

---

**XVI LEGISLATURA**

---

Doc. **XVII-bis**  
n. 8

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

*(composta dai deputati: Leo, Presidente: Nizzi, segretario: Fogliardi, Forcolin e Villecco Calipari e dai senatori: D'Ubaldo, Vicepresidente: Barbolini, Costa, De Angelis, De Toni, Germontani)*

*nella seduta del 20 dicembre 2012*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*deliberata nella seduta del 17 dicembre 2008*

SU

**L'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA  
DEL FEDERALISMO FISCALE**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

---

*Trasmesso alle Presidenze il 20 dicembre 2012*

---

**PAGINA BIANCA**

**INDICE**

1. Premessa .....	<i>Pag.</i>	9
2. Lo svolgimento dell'indagine conoscitiva .....	»	13
3. L'anagrafe tributaria nella legge di delega sul federalismo fiscale .....	»	15
4. Il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) .....	»	17
4.1. Le banche dati del SIF .....	»	17
4.1.1. Le banche dati del Dipartimento delle finanze .....	»	17
4.1.2. Le banche dati dell'Agenzia del demanio ...	»	22
4.1.3. Le banche dati dell'Agenzia delle dogane ..	»	25
4.1.4. Le banche dati di Equitalia S.p.A. – Agenti della Riscossione .....	»	30
4.1.5. Le banche dati di Equitalia S.p.A. – Equitalia Giustizia .....	»	32
4.1.6. Le banche dati di Equitalia S.p.A. – Equitalia Servizi .....	»	33
4.1.7. Le banche dati della Scuola Superiore Economia e Finanze (SSEF) .....	»	33
4.1.8. Le banche dati dell'Agenzia del territorio .....	»	34
4.1.9. Le banche dati dell'Agenzia delle entrate .....	»	37
4.1.10. Le banche dati dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato .....	»	41
5. La qualità dei dati immessi nelle banche dati .....	»	45
5.1. Il codice fiscale .....	»	46
5.1.1. Ipotesi di possibile revisione della struttura del codice fiscale .....	»	49

5.2. I dati sulle persone fisiche e il loro allineamento con le anagrafi comunali .....	Pag.	51
5.3. L'attività dell'Agenzia delle entrate per il miglioramento della qualità dei dati sulle persone fisiche .....	»	54
5.4. I dati sui contribuenti IVA e il loro allineamento con il registro delle imprese .....	»	58
5.5. La normalizzazione degli indirizzi contenuti nelle banche dati .....	»	60
5.5.1. L'istituzione dell'Archivio Nazionale degli Stradari e dei numeri Civici .....	»	61
5.6. L'integrazione delle banche dati. L'utilizzo dell' <i>Extensible Markup Language (XML)</i> .....	»	65
6. Le attività e i servizi del Dipartimento delle finanze .....	»	67
6.1. La gestione del Sistema Informativo della Fiscalità – linee di intervento 2009-2012 .....	»	67
6.2. La <i>governance</i> del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) .....	»	67
6.3. L'interoperabilità nell'ambito del SIF .....	»	68
6.4. Le regole di « cooperazione informatica » .....	»	70
6.5. La banca dati immobiliare integrata .....	»	70
6.6. Il Portale del Federalismo Fiscale .....	»	72
7. Le attività e i servizi dell'Agenzia delle entrate .....	»	76
7.1. L'Agenzia delle entrate e il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) .....	»	76
7.2. La cooperazione informatica con l'Agenzia delle entrate .....	»	77
7.2.1. Il catalogo dei servizi di cooperazione informatica .....	»	78
7.2.2. La base dati di interesse nazionale .....	»	80
7.2.3. Gli obblighi di comunicazione all'Agenzia degli operatori bancari e finanziari .....	»	81
7.3. Le convenzioni di cooperazione informatica .....	»	83
7.3.1. I servizi a disposizione delle regioni .....	»	85
7.3.2. I servizi a disposizione dei comuni .....	»	85
7.4. Le attività dell'Agenzia nel contrasto all'evasione fiscale .....	»	87
7.4.1. L'archivio dei rapporti finanziari .....	»	90

7.5. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali .....	Pag.	92
7.6. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto .....	»	94
7.7. XBRL: la raccolta di dati e il <i>reporting</i> finanziario .....	»	95
7.8. La tracciabilità dei pagamenti e le restrizioni all'uso del contante .....	»	96
7.8.1. La limitazione dell'uso del contante e la promozione degli strumenti di pagamento elettronico .....	»	97
7.9. L'accertamento sintetico dei redditi e il nuovo redditometro .....	»	98
8. Le attività e i servizi dell'Agenzia del territorio .....	»	102
8.1. Il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia ..	»	102
8.2. I rapporti dell'Agenzia con gli altri soggetti dell'Amministrazione finanziaria .....	»	102
8.2.1. Il rapporto con l'Agenzia delle entrate. Il reciproco accesso alle banche dati gestite ..	»	102
8.2.2. I procedimenti interamministrativi. Il modello di dichiarazione unica di successione e di voltura catastale .....	»	105
8.2.3. I servizi predisposti dall'Agenzia per la Guardia di finanza e per Equitalia S.p.A. ..	»	106
8.2.4. I « dialoghi tra le banche dati » .....	»	107
8.3. I rapporti dell'Agenzia con gli enti territoriali .	»	108
8.3.1. Il sistema di interscambio e il Portale per i comuni .....	»	109
8.3.2. La gestione partecipata con i comuni di funzioni statali .....	»	112
8.4. Le attività ad « alta valenza fiscale » svolte dall'Agenzia .....	»	113
8.4.1. Gli immobili che non risultano dichiarati al Catasto (cosiddetti « immobili fantasma ») .	»	113
8.4.2. L'attribuzione di una superficie convenzionale alle unità immobiliari prive di planimetria catastale ai fini della TARES .	»	115
8.5. L'Anagrafe Immobiliare Integrata .....	»	115

8.5.1. I sottosistemi dell'Anagrafe Immobiliare Integrata: la Banca Dati Integrata e il Sistema Integrato del Territorio .....	Pag.	117
8.5.2. Il piano di attivazione dei nuovi servizi .	»	119
8.6. Il contrasto all'evasione ed elusione fiscale in campo immobiliare .....	»	120
8.7. Il pagamento dei servizi telematici erogati dall'Agenzia tramite bonifico <i>on-line</i> .....	»	123
9. Le attività e i servizi dell'Agenzia delle dogane .....	»	124
9.1. Il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia ..	»	124
9.2. La digitalizzazione ad assetto dinamico delle dogane .....	»	124
9.2.1. Lo Sportello Unico Doganale .....	»	126
9.2.2. Il « Trovatore » .....	»	127
9.2.3. Il « Preclearing » .....	»	129
9.3. Il percorso ad ostacoli per una dogana comunitaria .....	»	129
9.4. Accise: dalla telematizzazione alla digitalizzazione .....	»	129
9.5. Integrazione dei processi e delle banche dati ...	»	131
9.6. La dichiarazione in dogana di valori imponibili non veritieri al momento dell'importazione .....	»	133
9.6.1. Gli ambiti internazionali di intervento, le distorsioni di flusso da un paese all'altro dell'Unione europea, l'analisi dei valori medi e delle quantità importate .....	»	133
10. L'attività della Guardia di finanza .....	»	137
10.1. L'utilizzo dell'anagrafe tributaria nell'azione di <i>intelligence</i> , di controllo economico del territorio e di analisi del rischio .....	»	137
10.2. Le indagini finanziarie per via telematica .....	»	143
10.3. L'immissione da parte della Guardia di finanza di dati nell'anagrafe tributaria .....	»	144
10.4. L'azione di contrasto all'evasione fiscale .....	»	145
11. Gli enti locali e le banche dati dell'anagrafe tributaria .....	»	148
11.1. Le modalità di accesso degli enti locali ai dati dell'anagrafe tributaria .....	»	148

11.2. L'implementazione del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati riferiti alla gestione dei tributi territoriali .....	Pag. 149
11.3. Condivisione con le Regioni e gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi .	» 149
11.3.1. Gli strumenti a supporto del governo dei tributi .....	» 150
12. L'attività di accertamento e riscossione dei tributi locali .....	» 156
12.1. Il quadro normativo .....	» 156
12.2. Il contenzioso tra enti locali e società private .....	» 159
12.2.1. La vicenda di Tributi Italia SpA .....	» 159
12.2.2. La vicenda di GEMA SpA .....	» 161
12.3. Un'ipotesi di soluzione normativa .....	» 161
13. Il patrimonio informativo dell'INPS .....	» 163
13.1. La collaborazione dell'INPS con l'Agenzia delle entrate .....	» 163
13.2. L'accesso alle informazioni sul reddito .....	» 164
13.3. Le verifiche sul reddito .....	» 166
13.4. Le prestazioni a sostegno del reddito e il controllo delle dichiarazioni ISEE .....	» 167
14. Le carte elettroniche .....	» 169
14.1. La Carta d'Identità Elettronica .....	» 169
14.2. La Tessera Sanitaria e la Carta Nazionale dei Servizi .....	» 169
15. Le garanzie per i contribuenti .....	» 171
15.1. L'accesso ai dati personali mediante una nuova classe di <i>web services</i> .....	» 173
15.2. Gli accertamenti del Garante sul trattamento dei dati personali effettuato a fini di riscossione a mezzo ruolo .....	» 174
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 .....	» 177

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 .....	<i>Pag.</i> 178
15.5. Trasmissione all'Agenzia delle entrate, ai fini di controllo fiscale, delle informazioni contabili relative ai conti correnti (saldo iniziale e finale, importi totali degli accrediti e degli addebiti) e ai rapporti finanziari per la cosiddetta « comunicazione integrativa annuale » .....	» 179
16. Conclusioni .....	» 181

## 1. PREMESSA

L’indagine conoscitiva sull’anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale è stata deliberata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull’anagrafe tributaria nella seduta del 17 dicembre 2008 allo scopo, da un lato, di procedere ad una ricognizione dei rapporti tra il sistema di gestione dell’anagrafe tributaria e le amministrazioni locali nella prospettiva delineata dal disegno di legge di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, e, dall’altro, di approfondire le modalità di utilizzo nel contrasto all’evasione fiscale delle banche dati che compongono il sistema dell’anagrafe tributaria da parte sia dell’amministrazione finanziaria, sia degli enti locali.

La Commissione ritiene, infatti, che il sistema di banche dati dell’anagrafe tributaria possa rivestire un ruolo fondamentale nel facilitare l’azione di contrasto all’evasione fiscale, a condizione però che vengano meno le criticità che ancora oggi persistono per un loro ottimale utilizzo e per il cui superamento è richiesto uno sforzo ulteriore di tutte le amministrazioni interessate.

Indubbiamente da quando questa Commissione ha approvato, nel luglio 2009, dopo circa un anno dal suo insediamento, il documento conclusivo dell’indagine conoscitiva su “L’anagrafe tributaria nel contrasto all’evasione fiscale” (Doc. XVII-bis, n. 1), importanti passi in avanti sono stati compiuti in molti settori dell’Amministrazione finanziaria centrale.

In questo documento conclusivo che la Commissione di vigilanza sull’anagrafe tributaria rimette all’attenzione delle Camere dopo oltre tre anni di lavoro, si cercherà innanzitutto di dare conto dei progressi che vi sono stati tra il luglio 2009 e il 2012, fornendo una rappresentazione quanto più possibile completa dell’architettura del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), che costituisce il nucleo informatico centrale cuore dell’anagrafe tributaria.

Preliminarmente si procederà, dunque, ad una ricostruzione di questo sistema attraverso l’individuazione delle banche dati che ne fanno parte e dei soggetti pubblici e privati che concorrono ad alimentarne. E’ compito delle strutture della fiscalità, titolari dei dati del SIF, dare indicazioni univoche a tutti i soggetti pubblici e privati che concorrono ad alimentare il sistema, affinché possa essere assicurato l’interscambio dei dati secondo regole normative, tecnologiche e di *privacy* univoche.

La Commissione registra ancora delle difficoltà anche in relazione alle strutture degli enti locali preposti alla gestione dei tributi locali, e soprattutto sulla loro effettiva capacità di sviluppare e gestire autonomamente, se non altro almeno sotto il profilo dimensionale, autonome banche dati per i tributi propri ovvero per concorrere al recupero dell’evasione di quelli statali.

La tematica dell’accesso ai dati dell’anagrafe tributaria e della loro condivisione tra i vari livelli di governo è stata affrontata nell’ambito del SIF sotto tre aspetti: condivisione con le regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti in anagrafe tributaria; implementazione del patrimonio informativo dell’anagrafe tributaria con i dati mancanti che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali; condivisione con le Regioni e gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi.

E’ stato rilevato come la condivisione con gli enti territoriali delle banche dati che compongono il sistema informativo della fiscalità potrebbe non essere sufficiente di per sé a garantire a Regioni ed enti locali l’effettiva capacità di gestire e governare i tributi di propria competenza.

Sono, infatti, già da tempo in essere diverse modalità di accesso degli enti territoriali all'anagrafe tributaria, quali, ad esempio: a) l'accesso puntuale, attivo per regioni e comuni, con la visualizzazione della situazione fiscale e reddituale di un singolo soggetto residente nel territorio di competenza, attraverso servizi offerti dal sistema di interscambio tra anagrafe tributaria ed enti locali (Punto Fisco/SIATEL – Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali – Agenzia delle entrate); b) la fornitura massiva dei dati delle dichiarazioni annuali dei redditi, resi disponibili a regioni e comuni dall'Agenzia delle entrate relative ai soggetti con domicilio fiscale o sede legale nel territorio di competenza; c) la fornitura periodica ai comuni, da parte dell'Agenzia del territorio, di dati sugli immobili trasmessi attraverso uno specifico sistema d'interscambio (SISTER – Sistema Interscambio Territorio – Agenzia del territorio).

Nonostante queste possibilità di accesso al patrimonio di dati dell'anagrafe tributaria siano attive già da qualche anno, si è rilevato che un numero elevato di enti territoriali (in prevalenza i comuni più piccoli, ma anche alcuni enti di maggiore dimensione) non utilizzano le informazioni rese disponibili. Come detto, molti enti non dispongono né delle risorse finanziarie per sviluppare proprie soluzioni informatiche per l'elaborazione dei dati tributari acquisiti, né delle professionalità adeguate per gestire e governare i tributi di propria competenza.

È quindi importante tener ben presente che per ovvie ragioni di carenza di risorse la spesa per l'informatica nei comuni è oggetto oggi di accurata valutazione e la preferenza è data, ovviamente, ai pacchetti applicativi *standard* che gestiscono i tributi di competenza, assai meno costosi di programmi *ad hoc* utili ad effettuare elaborazioni con i dati forniti dalle Agenzie fiscali.

Oltre al problema della condivisione vi è un'altra esigenza importante, quella di avviare e portare a regime un effettivo scambio bidirezionale per completare il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati più significativi che si originano nella gestione fiscale delle realtà territoriali.

Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante proprio nel momento in cui si procede all'attuazione del federalismo fiscale che deve essere governato anche per garantire allo Stato la massima visibilità di quello che accade nel Paese che, non si deve dimenticare, rimane comunque uno Stato unitario la cui contabilità deve essere, nella prospettiva del federalismo fiscale, ancora più trasparente.

Se si vuole consentire l'accesso alle banche dati dell'anagrafe tributaria da parte degli enti locali, in modo tale che essi possano utilizzare i medesimi dati che sono a disposizione delle strutture della fiscalità, occorre individuare procedure che consentano di garantire la riservatezza delle informazioni acquisite. Se gli enti locali, infatti, hanno una compartecipazione ad un tributo ovvero hanno un tributo proprio che dipende da imposte erariali, essi hanno l'interesse ad accedere a questa banca dati, sia per quantificare il gettito in termini di programmazione delle risorse disponibili, sia anche per acquisire elementi informativi per la lotta all'evasione fiscale. Regioni ed enti locali dovranno dunque disporre di strumenti adeguati, che colloquino tra loro e con la banca dati dell'anagrafe tributaria, anche in convenzione con le strutture della fiscalità, così da poter leggere questi dati e trarne le conseguenze.

Da alcune audizioni svolte è anche emerso come sarebbe importante per regioni ed enti locali avere la possibilità di accedere al sistema di costruzione degli studi di settore elaborati da SOSE. Se si dovesse andare verso un modello di imposizione fiscale nel quale gli enti locali hanno una compartecipazione all'imposizione relativa alle

imprese, può anche darsi che gli enti locali, per coadiuvare le strutture della fiscalità, abbiano interesse ad avere accesso a tali dati. E' dunque auspicabile che questi siano accessibili da parte degli enti locali, a condizione che vi sia una formazione e preparazione adeguata del personale impegnato in questa attività.

Per quel che concerne le banche dati di tipo catastale, gli enti locali vi dovrebbero poter accedere più facilmente e soprattutto dovrebbero poter disporre di personale idoneo in grado di sfruttare le grandi potenzialità insite in queste banche dati, che sono attualmente due: un archivio anagrafico per i soggetti persone fisiche o giuridiche e un'anagrafe per i fabbricati. Sul catasto è stato comunque svolto negli anni un grande lavoro di informatizzazione e oggi è certamente più semplice incrociare le informazioni.

Si tratta di avviare, in modo sistematico, una modalità interattiva e cooperativa da sistema a sistema. In pratica, ogni qualvolta un documento (ad esempio, dichiarazione, bollettino di pagamento, avviso di accertamento) viene elaborato da un Sistema Informativo dell'Ente Territoriale dovrebbe poter essere eseguita in linea un'operazione di accesso all'anagrafe tributaria, intesa come sistema unitario, per verificare la validità dei codici fiscali indicati, per associare in modo corretto i dati anagrafici al soggetto cui si riferiscono, per controllare la validità di un identificativo immobiliare ed altro ancora.

Funzionalità di questo tipo sono fondamentali per integrare la gestione delle imposte locali con quelle erariali, soprattutto se compartecipate, e per avere nei sistemi dati omogenei.

Nello sviluppo della cooperazione tra i sistemi, tracciato in questo modo, particolare importanza assumono le tematiche della sicurezza. Il patrimonio gestito riveste valore strategico per il Paese e da tempo l'anagrafe tributaria si è dotata di un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni basato su norme e direttive della legislazione italiana e conforme agli standard di pertinenza utilizzati in ambito internazionale. In tale contesto è stata avviata l'unificazione dei criteri di accesso e sarà formalizzata una politica di sicurezza per le identità federate, uniforme e condivisa per l'intero SIF con la separazione di ruoli e responsabilità per gli utenti interni ed esterni (enti territoriali) da condividere con il mondo delle Autonomie e delle altre amministrazioni centrali.

In questo modo si farà riferimento ad una infrastruttura informatica comune e condivisa attraverso la quale applicazioni, appartenenti a sistemi diversi, scambiano in sicurezza dati per la gestione del fisco.

A tale riguardo, si ricorda che l'articolo 19 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, ha previsto che venga attivata l'Anagrafe Immobiliare Integrata, costituita e gestita dall'Agenzia del territorio, che attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali.

Anche nella lotta all'evasione del bollo auto, occorre evidenziare che le regioni si avvalgono sempre più spesso dell'incrocio di informazioni contenute nelle banche dati, con ciò confermando la necessità di poter disporre di banche dati che funzionino realmente e che siano concretamente condivise.

L'attuale articolazione dell'organizzazione statale e delle autonomie locali richiede che tutte le entità coinvolte nei processi di accertamento e riscossione dei tributi siano non solo poste in collegamento tra loro, ma siano soprattutto in possesso di

strumenti in grado di consentire a ciascuno di essi l'immediata disponibilità degli elementi conoscitivi necessari per le scelte di politica tributaria.

Occorre, tuttavia, evitare che i dati siano distribuiti a livello locale, lasciando a ciascuno dei destinatari delle informazioni l'onere di procedere alle necessarie elaborazioni informatiche, dal momento che occorre assicurare la qualità e la sicurezza dei dati. È dunque necessario che la SOGEI, e cioè la società che gestisce l'anagrafe tributaria, d'intesa con le strutture del SIF, predisponga una strategia unitaria finalizzata a certificare in termini qualitativi i dati in ingresso al nuovo sistema, così da garantire che tutte le informazioni contenute nelle banche dati utilizzate nel sistema fiscale siano caratterizzate da un medesimo livello di attendibilità e dal rispetto dei livelli di sicurezza e di *privacy* previsti per le informazioni trattate. Alle informazioni debbono dunque essere applicate metodologie e trattamenti informatici finalizzati ad assicurare il massimo livello di qualità e attendibilità.

L'anagrafe tributaria deve, pertanto, integrarsi con le banche dati istituite dagli enti locali, che, in quanto di interesse nazionale, dovrebbero essere gestite, previa omogeneizzazione, unitariamente a livello centrale, fermo restando che ai primi dovrebbe essere comunque garantito il loro utilizzo e aggiornamento. Si tratterebbe, cioè, di procedere ad un'integrazione delle informazioni di interesse comune, mantenendo un modello di riferimento a livello centrale. Si eviterebbero così i rischi legati ad un'integrazione non coordinata, che potrebbe incidere negativamente sulla qualità dei dati e determinare possibili disallineamenti.

È indispensabile avere una circolarità nel flusso delle informazioni, come chiaramente si evince dal principio, contenuto nella legge n. 42, di integrazione delle basi informative, che viene configurato come liberamente definibile dalle parti. Se questo interscambio non dovesse trovare attuazione o essere adeguatamente sviluppato, i governi locali, regionali e quello nazionale continuerebbero ad operare senza dialogo e si rischierebbe di non conseguire gli obiettivi prefissati anche sul piano della lotta all'evasione fiscale.

L'integrazione e l'omogeneizzazione delle banche dati appare indispensabile anche al fine di assicurare un efficace controllo a livello nazionale delle dichiarazioni ISEE, per le quali è attualmente previsto un sistema strutturato di controllo soltanto per quelle presentate all'INPS per richiedere prestazioni a sostegno del reddito. In un momento in cui le risorse pubbliche si vanno riducendo occorre, infatti, che sia realizzato un efficace controllo di queste dichiarazioni, che tengano conto del patrimonio complessivo del richiedente e non solo del reddito. Si tratta, dunque, di definire procedure informatiche che, attraverso un efficace incrocio delle informazioni già possedute dall'Amministrazione finanziaria nelle proprie banche dati, consentano di verificarne la veridicità.

