

complete, aggiornate e pertinenti, indispensabili per l'espletamento dell'attività di riscossione."

Con la medesima nota del 26 giugno 2012 Equitalia S.p.A. ha inoltre chiesto di prorogare di un anno, fino al 30 giugno 2013, il termine entro il quale dovrà adeguarsi alle prescrizioni di cui al citato punto 8 lett. b) del provvedimento del 7 ottobre 2009, precisando a tal fine che: a) i tempi di progettazione e di avvio della fase sperimentale dei sistemi applicativi di supporto alle attività di controllo, sono stati fortemente influenzati dalla rivisitazione dell'infrastruttura tecnologica operata dalla SOGEI; b) a seguito della recente definizione dell'attività di consolidamento del sistema informatico, a marzo del corrente anno è stata avviata una specifica linea progettuale tesa alla valutazione e alla successiva introduzione di soluzioni applicative di mercato destinate alle attività di controllo che, affiancate agli strumenti già disponibili presso le strutture di *audit* del gruppo, consentiranno di perfezionare il monitoraggio sull'accesso ai dati dei sistemi introducendo tecniche basate sull'analisi statistica delle transazioni eseguite dagli utenti; c) il percorso, che proseguirà parallelamente ai consolidati programmi di *audit* riguardanti il tema della protezione dei dati personali, prevede la scelta degli strumenti, prosegue con le attività di installazione e configurazione dei prodotti individuati e con la definizione della sequenza delle aree di processo da coprire, l'impostazione delle griglie di monitoraggio, il raffinamento delle soglie di allarme, fino a consentire il raggiungimento dell'obiettivo dell'esercizio effettivo del monitoraggio statistico richiesto; d) tale percorso sarà attuato per gradi, a partire dai processi di riscossione ritenuti maggiormente rilevanti, fino ad ottenere la copertura totale dei processi di riscossione. Ciò consentirà di ottenere i primi risultati parziali già dalla fine del corrente anno; e) eventuali risultati parziali in ordine alla predisposizione di procedure di controllo che dovessero essere raggiunti precedentemente alla nuova scadenza richiesta, saranno comunicati tempestivamente al Garante.

Al riguardo, il Garante, sulla base del descritto complesso riassetto organizzativo del gruppo Equitalia, delle modifiche normative intervenute a regolare la materia della riscossione, delle rilevanti attività di interesse pubblico effettuate, nonché dello stato di avanzamento delle procedure che Equitalia S.p.A. ha rappresentato di aver posto già in essere, ha ritenuto di poter aderire alla richiesta di Equitalia S.p.A., prorogando quindi fino al 30 giugno 2013 il termine del provvedimento del 7 ottobre 2009 di cui al punto 8, lett. b).

15.3. Comunicazione dei dati contabili all'anagrafe tributaria da parte di banche e operatori finanziari: parere all'Agenzia delle entrate sulle modalità di trasmissione e di conservazione dei dati.

Il 17 aprile 2012 il Garante ha espresso il parere sullo schema di provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate riguardante le modalità con le quali le banche devono comunicare a fini di controllo fiscale all'Agenzia le informazioni relative ai conti correnti bancari (saldo iniziale e finale, importi totali degli accrediti e degli addebiti delle numerose tipologie di operazioni effettuate), indicando le misure di sicurezza necessarie alla protezione dei dati dei cittadini italiani [doc. *web* n. 1886775].

Al riguardo, il Garante, pur evidenziando che non è in discussione l'esigenza per l'Amministrazione finanziaria di disporre delle informazioni necessarie per l'azione di contrasto all'evasione fiscale, ha, tuttavia, rilevato che l'ingente flusso di dati e la loro concentrazione presso un unico soggetto rende indispensabili misure di sicurezza di

natura tecnica ed organizzativa particolarmente rigorose, sia per la trasmissione dei dati, sia per la loro conservazione.

