario degli enti locali. Quello che l'ANCI ritiene più importante, anche in relazione alle previsioni di cui alla finanziaria 2007, è da un lato la capacità di estrarre dall'anagrafe tributaria le informazioni che sul piano statistico ed operativo consentono di conoscere i fenomeni economico-fiscali locali e potersi spingere fino all'analisi della singola posizione; dall'altro, lo sviluppo di una capacità d'integrazione con i sistemi informativi locali.

Audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze

(Mercoledì 4 luglio 2007)

Il direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze ha messo in evidenza l'importanza del ruolo dell'anagrafe tributaria quale fonte anche di informazioni «para-fiscali», ovvero destinate a consentire al legislatore di rilevare l'effettiva capacità contributiva dei cittadini.

Per quanto riguarda il decentramento fiscale, è stata sottolineata la necessità di integrare l'informazione sulla fiscalità degli enti territoriali e locali e di consentire a questi ultimi la disponibilità di dati sempre più aggiornati e precisi, necessari per le decisioni di autonomia impositiva.

Altra fondamentale esigenza è stata individuata nella garanzia che le informazioni sugli obblighi e sugli adempimenti dei cittadini, sia verso il fisco nazionale che locale, siano organizzate e messe a disposizione anche dei contribuenti in forme semplici, facilmente accessibili e nel pieno rispetto dell'autonomia impositiva e dei margini di opzione fissati dalla legislazione nazionale per gli enti locali che hanno il potere di diversificare aliquote, detrazioni, condizioni impositive e altro.

Per quanto attiene l'attuazione del nuovo sistema integrato di banche dati fiscali, il direttore del Dipartimento ha individuato due fasi: una prima, sostanzialmente operativa, consistente nella razionalizzazione, riorganizzazione ed integrazione di quelle esistenti, in modo da mettere a «fattore comune» e da condividere i sistemi già operativi e una seconda fase di costruzione di un nuovo sistema che, a regime, sarà destinato a sostituire completamente il precedente e adotterà strumenti tecnologici e in-

formatici innovativi al fine di consentire l'interoperabilità e l'interscambio effettivo anche con gli enti locali.

Il direttore del Dipartimento ha fatto inoltre presente che si sta promuovendo la razionalizzazione ed integrazione di due grandi macroaree: la prima comprendente le amministrazioni pubbliche centrali e l'altra gli enti territoriali e locali. In tal senso, ha sottolineato l'esigenza di realizzare veri e propri servizi di natura cooperativa in modo da avere uno scambio di dati in tempo reale tra l'anagrafe tributaria in senso stretto e i sistemi informativi di altre amministrazioni sia centrali che locali, anche al fine di consentire una maggiore circolazione delle informazioni e l'utilizzazione dei dati a disposizione per sviluppare servizi ai cittadini, da un lato, e contrastare l'evasione dei singoli tributi dall'altro.

Il direttore del Dipartimento ha sottolineato infine l'importanza della identificazione di elementi e linee guida che garantiscano il sistema integrato delle banche dati tributario e finanziario. Tra le linee guida più importanti il direttore del Dipartimento ha evidenziato:

- maggiore trasparenza dell'informazione sulle entrate pubbliche;
- disponibilità di informazioni sulla realtà fiscale ed economica del Paese, sia per aree territoriali che per settori di attività;
- maggiore efficacia nella lotta all'evasione fiscale;
- scambio e condivisione delle informazioni tra tutti gli enti pubblici;
- sviluppo del ruolo dell'amministrazione finanziaria anche come fornitore di servizi per gli enti locali;
- migliori servizi per i cittadini e le imprese e a costi minori, con semplificazione degli adempimenti;
- maggiori garanzie di tutela della riservatezza dei dati personali dei cittadini.

Audizione del Garante per la protezione dei dati personali

(Martedì 17 luglio 2007)

Il Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha affrontato il tema delle modalità con cui ci si può avvalere delle banche dati come supporto all'attività fiscale dello Stato, in un'ottica rivolta al tema del decentramento fiscale.

Da un lato vi è quindi la tematica che riguarda le modalità di funzionamento delle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, la complessità crescente derivante dal fatto che la stessa anagrafe tributaria svolgerà sempre più un'attività funzionale non solo allo Stato centrale, ma anche al sistema delle autonomie locali.