In conclusione, dal quadro delineato emergono le grandi potenzialità che sono insite in un sistema integrato di banche dati in materia fiscale per una gestione razionale, efficiente ed equa dell'accertamento e della riscossione dei tributi. Per la sua realizzazione è, però, necessario un grande sforzo da parte di tutte le amministrazioni centrali e locali interessate.

## 2. LO SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA.

L'indagine conoscitiva su "L'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale" si è svolta per oltre tre anni, dal 14 ottobre 2009 al 6 dicembre 2012, nel corso dei quali sono stati audit, talvolta anche più volte e a distanza di tempo, tutti i soggetti pubblici e privati che, a giudizio della Commissione, potessero fornire un utile contributo alla conoscenza di un sistema complesso e in continuo cambiamento quale è quello dell'anagrafe tributaria.

Il termine per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva era stato originariamente stabilito al 31 ottobre 2009. Successivamente è stato più volte prorogato e da ultimo nella seduta del 20 settembre 2012 è stato fissato al 28 febbraio 2013. La Commissione, inoltre, nel disporre la proroga di questo termine ha anche deliberato di procedere nelle medesime seduta a integrazioni del programma delle audizioni, che hanno tenuto conto di quanto veniva emergendo dall'indagine.

Sono state tenute complessivamente 65 sedute, per un totale di circa 63 ore di riunione, nel corso delle quali sono state audite 94 persone. Di seguito si riporta il dettaglio delle audizioni svolte: on. Aldo Brancher, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le riforme (14 ottobre 2009); on. Daniele Molgora, Sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze (18 novembre 2009); avv. Marco Bonamico, amministratore delegato di SOGEI S.p.A. (25 novembre 2009); prof.ssa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle Finanze e Ing. Carlo Vaccari, direttore responsabile della Direzione federalismo fiscale (26 novembre 2009); prof.ssa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze (10 dicembre 2009, 4 febbraio 2010, 20 giugno 2012, 23 ottobre 2012 e 29 novembre 2012); dott.ssa Gabriella Alemanno, direttore dell'Agenzia del territorio (20 gennaio 2010 e 8 maggio 2012); dott. Lanfranco Tavasci, presidente di ASCO TRIBUTI LOCALI, (28 gennaio 2010); dott. Attilio Befera, direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia S.p.A., (18 febbraio 2010 e 31 ottobre 2012); dott. Giancarlo Verde, direttore centrale della finanza locale presso il Ministero dell'Interno, (22 aprile 2010); Gen. C.A. Cosimo D'Arrigo, comandante generale della Guardia di Finanza, (28 aprile 2010); Gen. D. Giuseppe Vicanolo, capo del III Reparto – Operazioni del Corpo della Guardia di finanza (13 maggio 2010); ing. Dario Galli, presidente della Provincia di Varese e vicepresidente Vicario dell'Unione delle province d'Italia (UPI) (9 giugno 2010); rappresentanti di ANCI e di ANCITEL S.p.A. (30 giugno 2010 e 8 luglio 2010); on. Raffaele Fitto, Ministro per i rapporti con le regioni, (7 luglio 2010); prof. Enrico Giovannini, presidente dell'ISTAT (22 luglio 2010); prof. Luca Antonini, presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) (28 luglio 2010 e 15 settembre 2010); prof. Francesco Pizzetti, presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali (22 settembre 2010 e 29 marzo 2012); rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (14 ottobre 2010); avv. Pietro Di Benedetto, presidente dell'Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Enti Locali (ANACAP) (4 novembre 2010); rappresentanti della società per gli studi di settore (SOSE) (11 novembre 2010); rappresentanti dell'Ordine nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (17 novembre 2010); rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato (16 dicembre 2010); rappresentanti dell'Eurispes (20 gennaio 2011); rappresentanti del Censis (3 febbraio 2011); prof. Alberto Zanardi, professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università di Bologna (17 febbraio 2011); dott. Luigi Giampaolino, presidente

della Corte dei conti (23 marzo 2011 e 12 luglio 2012); rappresentanti dell'ITALGAS (30 marzo 2011); rappresentanti dell'ACI (14 aprile 2011); rappresentanti dell'ANCI (18 maggio 2011); rappresentanti dell'ENEL (22 giugno 2011); prof. Raffaello Lupi, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Roma (6 luglio 2011); rappresentanti dell'IFEL (13 luglio 2011); prof.ssa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze, dott. Attilio Befera, presidente di Equitalia, avv. Angelo Rughetti segretario generale dell'ANCI, avv. Antonio Finocchiaro, presidente dell'ASPEL (25 luglio 2011); avv. Pietro Di Benedetto, presidente dell'Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Enti Locali (ANACAP) (21 settembre 2011); rappresentanti dell'Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali (ANUTEL) (6 ottobre 2011); rappresentanti di ASCO - TRIBUTI LOCALI (19 ottobre 2011); rappresentanti della Guardia di finanza (17 novembre 2011 e 26 gennaio 2012); prof. Massimo Bordignon, ordinario di scienza delle finanze presso la facoltà di economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (19 gennaio 2012); dott. Emiliano Limiti, responsabile dell'area organizzativa della tariffa rifiuti per AMA S.p.A. (8 febbraio 2012); dott. Federico Maurizio d'Andrea, presidente della SOGEI, e ing. Cristiano Cannarsa, amministratore delegato della SOGEI (22 marzo 2012); rappresentanti dell'INPS (16 maggio 2012); dott. Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane (23 maggio 2012 e 30 maggio 2012); pref. Giovanna Menghini, direttore centrale per i Servizi demografici presso il Ministero dell'interno (31 maggio 2012 e 18 luglio 2012); dott. Vieri Ceriani, Sottosegretario di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze (6 giugno 2012); dott. Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione bancaria italiana, (14 giugno 2012); rappresentanti dell'Associazione nazionale ragionieri degli enti locali (ARDEL) (4 ottobre 2012); ing. Cristiano Cannarsa, presidente e amministratore delegato della SOGEI e dott. Giuseppe Peleggi, componente del consiglio di amministrazione della SOGEI (25 ottobre 2012); rappresentanti della SISAL (22 novembre 2012); rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia, (6 dicembre 2012).

**3. L’ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA LEGGE DI DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE.**

La legge 5 maggio 2009, n. 42, di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, nel definire i principi e criteri direttivi cui si deve attenere il legislatore delegato, prevede un progressivo ampliamento della potestà tributaria di regioni, province e comuni, con l’obiettivo a regime di allineare autonomia di entrata, autonomia di spesa, potestà normativa e amministrativa degli enti territoriali.

Una delle finalità della delega è, infatti, quella di introdurre una tendenziale correlazione tra il prelievo fiscale e i servizi erogati sul territorio dalle amministrazioni locali, in modo tale che responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa siano tra loro strettamente connesse e valutabili dai cittadini nel momento della scelta elettorale.

Con l’incremento dell’autonomia di entrata degli enti territoriali, il ruolo centrale che già oggi l’anagrafe tributaria e le altre banche dati fiscali rivestono nell’accertamento e nella riscossione dei tributi è destinato ad implementarsi e a divenire sempre più complesso e articolato, dal momento che il principio cardine del nuovo sistema di relazioni finanziarie tra Stato, regioni ed enti locali delineato nella delega dovrebbe determinare a regime la soppressione dei trasferimenti diretti dello Stato alle regioni e agli altri enti locali, nonché di quelli delle regioni agli stessi enti locali, salvo quanto stabilito dall’articolo 119, comma 5, della Costituzione, con riguardo agli interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni.

In questa nuova cornice normativa che si andrebbe determinando, caratterizzata da un accentuato policentrismo e non più basata come oggi su una finanza locale essenzialmente derivata e sui trasferimenti dal centro alla periferia, il quadro di riferimento dell’anagrafe tributaria verrebbe ad essere costituito dai tributi propri derivati, da quelli propri in senso stretto, dalle addizionali, dalle compartecipazioni a valere sui tributi erariali e dalle compartecipazioni a favore degli enti locali a valere su compartecipazioni regionali e tributi erariali.

Si tratterebbe di un quadro probabilmente più complesso di quello attuale, per il quale, tuttavia, la legge prevede una serie di strumenti volti ad assicurare soprattutto la condivisione delle informazioni contenute nell’anagrafe tributaria e nelle altre banche dati fiscali.

Attualmente il patrimonio informativo gestito dall’anagrafe tributaria è costituito dall’anagrafe generale dei contribuenti; dalle dichiarazioni dei redditi, dell’IVA, doganali e delle accise; dai pagamenti di imposte e di contributi; dai dati sulle proprietà immobiliari e demaniali; dai dati del prelievo erariale sulla raccolta dei giochi pubblici; da quelli sulle tasse automobilistiche; dagli esiti dei controlli effettuati sulle dichiarazioni; dalle statistiche su contribuenti, basi imponibili e oggetti d’imposta.

Nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale questo ricco patrimonio informativo dovrà essere necessariamente integrato da nuove banche dati istituite dagli enti locali, la cui gestione operativa dovrà però essere centralizzata ai fini della definizione di criteri omogenei per l’immissione dei dati, dal momento che le informazioni in esse contenute sarebbero comunque di interesse nazionale. L’aggiornamento di quest’ultime e il loro utilizzo resterebbero in ogni caso di competenza delle autonomie locali.

Di tali profili ha certamente tenuto conto, come vedremo, il legislatore delegato. Tuttavia, prima di passare alla disamina delle disposizioni della legge n. 42 volte a regolare i flussi informativi fra i vari livelli di governo e le relative questioni connesse, occorre ricordare che già nel testo costituzionale si rinvengono previsioni che si riferiscono, sia pure indirettamente, all'anagrafe tributaria e che attengono, da un lato, alla competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'articolo 117, comma 2, lett. r), in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, e, dall'altro, alla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui al successivo comma 3.

Quanto alla legge n. 42, attesa l'importanza che un sistema integrato di banche dati in materia fiscale riveste in un ordinamento tributario ordinato su base federale, essa contiene diversi e significativi riferimenti all'anagrafe tributaria.

In particolare, l'articolo 2, comma 2, lett. u), al fine di rafforzare e incentivare l'applicazione autonoma dei tributi, stabilisce che i decreti di attuazione della delega definiscano strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di versamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo e che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato.

La successiva lettera v) del medesimo articolo prevede che si debbano definire modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali. Al riguardo, l'articolo 66 del “Codice della *privacy*” già qualifica di rilevante interesse pubblico le attività dei pubblici poteri, comunque legate alla materia tributaria, cosicché appare necessario identificare e rendere pubblici i tipi di dati e di operazioni, a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento.

L'articolo 25 della legge n. 42 contiene la previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate sia al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, sia al fine di definire modalità gestionali operative di ripartizione degli introiti e di recupero dell'evasione.

L'articolo 26, comma 1, lett. a), della medesima legge prevede poi, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sempre nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e riscossione, che debbano essere previste adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi.

#### 4. IL SISTEMA INFORMATIVO DELLA FISCALITÀ (SIF)

Il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), istituito con la legge n. 60 del 1976 quale strumento per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, riveste un rilievo strategico ed è finalizzato a garantire un processo di miglioramento e di evoluzione continua sia della qualità dei servizi da erogare, sia del razionale utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati che risiedono nel Sistema. Ciò al fine di consentire compiutamente la condivisione, lo scambio e la gestione coordinata delle informazioni per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari, come previsto dal comma 56 dell'art. 1 della legge finanziaria del 2007.

L'Amministrazione fiscale, da tempo pienamente coinvolta nel processo di innovazione digitale, è chiamata a migliorare la propria *governance*: a) nella gestione del proprio patrimonio informativo, "cuore" del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF); b) nella semplificazione delle procedure amministrative; c) nella riduzione dei tempi e degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese per l'accesso ai servizi messi a disposizione dall'amministrazione Finanziaria.

Il Sistema Informativo della Fiscalità, gestito dal *partner* tecnologico SOGEI, contiene dati, applicazioni, infrastrutture e servizi tecnologici appositamente sviluppati e logicamente dedicati a ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore Economia e Finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze, Guardia di finanza).

##### 4.1. *Le banche dati del SIF*

Il Sistema Informativo della Fiscalità, è una struttura complessa, articolata su una molteplicità di banche dati, gestita attraverso lo scambio di informazioni sia all'interno del SIF (ovvero tra le strutture dell'Amministrazione finanziaria), sia all'esterno del SIF (mediante scambio di informazioni con altre Amministrazioni). Questi scambi di informazioni, la tipologia delle informazioni stesse e degli accessi consentiti alle Amministrazioni esterne al SIF sono regolati attraverso la stipula di apposite convenzioni.

La Commissione ritiene utile fornire al Parlamento una dettagliata descrizione di questo sistema, nella convinzione che in futuro sia necessario sempre più affinare la qualità dei dati già acquisiti, al fine di consentire un reale ed effettivo scambio delle informazioni tra le diverse articolazioni dell'Amministrazione finanziaria ed evitare ulteriori appesantimenti burocratici per l'acquisizione di informazioni già esistenti o ricavabili dal sistema. Di seguito, per ciascuna di queste banche dati, viene evidenziato il contenuto in termini generali (perimetro) e lo scopo per le quali sono utilizzate. Sono, inoltre, elencate le tipologie di informazioni contenute, che sono state aggregate secondo criteri di omogeneità per natura ed utilizzo.

###### 4.1.1. *Le banche dati del Dipartimento delle finanze*

Il Dipartimento delle finanze dispone di un articolato sistema di banche dati, essenziali per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali, che sono state raggruppate con riferimento alla Direzione generale che ne cura la gestione e ne utilizza le informazioni in via prioritaria.

La Direzione relazioni internazionali (DRI) dispone delle seguenti banche dati:

- a) **CLO** (*Central Liason Office*), che contiene le informazioni in materia di cooperazione amministrativa sull'IVA, ovvero le richieste e le risposte da e verso gli altri Stati membri dell'Unione Europea. Le sue principali finalità sono: a) realizzare il monitoraggio puntuale dell'attività delle strutture operative (cd. "Servizi di collegamento", incardinati presso le Agenzie delle dogane e delle entrate e la Guardia di finanza, cui è demandata l'attività di cooperazione amministrativa, attraverso la produzione di *report* e l'esecuzione di interrogazioni complesse); b) evitare la sovrapposizione delle informazioni per la trattazione delle richieste e delle risposte da parte delle predette strutture operative; c) rendicontare periodicamente alla Commissione UE le informazioni scambiate con gli altri Stati membri ai fini del controllo dei relativi tempi di risposta. Contiene inoltre i dati da scambio di informazioni di cui agli articoli 7, 15 e 16 del Regolamento (UE) n. 904 del 2010 (ad esempio, tipo di indagine, transazioni effettuate tra gli operatori, documentazione di accompagnano allegata al modello di richiesta o risposta, fatture di pagamento). In particolare, i dati del modello di richiesta (cd. "SCAC 2004") e i dati del modello di richiesta o risposta per concreti sospetti di frode fiscale cd. "SCAC 383 - *Missing trader*". Vi sono inoltre contenute le "Richieste di notifica amministrativa" (notifica, su richiesta, del contenuto di decisioni o atti promananti da autorità competenti relativi all'applicazione della legislazione IVA nello Stato in cui ha sede l'autorità richiedente) di cui agli articoli da 25 a 27 del Reg. UE n. 904 del 2010.
- b) **UE Pareri Comitato IVA**, che raccoglie le direttive europee di riferimento in materia di IVA, quali la VI direttiva e le direttive n. 77/388/CEE e 2006/112/CE. Contiene, inoltre, gli orientamenti del Comitato IVA collegati a tali direttive e ai regolamenti di esecuzione recanti le disposizioni di applicazione delle citate direttive dei Regolamenti n. 1777 del 2005 e n. 282 del 2011. A questi orientamenti è stato riconosciuto carattere riservato in quanto, se resi pubblici, si potrebbero evidenziare interpretazioni delle disposizioni maggioritarie a livello comunitario, ancorché non condivise dall'Italia. I regolamenti di esecuzione dettano invece le disposizioni di applicazione delle Direttive IVA con valore giuridico vincolante.

Il Dipartimento delle finanze - Direzione giustizia tributaria (DGT)<sup>1</sup> dispone della banca dati operazionale **Contenzioso Commissioni Tributarie**, per la gestione dell'*iter* dei ricorsi presso le Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali e la Commissione Tributaria Centrale e per la gestione dei compensi ai giudici tributari. In essa sono raccolti i dati generali dei ricorsi e degli appelli (data di spedizione e ricezione del ricorso, sezione di assegnazione, numero parti coinvolte), quelli relativi al contributo

<sup>1</sup> La Direzione della giustizia tributaria e la Direzione comunicazione istituzionale della fiscalità sono state trasferite al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi ai sensi dell'articolo 23-*quinquies*, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La Direzione comunicazione istituzionale della fiscalità ha assunto la denominazione di Direzione comunicazione istituzionale. Nelle more dell'emanazione del regolamento organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 2, comma 10-*ter*, del citato decreto legge, a seguito dell'applicazione di un apposito protocollo interorso tra i due dipartimenti le attività informatiche di competenza della Direzioni della giustizia tributaria e della Direzione comunicazione istituzionale sono rimaste in gestione al Dipartimento delle finanze fino al 31 dicembre 2012.

unificato (valore della controversia, importo dovuto e versato, estremi del pagamento), ai contribuenti (dati anagrafici e dati collegati al ricorso), agli atti impugnati (ufficio, tipo e numero atto, tipo e anno d'imposta), ai rappresentanti (dati anagrafici e dati collegati al ricorso e al contribuente), ai difensori (dati anagrafici e dati collegati al ricorso e al contribuente) e i documenti allegati (tipo allegato, mittente). Contiene altresì i dati relativi all'udienza e all'esito della discussione (data dell'udienza, collegio giudicante, testo del dispositivo), nonché quelli relativi alle comunicazioni alle parti (avvisi di trattazione e notifiche) e ai giudici tributari (dati anagrafici e di nomina) inclusi quelli inerenti ai loro compensi.

Il Dipartimento delle Finanze - Direzione Agenzie ed Enti della Fiscalità (DAE) dispone della **Banca Dati del Monitoraggio** contenente informazioni utili alle diverse tipologie di monitoraggio che la Direzione è tenuta ad operare sulle funzioni esercitate dalle Agenzie fiscali. Vi sono pertanto raccolte le informazioni sui risultati raggiunti dalle Agenzie (indicatori utili alla misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati attraverso i rapporti convenzionali annuali), sui risultati economici (dati del conto economico e dello stato patrimoniale dei bilanci annuali delle Agenzie) e sulle risorse finanziarie (dati relativi agli stanziamenti, agli impegni di spesa e agli accrediti effettuati sui capitoli di bilancio delle Agenzie).

Il Dipartimento delle Finanze – Uffici di Vigilanza dispone della **Banca Dati del SIV** (Sistema Informativo della Vigilanza) e raccoglie e gestisce le informazioni che supportano gli Uffici della Vigilanza cui è assegnato il compito istituzionale di valutare le modalità complessive di esercizio delle funzioni fiscali da parte delle quattro Agenzie sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nei confronti dei contribuenti. Le informazioni sono rilevate annualmente tramite la somministrazione di appositi questionari sulle prassi seguite dagli uffici operativi delle Agenzie fiscali nell'espletamento dei procedimenti amministrativi di competenza sottoposti a valutazione di conformità.

Il Dipartimento delle Finanze - Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale (DLTFF) dispone delle seguenti banche dati:

a. **Area Riservata Federalismo Fiscale**, ad accesso ristretto all'interno del Portale del Federalismo Fiscale, è destinata all'immissione da parte dei Comuni degli atti (regolamenti e delibere di approvazione delle aliquote o tariffe) relativi ai tributi comunali, che devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 52, comma 2, del D.Lgs. n. 446 del 1997 e dell'articolo 13, comma 15, del decreto legge n. 201 del 2011. Gli atti inseriti dai Comuni sono, quindi, acquisiti dalla Direzione al fine di svolgere un esame degli stessi, che può comportare la formulazione di osservazioni e l'eventuale impugnazione. Inoltre, gli atti concernenti l'addizionale comunale IRPEF e l'IMU sono pubblicati sul sito del Dipartimento. Tale pubblicazione è necessaria affinché le delibere comunali concernenti l'addizionale comunale IRPEF e, a decorrere dal 2013, anche quelle concernenti l'IMU producano i propri effetti. Vi sono anche raccolti i seguenti dati: per l'addizionale comunale all'IRPEF, aliquote (valore e campo d'applicazione), delibere (testo in formato pdf) e regolamenti (testo in formato pdf), mentre per l'IMU e gli altri tributi comunali le delibere (testo in formato pdf) e i regolamenti (testo in formato pdf).

**b. Gestione flussi degli Affidatari/Agenti della riscossione dei tributi locali** raccoglie i rendiconti annuali inviati dagli affidatari/agenti della riscossione come adempimento per la verifica dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione all'Albo e dei dati di consuntivo della TOSAP (Tassa occupazionale Spazi ed Aree Pubbliche) /COSAP (Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) e della ICPDPA (Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni)/ CANONE PUBBLICITARIO inviati dai Comuni. Vi sono contenuti anche i dati sull'importo incassato suddiviso per anno, gestore, comune e tributo e l'importo trattenuto come compenso suddiviso per anno, gestore, comune e tributo.

**c. Acquisizione dei certificati consuntivi di Comuni e Province.** Vi sono raccolti i certificati consuntivi che gli enti locali trasmettono in via informatica al Ministero dell'interno e che vengono successivamente inseriti nel sistema MAGISTER. Tale attività è svolta in attuazione del comma 170 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, il quale prevede che gli enti locali comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze i dati relativi al gettito delle entrate tributarie e patrimoniali, di rispettiva competenza. La banca dati contiene anche l'importo accertato per tributo, l'importo riscosso in conto competenza per tributo e l'importo riscosso in conto residui per tributo.