L'Autorità ha dunque chiesto all'Agenzia delle entrate di integrare lo schema di provvedimento del Direttore con una dettagliata serie di misure di sicurezza. In particolare, gli operatori finanziari e le banche dovranno: a) adottare meccanismi di cifratura durante tutti i passaggi interni; b) limitare l'accesso ai file ad un numero ristretto di incaricati; c) aggiornare costantemente i sistemi operativi e i software antivirus e antintrusione; d) prevedere solo in forma cifrata l'eventuale conservazione dei dati. L'Agenzia delle entrate, da parte sua, dovrà predisporre canali telematici adeguati alla comunicazione di un'elevata quantità di dati, privilegiando l'interconnessione diretta con i sistemi informativi di banche e istituti finanziari e preoccupandosi di fornire agli operatori finanziari indicazioni e accorgimenti per la predisposizione dei file da inviare.

I tempi di conservazione dei dati presso l'Anagrafe tributaria dovranno essere specificati e, una volta scaduti, dovrà essere prevista la cancellazione automatica.

A margine del parere, riferito unicamente alle modalità di comunicazione, nonché delle misure di sicurezza per la trasmissione e la conservazione dei dati, il Garante ha ritenuto opportuno evidenziare che lo schema di provvedimento prevede la raccolta massiva dei dati contabili (saldi iniziali e finali del rapporto finanziario e dati aggregati delle movimentazioni con l'evidenza del dare e avere) relativi a tutta la platea di soggetti titolari di rapporti già censiti nell'archivio dei rapporti finanziari, al fine di classificare l'intera popolazione in base al rispettivo rischio di evasione. Alla luce di quanto stabilito nello schema, infatti, la raccolta di tali dati riferiti alla totalità dei contribuenti è finalizzata unicamente all'elaborazione con procedure centralizzate delle liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione, secondo i criteri che dovranno essere successivamente individuati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia (articolo 11, comma 4, del citato decreto legge). Le posizioni, così individuate, saranno segnalate per l'avvio delle attività di controllo fiscale.

In tale quadro, pertanto, il Garante ha sottolineato che l'individuazione di criteri astratti volti ad analizzare il comportamento del contribuente, soprattutto laddove effettuati sulla base di numerose tipologie di dati presenti in anagrafe tributaria, presenta rischi specifici per i diritti fondamentali e la libertà, nonché la dignità degli interessati, che richiedono la previsione di adeguate garanzie, fermo restando il divieto di adottare atti o provvedimenti amministrativi fondati unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato (si vedano, al riguardo, gli articoli 14 e 17 del Codice).

Il Garante quindi, considerati i predetti rischi che comporta una siffatta attività di classificazione del contribuente, ha ritenuto necessario che l'Agenzia sottoponga a questa Autorità ai fini di una verifica preliminare il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate con il quale saranno definiti i criteri per l'elaborazione delle liste al fine di individuare eventuali misure e accorgimenti idonei a garantire l'applicazione dei principi in materia di protezione dei dati personali, fermo restando l'obbligo di notificazione al Garante prevista dall'articolo 37, comma 1, lett. d), del Codice.

15.4. Accesso da parte dei comuni alle banche dati e trasmissione delle dichiarazioni dei contribuenti ai fini della partecipazione all'accertamento fiscale e contributivo.

Sempre in data 17 aprile 2012 l'Autorità ha dato parere favorevole ad un altro schema di provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate riguardante le modalità tecniche di accesso da parte dei Comuni alle banche dati e di trasmissione delle dichiarazioni dei contribuenti ai fini della partecipazione dei Comuni stessi all'accertamento fiscale e contributivo. Lo schema individua, in particolare, le ulteriori materie per le quali i comuni partecipano all'accertamento.

Al riguardo, l'Autorità ha richiesto l'adozione di misure tecniche e organizzative a protezione dei dati dei cittadini, e l'integrazione dello schema con la definizione, in particolare, delle modalità di accesso alle banche dati dell'Agenzia del territorio e dell'INPS. Limitatamente a questo aspetto, il Garante ha chiesto che lo schema gli venga nuovamente sottoposto [doc. web n.1886825].