Sul piano normativo, il Garante ha segnalato come, allo stato attuale, nell'ordinamento italiano si parli di sistema integrato delle banche dati in due diversi contesti: il codice dell'amministrazione digitale e la legge finanziaria per il 2007.

Il Garante ha poi segnalato la necessità di riflettere anche sulle modalità con cui armonizzare questa previsione normativa con quella del codice dell'amministrazione digitale, che prevede anch'esso una nozione analoga di sistema integrato delle banche dati, ma con un riferimento molto più ampio e generale, contrariamente all'altra previsione che è a vocazione specifica.

Nel concreto, si tratta di applicare i sistemi di sicurezza ai sistemi integrati, quindi alle modalità con cui si verificherà l'interscambio tra un unico archivio e una pluralità di soggetti che accederanno per finalità e secondo modalità diverse, individuando gli incaricati del trattamento dati di ciascun soggetto e specificando le regole interne attraverso le quali tali incaricati dovranno operare.

L'auditò ha poi introdotto la tematica che concerne la precisa individuazione dei ruoli dei diversi soggetti già operanti nel settore. Allo stato infatti, la SOGEI si configura come responsabile del trattamento dei dati, essendo il soggetto strumentale attraverso il quale l'anagrafe tributaria opera e al quale fanno riferimento, anche nell'ambito dell'anagrafe tributaria ma non solo, le quattro agenzie del Ministero dell'economia e delle finanze.

In altri termini, è necessario capire chi sia il titolare del trattamento dei dati, posto che il responsabile è sicuramente la SOGEI, stabilendo, in particolare, qual è il ruolo del Dipartimento e delle Agenzie, e verificare chi è il titolare e quale è il flusso dei rapporti che devono intercorrere tra quest'ultimo e il responsabile del trattamento dei dati.

In merito alla anagrafe dei rapporti finanziari, il Garante ha fatto presente di aver chiesto al Dipartimento della Polizia di Stato ragione del numero di soggetti che possono accedere alle informazioni registrate nel CED ed ha segnalato il proprio parere nel quale è specificato che l'accesso deve avvenire sempre previa autorizzazione dell'Agenzia delle entrate, solo per l'esecuzione di indagini finanziarie e purché vi sia un tracciamento specifico di chi ha accesso, proprio per evitare che l'anagrafe dei rapporti diventi una modalità di accesso indiscriminato a qualsiasi posizione finanziaria.

Audizione della Consulta nazionale CAAF

(Martedì 18 settembre 2007)

Il coordinatore della Consulta nazionale dei CAAF ha, in premessa, sottolineato l'importanza di determinare una maggiore stabilità nella normativa fiscale.

Sul tema della «dichiarazione precompilata» è stato posto il problema delle modalità di trasmissione dei dati fiscali al cittadino e all'intermediario da parte dei soggetti detentori di tali informazioni e quindi sostanzialmente di SOGEI.

L'altra questione affrontata è stata la tempistica dell'invio dei modelli ai sostituti di imposta per il conguaglio fiscale. Si tratta di uno dei pas-

saggi più critici di tutto il percorso dell'assistenza fiscale, considerato che in un breve lasso di tempo (5 o 6 giorni) devono essere inviati circa 14 milioni di documenti ai diversi sostituti.

Da questo punto di vista, il ricorso all'elettronica e la configurazione di un sistema di gestione come quello su cui si sta ragionando possono rivelarsi utili, anche se pongono un problema di grande complessità, perché si tratta di intervenire per rafforzare la gestione di informazioni particolarmente delicate per i contribuenti. A titolo di esempio, il coordinatore ha segnalato come nel 2007 si siano determinate gravi difficoltà rispetto alla questione dell'incrocio, del connubio e della convivenza tra fiscalità nazionale e fiscalità locale. In particolare, l'inserimento nella dichiarazione nazionale da un lato dell'ICI e dall'altro dell'acconto dell'addizionale 2007 ha creato una situazione complessa.

È stata rilevata, inoltre, la criticità costituita dalla possibilità per i comuni di decidere le aliquote fino ad una data molto avanzata e la difficoltà di raccolta delle aliquote ICI e delle addizionali in un unico contenitore che possieda i caratteri della ufficialità e della certezza.