Il Dipartimento delle Finanze - Direzione comunicazione istituzionale (DCI)<sup>2</sup> dispone della **Banca Dati della Qualità** che è la banca dati finalizzata alla valorizzazione dei dati relativi alle varie forme di ascolto del contribuente, nonché all'analisi dei dati afferenti alle modalità di erogazione del servizio di informazione e assistenza, provenienti dalle strutture erogatrici del servizio (Agenzie e Segreterie delle Commissioni Tributarie). Contiene anche i dati sulle attività di informazione e assistenza (servizi erogati, tipologia e numero dei reclami, formazione e aggiornamento professionale dei funzionari delle Agenzie e commissioni Tributarie *front-office* e *back-office*), quelli sulla Carta dei servizi (valori *target* e risultati raggiunti per singoli indicatori) e sulla formazione (convenzioni triennali stipulate dalle singole Agenzie, numero di corsi di formazione tecnica e di comunicazione pianificata). Raccoglie altresì i dati sul monitoraggio allargato (informazioni e notizie su tematiche fiscali rilevate da siti *Internet/Intranet*) e un *Repository* (documenti prodotti nel corso degli anni dall'ufficio).

Il Dipartimento delle Finanze - Direzione sistema informativo della fiscalità (DSI) dispone della banca dati **SMART - Sistema per il Monitoraggio e l'Analisi di Redditi e Tributi** che ha l'obiettivo di permettere l'analisi e il monitoraggio dei dati maggiormente significativi presenti nel sistema informativo della fiscalità su tutti i soggetti titolari di un codice fiscale (censiti nell'archivio dell'anagrafe tributaria). Offre la possibilità di ottenere schede sintetiche che mettono in correlazione informazioni provenienti da diversi settori della fiscalità e contiene i dati fiscali sintetici relativi ad archivio anagrafico, dichiarazioni fiscali annuali, riscossioni di tributi e contributi, beni mobili registrati, lavoro dipendente, catasto dei fabbricati, accertamento, utenze (elettriche, idriche, telefoniche, gas) e albi professionali.

<sup>2</sup> Si veda la nota 1.

Il Dipartimento delle Finanze/Direzione studi e ricerche economico-fiscali (DEF) dispone delle seguenti banche dati:

- a. **Banca Dati Integrata Fiscalità immobiliare** è la banca dati integrata delle proprietà immobiliari e dei dati relativi ai proprietari. Costituisce la base per la pubblicazione annuale: “Gli immobili in Italia” e per l’applicazione DW “Fiscalità immobiliare”. Contiene i dati relativi a catasto, dichiarazioni dei redditi dei proprietari, riscossioni ICI e IMU, atti del registro, certificati consuntivi dei comuni, ISTAT, basi imponibili e imposte su immobili.
- b. **Banca Dati Veicoli** contiene le informazioni sulle caratteristiche dei veicoli circolanti e, in particolare, i dati caratteristici, sia analitici sia aggregati territorialmente relativi a veicolo, proprietario e bollo.
- c. **Data Warehouse** – è il **MAGISTER**, contiene le analisi statistiche dei versamenti, il monitoraggio entrate erariali e territoriali e l’analisi del gettito. Il sistema comprende il *datamart* di analisi delle entrate fiscali erariali e territoriali suddivise per: tributo, geografia, tipologia di contribuente, attività economica, mese-anno di versamento, versamenti F24, versamenti F23. I più importanti tributi monitorati sono: IRPEF, IRES, IVA e IRAP. Comprende inoltre il *datamart* di monitoraggio dei flussi di competenza e di cassa delle entrate tributarie erariali in relazione alle classificazioni del bilancio dello Stato e delle entrate territoriali per categorie quali: entrate erariali (accertato-riscosso-versato, conto competenza e conto residui), per capitolo/articolo di bilancio ed entrate territoriali (accertato-versato) per voce d’imposta. Il sistema include, infine, il *datamart* di analisi e valutazione dell’andamento del gettito da autotassazione e del gettito annuo atteso in relazione al comportamento dei contribuenti: versamenti F24, dichiarazioni (redditi e consolidato), analisi IMU e analisi del gettito IVA.
- d. **Banca Dati ICI** contiene i dati sulle riscossioni ICI di base per l’applicazione “Monitoraggio ICI”. Tali informazioni possono essere raggruppate per: anno, territorio, canale e modalità di versamento e tipologia di contribuente.
- e. **Titolari di Partite IVA** è il *Data Warehouse* contenente le informazioni anagrafiche e reddituali sulle partite IVA e i loro titolari. Il sistema contiene, in particolare, le caratteristiche anagrafiche delle partite IVA e dei loro titolari desunte dall’archivio anagrafico (ad esempio, età del titolare, se persona fisica, natura giuridica, se ente, associazione o persona giuridica settore di attività, distribuzione territoriale, data di avvio dell’attività, data e motivazione della cessazione). Le relative informazioni fiscali sono estratte dalle dichiarazioni presentate e dai versamenti effettuati (dichiarazioni presentate, tipologia di reddito prevalente, tipologia dei contributi versati).
- f. **Osservatorio Partite IVA** nuove aperture è la banca dati contenente le informazioni relative alle aperture di nuove attività (dati pubblicati mensilmente sul sito del Dipartimento delle finanze e sul Portale del Federalismo Fiscale) e raccoglie le informazioni su nuove attività, desunte dall’archivio anagrafico, classificate per settore di attività, distribuzione territoriale, natura giuridica e caratteristiche demografiche.
- g. **Dichiarazioni dei redditi, IVA e IRAP** è la banca dati costituita dagli archivi statistici delle dichiarazioni annuali suddivise per persone fisiche, società di persone, società di capitali, enti non commerciali, IVA, IRAP e sostituti d’imposta. Contiene, pertanto, le informazioni desunte dalle dichiarazioni presentate. La finalità di questi dati è la costruzione delle serie storiche utilizzate anche per la costituzione dei *datamart* per l’applicazione di DW e la pubblicazione in ambito SISTAN delle “Statistiche sui

redditi” sul sito del Dipartimento delle finanze. Comprende, infine, i dati maggiormente rilevanti (componenti reddituali e imposte), tratti dalle dichiarazioni, validati statisticamente<sup>3</sup>, classificati per attività economica (ATECO), territorio e dimensione.

**h. Registro.** Il sistema, costituito dagli archivi statistici degli atti del registro e successioni, contiene le informazioni desunte dagli atti del registro (telematici e non), dalle successioni e dalle locazioni. Tali dati sono utilizzati per la costruzione delle serie storiche, per la costituzione dei *datamart* per l'applicazione di DW, nonché per la pubblicazione in ambito SISTAN delle “Statistiche” sul sito del Dipartimento delle finanze. I dati maggiormente rilevanti, tratti dagli atti del registro, quali la frequenza annua e l'ammontare dichiarato, sono validati statisticamente. Le principali variabili sono gli atti traslativi a titolo oneroso (ad esempio, frequenze ed ammontare annuali dei beni ricevuti in successione quali terreni, fabbricati), a titolo gratuito, la distribuzione dei contratti di locazione e i valori dell'asse ereditario e le relative imposte.

**i. SISTAN** è la base dati aggregata di supporto per la pubblicazione sul sito *internet* del Dipartimento delle finanze e contiene le informazioni aggregate desunte dalle dichiarazioni dei redditi, IVA e IRAP sia per i singoli anni di imposta che per le serie storiche. Costituisce la base informativa del servizio di interrogazione delle informazioni desunte dagli archivi IVA, IRAP, società di persone, società di capitali, persone fisiche, enti non commerciali ed è disponibile *on-line* su internet per tutti gli utenti. I dati sono accompagnati da una rassegna delle principali novità normative e da analisi sintetiche. La base dati contiene anche le statistiche sulle dichiarazioni (singole annualità e serie storiche).

**l. Analisi statistiche Portale del Federalismo Fiscale** è la base dati aggregata per la pubblicazione del servizio analisi statistiche sul portale del Federalismo Fiscale. La base dati contiene le informazioni aggregate a livello territoriale, interrogabili ed esposte sul *Web*, relative a dichiarazioni dei redditi, IVA ed IRAP, fiscalità immobiliare, popolazione residente, monitoraggio ICI e osservatorio delle partite IVA, nonché le analisi statistiche per Regioni, Province e Comuni relative a: dichiarazioni dei redditi, IVA ed IRAP (ripartizione territoriale e flussi interregionali), versamenti ICI, IMU (stime per i Comuni), proprietà immobiliari, soggetti residenti, servizio per i Comuni di stampa sui siti locali.

**m. Demetra (Dati E Monitoraggio Entrate Tributi Ambientali)** contiene le informazioni relative alle politiche ambientali dell'Italia o di altri Paesi. Le informazioni caricate sono reperite solo da Organismi istituzionali (ad esempio, OCSE, Agenzia delle dogane) per garantire un livello di accuratezza e completezza più elevato. La banca dati contiene quindi dati di gettito e descrittivi dei tributi relativi alle politiche ambientali dell'Italia o di altri Paesi. I dati sono espressi in italiano (e/o in inglese se disponibili dalla fonte), in euro e in dollari, per un determinato anno o per un periodo.

#### 4.1.2. Le banche dati dell'Agenzia del demanio

<sup>3</sup> La validazione consiste in controlli sulla qualità dei dati per utilizzo statistico: eliminazione dei valori estremi, controlli di validazione, quadratura e coerenza tra quadri; controllo delle variabili anagrafiche (ad esempio, il controllo di coerenza del codice attività) e creazione di nuove variabili derivate da quelle dichiarate (ad esempio, reddito positivo, negativo, nullo).

a. **DBCO** è una banca dati per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e ha come finalità quella di assolvere agli obblighi normativi e di tutela dominicale in capo all’Agenzia. Essa contiene seguenti dati: l’anagrafica dei beni immobili, mobili, mobili registrati, società e titoli confiscati alla criminalità organizzata, l’anagrafica degli amministratori dei beni confiscati, i provvedimenti di confisca, l’ente destinatario e/o destinazione dei beni confiscati, i gravami e altre criticità che interessano i beni confiscati ed infine i rendiconti della Gestione fuori bilancio dei beni confiscati.

b. **DBCO** è una banca dati per la gestione dei veicoli sottoposti a sequestro e fermo amministrativo (“procedura custode acquirente”). Per procedura “custode acquirente” si intende la nuova gestione dei veicoli sottoposti a fermo/sequestro, che prevede l’istituzione della figura del “custode acquirente”, ossia la ditta/ATI/RTI, aggiudicataria del servizio di custodia per l’ambito territoriale, si impegna, oltre che a custodire i veicoli, anche ad acquistarli nel caso vengano confiscati in via definitiva o vengano dichiarati alienabili in seguito a fermo e mancato ritiro da parte del proprietario entro i termini previsti dalla normativa. Il caricamento dei dati su DBCO viene effettuato, per la propria parte del processo, da tutti gli attori: Agenzia del demanio, prefetture, organi accertatori, custodi acquirenti. L’Agenzia è titolare delle informazioni relative ad alcune parti del processo (vendite, cessioni, rottamazioni, custodie), mentre per i provvedimenti amministrativi il Ministero dell’interno ha altre banche dati. Ad alimentare la DBCO concorrono Agenzia del demanio, i custodi acquirenti, le prefetture e gli organi accertatori, che possono consultarla secondo le *policy* di visibilità stabilite. Il coordinamento con il Ministero dell’interno è regolamentato dalle intese raggiunte al momento di avvio della procedura, mentre le attività dei custodi acquirenti sono disciplinate da quanto previsto dal capitolato tecnico e dal contratto. La banca dati contiene i dati riguardanti l’anagrafica veicoli sottoposti a provvedimento amministrativo, i provvedimenti di fermo, sequestro e confisca, gli affidamenti in custodia alle ditte aggiudicatarie delle gare d’appalto per ambito territoriale, le stime del valore del veicolo, le vendite dei veicoli nei casi previsti dalla normativa vigente alle ditte aggiudicatarie, le cessioni a titolo gratuito agli enti pubblici richiedenti, la rottamazione dei veicoli.

c. **Contenzioso** è una banca dati che contiene le informazioni inerenti le cause in cui l’Agenzia è coinvolta, quali quelle concernenti, ad esempio, gli immobili gestiti, le confische, le cause di lavoro o gli illeciti tributari. Vi sono raccolti, in particolare, i dati riguardanti le cause in corso, gli attori coinvolti, la schedulazione delle udienze, i pareri e le comunicazioni.

d. **REMS** (*Real Estate Management System*) è la banca dati che contiene le informazioni tecniche, amministrative, documentali e contabili relative agli immobili dello Stato. Questi dati sono utilizzati per alcune reportistiche pubbliche (ad esempio, il Conto Patrimoniale dello Stato). Le principali finalità del REMS sono quelle di contribuire alla riduzione del debito e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, di creare il valore Stato-Territorio, di ottimizzare il portafoglio dei beni non strategici, di gestire le riscossioni dirette. Per le finalità sopra descritte, i dati in questione sono trasmessi periodicamente alla Ragioneria Generale dello Stato e alle Ragionerie Territoriali (RGS/RTS). Essa contiene i dati tecnico-fisici degli immobili, amministrativi, sugli utilizzi governativi, sui contratti di locazione – concessione con rivalutazione automatica dei canoni su base ISTAT, sulle riscossioni, sull’emissione dei

modelli di pagamento, su solleciti e iscrizione a ruolo, sull'IMU, su immagini e documenti relativi all'immobile e infine le informazioni relative alle note contabili, che periodicamente l'Agenzia invia alla Ragioneria generale dello Stato per la definizione annuale del Conto Patrimoniale dello Stato.

e. **Portale PA** è la banca dati che contiene le informazioni, prescritte da specifiche disposizioni normative, che le Amministrazioni devono comunicare all'Agenzia del demanio. Le finalità della banca dati sono il contenimento della spesa attraverso l'efficientamento degli utilizzi della pubblica amministrazione, la razionalizzazione degli spazi, l'efficientamento della spesa per interventi edilizi e l'efficientamento energetico. I principali dati contenuti nella banca dati sono relativi alla previsione triennale dei fabbisogni allocativi e delle superfici occupate non più necessarie, ai piani di razionalizzazione, alla rilevazione periodica dei costi di manutenzione sostenuti sia sugli immobili di proprietà dello Stato in uso governativo, sia su quelli di proprietà di terzi, agli immobili da escludere dal trasferimento agli Enti locali, alla previsione triennale degli interventi di manutenzione per ciascun immobile utilizzato e infine ai costi di utilizzo e ai consumi delle occupazioni.

f. **GIS** (*Geographical Information Systems*) è uno strumento che consente la gestione delle informazioni derivanti da dati geografici e inerenti al posizionamento dei beni sul territorio. Il sistema contiene essenzialmente dati inerenti alle coordinate cartografiche dei beni gestiti dall'Agenzia, siano essi dello Stato, confluiti ai fondi immobiliari o in locazione passiva e inerenti ai poligoni cartografici dei tematismi di interesse dell'Agenzia, a livello nazionale o territoriale, come ad esempio piani regolatori, parchi regionali e riserve naturali, zone sismiche.

g. **Sinfonia** è una banca dati che raccoglie le informazioni inerenti agli immobili confluiti nei fondi immobiliari FIP<sup>4</sup> e P1<sup>5</sup>, di cui contiene i dati tecnico-fisici, amministrativi del compendio e della relativa assegnazione degli spazi ai diversi referenti contrattuali, quelli di rivalutazione annuale dei canoni passivi e riguardanti i contratti di locazione attivi, siano essi funzionali o no, e i dati inerenti agli interventi di manutenzione.

h. **LP** (Locazioni Passive) è la banca dati che contiene informazioni inerenti ai contratti in locazione passiva e ha quale scopo quello di assicurare il contenimento della spesa attraverso l'efficientamento degli utilizzi della pubblica amministrazione e la razionalizzazione degli spazi. Contiene i dati relativi alle occupazioni in locazione passive, siano esse regolari, irregolari o comodati, quelli inerenti al nulla osta alla stipula e al contratto di locazione (nuovo contratto o rinnovo).

i. **MMP** (Manuale Manutenzione Preventiva) è la banca dati che contiene le informazioni inerenti lo stato manutentivo del bene. Le sue finalità sono il contenimento della spesa attraverso l'efficientamento degli utilizzi della pubblica amministrazione e quello della spesa per interventi edilizi. In essa sono riportati i dati relativi alla rilevazione periodica dello stato del bene, il punteggio assegnato al bene in base ad un

<sup>4</sup> FIP è il primo fondo di investimento promosso dalla Repubblica italiana; si inserisce in un più ampio processo di privatizzazione realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la vendita, la cartolarizzazione e il conferimento di beni immobili a fondi comuni d'investimento immobiliare.

<sup>5</sup> P1 ovvero Patrimonio Uno è un fondo immobiliare chiuso ad apporto pubblico riservato a investitori qualificati, istituito da BNP Paribas REIM SGR p.A., la cui costituzione è stata promossa da Patrimonio dello Stato S.p.A. e, successivamente, dal Ministero dell'economia e delle finanze.

algoritmo che tiene conto dello stato delle diverse componenti e i dati relativi agli interventi manutentivi

l. **Stime** è una banca dati con informazioni inerenti la stima (ove per stima si intende il valore di mercato) degli immobili. In particolare, sono in essa presenti dati relativi all’immobile/i oggetto di stima e al relativo contesto immobiliare, alle schede di valutazione degli immobili, al *workflow* interno sull’approvazione della stima e infine immagini e documenti necessari al processo di stima.

m. **PCO** (Pianificazione, programmazione e controllo operativo) è una banca dati che raccoglie le informazioni inerenti la pianificazione operativa e in cui sono contenuti la definizione dei processi, delle fasi e delle attività, i dati relativi all’analisi dei beni, siano essi di proprietà dello Stato, confluiti ai fondi immobiliari o in locazione passiva, quelli inerenti l’analisi di fattibilità dei processi da attuare nell’anno sui singoli beni e, infine, la definizione del piano di produzione condiviso tra la Direzione generale e le strutture territoriali.

n. **CadDem** è un data base a supporto della gestione delle planimetrie e della razionalizzazione degli spazi. Ha come finalità quella di assicurare il contenimento della spesa attraverso l’efficientamento degli utilizzi della pubblica amministrazione e di razionalizzare gli spazi. Essa contiene informazioni sulla gestione delle planimetrie degli immobili, sulla definizione degli spazi, sulla distribuzione per destinazione d’uso, sull’assegnazione degli spazi alle strutture organizzative, nonché i dati relativi alla dislocazione delle persone nelle diverse stanze e i dati simulati sulla distribuzione degli spazi e assegnazione alle risorse in base a regole predefinite o meno.

o. **Moveit (Monitoraggio valorizzazioni e iniziative territoriali)** è una banca dati che ha come finalità il monitoraggio delle valorizzazioni e delle iniziative territoriali. In essa sono contenuti i dati inerenti le iniziative territoriali, quali protocolli di intesa, PUV (Piano Unitario Valorizzazione), quelli inerenti la valorizzazione dei beni e lo stato dei processi in atto e il diario di bordo (per “diario di bordo” si intende un *Tableau de Bord* con descrizione delle attività e del loro monitoraggio).

#### 4.1.3. Le banche dati dell’Agenzia delle dogane

- **Anagrafica degli Operatori in ambito accise** è una banca dati per la gestione delle figure del settore accise introdotte, a partire dal 1° aprile 2010, dal D.Lgs. 29 marzo 2010, n. 48 di recepimento della Direttiva comunitaria 118/08/CE relativa al regime generale delle accise. Essa contiene dati relativi a depositari autorizzati di prodotti energetici, di prodotti alcolici, di prodotti vitivinicoli, a operatori del settore oli lubrificanti e bitumi di petrolio e di altri settori fiscali (ad esempio, emissioni, carbone), ai soggetti obbligati del settore energia elettrica e del settore del gas naturale e altro operatore del settore prodotti energetici, del settore prodotti alcolici e del settore prodotti vitivinicoli.

- **ASI** è una banca dati per la gestione degli avvisi di spedizione informatici dei campioni delle merci da sottoporre ad analisi, che contiene dati sui prelievi di campione, di analisi e sull’esito del monitoraggio.

- **Banca dati AEO.** Lo *status* di "operatore economico autorizzato" (AEO) è stato previsto dal regolamento CE n. 648 del 2005, di modifica del regolamento CEE n. 2913 del 1992 (istituzione del codice doganale comunitario), che introduce disposizioni in

materia di sicurezza nel Codice Doganale Comunitario. In particolare, vi si stabilisce che tale *status* sia concesso agli operatori che: ottempereranno ai criteri di solvibilità, dimostreranno di disporre nell'ambito della propria impresa di un sistema di controllo interno e, laddove previsto dalle norme, adegueranno sul piano della sicurezza (*safety and security*) le proprie strutture aziendali e l'intera catena logistica di riferimento. La procedura prevede: l'istituzione di un quadro comunitario di riferimento per l'analisi e la gestione del rischio; l'introduzione del nuovo *status* di "operatore economico autorizzato"; la previsione dell'obbligo di presentare informazioni preliminari all'arrivo o all'uscita per tutte le merci che entrano nel territorio doganale della Comunità o ne escono. Essa contiene anche i dati relativi alle istanze presentate dagli operatori economici per l'ottenimento dello *status* di AEO.

- **Banca dati antifrode** è finalizzata alla gestione degli adempimenti degli uffici ai fini delle attività antifrode e descrive tutte le tipologie di controllo che sono eseguite dagli uffici quali, ad esempio, i controlli sui passeggeri dei traghetti, delle navi da crociera e degli aeromobili. Contiene, altresì, dati sui controlli effettuati sui passeggeri, sulle violazioni extratributarie, sui controlli mirati a contrastare il fenomeno della contraffazione e le violazioni in materia sanitaria, gli interventi effettuati per contrastare il fenomeno della sottofatturazione e l'elenco soggetti e violazioni.
- **COGNOS** è un sistema di *business intelligence* per il supporto alle attività decisionali e strategiche e all'analisi dell'andamento dei flussi operativi. Essa contiene il *Datamart* dichiarazioni accise, dogane e *intra* (ovvero intracomunitarie di acquisti/cessioni beni e servizi).
- **Contabilità accise** è una banca dati per la gestione degli adempimenti contabili connessi alle dichiarazioni accise che contiene dati sull'accertato e sull'introito in ambito accise.
- **Contabilità doganale** è una banca dati per la gestione degli adempimenti contabili connessi alle dichiarazioni doganali che contiene dati sull'accertato e sull'introito in ambito doganale ad esempio dazi, tributi.
- **Contenzioso** è una banca dati per la gestione delle attività relative ai contesti doganali<sup>6</sup>/accise e alle controversie. Essa contiene i dati relativi all'*iter* di gestione dei contesti e delle controversie e l'elenco dei soggetti e delle relative violazioni/sanzioni.
- **Controlli nel settore accise** è una banca dati finalizzata alla gestione dei controlli sull'esecuzione degli adempimenti fiscali nel settore delle accise, al fine di potenziare l'attività di prevenzione di frodi e contiene dati sugli operatori economici e loro impianti, nonché, sulle verifiche tecnico amministrative per il rilascio di licenze di primo impianto<sup>7</sup> e/o altre autorizzazioni.
- **Controlli nel settore dogane** è una banca dati finalizzata alla gestione dei controlli sull'esecuzione degli adempimenti fiscali nel settore delle dogane, al fine di potenziare

<sup>6</sup> Per "contesti doganali" si intendono tutti i procedimenti sanzionatori che sono inerenti agli adempimenti doganali.