15.5. Trasmissione all'Agenzia delle entrate, a fini di controllo fiscale, delle informazioni contabili relative ai conti correnti (saldo iniziale e finale, importi totali degli accreditati e degli addebiti) e ai rapporti finanziari per la cosiddetta comunicazione integrativa annuale.

Il 15 novembre 2012 il Garante ha espresso il parere sullo schema di provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate che stabilisce le modalità con le quali gli operatori finanziari dovranno trasmettere all'Agenzia, a fini di controllo fiscale, le informazioni contabili relative ai conti correnti (saldo iniziale e finale, importi totali degli accreditati e degli addebiti) e ai rapporti finanziari per la cosiddetta "comunicazione integrativa annuale".

Nella predisposizione dello schema l'Agenzia ha tenuto conto delle osservazioni e delle richieste avanzate dall'Autorità, nel precedente parere del 17 aprile 2012, finalizzate all'adozione da parte dell'Agenzia di più elevate misure di sicurezza a protezione dei dati dei contribuenti, considerata l'enorme concentrazione di informazioni presso l'Anagrafe tributaria e il potenziale di rischio difficilmente riscontrabile in un ordinario esercizio dell'attività finanziaria o bancaria.

Il nuovo schema prevede così che i dati vengano trasmessi attraverso una nuova infrastruttura, il "Sistema di interscambio" (SID), e non più con il servizio ENTRATEL inizialmente individuato. Il nuovo sistema consente di realizzare procedure di trasmissione totalmente automatizzate. Banche e operatori finanziari dovranno utilizzare due sistemi alternativi di intercambio informatizzato con il SID: o mediante un server FTP, cioè un "nodo" di colloquio con l'Agenzia, o mediante il servizio di Posta elettronica certificata (PEC), utilizzabile in caso di *file* di piccole e medie dimensioni.

La predisposizione dei *file* da trasmettere all'Agenzia è previsto che sia effettuata esclusivamente dall'operatore finanziario che non potrà avvalersi di intermediari fiscali e dovrà utilizzare meccanismi automatizzati di estrazione, composizione, compressione e cifratura. Il *file* cifrato dovrà essere conservato nei nodi FTP per il tempo strettamente necessario allo scambio dei dati.

Come richiesto dal Garante, il provvedimento definisce anche il periodo di conservazione dei dati che non potrà superare i 6 anni, allo scadere dei quali le informazioni saranno automaticamente cancellate.

Il Garante, nell'esprimere il parere favorevole sullo schema, ha chiesto all'Agenzia di adottare alcune misure di sicurezza, prevedendo innanzitutto che il protocollo FTP utilizzato per l'intercambio dei dati sia cifrato. L'Autorità ha, inoltre, individuato le misure e gli accorgimenti che l'Agenzia e gli operatori finanziari,

chiamati a svolgere un ruolo rilevante nella messa in sicurezza del nuovo canale di trasmissione, dovranno adottare al fine di minimizzare i rischi di accessi abusivi e trattamenti non consentiti. Nel prescrivere queste misure, il Garante ha tenuto conto delle esigenze dei piccoli operatori che non riescono ad automatizzare completamente la procedura di estrazione e invio.

L'Autorità, visto l'attuale stato di avanzamento della realizzazione del SID, si è comunque riservata di verificare nel dettaglio il completamento delle funzionalità della nuova infrastruttura informatica, anche prima della messa in esercizio.

Da ultimo, per quanto riguarda il provvedimento del Direttore dell'Agenzia con il quale saranno individuati i criteri per la formazione delle liste selettive dei contribuenti a maggior rischio di evasione, l'Agenzia ha dichiarato che sarà sottoposto preventivamente al Garante. La procedura di verifica preliminare dovrà comunque essere prevista per ogni ulteriore utilizzo dei dati collegato ad altre finalità (ad esempio, i controlli ISEE) (doc. *web* n. 2099774).