Da ultimo, in merito al cosiddetto «modello 730 precompilato», i CAAF si sono dichiarati convinti che un sistema di questo genere non sia suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia con gli assistiti e che esso non sia passibile di tradursi in una potenziale riduzione delle attività.

Sul tema, in sintesi, è stata espressa l'opinione che sebbene sia comprensibile che il tema dell'utilizzo delle banche dati sia talvolta usato per attuare iniziative con impatto di un certo rilievo sotto il profilo dell'immagine, queste rischiano di tradursi poi in un insuccesso, per cui non si determinano sostanziali cambiamenti, a causa dei costi da sostenere per realizzare soluzioni di questo genere.

Il coordinatore si è poi soffermato sul tema dell'assistenza ai contribuenti per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU), sostanzialmente del modello ISEE. Ad oggi, è l'INPS a gestire la banca dati che contiene tutte queste informazioni, che non sono solo di rilevanza reddituale ma anche «sociale», dato che attraverso di esse l'ente erogatore concede vantaggi di diversa natura, da quelli economici a quelli relativi all'accesso ad altre tipologie di agevolazioni. Sul punto, sono state espresse riserve sull'opportunità di accentrare, in questo modo, in un unico soggetto tutta una serie di informazioni che hanno una valenza non solo fiscale ma anche di socialità; i dubbi si appuntano sulla eccessiva concentrazione di elementi di natura e finalità diverse.

Audizione del Direttore dell'Agenzia del territorio

(Mercoledì 10 ottobre 2007)

Il direttore dell'Agenzia del territorio ha messo in evidenza come i servizi gestiti dall'Agenzia, sia quello del catasto che quello della pubblicità immobiliare, risultino sempre più virtualizzati nell'ottica sia della

semplificazione che per liberare risorse da lavori di *routine* e destinarle ad altre attività indispensabili per una più decisiva azione fiscale.

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

Anche il cittadino ha ora la possibilità, che si aggiunge all'introduzione della gratuità per le visure catastali, di accedere per via telematica alle visure stesse o alle ispezioni ipotecarie.

L'amministrazione del catasto costituisce pertanto, anche se non è sempre sufficientemente percepito all'esterno, un caso interessante nel panorama nazionale, essendo passata dall'essere sommersa da arretrati cartacei, conseguenti ai condoni edilizi degli anni '80-90, all'essere all'avanguardia nell'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche a supporto dell'innovazione del rapporto con l'utenza e con le altre amministrazioni grazie anche all'impegno del *partner* tecnologico SOGEI.

Un impegno prioritario dell'Agenzia, sin dalla sua costituzione nel 2001, è stato quello di qualificare le banche dati.

È inoltre di grande importanza la realizzazione della migrazione di tutte le applicazioni della gestione delle banche dati in architettura web, iniziata nel 2004. Un'analoga operazione è in corso per la pubblicità immobiliare. Queste attività, a cui ci si è dedicati in via prioritaria, hanno consentito da circa due anni a questa parte di dedicarsi al problema della qualità del dato.

Allo stesso modo è stata data piena assicurazione per quel che riguarda il piano della qualità che sta dando risultati significativi. È stato altresì individuato un indicatore sintetico della qualità delle banche dati, che è notevolmente incrementato dalla nascita dell'Agenzia.

Per quanto riguarda il tema del decentramento, il direttore dell'Agenzia ha ricordato che la legge finanziaria del 2007 ha introdotto meccanismi che consentono di correggere il decreto legislativo del 1998. Sono stati individuati strumenti pragmatici per affrontare le rilevanti problematiche costituite dal trasferimento dell'attività dei 103 uffici provinciali del territorio a 8.000 comuni. I problemi organizzativi possono essere affrontati attraverso gli strumenti introdotti dalla finanziaria e il primo decreto attuativo (quello del 14 giugno, pubblicato il 5 luglio) ha individuato, a valle di un rilevante lavoro di approfondimento tra tutti i soggetti coinvolti, le prime soluzioni.

Il decentramento costituisce pertanto una scelta ormai consolidata mediante la quale la realtà dell'attività catastale si avvicina con più efficacia al territorio, in quanto il comune, che già dispone di ampia documentazione edilizia, mediante la gestione diretta del catasto può più agevolmente svolgere i propri compiti in merito alle singole realtà immobiliari.

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 SOGEI, 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.