<sup>7</sup> Le "licenze di primo impianto" sono le licenze rilasciate ad ogni un nuovo impianto.

l'attività di prevenzione di frodi e contiene dati sugli operatori economici, nonché controlli sulle "domiciliata"<sup>8</sup>, semplificata ed altri.

- **Controlli nel settore intracomunitario** è una banca dati per la gestione delle liste selettive<sup>9</sup> Intra e Plafond per l'esecuzione delle verifiche con accesso, la cui base giuridica è costituita dalla direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e al Reg. n. 904/2010, relativo alla cooperazione amministrativa in materia di IVA, che a decorrere dal 1° gennaio 2012, abroga il Reg. n.1798/2003. Essa contiene dati relativi alle verifiche effettuate, all'esito e ai soggetti verificati e alle liste selettive di supporto a tali attività.

- **DAA** è una banca dati finalizzata alla telematizzazione del DAA (Documento Amministrativo di Accompagnamento). Si inserisce nell'ambito del progetto comunitario EMCS (*Excise Movement Control System*), mirato alla realizzazione di un sistema per il controllo elettronico della movimentazione delle merci che viaggiano in regime di sospensione di accisa. La direttiva 2008/118/CE, relativa al regime generale sui prodotti soggetti ad accisa e che dal 1° aprile 2010 abrogherà la direttiva 92/12/CEE, ha stabilito che la circolazione dei prodotti soggetti ad accisa in regime sospensivo potrà aver luogo esclusivamente sotto la scorta di un "Documento Amministrativo di Accompagnamento elettronico". Essa contiene anche gli elementi delle operazioni in regime sospensivo, dei soggetti speditori e dei soggetti destinatari.

- **Determinazioni e programmi di lavoro** è l'archivio delle determinazioni e dei programmi di lavoro a partire dal "tariffario delle prestazioni", già a disposizione dei laboratori e degli operatori del settore. Gli obiettivi della procedura sono quelli di associare ad ogni determinazione i metodi di analisi contraddistinti dai dati di identificazione, tecnica/strumento di analisi, tipo di risultato e unità di misura. Esso contiene anche le determinazioni e i programmi di lavoro dei laboratori chimici.

- **EMCS** è il sistema di informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa per assicurare il puntuale monitoraggio di operazioni che si svolgono in ambito comunitario senza il pagamento delle accise. Costituisce uno strumento fondamentale per prevenire frodi in tale ambito. Il sistema contiene dati per il controllo dei movimenti tra gli Stati membri dei prodotti in sospensione d'accisa (alcool e bevande alcoliche, vino, tabacchi e prodotti energetici).

- **Informazioni tariffarie vincolanti** è il *data base* operazionale comunitario in cui risiedono le Informazioni Tariffarie Vincolanti previste e disciplinate dal Codice Doganale Comunitario (Regolamento CEE n.2913 del 1992) e dalle Disposizioni di attuazione dello stesso (Regolamento CEE n.2954 del 1993). Sono delle decisioni amministrative, di rilievo comunitario, sull'applicazione della normativa doganale, per mezzo delle quali gli operatori economici interessati possono richiedere alle Autorità doganali degli Stati membri, di attribuire la classificazione doganale di una determinata

<sup>8</sup> Controlli effettuati sulle operazioni che vengono eseguite in domiciliata, ossia presso le aziende e non in dogana. Gli operatori economici possono, infatti, richiedere all'Agenzia l'autorizzazione a presentare le dichiarazioni senza presentare le merci in dogana.

<sup>9</sup> Le liste selettive sono interrogazioni effettuate sul data base delle dichiarazioni intracomunitarie per "selezionare" i soggetti che compiono determinate tipologie di operazioni o che effettuano operazioni in numero e valore superiori ad una determinata soglia (ad esempio, tutti gli operatori il cui domicilio fiscale è Milano e compiono operazioni verso la Svizzera, tutti gli operatori che eseguono operazioni per un valore maggiore di 500 mila euro). I criteri di estrazione variano anno per anno in relazione ad analisi che vengono effettuate dagli uffici centrali.

merce con la conseguente assegnazione del codice di Nomenclatura Combinata (NC) o Tariffa integrata comunitaria (TARIC). Il *data base* contiene anche informazioni tariffarie vincolanti e di origine (codice merce, operatore commerciale, stato richiedente).

- **FALSTAFF**<sup>10</sup> è la base dati delle istanze di tutela presentate all'Autorità doganale nei confronti di merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e sulle misure da adottare nei confronti di merci che violano tali diritti. Essa realizza una strategia di contrasto al fenomeno della contraffazione basata sulle opportunità offerte dalla "rete", avvalendosi della cooperazione attiva di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella lotta alla contraffazione. FALSTAFF riceve i dati multimediali forniti dalle aziende a corredo delle istanze di tutela e li rende disponibili, in tempo reale, ai funzionari doganali per riconoscere i prodotti contraffatti e per individuare i prodotti non conformi agli *standard* di qualità e di sicurezza previsti dalla normativa comunitaria. La base dati contiene anche l'elenco delle istanze di tutela presentate dai titolari di diritti di proprietà intellettuale.

- **InDEx/Vies International Data Exchange/Vat Information Exchange System** è la banca dati, alimentata da un data base comunitario, di supporto alle attività di verifiche con accesso che consente di verificare la correttezza della documentazione ispezionata. Essa contiene dati anagrafici e codici IVA degli operatori comunitari degli altri Stati membri e permette l'accesso alle informazioni anagrafiche collegate ai codici IVA.

- **Intra** è la base dati delle operazioni di acquisto/cessioni da/a Paesi membri dell'Unione Europea. Essa contiene l'elenco dei soggetti che hanno effettuato operazioni di acquisto/cessioni da/a Paesi Membri dell'Unione Europea e il riepilogo delle operazioni effettuate.

- **LIMS (Laboratory Information Management System)** consente, nell'ambito del progetto "Messa in qualità dei Laboratori chimici", la gestione dei campioni da sottoporre all'analisi chimica consentendo la registrazione, la tracciabilità e il monitoraggio di tutti i campioni e garantendo, nel contempo, l'uniformità dell'attività analitica. Il sistema contiene dati identificativi del campione, l'elenco dei soggetti richiedenti e l'elenco degli esiti.

- **Operazioni doganali all'importazione** è la base dati delle operazioni di importazione da Paesi extracomunitari. Essa contiene i dati delle dichiarazioni di importazione ordinarie, semplificate, dei corrieri e dei pacchi postali (aeroporti) e dei soggetti che effettuano per conto proprio o di altri le operazioni di specie.

- **Operazioni doganali all'esportazione** è la base dati delle operazioni di esportazione in Paesi extracomunitari. Essa contiene i dati delle dichiarazioni di esportazione ordinarie, semplificate, dei corrieri e pacchi postali (aeroporti) e dati dei soggetti che effettuano per conto proprio o di altri le operazioni di specie.

- **Operazioni doganali in regimi sospensivi diversi dal transito** è la base dati delle importazioni/esportazioni in regimi sospensivi<sup>11</sup>, che contiene dati delle dichiarazioni in

<sup>10</sup> Nel 2005 il progetto FALSTAFF ha ricevuto la menzione d'onore negli *Europe Awards*, Oscar Europeo 2005 per le migliori iniziative di *e-government*.

<sup>11</sup> Sono quei regimi doganali per i quali è sospeso il pagamento dei diritti a fronte della prestazione di una garanzia.

altri regimi sospensivi e dei soggetti che effettuano per conto proprio o di altri le operazioni di specie.

- **Presentazione merci** è la banca dati per la gestione della merce in ingresso e/o in uscita agli/dagli spazi doganali, via mare o via aerea, accompagnate da dichiarazioni sommarie. Essa contiene Manifesti in partenza (dichiarazioni che il capitano della nave, oppure lo spedizioniere doganale, devono presentare all'"Ufficio Manifesti" per indicare l'elenco di merci che escono via mare o via aerea), Manifesti in arrivo (dichiarazioni di merci in arrivo negli spazi doganali via mare o via aerea), Gestione delle partite di merce introdotte nei recinti di T.C. (temporanea custodia) senza aver ricevuto una destinazione doganale e Movimentazione *container*.

- **Registrazioni accise** è la banca dati dei documenti presentati da operatori economici nell'ambito degli adempimenti previsti nel settore delle accise e contiene l'anagrafica operatori economici, i documenti presentati e gli estremi di registrazione.

- **Rimborsi** è la banca dati delle richieste di rimborsi effettuati dagli operatori economici nel settore accise per velocizzare la disamina delle istanze e la loro validazione, che contiene l'anagrafica operatori economici, i dati sulle istanze di rimborso/restituzione accise e l'esito delle istanze.

- **Safety and Security** gestisce il processo di acquisizione dei diversi tipi di dichiarazione sommaria di entrata e di uscita, come previsto dai progetti comunitari I.C.S. (*Import Control System*) ed E.C.S. (*Export Control System*). Le informazioni ovvero le dichiarazioni che possono essere presentate ed elaborate dall'applicazione a disposizione degli uffici doganali sono le seguenti: dichiarazione sommaria di Entrata (ENS), richiesta di rettifica di una dichiarazione sommaria di Entrata (RENS), richiesta di diversione (DIV) ossia il cambio di destinazione della merce dichiarata, dichiarazione sommaria di Uscita (EXS), richiesta di rettifica di una dichiarazione sommaria di Uscita (REXS).

- **SEED** è il sistema per la validazione e il controllo delle informazioni da inserire nelle applicazioni comunitarie. In essa sono censiti, dai singoli Stati membri, gli operatori comunitari autorizzati a trasportare merci in regime di sospensione delle accise. Contiene anche le codifiche relative ai prodotti sottoposti ad accisa, paesi, lingue, tipi di trasporto, ossia tutte le informazioni che necessitano di una codifica univoca all'interno delle applicazioni comunitarie.

- **S.TRA.D.A.** è il sistema per la gestione delle operazioni di transito comunitario e degli scambi informativi con le amministrazioni nazionali coinvolte nel passaggio e nella destinazione finale dei relativi movimenti. Contiene dati sui *Movement Reference Number* (MRN<sup>12</sup>) e sui relativi Stati.

- **TARIC** (tariffa integrata comunitaria) nazionale, è una banca dati d'informazione per gli operatori e gli uffici interessati agli scambi commerciali internazionali. Essa contiene la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità, cui sono assoggettate le merci all'introduzione sul territorio doganale della Comunità (immissione in libera pratica o importazione, nonché esportazione e scambi intracomunitari), legislazione

<sup>12</sup> MRN è il termine previsto dal Regolamento Comunitario: si tratta dell'identificativo univoco a livello comunitario dell'operazione.

tariffaria e commerciale comunitaria e nazionale. In particolare, raccoglie dati su nomenclature doganali, note, codici addizionali, misure, regolamenti e certificati.

#### 4.1.4. Le banche dati di Equitalia S.p.A. - Agenti della Riscossione

- **SET (Sistema Esazione Tributi)** è una banca dati operazionale contenente le informazioni relative al sistema della riscossione dei tributi *post riforma*. Contiene tutte le informazioni necessarie allo svolgimento dell'attività di riscossione da parte degli agenti della riscossione. In particolare, comprende i dati sui carichi *post riforma* iscritti a ruolo assegnati dagli enti a Equitalia, sugli avvisi GIA (avviso di pagamento emesso dall'Agente della riscossione che precede l'emissione della cartella di pagamento), sui provvedimenti che insistono sui carichi iscritti a ruolo come sgravi, sospensioni o rateazioni, sulle cartelle esattoriali inviate ai contribuenti, inclusi gli esiti di notifica dati sulle procedure coattive attivate sui contribuenti morosi, anagrafici e di possidenze dei contribuenti iscritti a ruolo o degli eventuali soggetti coobbligati o collegati, sulle riscossioni ed eventuali rimborsi/compensazioni, sui riversamenti effettuati agli enti beneficiari (Erario, Enti Previdenziali e Enti locali), sulle comunicazioni di inesigibilità inviate agli enti impositori (Erario, Enti Previdenziali e Enti locali).
- **ESATTO** è una banca dati operazionale contenente le informazioni necessarie allo svolgimento dell'attività di riscossione da parte degli agenti della riscossione per la parte *ante riforma*. Contiene dati anche sui carichi *ante riforma*.
- **EPA (Entrate Patrimoniali)** è una banca dati operazionale contenente tutte le informazioni relative al sistema della riscossione della fiscalità locale (ICI, TARSU, entrate patrimoniali). Contiene dati sugli avvisi relativi alla fiscalità locale e sulle convenzioni con gli enti
- **Antiriciclaggio** è una banca dati che contiene la segnalazione relativa ai soggetti debitori/versanti (collegati alle operazioni di riscossione e/o rimborso). Comprende anche i dati anagrafici dei debitori e dei coobbligati, nonché di chi ha effettuato il versamento.
- **Rendiweb** è una banca dati che contiene i dati per la rendicontazione agli enti locali (tutti gli enti, esclusi Erario e INPS) dell'attività di riscossione da parte degli agenti, sui ruoli e sulla fiscalità locale. In particolare, vi sono contenuti i dati sulla riscossione a ruolo e sulla fiscalità locale (ICI, TARSU e entrate patrimoniali), sui ruoli e sui provvedimenti ad essi collegati e sui riversamenti agli enti beneficiari.
- **Gestore Procedure Immobiliari** è una banca dati contenente tutte le informazioni per la visura ipocatastale, che consente di determinare la consistenza del patrimonio immobiliare di un soggetto con l'evidenza di eventuali gravami (ad esempio, ipoteche volontarie, ipoteche giudiziarie, pignoramenti, sequestri, citazioni) e la successiva iscrizione ipotecaria su immobili di un soggetto debitore. Essa contiene anche i dati che riguardano il soggetto debitore, quelli ipocatastali relativi al soggetto, alle cartelle e ruoli, all'iscrizione ipotecaria e/o cancellazione, alla documentazione prodotta e/o allegata relativa alla visura, i dati relativi alla comunicazione preventiva di ipoteca (notifica, chiusura fascicolo), i dati dei flussi di esito delle notifiche degli atti al contribuente e, infine, i dati di ausilio (anagrafiche di agenti, ambiti, regioni, società, soggetti coinvolti nell'iscrizione ipotecaria quali procuratori).

- **Immoweb** è una banca dati contenente le informazioni utili all'attivazione della procedura immobiliare, nonché relative alle ipoteche sull'immobile o agli interventi in ipoteche già accese. Raccoglie anche i dati identificativi del contribuente verso il quale si procede e degli altri soggetti interessati, come coobbligati, gli identificativi del bene immobiliare verso cui si procede, la situazione analitica del debito maturato, acquisito e costantemente aggiornato, l'insieme degli atti prodotti per l'espletamento della procedura e la situazione dei pagamenti e delle relative scadenze.

- **Inforiscossione** è una banca dati contenente le informazioni utili alle diverse tipologie di analisi e monitoraggio che Equitalia esegue per proprio conto per l'attività di controllo sulle propria attività di riscossione. Contiene anche dati sui carichi fiscali *post riforma*, dovuti dal contribuente e iscritti a ruolo o assegnati dagli enti ad Equitalia, i dati sugli avvisi GIA, sui provvedimenti che insistono sui carichi iscritti a ruolo come sgravi sospensioni o rateazioni, i dati sulle cartelle esattoriali inviate ai contribuenti, inclusi gli esiti di notifica, quelli sulle procedure coattive attivate sui contribuenti morosi, sulle riscossioni ed eventuali rimborsi/compensazioni, i dati sui riversamenti effettuati agli enti beneficiari, sulle comunicazioni di inesigibilità inviate agli enti impositori, sulle commesse di notifica affidate ai fornitori che esercitano per conto di Equitalia la notifica dei documenti, i dati camerali provenienti da Infocamere sui soggetti iscritti a ruolo che cessano la propria attività, *datamart* sulla posizione debitoria dei soggetti iscritti a ruolo per fasce di carico residuo, quelli sulla posizione debitoria dei soggetti condonati che non hanno estinto il debito residuo.

- **Terzoweb** è una banca dati che contiene tutte le informazioni utili per le procedure di pignoramento presso terzi (sia esso terzo generico o pubblica amministrazione, crediti finanziari, fitti e pigioni). Contiene anche i dati identificativi del contribuente verso il quale si procede e degli altri soggetti interessati, come coobbligati, i dati identificativi del terzo verso cui si procede, la situazione analitica del debito maturato, acquisito e costantemente aggiornato direttamente dalle procedure *host*, l'insieme degli atti prodotti per l'espletamento della procedura, la situazione dei pagamenti e delle relative scadenze.

- **ConcWeb** è una banca dati contenente le informazioni utili per la conduzione di un fallimento. In particolare, vi sono contenuti i dati identificativi del contribuente verso il quale si procede e degli altri soggetti interessati, come coobbligati, i dati identificativi del tribunale in cui è presentata la procedura di iscrizione per fallimento, la situazione analitica del debito maturato, acquisito e costantemente aggiornato direttamente dalle procedure *host*, l'insieme degli atti prodotti per l'espletamento della procedura, la situazione dei pagamenti e delle relative scadenze.

- **Equick** è la banca dati che contiene le informazioni utili per la gestione della morosità rilevante (debito maggiore di 500 mila euro) e di tutte le attività di recupero attivate su tali contribuenti. Essa contiene anche i dati anagrafici e di debito sui morosi rilevanti e sulle attività di recupero avviate sui contribuenti, nonché i dati documentali degli atti inviati ai contribuenti o necessari all'attività di recupero.

- **Agenda Legale** è la banca dati utilizzata dal sistema *web* per la gestione e il monitoraggio delle pratiche riguardanti il contenzioso tra i contribuenti e la Società Equitalia. In particolare, vi sono contenuti il fascicolo elettronico di ogni ricorso promosso contro Equitalia (c.d. passivo) o da Equitalia (c.d. attivo), i dati sul fenomeno del contenzioso della riscossione (ad esempio, volumi, motivazioni, esiti), i dati

anagrafici e di debito dei contribuenti in qualità di controparte in giudizio e la reportistica sui costi (ad esempio, parcelle degli avvocati, spese di giudizio).

- **Repertorio Sentenze** è una banca dati contenente le sentenze (in formato PDF) riguardanti il contenzioso tra i contribuenti e la Società Equitalia. Vi sono, inoltre, contenute oltre alle sentenze in formato PDF (quindi integrale), anche i metadati specifici che ne facilitano la ricerca nella banca dati (ad esempio, numero e data della sentenza, autorità giudiziaria che l'ha emessa, esito del giudizio).

#### 4.1.5. Le banche dati di Equitalia S.p.A. - Equitalia Giustizia

- **Provvedimenti** è una banca dati contenente le informazioni che gli uffici giudiziari trasmettono, via fax o via telematica, ad Equitalia Giustizia per comunicare i dati necessari alla gestione del Fondo Unico di Giustizia (ovvero il fondo che gestisce, per conto del Ministero della giustizia, tutte le risorse economiche che vengono sequestrate a seguito di un accertamento di una violazione di legge penale o civile). Tali risorse restano in questo fondo fino a quando, a seguito dello svolgimento di un processo, sono restituite agli aventi diritto (dissequestro) oppure incassate dallo Stato (confisca). Le risorse economiche considerate sono: somme di denaro, proventi, crediti, titoli, valori, crediti pecuniari, conti correnti e di deposito titoli, libretti di deposito e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale. I dati contenuti nella banca dati sono relativi ai "Provvedimenti di sequestro", ai "Provvedimenti di confisca" e ai "Provvedimenti di dissequestro" trasmessi dagli "Uffici Giudiziari" del Ministero della giustizia, alla risorsa economica sottoposta a sequestro, a dissequestro o a confisca (numero risorsa, tipo risorsa, codice fiscale dell'operatore finanziario, ABI, CAB), all'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento e al procedimento penale/civile che ha disposto il sequestro, il dissequestro o la confisca.

- **Rapporti finanziari** è una banca dati contenente le informazioni che gli operatori finanziari (Poste italiane o Banche), sulla base dei provvedimenti emanati dagli uffici giudiziari, trasmettono, in via telematica mediante il canale ENTRATEL, ad Equitalia Giustizia per comunicare l'intestazione al Fondo Unico di Giustizia dei rapporti finanziari sottoposti a sequestro, confisca o sanzione, nell'ambito di procedimenti civili e penali. Essa contiene i dati sui rapporti finanziari ovvero sulle risorse economiche attribuite nel Fondo Unico di Giustizia dagli operatori finanziari, sui dati identificativi la risorsa (numero risorsa, tipo risorsa, codice fiscale dell'operatore finanziario, ABI, CAB) e sui dati sull'intestazione del rapporto finanziario (ad esempio, data, saldo iniziale).

- **Movimenti bancari ed estratti conti** è una banca dati che contiene le informazioni che gli operatori finanziari, sulla base dei provvedimenti emanati dagli uffici giudiziari, trasmettono, via telematica mediante il nodo CBI (*Corporate Banking* Interbancario), ad Equitalia Giustizia per comunicare i movimenti e gli estratti conti di alcune tipologie di risorse economiche nell'ambito di procedimenti civili e penali. Essa contiene anche i dati su Movimenti (movimenti dare e avere, con relativa causale, che insistono sui rapporti finanziari di tipo: conti correnti, conto deposito a risparmio libero/vincolato, conto terzi individuale/globale).

- **Datamart Fondo Unico di Giustizia** è una banca dati che comprende le informazioni utili alle diverse tipologie di analisi e monitoraggio dei dati che Equitalia Giustizia

esegue per proprio conto sul Fondo Unico Giustizia. Essa contiene i dati sui provvedimenti e le risorse economiche, informazioni sullo stato di lavorazione dei rapporti e sulla consistenza complessiva del fondo.