16. CONCLUSIONI

La Commissione nello svolgimento di questa indagine conoscitiva ha acquisito una conoscenza dettagliata e approfondita del complesso delle banche dati che formano il Sistema informativo della fiscalità e di molte delle altre banche dati esterne, che pure concorrono con i dati in esse contenuti ad alimentare le prime, fornendo in alcuni casi informazioni cruciali per il funzionamento del sistema stesso.

Si pensi, a questo riguardo, ai dati anagrafici della banca dati INA-SAIA gestita dal Ministero dell'interno o ai data base gestiti dall'INPS, che, attraverso l'incrocio dei loro dati con quelli dell'anagrafe tributaria pure concorrono in misura determinante al contrasto dell'evasione contributiva e fiscale. Analoga rilevanza assumono anche le banche dati gestite dagli enti locali e dalle società da essi partecipate che, ad esempio, nella gestione di servizi quali quelli della raccolta rifiuti, curano anche l'attività di accertamento e riscossione della tariffa rifiuti, e in relazione alla quale è determinante la possibilità di acquisire le necessarie informazioni nelle banche dati dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia del territorio per quanto riguarda i dati sul proprietario, sull'immobile o sulla sua superficie.

Nonostante i grandi progressi fin qui compiuti sul piano dell'informatizzazione, restano, dunque, ancora alcuni nodi operativi da sciogliere, al fine di poter utilizzare pienamente le possibilità offerte dalle nuove tecnologie. Il contrasto all'evasione/elusione fiscale richiede, infatti, la massima circolarità delle informazioni fra i diversi enti che a vario titolo intervengono nei processi correlati.

Tutti i soggetti della pubblica amministrazione, così come auspicato dal Codice dell'Amministrazione digitale, debbono impegnarsi in un processo di digitalizzazione coordinato e condiviso dell'azione amministrativa, che presuppone una modifica dei processi di servizio riformulati alla luce delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Dall'analisi del complesso delle banche dati dell'anagrafe tributaria e dei relativi flussi informativi sono, tuttavia, emerse ancora talune anomalie, che non consentono un efficace e ottimale funzionamento del sistema e che, come visto, attengono essenzialmente alla mancanza di criteri omogenei nella raccolta e classificazione dei dati da parte dei diversi enti che gestiscono le banche dati che concorrono ad alimentare l'anagrafe tributaria o le altre banche dati esterne.

A questo proposito, va sottolineato, come evidenziato in più parti del presente documento, che molti sforzi e passi in avanti in questa direzione sono stati certamente compiuti. E in questo senso vanno anche alcuni recenti interventi normativi che hanno previsto l'istituzione di un'anagrafe nazionale della popolazione residente o l'archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici. Alcune delle stesse amministrazioni interessate hanno adottato circolari o altri provvedimenti interni con cui si è cercato di risolvere alcuni dei problemi che quotidianamente incontra chi è chiamato ad alimentare direttamente o indirettamente queste banche dati.

La Commissione ritiene, tuttavia, che ulteriori sforzi debbano essere fatti per pervenire alla definizione di criteri univoci per l'immissione dei dati. Criteri che dovrebbero essere rispettati rigorosamente da tutti coloro che gestiscono o concorrono ad alimentare le banche dati contenenti informazioni rilevanti per il sistema della fiscalità.

In tal senso, sarebbe forse auspicabile un intervento normativo, non necessariamente da attuare con norme di rango primario, che definisca una volta per tutte criteri omogenei che regolino l'immissione dei dati e ai quali dovrebbero attenersi

tutti gli enti sia nella progettazione delle banche dati, sia nella loro gestione. Anzi, proprio un'attenta realizzazione della prima fase, che osservi i criteri definiti normativamente, potrebbe essere di per sé sola sufficiente a limitare eventuali disomogeneità nei dati. Un analogo intervento normativo potrebbe essere necessario anche per facilitare la verifica delle partite IVA e ridurre le frodi in questo ambito. Si dovrebbe cioè consentire all'Agenzia delle entrate, analogamente a quanto reso possibile per la verifica del codice fiscale dal decreto legge n. 78 del 2010, di rendere disponibile con un servizio a libero accesso la verifica delle partite IVA, fornendo un riscontro sullo stato di attività e sui dati identificativi del soggetto titolare.