- **Datamart Gestione Finanziaria** è una banca dati che contiene le informazioni utili alle diverse tipologie di analisi e monitoraggio da parte di Equitalia Giustizia sugli operatori finanziari. Essa contiene i dati riguardanti la consistenza dei rapporti provenienti dal canale ENTRATEL, il volume degli accentramenti in entrata e in uscita, il saldo aggiornato per via telematica mediante il nodo CBI (*Corporate Banking Interbancario*).

- **Datamart Recupero crediti di giustizia** è una banca dati contenente informazioni relative a note, partite di credito e partite di ruolo provenienti da forniture da parte del Ministero della giustizia (dati presenti sul suo sistema operativo SIAMM) e dai sistemi operazionali di Equitalia. Essa permette di monitorare la lavorazione delle note di trasmissione (sentenze) e delle partite di credito (spese di giustizia da riscuotere) per i singoli distretti giudiziari, la formazione di ruoli e la riscossione dei crediti di giustizia relativamente agli enti impositori interessati. Essa contiene anche dati sulle sentenze e sulle partite di credito e i dati relativi al carico iscritto a ruolo e alla riscossione.

#### 4.1.6. Le banche dati di Equitalia S.p.A. - Equitalia Servizi

- **Archivio Ruoli e Cartelle** è una banca dati che include tutte le iscrizioni a ruolo affidate dagli enti agli agenti della riscossione compresi gli affidamenti ai sensi degli articoli 29 e 30 del decreto legge n. 78 del 2010. Essa contiene i dati degli intestatari iscritti a ruolo, delle partite, degli articoli di ruolo e delle cartelle di pagamento.

- **Archivio Provvedimenti** è una banca dati di tutti i provvedimenti di modifica del carico affidato emessi dagli enti e/o dagli agenti in base a quanto previsto dagli articoli 19, 39 e 42 del D.P.R. n. 602 del 1973 “Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito”. Essa contiene anche i dati sui provvedimenti di sgravio, di sospensione, di maggiore rateazione e di annullamento di un intestatario.

- **Verifiche inadempimenti** è la banca dati delle verifiche degli inadempimenti effettuate ai sensi dell’articolo 48-bis del D.P.R. n.602 del 1973. Essa contiene anche i dati sui soggetti morosi ai fini degli adempimenti ai sensi dell’articolo 48-bis, sulle verifiche degli inadempimenti, sull’esito della verifica e sull’eventuale sospensione del mandato di pagamento.

- **Compensazioni Ruoli / Rimborsi** è la banca dati dei rimborsi assoggettati a quanto disposto dall’articolo 28-ter del D.P.R. n. 602 del 1973. Essa contiene dati sui rimborsi da eseguire segnalati dall’Agenzia delle entrate, sul riscontro alle segnalazioni e sugli esiti della compensazione.

- **Notifiche A/R** è una banca dati contenente l’esito della notifica di atti esattoriali inviati tramite raccomandata A/R e relative immagini delle relate.

#### 4.1.7. Le banche dati della Scuola Superiore Economia e Finanze (SSEF)

- **Documentazione economica e finanziaria** è la banca dati contenente la raccolta completa e integrata di normativa, prassi e giurisprudenza in materia economico-

finanziaria. Il data base costituisce un patrimonio per l'Amministrazione finanziaria e, ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto del Contribuente, è gratuitamente a disposizione di tutti i cittadini al fine di agevolare i contribuenti nella conoscenza delle norme in campo tributario. Il servizio è disponibile in ambiente Internet e si avvale di un motore di ricerca che utilizza tecniche di *information retrieval full-text*. L'inserimento dei documenti (relativi alla sola giurisprudenza) è curato dal CERDEF, dalle singole Agenzie e dalle Commissioni Tributarie centrali e regionali. Essa contiene anche documenti relativi a: normativa italiana e comunitaria con testi aggiornati e coordinati per la ricostruzione storica del testo, prassi (circolari, risoluzioni, comunicati stampa di competenza delle Agenzie e Dipartimento delle finanze) e giurisprudenza proveniente principalmente da Corte di giustizia, Corte costituzionale, Corte di cassazione, Commissioni Tributarie provinciali e regionali.

- **Sistema Informativo SSEF** è il sistema che contiene le informazioni relative alla pianificazione e alla erogazione delle attività formative della SSEF, ai discenti, ai docenti, ai *tutor*, ai questionari di gradimento, alle attività formative, ai compensi dovuti per attività di docenza e ai rimborsi per missioni. Il sistema contiene l'anagrafica docenti (dati anagrafici, amministrativi e contabili, corsi tenuti, compensi percepiti, rimborsi missione), l'anagrafica discenti (dati anagrafici e amministrativi, corsi frequentati, voti/giudizi ottenuti, attestati di partecipazione, frequenze ai corsi) e l'anagrafica corsi (azioni formative pianificate ed erogate, numero edizioni, dati relativi a docenze e partecipanti (giornate di docenza, ore erogate di didattica, di tutoraggio ed esami, questionari di gradimento, compensi corrisposti, numero e rimborsi missioni), dati relativi agli Enti committenti ed alle convenzioni stipulate con gli stessi.

#### 4.1.8. Le banche dati dell'Agenzia del territorio

- **Catasto geometrico** è la banca dati che contiene i dati della cartografia catastale e, in particolare, i fogli di mappa catastali del territorio nazionale in formato vettoriale, ad esclusione della rappresentazione delle province di Trento e Bolzano. Essa include le ortofoto di AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura). E' suddivisa fisicamente su base provinciale, viene aggiornata di continuo sulla base degli atti presentati dai professionisti incaricati dai titolari dei beni immobili. Consente la consultazione in tempo reale dell'intero foglio ovvero dell'estratto di mappa. E' utilizzata per attestare la rappresentazione geometrica dei beni immobili a fini civilistici. Contiene la seguente tipologia di informazioni: la mappa cartografica ovvero la rappresentazione cartografica del territorio, sulla quale vengono evidenziate le particelle catastali e le sagome dei fabbricati. E' suddivisa per Comune e per foglio (parte limitata del territorio del Comune). La scala di rappresentazione è in genere 1:2000, più raramente 1:1000 e 1:4000. Contiene, altresì, l'atto geometrico, cioè il documento tecnico di rilievo dello stato dei terreni, che rappresenta una singola variazione delle dimensioni o della forma delle particelle catastali e la poligonale di particella catastale ovvero il poligono che identifica i confini della particella catastale.

- **Punti fiduciali** è la banca dati che contiene i punti fiduciali, vale a dire punti particolari segnati sul territorio, che vengono utilizzati dai professionisti, in sede di rilievo, quali punti di riferimento al fine della misurazione delle particelle di interesse. L'aggiornamento avviene sulla base dei rilievi effettuati sul territorio dai tecnici degli uffici provinciali e dai tecnici esterni. La consultazione è libera via Internet. Il dato

contenuto nella banca dati è pertanto il Punto Fiduciale ovvero un particolare topografico, univocamente individuato e geometricamente definito, idoneo ad essere utilizzato come riferimento per tutte le misure inerenti le operazioni di formazione e adeguamento della cartografia catastale. E' espresso in coordinate e rappresentato in termini descrittivi comprensivi di immagine.

- **Catasto censuario terreni e fabbricati** è la banca dati che contiene le informazioni censuarie sulle unità immobiliari presenti nel territorio nazionale, ad esclusione delle province di Trento e Bolzano, e sui relativi soggetti titolari di diritti reali. E' suddivisa fisicamente su base provinciale. E' aggiornata di continuo sulla base degli atti presentati da professionisti, pubblici ufficiali e cittadini. E' consultabile da chiunque, anche per via telematica, per soggetto titolare o per bene immobile. Attesta la destinazione d'uso, la rendita dei beni immobili e i relativi possessori ai fini fiscali. In particolare, la banca dati contiene la seguente tipologia di informazioni: l'Unità immobiliare urbana (porzione di fabbricato, intero fabbricato o gruppi di fabbricati ovvero area, suscettibile di autonomia funzionale e di redditività nel locale mercato immobiliare), la particella catastale (porzione continua di terreno situato in un medesimo Comune, appartenente ad uno stesso possessore, uno o più titolari, e appartenente alla medesima qualità o classe o con la stessa destinazione), soggetto titolare di diritti sugli immobili (soggetto che vanta una o più titolarità su un bene immobile, espresse in termini di quote e diritti), voltura (documento di denuncia di variazioni dei soggetti aventi diritto, e/o delle relative titolarità, sugli immobili (urbani o rurali) avvenute per atti tra vivi (ad esempio, compravendita, donazione) o a causa di morte (successione, riunione d'usufrutto), accatastamento (documento tecnico di denuncia del cambiamento).

- **Planimetrie catasto urbano** è la banca dati che contiene le immagini e i dati metrici delle rappresentazioni planimetriche delle unità immobiliari censite nel Catasto censuario urbano. E' aggiornata sulla base delle dichiarazioni dei professionisti incaricati dai titolari degli immobili. La consultazione è riservata ai titolari e ai loro incaricati. E' utilizzata dall'Agenzia nel processo di controllo e attribuzione della rendita del bene immobile. Contiene anche informazioni legate alla planimetria (disegno tecnico di una unità immobiliare urbana con tutti i dati numerici, i contorni e la suddivisione interna di un immobile).

- **Pubblicità immobiliare** è la banca dati che contiene le formalità ipotecarie (ad esempio, compravendite, iscrizioni di ipoteche) e le comunicazioni di cancellazione di ipoteca relative ai beni immobili presenti nel territorio nazionale ad esclusione delle zone dove vige il catasto tavolare. Contiene anche le copie degli atti immobiliari se presentati in formato elettronico. La banca dati è aggiornata di continuo sulla base degli atti presentati da professionisti, pubblici ufficiali, banche (solo per le comunicazioni di cancellazioni d'ipoteca). E' consultabile da chiunque, anche per via telematica, per soggetto, per bene immobile e per numero di formalità. I documenti originali elettronici che costituiscono i pubblici registri immobiliari sono soggetti a conservazione sostitutiva. I medesimi documenti sono archiviati per gli usi correnti. La pubblicità immobiliare garantisce i terzi nelle transazioni immobiliari, anche perché stabilisce la priorità degli atti. In particolare, contiene la seguente tipologia di informazioni: atti immobiliari (sentenze, atti pubblici o scritture private aventi ad oggetto: contratti che trasferiscono la proprietà di beni immobili, costituiscono, trasferiscono o modificano il diritto di usufrutto su beni immobili, il diritto di superficie, i diritti del concedente e dell'enfiteuta; atti che costituiscono o modificano servitù prediali, il diritto di uso sopra

beni immobili, il diritto di abitazione; atti tra vivi di rinunzia; provvedimenti con i quali nell'esecuzione forzata si trasferiscono la proprietà di beni immobili o altri diritti reali immobiliari; atti e sentenze di affrancazione del fondo enfiteutico; contratti di anticresi; sentenze che operano la costituzione, il trasferimento o la modificazione dei diritti sui beni immobili; divisioni che hanno per oggetto beni immobili), nota di iscrizione (e relative annotazioni), che è il documento relativo ad un atto sulla base del quale si costituisce nei pubblici registri un diritto reale di garanzia su beni immobili (ipoteca) a favore e contro particolari soggetti, nota di trascrizione (e relative annotazioni) ovvero il documento relativo ad un atto che costituisce, modifica od estingue diritti reali su beni immobili ovvero sui vincoli (ad esempio, servitù) che gravano su di un bene immobile, soggetto titolare di diritti sugli immobili (soggetto che vanta una o più titolarità su un bene immobile, espresse in termini di quote e diritti) e soggetto non titolare (soggetto a favore del quale sono costituti diritti reali di garanzia o vincoli sugli immobili).

- **Banca dati integrata** è la banca dati costituita dalle informazioni di correlazione tra le banche dati “Catasto censuario terreni e fabbricati” e “Pubblicità immobiliare”. È aggiornata periodicamente dalle banche dati di riferimento con processi automatici. Attualmente è utilizzata per erogare un servizio sperimentale di consultazione integrata dei dati ipotecari e catastali. Contiene anche la seguente tipologia di informazioni: soggetto titolare di diritti sugli immobili (soggetto che vanta una o più titolarità su un bene immobile, espresse in termini di quote e diritti), unità immobiliare urbana (porzione di fabbricato, intero fabbricato o gruppi di fabbricati, ovvero area, suscettibile di autonomia funzionale e di redditività nel locale mercato immobiliare), particella catastale (porzione continua di terreno situato in un medesimo Comune, appartenente ad uno stesso possessore, uno o più titolari, e appartenente alla medesima qualità o classe o che abbia la stessa destinazione e nota di trascrizione (documento relativo ad un atto che costituisce, modifica od estingue diritti reali su beni immobili).

- **Telematico territorio** è la banca dati che contiene gli utenti convenzionati (privati, professionisti, Comuni, enti pubblici e privati) per l'accesso ai servizi telematici di consultazione delle banche dati catastale e ipotecaria. Contiene anche i dati sui professionisti abilitati ai servizi di presentazione degli atti di aggiornamento delle banche dati catastale e ipotecaria. Oltre ai dati amministrativi sono presenti per ciascun utente i livelli di autorizzazione all'accesso e le operazioni effettuate. Vi sono contenute pertanto le informazioni sul professionista abilitato (notaio, pubblico ufficiale, autorità giudiziaria, agente della riscossione, tecnico abilitato alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale, che redigono e/o presentano atti inerenti gli immobili).

- **Osservatorio Mercato Immobiliare** è la banca dati che contiene le quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare. È aggiornata semestralmente a partire da rilevazioni effettuate dal personale degli uffici e dall'analisi dei flussi di documenti registrati negli uffici. Rappresenta un punto di riferimento per il mercato immobiliare e consente di effettuare analisi delle dinamiche e dei livelli dei valori di mercato delle abitazioni. È liberamente consultabile via internet, anche su mobile, da chiunque. In particolare, la suddetta banca dati contiene valori OMI ovvero l'intervallo minimo e massimo dei valori di mercato espressi in euro per metro quadrato riferito ad unità immobiliari ordinarie classificate in una determinata tipologia edilizia e situate in un ambito territoriale omogeneo definito "zona OMI", nonché i valori agricoli medi cioè il valore dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di

coltura effettivamente praticati espressi in euro per ettaro determinati ogni anno dalla Commissione Provinciale Espropri nell'ambito delle singole regioni agrarie.

- **Archivio delle Stime** è la banca dati che contiene le stime dei valori dei beni immobili, richieste da pubbliche amministrazioni. E' aggiornata continuativamente alla conclusione del processo di stima da parte del personale degli uffici. La banca dati costituita è oggetto di interrogazione da parte di tutti gli uffici ai fini della ricerca del precedente e di statistiche finalizzate al monitoraggio delle attività. Contiene anche il dato Stima immobiliare (Relazione di stima del valore di uno o più immobili).

- **Stradario Nazionale** è la banca dati che contiene per ciascun Comune l'elenco delle strade e dei relativi civici. E' aggiornata dai Comuni per via telematica, a seguito di delibere di modifica alla toponomastica comunale o in caso di riordino dei numeri civici. Contiene pertanto il dato Stradario comunale, l'elenco delle strade (ad esempio, viale, largo, via, piazza) e dei relativi numeri civici deliberato dal Comune.

- **Comuni Amministrativi** è la banca dati che contiene l'elenco dei Comuni amministrativi e dei relativi codici catastali. Viene aggiornata in base alla normativa che definisce i comuni amministrativi e le relative denominazioni mantenendo la storia delle variazioni intercorse. La banca dati contiene il dato Comune amministrativo (entità amministrativa che ha competenze su una porzione di territorio individuata da confini rappresentati sulla mappa catastale).

- **Cassa Erario** è la banca dati che contiene i movimenti contabili relativi alle riscossioni di competenza dell'Agenzia, i bollettari, i registri di carico e dei campioni certi. Viene gestita dagli agenti contabili appositamente nominati, a livello centrale e periferico. La banca dati contiene il dato "tributi" (tributi relativi ai servizi catastali e ipotecari: tributi speciali catastali, imposte ipotecarie, imposte di bollo, tasse ipotecarie).

- **Datawarehouse Territorio** è l'archivio che contiene i dati statistici relativi a processi e servizi (volumi erogati e livelli prestazionali) e alla consistenza delle banche dati. Le informazioni, aggiornate con frequenza mensile, sono di norma aggregabili in base a parametri caratteristici del processo/servizio o della banca dati. E' consultabile attraverso *report* o funzioni di analisi libera. E' utilizzata ai fini di analisi e monitoraggio dei processi/servizi. In particolare, la banca dati contiene dati quantitativi su: processi di aggiornamento e di consultazione del catasto e della pubblicità immobiliare, utilizzo dei servizi telematici, liquidazione e riscossione dei tributi, servizi di sportello presso gli uffici (eliminacode), consistenza banca dati "Catasto censuario terreni e fabbricati", consistenza banca dati "Conservatorie dei Registri Immobiliari" e livelli di integrazione della "Banca dati integrata".

#### 4.1.9. Le banche dati dell'Agenzia delle entrate

- **Agevolazioni** è una banca dati delle istanze e delle dichiarazioni presentate dai contribuenti a seguito di provvedimenti agevolativi previsti dalle norme (crediti di imposta, condoni). La tipologia di informazioni presenti nella banca dati riguarda i bonifici per ristrutturazioni edilizie, le agevolazioni fiscali (Ministero delle attività produttive), il campione unico (gestione dei controlli relativi alle richieste di agevolazione per atti e successioni), il *datamart* RADAR - Crediti di imposta, che contiene informazioni sui crediti di imposta richiesti per incrementi nell'occupazione e investimenti in aree svantaggiate e sui controlli fatti su tali crediti e le istanze di

attribuzione del credito d'imposta con informazioni relative ai crediti d'imposta per l'attribuzione dei quali si rende necessaria la presentazione di un'istanza preventiva da parte dei contribuenti.

- **Anagrafica contribuenti e partite IVA** contiene i dati anagrafici delle persone fisiche e dei soggetti diversi dalle persone fisiche alle quali sia assegnato il codice fiscale; l'archivio, storizzato per tener traccia di eventuali evoluzioni nel tempo delle informazioni, comprende i dati primari identificativi del soggetto, il domicilio fiscale e altre informazioni accessorie utili alla sua gestione ed al suo corretto reperimento. Contiene, inoltre, i dati anagrafici dei soggetti - persone fisiche e soggetti diversi dalle persone fisiche - titolari di partita IVA. L'archivio registra le informazioni contenute nelle dichiarazioni di inizio attività ai fini IVA e di tutte la variazioni intervenute nel tempo. L'archivio dei codici fiscali delle persone fisiche contiene anche le informazioni fondamentali per la produzione e distribuzione della Tessera Sanitaria ai soggetti assistiti dal Servizio Sanitario Nazionale.

- **Contenzioso** è una banca dati inerente la gestione del contenzioso a supporto delle attività che hanno lo scopo di tutelare gli interessi erariali nelle controversie in cui è parte l'Agenzia: acquisizione dei ricorsi, costituzione in giudizio, partecipazione alle udienze ed esame di sentenze, ordinanze e decreti finalizzata a garantirne l'esecuzione. La banca dati contiene informazioni relative alla conciliazione giudiziale (istanze di definizione delle liti fiscali), l'*iter* contenzioso tributario (stato dei ricorsi presenti nella banca dati degli uffici dell'Agenzia delle entrate: elenchi, scadenzari e riepiloghi), le liti fiscali pendenti (istanze presentate ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 289 del 2002), lo smaltimento arretrato contenzioso tributario (ricorsi degli uffici IVA, imposte dirette, registro e locali per i quali deve essere smaltito l'arretrato) e il *datamart* COSMO (per il monitoraggio dei ricorsi, delle trattazioni e dei procedimenti in Commissione Tributaria a seguito di accertamento).

- **Dati esterni per accertamento** è una banca dati con informazioni sul contribuente acquisite da enti terzi (ad esempio, contratti energia elettrica, gas, acqua, veicoli, rapporti finanziari, dati internazionali) ai fini delle attività di controllo dell'Agenzia. Sono elaborabili tramite l'aggancio al dato di riferimento codice fiscale e, pur non essendone titolare l'Agenzia, sono condivisibili con altri enti che partecipano alle attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. La banca dati Anagrafe *onlus* (con informazioni sui soggetti che hanno inviato alle Direzioni regionali entrate la comunicazione iscrizione all'Anagrafe ONLUS), le comunicazioni all'anagrafe tributaria (con informazioni desunte dalle comunicazioni inviate all'anagrafe tributaria dagli enti competenti, quali, ad esempio, banche, assicurazioni, registri navali e aeronautici, aziende che erogano energia elettrica, gli elenchi percipienti Amministrazioni dello Stato (con informazioni contenute negli elenchi dei percipienti presentati dalle Amministrazioni dello Stato per gli anni d'imposta dal 1991 al 1992), soggetti residenti all'estero con redditi in Italia - Modello OCSE - (con i redditi prodotti in Italia da soggetti residenti all'estero, da inviare ai paesi esteri di residenza), soggetti residenti in Italia con redditi all'estero - Modello OCSE - (con informazioni inviate dai paesi esteri sui redditi ivi prodotti da soggetti residenti in Italia), *apple* (con informazioni sui soggetti presenti su banche dati degli enti esterni corredate con informazioni da anagrafe tributaria) e, infine, clienti e fornitori (con informazioni desunte dalle comunicazioni inviate dagli operatori economici in relazione all'elenco dei propri clienti e fornitori).

- **Atti di accertamento** è un database di dati correlati a procedimenti di controllo su quanto dichiarato dal contribuente a supporto delle attività che hanno lo scopo di valutare, sulla base dei dati e degli elementi riguardanti il contribuente acquisiti in sede istruttoria, la correttezza dei dati esposti nelle dichiarazioni e negli atti, determinare l'eventuale imposta evasa, irrogare le sanzioni e porre in essere le attività necessarie per il recupero delle somme dovute all'Erario, anche in caso di omessa presentazione della dichiarazione. Il database contiene informazioni sugli accertamenti (Imposte Dirette, IVA e Registro), accertamenti sintetici e induttivi (accertamenti basati sui coefficienti presuntivi e sugli elementi di capacità contributiva), accertamenti unificati e relativa autotutela (accertamenti unificati -Imposte Dirette ed IVA- trasmessi dagli uffici locali), atti di contestazione delle imposte dirette e IVA e lavoro sommerso (atti di contestazione a carico di soggetti ai quali sono state contestate infrazioni a seguito di verifica o controlli fiscali), atti di contestazione registro (atti di contestazione a carico di soggetti ai quali sono state contestate infrazioni a seguito di verifica o controlli fiscali), *check-list* sulle metodologie di controllo (controlli eseguiti nella conduzione di una verifica fiscale, secondo quanto previsto dalle Metodologie di Controllo, accessi brevi per studi di settore e scheda di verifica), comunicazioni ai contribuenti (articolo 36-ter del D.P.R. n. 600 del 1973) (le comunicazioni sugli esiti contabili, a seguito dei controlli formali effettuati dagli uffici, inviate ai contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi), contribuenti segnalati (i soggetti segnalati per il controllo formale delle dichiarazioni), interrogazioni selettive su imposte dirette e IVA (archivi selettivi contenenti dati reddituali e ai fini IVA dei soggetti che hanno presentato dichiarazione), liste selettive (i soggetti segnalati dall'anagrafe tributaria agli uffici Imposte Dirette e IVA), monitoraggio controlli e verifiche (informazioni statistiche e di dettaglio sull'attività di controllo e verifica), *datamart RADAR* - Operatori di *import-export* (scambi con l'estero sia da parte doganale che da dichiarazione IVA e da San Marino), parametri Studi di settore (inviti al contraddittorio, adesioni e accertamenti), processi verbali (processi verbali Imposte Dirette e IVA), proposte di accertamento con adesione (proposte di accertamento con adesione inviate ai contribuenti), segnalazioni (segnalazioni derivanti da verifiche Imposte dirette ed IVA inerenti rilievi pertinenti anche altri soggetti oltre quello verificato), accertamenti unificati registro (gli accertamenti atti del settore Registro atti e relativa adesione), accertamento successioni (accertamenti sulle successioni e relativa adesione), accertamento sui crediti di imposta (accertamenti sui crediti d'imposta), liste interattive registro (informazioni dei soggetti segnalati dall'anagrafe tributaria ai fini del registro), indagini finanziarie (rapporti intrattenuti dal soggetto indagato con gli operatori finanziari), anagrafe dei rapporti finanziari (operatori finanziari e rapporti finanziari continuativi, extraconto e deleghe della propria clientela), comunicazioni ai contribuenti ai sensi degli articoli 36-bis del D.P.R. n. 600 del 1973 e 54-bis del D.P.R. n. 633 del 1972 (comunicazioni sugli esiti contabili inviate ai contribuenti che hanno presentato la dichiarazione), telefoni cellulari (accertamento per mancato pagamento tassa concessiva per telefoni cellulari), *datamart Comunicazioni* (comunicazioni inviate ai contribuenti ai sensi dell'articolo 36-bis), *datamart Correzioni* (correzioni effettuate sulle dichiarazioni liquidate ai sensi dell'articolo 36-bis), banca dati per richieste selettive (informazioni necessarie per consentire alla Guardia di finanza di effettuare richieste selettive sui soggetti titolari di partita IVA), documenti fiscali della Guardia di finanza (processi verbali, segnalazioni e comunicazioni di verifica redatti dalla Guardia di finanza e destinati agli Uffici finanziari), provvedimenti relativi ai ruoli (domande di sospensione,

rateazione, rimborso quote inesigibili, sgravi, discarichi), ruoli diversi dall'articolo 36-bis (proposte di iscrizione a ruolo - diversi da quelli derivanti dalla liquidazione *ex articolo 36-bis* del D.P.R. n. 600 del 1973), ruoli emessi (ruoli resi esecutivi dagli uffici dell'amministrazione, carichi affidati in riscossione agli agenti e carichi ricorsi), ruoli registro (iscrizioni a ruolo e degli sgravi su ruoli ante riforma della riscossione, disposti dagli uffici del Registro), *datamart* riscossione (riscossioni effettuate a seguito dell'attività di controllo), ruoli ai sensi dell'articolo 36-bis (proposte di iscrizione a ruolo per la liquidazione ai sensi dell'articolo 36-bis del D.P.R. n. 600 del 1973), ausilio alla riscossione coattiva (ARCO), accesso ai dati dell'anagrafe tributaria (gestione flussi scambio dati telematico e sintetico-contabili su soggetti interrogati - informazioni sulla capacità contributiva-), B.I. monitoraggio attività dei concessionari (informazioni sintetiche sui soggetti iscritti a ruolo), base informativa contabile (informazioni contabili ad uso di struttura di gestione), esiti della riscossione tramite ruolo *ante riforma* (esiti delle riscossioni mediante ruolo per gli uffici I.V.A., Imposte dirette, registro e locali), monitoraggio dello stato della riscossione (informazioni sintetiche e analitiche degli eventi successivi all'emissione dei ruoli).

- **Dichiarazioni fiscali** è una banca dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti per ciascun periodo di imposta (dichiarazioni dei redditi, dichiarazioni IRAP, dichiarazioni IVA e dichiarazioni dei sostituti di imposta) comprensive di eventuali allegati (studi di settore e parametri). Contiene anche il *datamart* RADAR - Studi di settore (con dati sugli studi di settore), questionari e inviti (questionari e inviti trasmessi ai contribuenti nella fase istruttoria dell'attività di accertamento), archivio storico (riferimenti cartacei delle dichiarazioni dopo la fase di liquidazione), banca dati reddituale (dati reddituali del contribuente e sostituisce a partire dal 1997 gli archivi delle dichiarazioni), dati tutoraggio (invii trimestrali effettuati dai soggetti tutorati), dichiarazioni annuali IVA (contiene le dichiarazioni annuali IVA), dichiarazioni mod. 101 (lavoratori dipendenti che non hanno presentato dichiarazioni dei redditi per gli anni d'imposta dal 1991 al 1996), dichiarazioni mod. 102 (dichiarazioni mod. 102 per la liquidazione delle indennità di fine rapporto di lavoro dipendente), dichiarazioni mod. 201 (certificati sostitutivi delle dichiarazioni dei redditi dei pensionati per gli anni d'imposta dal 1991 al 1996), dichiarazioni mod. 730 (i dati delle dichiarazioni mod.730), dichiarazioni mod. 740 (dati delle dichiarazioni mod.740 relative agli anni d'imposta dal 1985 al 1996), dichiarazioni mod. 750 (dati delle dichiarazioni mod.750 relative agli anni d'imposta dal 1986 al 1996), dichiarazioni mod. 760 (dati delle dichiarazioni mod.760 relative agli anni d'imposta dal 1986 al 1996), dichiarazioni mod. 770 (dati delle dichiarazioni mod.770 relative agli anni d'imposta dal 1990 al 1996), dati elenco professionisti (dati relativi ai professionisti che possono prestare l'assistenza fiscale), dati Albo CAF (CAF iscritti all'Albo e alle loro sedi decentrate).

- **Imposte registro** è una banca dati che contiene le registrazioni di atti scritti di qualsiasi natura produttivi di effetti giuridici (negoziata, amministrativa, giudiziaria). La tipologia di informazioni presenti nella banca dati sono quelle relative ad affitti (informazioni sui contratti pluriennali di affitto di immobili), atti del registro (atti del registro pubblici e privati), successioni (informazioni sulle dichiarazioni di successione), *datamart* successioni (informazioni sulle successioni), *datamart* atti pubblici telematici (informazioni sugli atti pubblici telematici), *datamart* atti privati (informazioni sugli atti privati).

- **Rimborsi** è una banca dati dei rimborsi di quanto versato dal contribuente a seguito di successivi controlli anche su istanza presentata dal contribuente. La banca dati contiene informazioni riguardanti i rimborsi in conto fiscale (informazioni sullo stato dei rimborsi in conto fiscale), i rimborsi automatizzati (informazioni sui rimborsi automatizzati IRPEF, ILOR e tassazione separata), i rimborsi IVA (rimborsi IVA erogati dagli uffici), *datamart* rimborsi imposte dirette (rimborsi imposte dirette richiesti, lavorati ed erogati), i rimborsi IVA non residenti *-Vat-Refund-* (rimborsi IVA richiesti da contribuenti esteri appartenenti all'UE allo Stato Italiano e dei contribuenti italiani agli altri Stati UE).

- **Versamenti e riscossione** è una banca dati versamenti dei tributi effettuati con modelli F23 ed F24 (riscossione spontanea). Le informazioni presenti nella banca dati sono relative alle concessioni governative (versamenti delle tasse di concessione governativa dal 1991), al monitoraggio riscossioni F23 (informazioni statistiche sulle riscossioni F23), al monitoraggio riscossioni F24 (rendicontazioni riscossioni F24 inviate dagli intermediari), allo storico deleghe F24 (deleghe F24 per forniture agli enti percettori), Versamenti spontanei da F23 e F24 da accertamenti (versamenti F23 e F24 effettuati a seguito di un accertamento), ai versamenti spontanei F23 (dati modelli F23), alle marche da bollo (acquisti e riscossioni di marche da bollo effettuate dai tabaccai del circuito LOTTOMATICA), al conto fiscale (movimenti anagrafici del conto fiscale), alla base informativa deleghe Internet (richieste di pagamento telematico e relativi esiti), alle tasse automobilistiche (rilevi per infrazioni al pagamento della tassa di possesso sui veicoli di interesse delle regioni a Statuto speciale), ai versamenti spontanei F24 -Base Storica- (versamenti pervenuti tramite modelli F24), al MONET, monitoraggio dell'elaborazione dei tributi (processi elaborativi dei dati delle dichiarazioni trasmesse all'anagrafe tributaria, dei ruoli e dei rimborsi, base informativa, dichiarazioni con esiti a debito *ex articolo 36-bis* del D.P.R. n. 600 del 1973: dati sintetici sulle dichiarazioni con esiti a debito *ex articolo 36-bis* e alla rateazione dei versamenti da comunicazione).

#### 4.1.10. Le banche dati dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato

- **Anagrafe conti di gioco** è la banca dati che supporta l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in relazione alla registrazione e alla movimentazione dei conti di gioco. Essa contiene i dati dei titolari conti di gioco (contitolarità con i concessionari) e quelli relativi alle vincite e rimborsi delle giocate.

- **GAD** (Concessioni e rete di vendita giochi pubblici e concessione per i giochi a distanza) è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle concessioni dei giochi pubblici e alla raccolta del gioco con modalità "a distanza" (raccolto, ad esempio, tramite internet, telefono, tv interattiva). La banca dati contiene i dati dei concessionari per i giochi a distanza, quelli della rete di vendita, sulle procedure di gara e sui flussi finanziari (ad esempio, rendicontazione della gestione finanziaria come imposta, canone, saldi).

- **Concorsi pronostici sportivi** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione ai concorsi offerti al pubblico con l'elenco degli avvenimenti proposti e dei concorsi svolti. Contiene i dati relativi alle scommesse, alle giocate effettuate, alle vincite realizzate, ai rimborsi ed alle riscossioni, i dati dei concessionari per i concorsi pronostici, quelli contabili e di versamento all'erario.

- **Contabilità e anagrafica delle concessioni ippiche e sportive** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione all'anagrafica e alla rete di vendita degli ippodromi e dei concessionari delle scommesse ippiche e sportive e ai flussi finanziari (ad esempio, rendicontazione della gestione finanziaria come imposta, canone, saldi) per le concessioni ippiche e sportive. Contiene anche i dati dei concessionari per l'ippica e quelli dei flussi finanziari per le concessioni ippiche e sportive.
- **Ippica nazionale, internazionale** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione ai concorsi e ai palinsesti di gioco (concorsi offerti al pubblico con l'elenco degli avvenimenti proposti) e alla rendicontazione contabile ed erariale (ad esempio, rendicontazione della gestione finanziaria come imposta, canone, saldi). Contiene anche i dati relativi alle giocate vendute, annullate, vincenti e rimborsabili e quelli contabili e di versamento all'erario.
- **Scommesse sportive a quota fissa e concorsi pronostici** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle scommesse sportive a quota fissa e alla rendicontazione contabile ed erariale. Contiene anche i dati dei concorsi e delle giocate vendute, annullate, vincenti e rimborsabili, nonché quelli contabili e di versamento all'erario.
- **Apparecchi da intrattenimento e PREU (Prelievo Erariale Unico) sugli apparecchi da intrattenimento** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni sulla raccolta e sulle vincite, e a quelle sugli apparecchi e sui dati sintetici degli accertamenti ai fini PREU. Contiene anche i contatori di ciascun apparecchio (raccolta e vincite), e i dati relativi alla collocazione di ciascun apparecchio sul territorio, quelli dei gestori e degli esercenti, dati contabili e di versamento all'erario relativi al PREU, ai provvedimenti amministrativi adottati dagli uffici regionali dei Monopoli (ad esempio, sequestri, confische) in parte accessibili alla Guardia di finanza e i dati di raccolta degli apparecchi.
- **Giochi a distanza** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle giocate e alle vincite effettuate da ogni conto di gioco (conti ricaricabili che consentono al giocatore di giocare in modalità telematica). Essa contiene i dati di sintesi dei concessionari autorizzati, delle piattaforme di gioco e dei relativi titoli autorizzatori, quelli delle partecipazioni al gioco e delle vincite e i dati contabili e di versamento all'erario.
- **Gioco del Bingo** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni sul gioco del Bingo con dati di gioco in linea (riferiti agli ultimi due mesi) e con lo storico presente nel *Data warehouse*. Contiene i dati anagrafici delle sale Bingo, quelli relativi alla vendita delle cartelle (numero delle cartelle vendute per singola tipologia) e alle vincite, nonché quelli delle partite effettuate presso le sale e relative vincite (importo di vincita per tipologia e numero della cartella vincente) e i dati contabili e di versamento all'erario.
- **Lotto e Lotterie** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle giocate e alle vincite del gioco del lotto e delle lotterie sia istantanee (Gratta e Vinci), sia telematiche (i dati si riferiscono sia allo storico sia all'attualità). Contiene anche i dati relativi alle giocate e alle vincite del Lotto, i dati di raccolta per punto vendita e quelli contabili e di versamento all'erario.
- **Giochi numerici “a totalizzatore”** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle giocate e alle vincite dei giochi a totalizzatore (come, ad esempio,

Superenalotto, “*Win for Life*” e “*Si Vince tutto*”). Contiene anche i dati relativi ai giochi numerici a totalizzatore nazionale, quelli delle singole giocate, annulli e pagamenti, i dati della rete di vendita fisica e a distanza dei giochi a totalizzatore e i dati contabili e di versamento all’erario del concessionario.

- **Cruscotto conti di gioco e antiriciclaggio** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni di tutti i conti gestiti dai diversi concessionari con le relative movimentazioni (ricariche e prelievi), nonché le informazioni di tutte le giocate e le vincite effettuate su ogni singolo gioco con l’indicazione dei prelievi e ricariche superiori ai 1000 euro. Contiene anche i dati relativi ai conti di gioco presenti nell’anagrafe dei conti di gioco, quelli relativi a tutte le giocate effettuate dai conti di gioco e i dati relativi alle giocate, alle vincite, alle ricariche e ai prelievi dai conti di gioco (per importi superiori ai 1000 euro).

- **Tributi** è la banca dati di tipo DW che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni tributarie di tutte le imposte legate ai giochi e contiene dati di natura contabile ed erariale.

- **Contenzioso Amministrativo e Informazioni sul Contribuente** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione all’aggregazione per soggetto (concessionari e non) di tutte le informazioni di competenza dei Monopoli e ai dati dei ricorsi amministrativi di competenza degli uffici centrali e periferici degli stessi. Contiene anche i dati dei concessionari, quelli contabili relativi ai versamenti all’erario, ai ricorsi amministrativi e di quelli ad integrazione del *dossier* del concessionario di titolarità della società *Bureau Van Dijk*.

- **Riscossione tramite Ruoli** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni relative alla riscossione coattiva tramite ruoli e contiene i dati fiscali relativi alla riscossione coattiva tramite ruoli.

- **Sanzioni Amministrative** è la banca dati di tipo operazionale che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni sulle sanzioni amministrative relative ai siti *web* di scommesse illegali e sugli apparecchi da intrattenimento e contiene i dati fiscali delle sanzioni amministrative di specifica competenza dei Monopoli.

- **Accise: Versamenti F24** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione alle informazioni relative ai versamenti di competenza degli stessi effettuati tramite modello F24. Contiene i dati relativi ai versamenti tramite F24 (oltre alle informazioni di dettaglio del versamento, l’anagrafica dell’intestatario della delega indipendentemente dalla tipologia di soggetto).

- **Tabacchi: Prodotti e Tariffe** è la banca dati che supporta i Monopoli in relazione all’anagrafica prodotti da fumo e ai dati relativi al listino dei prodotti e all’iscrizione in tariffa (provvedimento con il quale i Monopoli iscrivono una nuova marca nella tariffa di vendita<sup>13</sup> e la ripartizione dei prezzi di vendita<sup>14</sup>). Contiene i dati dei prodotti da fumo

<sup>13</sup> La commercializzazione dei tabacchi lavorati è sottoposta al controllo preventivo dei Monopoli. In particolare, i prodotti da fumo prima di essere immessi in consumo devono essere iscritti nella tariffa di vendita al pubblico. Le aziende produttrici di tabacco richiedono l’iscrizione in tariffa all’Amministrazione specificando per ciascun prodotto il prezzo di vendita e le relative caratteristiche. I Monopoli controllano sia l’esatta descrizione del prodotto, verificandone la corretta classificazione (ad esempio, sigaretta, sigaro, trinciati), al fine di applicare l’aliquota fiscale corrispondente, sia che il prodotto rispetti le norme in materia di etichettatura e dei contenuti (condensato, nicotina). I prezzi di

(denominazione, tipologia, confezione) e i dati del listino dei prodotti e dell'iscrizione in tariffa.

---

vendita al pubblico e le eventuali variazioni sono richiesti ai Monopoli dai produttori. Se l'esito del controllo è positivo, l'iscrizione in tariffa viene sancita da decreto direttoriale pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*. Soltanto a conclusione di tale procedimento il nuovo prodotto potrà essere messo in commercio.  
<sup>14</sup> I prodotti da fumo (sigarette, sigari, sigaretti, trinciati per sigarette, trinciati per pipa) sono gravati da diverse imposte: a) IVA, che è pari al 21% del prezzo di vendita al pubblico al netto dell'IVA stessa; b) Accisa, correlata al prezzo di vendita al pubblico, varia in relazione alla categoria del prodotto; c) Dazio, che si applica solo qualora i prodotti provengono da paesi terzi, cioè non appartenenti all'Unione Europea. Il prezzo finale di vendita al pubblico di un prodotto deriva quindi dalla somma di più componenti. Alle aliquote fiscali sopra elencate si aggiungono l'aggio del rivenditore, nella misura fissa del 10% del prezzo, e la quota di spettanza del produttore che è residuale rispetto al prezzo scelto dal produttore medesimo. Il prezzo di vendita al pubblico, pertanto, che varia in relazione alla categoria del prodotto, viene ripartito nelle componenti di IVA, accisa, aggio, dazio e quota al fornitore.

## 5. LA QUALITÀ DEI DATI IMMESSI NELLE BANCHE DATI.

Come evidenziato in premessa, per un corretto funzionamento dell'interscambio informativo tra banche dati occorre che le informazioni in esse contenute siano omogenee. I medesimi dati immessi nel sistema secondo criteri diversi rendono difficoltoso lo scambio, vanificando pressoché del tutto la possibilità di accesso a quei dati riconosciuta alle diverse Amministrazioni pubbliche che concorrono nell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

L'omogeneità dei dati trattati costituisce, dunque, un prerequisito fondamentale perché il sistema dell'anagrafe tributaria sia messo nella condizione di poter funzionare in modo efficace, contribuendo al recupero del gettito evaso.

Grandi sforzi sono stati compiuti negli anni passati per arricchire il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria, che si completerà con il trasferimento dal sistema bancario dei dati relativi alla movimentazione dei conti correnti bancari.

Dei passi in avanti indubbiamente sono stati compiuti, ma ancora molto resta da fare, sia sotto il profilo della qualità dei dati, sia sotto quello della capacità di chi vi accede di poterli efficacemente utilizzare.

La grande sfida dei prossimi anni sarà probabilmente quella di continuare a lavorare per migliorare la qualità del dato, così da superare le difficoltà di comunicazione che ancora oggi si registrano tra le banche dati per le ragioni più diverse, potenziando al tempo stesso la capacità di chi vi accede di poterli efficacemente utilizzare.

A questo riguardo, nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva (audizione del Presidente della Corte dei conti) sono emerse in primo luogo alcune significative criticità in relazione all'attuale sistema di determinazione e attribuzione del codice fiscale che, quando presenti, possono avere riflessi negativi sul funzionamento dell'intero sistema dell'anagrafe tributaria, dal momento che tale codice costituisce la base sulla quale è stato edificato l'intero sistema.

Alcuni interventi, come si vedrà, sono stati nel frattempo attuati e altri sono in corso di svolgimento e di progettazione.

Inoltre, sempre con riguardo alla qualità dei dati, altri punti critici che sono emersi riguardano: a) l'assenza di regole standard nel registrare le anagrafiche intese come nomi e cognomi o ragioni sociali che, verificandosi soprattutto al momento dell'inserimento dei dati, determinano un'assenza di uniformità, che compromette la possibilità di un incrocio massivo delle informazioni contenute nelle banche dati; b) l'assenza di regole *standard* sulle diciture dei viari come composizione dell'oggetto "VIA". Analogamente a quanto si verifica per le anagrafiche, la mancanza di regole standard nella creazione dell'oggetto "VIA" nelle singole banche dati determina difficoltà nell'identificazione della persona fisica o giuridica; c) la mancanza di regole *standard* nel registrare i viari e gli indirizzi nella toponomastica degli enti locali; d) i tempi di aggiornamento di questi dati; e) l'autorizzazione all'accesso e alla consultazione.

In questo ambito si rende, dunque, necessaria una regolamentazione codificata, da parte degli organi preposti, finalizzata al raggiungimento dell'uniformità degli *standard* di acquisizione che, nello specifico, si concretizza, da un lato, nell'equiparazione dei campi, della loro sequenza, del numero dei caratteri disponibili per singolo campo e delle abbreviazioni e, dall'altro, nell'acquisizione *standard* dei caratteri alfanumerici, della punteggiatura presente nell'anagrafica (ad esempio,

abbreviazioni, acronimi, sigle) e degli acronimi intesi come estensione delle ragioni sociali di codifica della natura giuridica delle società.