Un contributo verso una maggiore omogeneità delle informazioni potrebbe anche essere fornito dalle convenzioni di cooperazione informatica da stipulare soprattutto tra le Agenzie fiscali e gli enti gestori di banche dati esterne, ma contenenti informazioni rilevanti per il sistema della fiscalità ovvero che debbono necessariamente "scambiare" informazioni con le banche dati dell'Amministrazione finanziaria. Con tali convenzioni potrebbero anche essere definite, oltre alle modalità di utilizzo dei dati, le regole per la loro immissione indispensabili ad assicurarne l'omogeneità.

Un altro ambito in cui pure uno sforzo ulteriore sarebbe necessario è quello della formazione del personale e, in particolare, sia di quello chiamato ad immettere i dati, anche se questa funzione dovrebbe divenire sempre più residuale, sia di quello che dovrebbe utilizzare le informazioni, anche attraverso il loro incrocio.

In relazione a ciò, la Commissione ha rilevato che la semplice fornitura o messa a disposizione di una banca dati non desta interesse, né porta a benefici immediati in termini di maggiori controlli e di contrasto all'evasione, se le informazioni vengono "parcheggiate" e non direttamente utilizzate da un processo automatizzato.

La Commissione ritiene anche che le banche dati di cui l'Amministrazione finanziaria oggi dispone siano già sufficienti e che con gli ultimi provvedimenti adottati dagli Esecutivi che si sono succeduti negli ultimi due anni siano anche più che sufficienti le informazioni di cui essa dispone. In futuro, quindi, non dovrebbero essere più previste nuove trasmissioni di dati verso il sistema dell'anagrafe tributaria, mentre dovrà essere decisamente potenziata la capacità di gestire e utilizzare efficacemente queste informazioni nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Vi sono, quindi, le condizioni per una semplificazione del sistema e dei relativi adempimenti, giacché in futuro dovrebbe essere sufficiente che, analogamente a quanto si verifica in ambito doganale con lo Sportello Unico, un'informazione debba essere fornita all'Amministrazione finanziaria una sola volta, essendo poi un preciso onere di chi ha ricevuto quel dato assicurarne la massima circolarità, nell'ambito di processi quanto più possibile automatizzati. In questo modo, oltre ad una maggiore efficienza nel contrasto all'evasione fiscale, si realizzerebbero anche importanti risparmi economici per il sistema nel suo complesso, riducendo adempimenti e trasferimenti di dati da soggetti esterni. Così se, a seguito di un accertamento svolto dall'Agenzia del territorio varia la rendita catastale di un immobile, il sistema dovrebbe automaticamente ricalcolare l'IMU dovuta e inviare al cittadino la relativa comunicazione.

Occorre, dunque, sviluppare sistemi che ottimizzino e semplifichino le attività degli enti coinvolti e che migliorino la qualità e la tempestività dei dati acquisiti.

Nell'esperienza, infatti, l'accesso a basi di dati non sembra garantire che le stesse siano utilizzate per aumentare la capacità di controllo delle pubbliche amministrazioni e per migliorare la qualità del servizio erogato al cittadino. I risultati migliori si sono, infatti, ottenuti proprio in quei casi nei quali progetti di innovazione

dei processi, sono stati condivisi tra più Amministrazioni, così da realizzare sistemi di cooperazione applicativa, che consentono di condividere informazioni e basi di dati, attraverso l'integrazione dei processi di competenza. D'altra parte, il grado di utilizzo delle informazioni è direttamente proporzionale alla loro fruibilità, che diviene massima qualora i processi automatizzati si integrino nei processi di gestione.

In conclusione, la Commissione ritiene che debbano essere valutate, anche a livello legislativo, tutte le iniziative che possano rafforzare la collaborazione tra tutte le Amministrazioni interessate, anche attraverso un ulteriore rafforzamento delle strutture informatiche e delle interoperabilità tra le banche dati.