Analoga univocità occorre anche per la registrazione dei viari attraverso, da un lato, l'equiparazione dei campi (ad esempio, separazione del campo "VIA" da quello del numero civico), della loro sequenza, del numero dei caratteri disponibili per ogni singolo campo e, dall'altro, l'uniformità delle abbreviazioni delle definizioni (ad esempio, piazza, viale, corso), dei titoli di qualificazione (ad esempio, santo, colonnello), di acquisizione dei nomi e cognomi, delle sigle (ad esempio, snc), nonché con l'adozione di convenzioni condivise (ad esempio, con la codifica di indirizzi con la peculiarità dell'assenza della identificabilità dei numeri civici, come in Galleria Termini 9999).

La differenziazione esistente nella toponomastica degli enti locali rende necessario uniformare questi dati anche livello nazionale, così da ottenere l'applicazione di regolamentazioni codificate.

Un altro problema rilevante è quello derivante dalle tempistiche di aggiornamento delle diverse banche dati, che è spesso subordinato alla presentazione di dichiarazioni in molti casi ancora cartacee a loro volta determinate da scadenze di legge o dalla data dell'evento.

Al riguardo, per la Commissione una soluzione potrebbe consistere nel determinare su base convenzionale un criterio ovvero nel condividere una data fissa, unica per tutte le banche dati, in base alla quale coordinare l'incrocio dei dati, al fine di rilevare quanto presente in ogni fonte alla stessa data.

La Commissione, inoltre, nell'ottica di una regolarizzazione dell'esazione dei tributi, auspica che si proceda, attraverso la stipula di convenzioni che consentano anche la necessaria tutela della *privacy*, ad una liberalizzazione, per i gestori pubblici (ad esempio, società posseduta da soggetti pubblici) incaricati della riscossione, dell'accesso e della consultazione delle diverse banche dati. Si tratterebbe, infatti, di consentire l'utilizzo degli strumenti informatici a disposizione, al fine di ottimizzare i processi finalizzati alla bonifica delle banche dati e al recupero dell'evasione.

### 5.1. *Il codice fiscale*

Il codice fiscale, che è formato da un'espressione alfanumerica composta da 16 caratteri per le persone fisiche e di 11 caratteri per i soggetti diversi dalle persone fisiche, è rilasciato dall'Agenzia delle entrate ed è l'unico codice valido dal punto di vista fiscale per identificare tutte le persone fisiche e giuridiche, che debbono obbligatoriamente utilizzarlo in tutti i rapporti con la pubblica amministrazione e in tutti gli scambi di informazioni. Attraverso di esso vi è, dunque, un raccordo di tutti i dati che afferiscono, anche da fonti esterne, ad un medesimo soggetto nel Sistema Informativo della Fiscalità (ad esempio, dichiarazioni, atti, proprietà, versamenti, accertamenti, ruoli) e che sono finalizzate alla verifica dei dati dichiarati e della reale capacità contributiva del soggetto.

L'Archivio Anagrafico o, come spesso viene chiamato, *l'Archivio dei codici fiscali e delle partite Iva*, che nel suo impianto originario risale agli anni '70, è una base dati complessa che rappresenta il cuore dell'intero sistema informativo dell'anagrafe tributaria ed è di riferimento per tutte le amministrazioni, gli enti pubblici e privati per il corretto riconoscimento e reperimento di persone fisiche e soggetti diversi dalle persone fisiche. In esso sono registrati quasi 90 milioni di codici fiscali di persone fisiche (di cui

quasi 17,5 milioni relativi a soggetti deceduti), circa 2,4 milioni di codici fiscali di soggetti diversi dalle persone fisiche (di cui circa 151 mila relativi a soggetti estinti) e quasi 26 milioni di partite Iva (di cui circa 17 milioni cessate).

La qualità delle informazioni, che, come si è visto, evidenzia delle criticità, è quindi certamente condizionata dal lungo tempo di vita della base dati, dalla portata degli strumenti informatici che nel tempo (soprattutto in passato) erano disponibili, dalla rilevante consistenza delle informazioni, attuali e storiche, registrate.

Nella gestione di questa base dati anagrafica è, dunque, di fondamentale importanza l'efficienza dei processi che ne garantiscano il corretto aggiornamento e, conseguentemente, un suo efficace utilizzo.

L'intero processo di aggiornamento della base dati anagrafica dell'anagrafe tributaria è gestito dall'Agenzia delle entrate, che vi provvede attraverso la registrazione di tutte le informazioni anagrafiche, primarie e accessorie, di ogni soggetto in essa iscritto, al quale a questo fine viene assegnato un codice identificativo (codice fiscale/partita Iva). L'Agenzia cura, altresì, l'aggiornamento tempestivo e corretto di tutte le informazioni anagrafiche associate a ciascun soggetto registrato, che devono essere poi fornite ai processi sia interni al sistema della fiscalità sia esterni, qualora essi si basino su di esse per il riconoscimento, il reperimento e la gestione dei soggetti. L'Agenzia provvede anche al costante monitoraggio del livello di qualità dei dati dell'archivio anagrafico.

Al fine di assicurare un corretto e tempestivo aggiornamento di questi dati, l'archivio anagrafico viene costantemente alimentato in tempo reale attraverso gli Uffici dell'Agenzia delle entrate (per le persone fisiche, i soggetti diversi dalle persone fisiche e i contribuenti Iva); i Comuni (per i cittadini residenti e per quelli iscritti nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero); gli Sportelli unici per l'immigrazione e Questure (per i cittadini stranieri); i Consolati (per i soggetti non residenti); i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate (per le persone fisiche e i soggetti diversi dalle persone fisiche e i contribuenti Iva) e il Registro delle imprese (per i contribuenti Iva).

Le informazioni registrate nell'archivio anagrafico sono fornite a tutti i processi esterni che su di esso si basano (riferite sia all'ultima posizione di un soggetto, sia a dati storici) dall'Agenzia delle entrate, che rende disponibili servizi generalizzati e standardizzati di reperimento dei dati sia puntuali sia massivi agli enti esterni tramite i sistemi di cooperazione informatica.

I dati forniti possono essere efficacemente utilizzati, a condizione che l'Agenzia delle entrate programmi e attui costantemente operazioni di integrazione delle informazioni registrate e interventi di *data cleaning* e normalizzazione finalizzati a garantire l'univocità della registrazione, nonché l'esistenza in vita e la reperibilità del soggetto.

Il monitoraggio della qualità del dato viene effettuato con strumenti di *Business Intelligence*, applicazioni specifiche per la produzione di statistiche anagrafiche complesse ed elenchi di soggetti in base a determinate caratteristiche fisse o variabili.

Il miglioramento della qualità è effettuato tramite servizi di allineamento con basi dati certificate di riferimento esterne e processi massivi e puntuali di bonifica.

Il piano di interventi per la qualità dei dati viene raccolto in un documento annuale, predisposto in collaborazione con la SOGEI, che riassume i principali interventi analizzati e attuati nell'anno. La qualità dei dati viene garantita attraverso:

- il presidio dei canali di aggiornamento dell'Archivio Anagrafico completandoli, ove necessario, con ulteriori funzionalità;

- b. la definizione della riorganizzazione della base dati per adeguarla costantemente a nuove esigenze informative (ad esempio, l'integrazione di informazioni relative alla reperibilità, cittadinanza, famiglia anagrafica, residenza estera) e alla gestione dei dati in forma strutturata (ad esempio, indirizzi in forma normalizzata);
- c. il completamento dei processi di allineamento, già a regime con le anagrafi comunali, l'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e l'anagrafe dei permessi di soggiorno, garantendone anche il costante presidio;
- d. l'integrazione dei processi con il Registro delle imprese per assicurare l'allineamento delle informazioni relative alle imprese iscritte in anagrafe tributaria con quelle del Registro;
- e. la bonifica della base dati, che consiste nella rimozione delle duplicazioni di attribuzione del codice fiscale e nella gestione dei soggetti non allineati;
- f. l'integrazione delle funzioni di aggiornamento delle basi dati anagrafiche con opportuni filtri, che limitino al minimo la possibilità di introduzione di registrazioni anomale;
- g. l'integrazione degli strumenti di monitoraggio, per migliorare costantemente l'azione di controllo e verifica degli interventi posti in essere e di definizione di quelli da attuare.

Una conferma dell'importanza che riveste per il Sistema Informativo della Fiscalità una corretta gestione del codice fiscale è emersa nel corso dell'audizione del direttore generale dell'ABI. Come è noto, il sistema bancario e finanziario è destinatario di molteplici obblighi di segnalazione all'anagrafe tributaria, sia nella qualità di soggetti che sono tenuti per legge ad assolvere determinati obblighi fiscali per conto di terzi soggetti (c.d. sostituto d'imposta), sia in merito alla tipicità dell'attività svolta, relativamente alla quale il legislatore ha delegato numerose funzioni di supporto all'attività erariale, disponendo obblighi di applicazione del prelievo tributario, del versamento delle imposte, nonché della rendicontazione di tali attività mediante presentazione di apposite dichiarazioni annuali.

Conseguentemente, il codice fiscale è indispensabile per tutti i soggetti che intrattengano rapporti con banche e altri operatori finanziari, essendo determinante per la loro identificazione. Si possono, infatti, avere casi in cui persone fisiche o giuridiche presentino elementi comuni, ad esempio, nel nome o nella denominazione ovvero nella data di nascita, tali da ingenerare difficoltà nel processo di distinzione.

Sotto questo profilo, come già evidenziato, l'Agenzia delle entrate tra il 2009 e il 2012 ha adottato misure che dovrebbero consentire il superamento di queste criticità.

La mancanza del codice fiscale (quasi sempre da parte dei soggetti non residenti, nei cui confronti l'obbligatorietà di detto codice è stata estesa in tempi recenti) ovvero l'acquisizione di codici fiscali errati, ancorché formalmente corretti, oltre a comportare l'impossibilità di trasmettere regolarmente i dati all'anagrafe tributaria, può rappresentare un serio ostacolo allo svolgimento dell'attività bancaria e finanziaria, attesa la sua obbligatorietà per lo svolgimento delle singole operazioni.

L'Agenzia delle entrate, anche su istanza dell'ABI, ha previsto apposite procedure che permettono di richiedere agli operatori finanziari il rilascio del codice fiscale per conto dei propri clienti che ne risultino sprovvisti.

L'utilità di queste procedure è comunque limitata alla gestione di singole posizioni, nel senso che è applicabile per un codice fiscale alla volta. Se si considerano le anagrafiche della clientela di uno dei primari gruppi bancari, che sovente superano i

cento milioni di soggetti, risulta evidente l'impossibilità di regolarizzare le posizioni attraverso procedure anagrafiche di queste dimensioni, tenuto conto che l'incidenza dei codici fiscali errati si attesta mediamente al 10% del totale.

In considerazione di ciò, e dell'apposita previsione normativa che consente a determinati soggetti di accedere – mediante la stipula di apposite convenzioni - ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, al fine di verificare la correttezza e/o ottenere i codici fiscali, la Commissione ritiene che l'Agenzia delle entrate debba definire quanto prima il testo di una convenzione che consenta alle banche, attraverso apposito collegamento telematico, di accedere all'anagrafe tributaria al fine di regolarizzare i codici fiscali della propria clientela.

#### 5.1.1. Ipotesi di possibile revisione della struttura del codice fiscale.

In considerazione del ruolo chiave che il codice fiscale assume per l'identificazione univoca di ciascun soggetto e per lo scambio di informazioni tra tutti gli enti, l'Agenzia delle entrate ha avviato da tempo uno studio sui punti di forza e di debolezza dell'attuale struttura di codifica per le persone fisiche e delle possibili strutture alternative da proporre, tenendo in considerazione il rapporto costi/benefici.

Occorre, infatti, tenere presente che l'attuale struttura del codice fiscale presenta degli indubbi vantaggi per la facilità di memorizzazione; per l'immediata riconoscibilità dei dati e quindi per la possibilità di effettuare una prima verifica di corrispondenza con i dati anagrafici del soggetto a cui il codice è associato, che riduce notevolmente i rischi di errata indicazione o associazione del codice ai dati anagrafici del soggetto cui fa riferimento; per la possibilità di gestione in modo bilaterale, sia partendo dal codice sia dai dati anagrafici. Ciò ha permesso di raggiungere importanti risultati, come, ad esempio, il quasi totale allineamento dell'anagrafe tributaria con le anagrafi comunali e l'allineamento con le anagrafi degli assistiti dal Sistema Sanitario Nazionale, consentendo, in brevissimo tempo, la distribuzione delle Tessere Sanitarie a tutti gli aventi diritto.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti critici è necessario valutarli sulla base anche della loro effettiva portata.

Innanzitutto, essendo legato ai dati anagrafici, il codice fiscale può variare, ancorché si tratti di un fenomeno con un'incidenza limitata.

Per quanto riguarda i nomi composti, il regolamento dello stato civile, adottato con il D.P.R. n.396 del 2000, ha rimosso le criticità che in passato avevano generato numerose discrasie nella registrazione dei cittadini italiani e che erano state la più frequente causa di aggiornamento del dato anagrafico. Tramite il lavoro di allineamento dei dati dell'anagrafe tributaria con le anagrafi comunali la maggior parte di questi casi ha ormai trovato soluzione.

Il fenomeno si può presentare ancora con una certa significatività nel caso di cittadini stranieri, per una non corretta registrazione iniziale del dato in assenza di regole certe di registrazione, ma può essere rimosso, come detto sopra, con la loro definizione.

Nell'Archivio Anagrafico l'aggiornamento del codice fiscale in questa ipotesi non crea problemi, così come l'associazione di tutte le informazioni registrate nell'anagrafe tributaria, afferenti al soggetto, viene assicurata tramite il collegamento degli eventuali diversi codici all'unico valido.

La mancata conoscenza del codice fiscale variato può comportare difficoltà agli enti esterni, ma per consentire la verifica e il corretto reperimento del codice fiscale, l’Agenzia delle entrate già rende disponibili i propri servizi di cooperazione informatica per l’accesso ai dati presenti nell’Archivio Anagrafico che verranno di seguito esaminati.

Di recente, in base a quanto disposto dal decreto legge n. 78 del 2010, l’Agenzia delle entrate ha inoltre reso disponibile sul proprio sito il servizio a libero accesso di verifica del codice fiscale che permette di verificare l’esistenza e la corrispondenza tra un codice fiscale e i dati anagrafici di un soggetto, confrontando i dati inseriti con quelli registrati in anagrafe tributaria.

La possibilità di generare automaticamente l’attuale codice fiscale, conoscendo i dati anagrafici del soggetto, può determinare l’inserimento di codici inesistenti in banche dati diverse dall’anagrafe tributaria.

Certamente la caratteristica auto-generante dell’attuale codice può indurre maggiormente all’errore ma, qualunque sia il sistema di codifica adottato, un codice inventato può essere inserito arbitrariamente in una banca dati, se non verificato adeguatamente.

Per essere valido, un qualunque codice deve essere generato dall’ente preposto alla sua attribuzione e inserito nel suo registro ufficiale: è la condizione indispensabile per garantirne l’unicità e la correttezza. Indipendentemente quindi dalla struttura, solo l’esibizione di una certificazione del codice fiscale rilasciata dall’Agenzia delle entrate (tesserino/Tessera Sanitaria) o l’accesso in verifica nella stessa anagrafe tributaria, consente di evitare questo errore.

Per quel che riguarda l’omocodia, i casi registrati nell’anagrafe tributaria relativi a soggetti con dati anagrafici tali da generare la stessa stringa di caratteri alfanumerici sono circa 28 mila.

L’omocodia, pur essendo numericamente non rilevante e correttamente risolta con l’attribuzione di codici fiscali univoci nell’anagrafe tributaria, è causa di difficoltà per i sistemi informativi di altri enti e, soprattutto, per i cittadini coinvolti. Tale casistica merita quindi una riflessione sull’eventuale revisione della struttura del codice fiscale, per prevedere il suo superamento.

Infine, circa la codifica dei cittadini stranieri, come già detto, la maggiore difficoltà non risiede tanto nella costruzione del codice fiscale (oggi sono registrati i soggetti con nome/cognome composto da un solo carattere, in analogia a quanto specificato dalla norma per quello composto da due caratteri, ovvero con giorno/mese di nascita assente, valorizzandoli a 01/01), ma nel definire regole comuni che garantiscano l’identica registrazione del soggetto nelle diverse basi dati nazionali.

L’Agenzia delle entrate, tenendo conto di queste criticità dell’attuale struttura del codice fiscale, ha identificato insieme con la SOGEI una possibile alternativa di codifica che eliminerebbe il fenomeno dell’omocodia, riducendo, pur senza eliminarla completamente, la variabilità del codice e rendendo il codice solo parzialmente generato dai dati anagrafici.

Presupposto di tale soluzione è la coesistenza dell’attuale struttura con l’eventuale futura codifica da adottarsi per i nuovi soggetti da registrare. Sarebbe infatti improponibile per tutto il sistema, e per gli stessi cittadini, la conversione dei codici attualmente esistenti, conosciuti, utilizzati e incardinati in ogni procedimento pubblico o privato inerente il soggetto, con i nuovi.

La soluzione finale potrà essere assunta solo ponderando attentamente i costi e i benefici che la revisione dell'algoritmo di calcolo comporterebbe prima di affrontare i costi, che potrebbero risultare considerevoli e non commisurati all'entità delle problematiche da risolvere.

#### *5.2. I dati sulle persone fisiche e il loro allineamento con le anagrafi comunali.*

Per quanto riguarda i dati anagrafici delle persone fisiche, i Comuni rappresentano la fonte primaria di certificazione, detenendo i registri dello Stato Civile, le anagrafi della popolazione residente e le anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero.

L'Agenzia delle entrate collabora da tempo con i Comuni, per allineare i dati presenti nelle anagrafi comunali con quelli presenti nell'anagrafe tributaria e con il Ministero dell'interno per lo sviluppo del progetto Ina-Saia. Tale progetto, che è stato avviato a partire dagli anni '90, avrebbe dovuto garantire la circolarità delle informazioni anagrafiche detenute dai Comuni e le certificazioni anagrafiche da parte dei Comuni stessi alle amministrazioni pubbliche (cosiddetta "circolarità anagrafica"), basandosi sull'Indice nazionale delle anagrafi (INA) istituito con la legge n. 1228 del 1954 presso il Ministero dell'interno per l'identificazione dei cittadini e l'accesso ai servizi dei Comuni che ne detengono le informazioni anagrafiche.

L'INA (secondo quanto disposto dall'articolo 60 del Codice dell'Amministrazione Digitale) è Base dati di interesse nazionale e contiene, per espressa disposizione normativa, il codice fiscale validato dall'Agenzia delle entrate.

Lo strumento utilizzato dai Comuni per l'aggiornamento dell'INA è rappresentato dal SAIA (Sistema di accesso e di interscambio anagrafico), un'infrastruttura che, tramite il Centro nazionale per i servizi demografici (CNSD) del Ministero dell'interno, consente agli enti collegati al sistema di disporre delle informazioni di interesse, quali, ad esempio, le comunicazioni di nascita, di decesso o le variazioni di residenza.

Il sistema INA-SAIA era stato istituito allo scopo di semplificare e razionalizzare l'azione amministrativa, riducendo gli adempimenti dei cittadini e dei Comuni mediante l'invio di un'unica comunicazione di variazione anagrafica a tutti gli enti connessi al sistema.

Tenuto conto della rilevanza del codice fiscale, quale codice identificativo del cittadino, l'avvio del sistema INA-SAIA ha reso ancora più stretta la collaborazione tra Ministero dell'interno e l'Agenzia delle entrate per l'allineamento dei dati presenti nelle anagrafi comunali con quelli contenuti nella stessa anagrafe tributaria, al fine di consentire il corretto inserimento del codice fiscale nell'INA.

Tale percorso ha subito un'accelerazione decisiva nel 2004, in quanto il dato anagrafico era essenziale per la distribuzione della Tessera Sanitaria, e ha permesso all'Agenzia di migliorare sensibilmente la qualità delle proprie informazioni, arrivando ad un quasi totale allineamento tra i dati anagrafici dei Comuni e quelli presenti nell'anagrafe tributaria.

L'Agenzia ha stipulato con il Ministero dell'interno una convenzione per l'utilizzo dei servizi dell'INA che consentono ai Comuni di trasmettere all'Agenzia, oltre alle comunicazioni di nascita, decesso e variazione di domicilio, anche tutte le altre movimentazioni previste nelle anagrafi dei residenti dei Comuni (ad esempio, variazione di nome e cognome, variazione di sesso, cancellazione per irreperibilità).

Il decreto legge n. 78 del 2010 ha ampliato il contenuto iniziale dell'INA (cognome, nome, luogo e data di nascita, codice fiscale attribuito dall'Agenzia delle entrate e comune di ultima residenza) con l'inserimento anche dei dati relativi alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica e all'indirizzo di residenza.

In questo modo, l'INA, da indice di ricerca, può divenire un efficace strumento operativo, dal momento che possono essere consultate in tempo reale tutte le informazioni anagrafiche essenziali del cittadino, utili a ogni procedimento amministrativo.

Questa evoluzione è altamente significativa, dal momento che l'attestazione sul sistema INA-SAIA di tutti i Comuni e il prossimo popolamento massivo dell'INA, per il quale l'Agenzia delle entrate ha già realizzato tutte le procedure necessarie per la validazione dei codici fiscali, rappresentano dei passaggi fondamentali per il definitivo utilizzo a regime del sistema.

Il caricamento massivo delle famiglie anagrafiche nell'INA dovrebbe consentire di gestire coerentemente tale dato anche nell'anagrafe tributaria per tutte le verifiche di carattere fiscale.

Il sistema INA-SAIA è deputato ad assicurare l'inoltro di tutte le variazioni che si verificano nelle anagrafi comunali in modo tempestivo e certificato. Ciò garantirebbe la qualità delle informazioni anagrafiche dell'anagrafe tributaria e degli altri enti collegati.

Le comunicazioni di nascita consentono di acquisire nell'anagrafe tributaria i dati dei neonati certificati dai Comuni per l'attribuzione del codice fiscale e l'invio della Tessera Sanitaria.

La trasmissione di tali comunicazioni permette di fornire un ottimo servizio ai cittadini, evitando loro di accedere a diversi uffici della pubblica amministrazione e garantendo al tempo stesso la qualità dei dati immessi.

La necessità, fortemente sentita, è quella di migliorare alla fonte questo processo. Le dichiarazioni di nascita rese dai genitori nelle strutture sanitarie ove è avvenuta la nascita impiegano, infatti, tempi a volte troppo lunghi per arrivare ai Comuni competenti alla registrazione, diminuendo così l'efficienza del sistema.

Le comunicazioni di decesso risultano indispensabili all'Agenzia per la corretta gestione fiscale dei soggetti e la puntuale consegna della Tessera Sanitaria. In un contesto più ampio, la tempestiva comunicazione dell'evento consente l'immediata disattivazione di strumenti di identificazione in rete del cittadino, quali la Tessera Sanitaria e la Carta Nazionale dei Servizi.

Le variazioni di residenza sono fondamentali per il recapito delle comunicazioni inoltrate ai contribuenti da parte di tutte le strutture dell'Agenzia; ne è stata prova l'altissima percentuale riscontrata nei recapiti andati a buon fine nel corso della recente riemissione massiva delle Tessere Sanitarie.

Il tempestivo aggiornamento dell'indirizzo presente in anagrafe tributaria risulta essenziale per la validazione e la corretta notifica dei ruoli di tutta la pubblica amministrazione.

Il decreto legge n. 5 del 2012 con cui si è disposto che il cambio di residenza produca immediatamente gli effetti giuridici dell'iscrizione anagrafica, dovrebbe consentire di disporre, con immediatezza, delle informazioni relative alla nuova residenza tramite il sistema INA-SAIA.

Per assicurare i processi di cooperazione e interscambio in materia di informazione anagrafica, la norma di riferimento dell'INA prevede anche un obbligo di

certificazione anagrafica da parte dei Comuni in risposta alle richieste inoltrate dalle pubbliche amministrazioni. Il sistema INA-SAIA dovrebbe cioè essere in grado di gestire le richieste di certificazione anagrafica che le Amministrazioni collegate al sistema potranno inviare ai Comuni.

Tale servizio, riducendo drasticamente l'attuale flusso di richieste cartacee rivolte ai Comuni, sarà di enorme vantaggio per gli stessi operatori comunali e gli uffici dell'Agenzia ogni qualvolta necessiteranno di una certificazione anagrafica per lo svolgimento del proprio lavoro o per la verifica di un'autocertificazione.

E' auspicabile che questo servizio del sistema INA-SAIA venga messo a regime nel più breve tempo possibile.

Per quanto riguarda i cittadini italiani residenti all'estero, già da tempo le informazioni sono fornite periodicamente all'Agenzia dal Ministero dell'interno, in modalità massiva.

Circa 1,3 milioni di posizioni sono allineate e i dati aggiuntivi utili (residenza estera, Comune di iscrizione, Consolato di riferimento) sono registrati nell'Archivio Anagrafico.

Il decreto legge n. 1 del 2012 ha altresì previsto, all'articolo 40, la circolarità delle informazioni anagrafiche tramite l'INA-SAIA, oltre che per i cittadini residenti in Italia, anche per quelli iscritti nell'Anagrafe dei residenti italiani all'estero.

Tale disposizione prevede, inoltre, che l'Agenzia delle entrate attribuisca d'ufficio a questi cittadini il codice fiscale, nel caso in cui questi ne risultino sprovvisti. Al riguardo, sono state già realizzate le procedure che consentono la verifica/attribuzione del codice fiscale e l'aggiornamento dei dati dei cittadini AIRE.

Per una corretta gestione delle informazioni, l'attribuzione massiva dei codici fiscali ai cittadini AIRE che ne risultino sprovvisti deve seguire un preventivo lavoro di bonifica e di allineamento dei dati, e deve avvenire in concomitanza con l'avvio a regime, per tutti i comuni e i consolati, dei flussi di comunicazioni anagrafiche previste dal sistema INA-SAIA.

Le informazioni riguardanti i cittadini iscritti in AIRE sono rilevanti per l'Agenzia delle entrate ai fini delle notifiche di atti e di avvisi e ai fini delle attività legate all'accertamento.

Questo quadro normativo è però destinato a mutare ulteriormente per effetto delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" che, all'articolo 2, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'interno dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), quale base dati di interesse nazionale che subentra all'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA), istituito, come già visto, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, "Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente" e all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE), istituita con la legge n. 470 del 1988, "Anagrafe e censimento degli italiani all'estero".

L'Anagrafe nazionale, che subentra altresì alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai Comuni, deve essere organizzata secondo modalità funzionali e operative che garantiscano l'univocità dei dati stessi. Essa assicura alle pubbliche amministrazioni e agli organismi che erogano pubblici servizi l'accesso ai dati in essa contenuti e consente esclusivamente ai Comuni la certificazione di tali dati nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, anche in modalità telematica.

Nell'Anagrafe nazionale dovranno essere integrati anche i dati dei cittadini attualmente registrati in anagrafi istituite presso altre amministrazioni. Inoltre, secondo quanto stabilito al comma 5 del citato articolo, al fine di accelerare il processo di automazione amministrativa e di miglioramento dei servizi per i cittadini, la comunicazione di nascita dovrà essere inviata per via telematica all'Anagrafe nazionale direttamente dalla struttura competente alla quale si rivolge l'interessato, utilizzando il sistema di trasmissione di cui al decreto del Ministro della salute del 26 febbraio 2010. Il certificato di cui all'articolo 74 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, rilasciato dal medico necroscopo o altro delegato sanitario, è trasmesso dal medesimo per via telematica direttamente all'Anagrafe nazionale, utilizzando il sistema di trasmissione di cui al decreto del Ministro della salute 26 febbraio 2010. L'invio telematico delle predette comunicazioni sostituisce ogni altra comunicazione verso la pubblica amministrazione a carico dell'interessato. Resta in ogni caso salvo il diritto dell'interessato di richiedere copia cartacea della comunicazione inviata in modalità telematica per gli usi consentiti dalla normativa vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

All'interno dell'Anagrafe nazionale dovranno confluire, entro il 1° gennaio 2015, le basi dati comunali della popolazione residente e dei cittadini residenti all'estero, attualmente tenute dai Comuni.

La realizzazione di questo progetto, che ha indubbiamente una valenza strategica, come si vedrà più avanti, che trascende l'ambito della stessa anagrafe della popolazione residente, a regime costituirà un'unica base dati di riferimento cui saranno tenute a rivolgersi, attraverso gli strumenti di cooperazione informatica, tutte le amministrazioni statali e locali per certificare i dati anagrafici.

### *5.3. L'attività dell'Agenzia delle entrate per il miglioramento della qualità dei dati sulle persone fisiche.*

L'Agenzia delle entrate, come precedentemente evidenziato, ha già da tempo avviato attraverso il sistema di circolarità anagrafica una verifica delle informazioni anagrafiche contenute nell'anagrafe tributaria.

Per quanto riguarda i soggetti deceduti, il sistema sta offrendo una valida garanzia di corretta acquisizione dei decessi, trasmessi dai comuni al momento della registrazione dell'evento, nell'anagrafe tributaria. Si registrano, tuttavia, ancora delle criticità nella trasmissione e nell'acquisizione di questi dati, anche per altre pubbliche amministrazioni, che una volta che sarà entrata a regime l'Anagrafe nazionale dovrebbero essere definitivamente superate.

Più difficile è, invece, il recupero delle informazioni di decesso per eventi accaduti in tempi lontani, antecedenti l'avvio dei servizi di interconnessione dei sistemi informativi. Al riguardo, sono stati attuati dall'Agenzia delle entrate con questa finalità diversi interventi di bonifica, che si sono sostanziati nel trattamento massivo dei soggetti ultracentenari, nel riesame delle posizioni più risalenti con i comuni in occasione della recente riemissione massiva delle Tessere Sanitarie in scadenza e nel controllo incrociato con la base dati dell'INPS. Nel primo caso, in particolare, si è proceduto alla registrazione del decesso in considerazione dell'età del soggetto e dell'assenza di evidenze della sua esistenza in vita, desumibili da altre informazioni presenti nell'anagrafe tributaria; nelle altre due ipotesi, invece, l'Agenzia delle entrate ha svolto sia un massiccio lavoro di riallineamento dei dati con i comuni per recuperare,

ove possibile, le informazioni storiche di decesso registrate nelle loro anagrafi e mai trasmesse all'anagrafe tributaria, sia avviando un processo di allineamento con la base dati dell'INPS per acquisire, vicendevolmente, i decessi registrati correttamente in uno solo dei due sistemi.

Un altro problema rilevante che è stato affrontato dall'Agenzia delle entrate ha riguardato la duplicazione delle posizioni.

Nelle fasi di iniziale impianto massivo dell'Archivio Anagrafico - con i dati desunti dalle dichiarazioni dei redditi e la successiva costante alimentazione da molteplici fonti di ingresso - inevitabilmente si erano verificate situazioni di duplicazione di posizioni, con l'attribuzione di diversi codici fiscali relativamente allo stesso soggetto, nei casi in cui i dati anagrafici non erano stati indicati o acquisiti correttamente, anche a causa della minore attenzione riservata in passato alla qualità delle informazioni.

Nel corso degli anni sono state realizzate diverse procedure automatiche di bonifica, per individuare e ricongiungere correttamente tali posizioni.

L'uso delle nuove piattaforme tecnologiche di supporto consente oggi che questa attività sia svolta con maggiore efficienza e rigore, mentre si pone al contempo una maggiore attenzione alla fase di ingresso dei dati, per evitare di alimentare il fenomeno.

Un altro tema rilevante è quello dei codici fiscali attribuiti a seguito della presentazione di documenti falsi. Negli ultimi anni si è, infatti, evidenziato un incremento di episodi di frode correlati alle richieste di attribuzione di codice fiscale da parte di soggetti che presentano documenti d'identità risultanti, *ex post*, falsi o contraffatti.

I codici fiscali ottenuti in maniera illecita vengono utilizzati per attuare frodi ai danni del fisco e/o truffe nei confronti, ad esempio, di banche o società finanziarie, anche ad opera di vere e proprie organizzazioni criminali.

Il fenomeno è da tempo all'attenzione dell'Agenzia delle entrate che ha realizzato diversi interventi per contrastarlo, quali la specifica marcatura di posizioni riscontrate inesistenti e la diffusione di un'apposita direttiva sulle regole comportamentali degli uffici.

Inoltre, sulla base dell'analisi dei codici fiscali già individuati come falsi a seguito di verifiche, sono emerse alcune caratteristiche ricorrenti che consentono l'estrazione di posizioni sospette che, dopo i dovuti accertamenti, possono essere marcate come false.

Al fine di contrastare questo fenomeno, che ha conseguenze dannose assai gravi per l'intero sistema, questa Commissione auspica la creazione di un data-base, che ad oggi non è disponibile, che consenta alle Amministrazioni di verificare immediatamente la corrispondenza tra il numero del documento presentato, almeno con riguardo ai documenti italiani, e i dati anagrafici in esso riportati.

Un discorso a sé stante deve essere fatto sulle regole di registrazione anagrafica dei cittadini stranieri, in ordine alle quali pure sono state evidenziate delle criticità.

Al riguardo, in aderenza al principio che il dato immesso in base dati per l'assegnazione del codice fiscale deve provenire dalla fonte che ne certifica la correttezza, per i cittadini stranieri che fanno ingresso in Italia il codice fiscale viene attribuito dagli Sportelli unici per l'immigrazione (SUI), al momento del rilascio del nulla osta all'ingresso, e dalle Questure all'atto del rilascio del permesso di soggiorno, per i soggetti che non sono trattati dagli Sportelli, con apposite applicazioni telematiche realizzate dall'Agenzia delle entrate. Questi Sportelli e le Questure, che sono i primi

soggetti che identificano il cittadino straniero nei loro procedimenti ed atti, hanno l'obbligo di inserire tra i diversi dati anche il codice fiscale assegnato dall'Agenzia delle entrate.

I servizi telematici con gli Sportelli Unici dell'immigrazione e con le Questure sono attivi ormai da diversi anni; ciò nonostante, i problemi di corretta registrazione degli stranieri nelle diverse basi dati si presentano con una certa frequenza, anche perché le regole adottate per tale operazione dai diversi enti, dagli stessi Sportelli, dalle Questure e dai Comuni, non sono spesso coerenti.

L'esigenza di una corretta e rigorosa definizione delle regole di registrazione dei dati anagrafici dei cittadini – non solo stranieri, ma anche italiani o comunitari – è da tempo oggetto di segnalazioni da parte dell'Agenzia delle entrate al Ministero dell'interno. L'assenza di regole universalmente adottate porta, infatti, al disallineamento dei dati, al non corretto/non univoco riconoscimento del soggetto, alla duplicazione di posizioni negli archivi con dati diversi ma riferiti alla stessa persona e alla difficoltà di scambiare proficuamente dati tra amministrazioni.

Alcune problematiche hanno trovato chiarimento a seguito dell'emanazione di specifiche Circolari da parte del Ministero dell'interno, mentre altre sono ancora irrisolte. Restano, tuttavia, ancora delle criticità in relazione alle quali questa Commissione auspica che siano date quanto prima indicazioni chiare e risolutive.

Circa i nomi e i cognomi di cittadini stranieri, le regole anagrafiche di registrazione negli altri Stati non sempre consentono la trasposizione chiara dei dati negli elementi nome e cognome, previsti dal nostro ordinamento.

Allo stato attuale, il Ministero dell'interno è intervenuto con proprie circolari per individuare i criteri da seguire per la registrazione sui documenti italiani di alcune diciture che compaiono sui passaporti dei cittadini provenienti da Paesi come le Filippine<sup>15</sup> e la Tunisia<sup>16</sup>. Si tratta di due casi in cui, stabilendo una prassi comune, si è fornita una soluzione praticabile e condivisa.

La Commissione auspica quindi che analoghe regole siano definite anche in tutti gli altri casi controversi, prima che i disallineamenti diffusi creino difficoltà agli stessi cittadini e agli enti.

Per quel che riguarda i dati anagrafici mancanti, nei documenti di identità di alcuni cittadini stranieri, che talvolta non riportano tutti i dati previsti dal nostro ordinamento, quali nome, cognome, luogo e data di nascita, se l'informazione mancante è il cognome o il nome, alcuni enti impostano il relativo campo come vuoto (*a blank*), altri riportano segni simbolici o dizioni quali senza nome, senza cognome o anche acronimi; altri ancora lo compilano duplicando il dato anagrafico presente (riportando quindi due volte il cognome o il nome).

<sup>15</sup> Per quanto riguarda i cittadini filippini, con la circolare n. 29/2010 è stato precisato che il nome completo dei cittadini filippini è composto da un nome proprio, un cognome e un nome di mezzo (*middle name*). Considerato che quest'ultimo corrisponde al cognome della madre e viene normalmente indicato dopo il nome proprio, non deve essere preso in considerazione il nome di mezzo per la registrazione del nome e del cognome. Con la circolare n. 4 del 2011, in base alla suddetta indicazione, sono state definite le modalità da adottare per allineare le informazioni contenute sui documenti d'identità rilasciati dai Comuni, sui permessi di soggiorno rilasciati dalle Questure e sui codici fiscali rilasciati dall'Agenzia delle entrate.

<sup>16</sup> Con la circolare n. 16 del 2008 inerente le cittadine tunisine, il Ministero dell'interno ha chiarito che la dicitura ep. o ep.se, presente sul passaporto, significa "sposata con" e che di seguito a queste parole compare abitualmente il cognome del marito; per tale motivo il cognome da riportare nei registri anagrafici è solo quello che precede la dicitura ep. o ep.se.

Nel caso in cui l'assenza sia relativa al giorno/mese di nascita è prassi consolidata di molti enti, tra cui anche l'Agenzia delle entrate, indicare il valore 01/01, anche se questa regola non è universalmente accettata.

L'assenza di un dato può naturalmente essere gestita dai sistemi informativi, e quindi anche dall'anagrafe tributaria, ma se e solo se tutti gli enti, pubblici e privati, la gestiscono nella stessa modalità.

In caso di presenza di segni d'interpunzione nei nomi e cognomi di alcuni cittadini stranieri, quali, ad esempio, virgole, punti, trattini, si auspica che venga definita una regola che stabilisca quali siano i caratteri ammessi a comporre un nome e un cognome.

Nell'eventualità in cui siano presenti nei nomi e cognomi caratteri diacritici contenuti in alfabeti con caratteri latini, su sollecitazione dell'Agenzia delle entrate sono state definite le regole per la loro traslitterazione, consentendo così la corretta determinazione dei caratteri che compongono il codice fiscale<sup>17</sup>.

Nel luglio 2011 sono stati completati gli adeguamenti tecnici che hanno consentito di acquisire anche in anagrafe tributaria, tramite il sistema INA-SAIA e, quindi, in allineamento con quanto registrato nelle anagrafi comunali, i segni diacritici, così da consentire la loro stampa sulla Tessera Sanitaria e sul tesserino di codice fiscale<sup>18</sup>.

La registrazione nell'Archivio Anagrafico del dato sia in forma originale sia in forma traslitterata consente di mantenere l'allineamento con tutti i sistemi e le applicazioni nei quali non sia possibile usare la forma originale.

Quanto al luogo di nascita, vige il principio generale della sua cristallizzazione al momento del verificarsi dell'evento. Per i nati in Italia il Comune di nascita va indicato come esistente all'epoca della nascita.

Nonostante questa regola, può capitare che tale dato sia riportato in documenti e archivi in modo improprio. Manca, infatti, a livello nazionale l'istituzione di un unico archivio ufficiale, di riferimento obbligatorio, che riporti tutte le movimentazioni territoriali dei Comuni, completo delle date esatte della variazione (giorno, mese e anno) e che sia comprensivo del dato della Provincia di riferimento a una determinata data.

La criticità aumenta nel caso dei nati all'estero, in assenza di un archivio di riferimento nazionale che riporti la denominazione univoca degli Stati e la loro storia. Per i nati in Stati che hanno subito trasformazioni, inoltre, non è stato mai chiarito se il principio della cristallizzazione vada o meno applicato. Questa è una delle frequenti cause di disallineamento di dati, di modifica del codice fiscale e di duplicazione di posizioni.

Molto più raro, ma pur sempre da definire per la corretta e univoca registrazione, è il caso dei soggetti nati in viaggio aereo e marittimo per i quali non è possibile codificare le coordinate geografiche rilevate al momento dell'evento.

<sup>17</sup> Sul punto si è intervenuti dapprima con la circolare n. 1 del 2008 del Ministero dell'interno e, successivamente, con il decreto 2 febbraio 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che hanno definito le regole di traslitterazione dei caratteri diacritici degli alfabeti con quelli latini.

<sup>18</sup> Al riguardo, si veda la circolare n. 34/E del 2011, con cui si è precisato che in anagrafe tributaria devono essere utilizzati esclusivamente caratteri maiuscoli e che nei nomi e cognomi che terminano con una vocale accentata, la relativa vocale deve essere senza accento e seguita dall'apostrofo.

#### 5.4 *I dati sui contribuenti IVA e il loro allineamento con il registro delle imprese.*

Anche con riguardo ai contribuenti IVA si sono venute ponendo problematiche per certi aspetti simili a quelle rilevate per le persone fisiche, quali, ad esempio, l'allineamento delle partite IVA con il registro delle imprese o l'esistenza di partite IVA inattive.

Dal 1° aprile 2010 è entrata a regime la Comunicazione Unica per la nascita di un'impresa, introdotta dal decreto legge n.7 del 2007. Tale disposizione consente ai soggetti tenuti all'iscrizione al Registro delle imprese o al Rea (Repertorio delle notizie economiche e amministrative) di avviare un'attività con un'unica operazione, con cui si sono assolti tutti gli adempimenti normalmente previsti per l'Agenzia delle entrate (richiesta del codice fiscale/partita Iva), Registro Imprese, INPS, INAIL, Albo delle imprese artigiane, Ministero del lavoro.

Il modello di Comunicazione Unica raccoglie la preesistente modulistica in uso presso i vari enti coinvolti in un unico fascicolo da presentare all'Ufficio del Registro delle imprese, in via telematica o su supporto informatico. Gli utenti inviano la Comunicazione Unica al Registro imprese che trasmette i dati ai vari enti; l'Agenzia delle entrate restituisce la ricevuta sugli esiti della dichiarazione trasmessa allo stesso Registro delle imprese che ha cura di inviarla all'utente.

Oltre ai vantaggi per gli utenti (unico *front-office*, velocità dell'avvio dell'impresa), la Comunicazione Unica, con un contestuale invio di dati ai vari enti, ha il vantaggio di indurre un miglioramento della qualità dei dati registrati dagli enti stessi.

Per rendere lo strumento più efficace, le amministrazioni coinvolte continuano a lavorare sugli strumenti applicativi di compilazione integrata al fine di agevolare l'utenza nella predisposizione della modulistica prevista nella Comunicazione Unica ed evitare una duplicazione di informazioni.

L'obiettivo finale è quello della totale armonizzazione e unificazione delle modulistiche dei vari enti, frutto di norme e di procedure consolidate nel tempo.

Parallelamente a queste attività, per un sempre migliore uso della Comunicazione Unica, sono in corso di elaborazione, assieme a UnionCamere e InfoCamere, procedure che consentano un allineamento massivo tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli del Registro delle imprese, ai fini della verifica e della possibile bonifica delle posizioni già registrate nelle rispettive basi dati.

Negli anni, l'analisi del cd. "popolo delle partite Iva" ha, infatti, evidenziato come andasse aumentando il numero di posizioni formalmente attive ma, di fatto, non operative.

Utilizzando le nuove tecnologie a disposizione, nel 2011 l'Agenzia delle entrate ha realizzato uno strumento idoneo a produrre analisi statistiche in grado di delineare un quadro socio-economico specifico per il monitoraggio dei contribuenti titolari di partita IVA, che sono stati analizzati secondo due diverse ottiche: in una prima sezione si è proceduto ad un'analisi di tipo congiunturale, basata unicamente sulle informazioni di natura anagrafica, che per la loro particolare tempestività consentono di monitorare, quasi in tempo reale, l'evoluzione della platea in esame; nella seconda, l'analisi è stata invece di tipo strutturale, basandosi sulle informazioni di natura anagrafica associate con quelle dichiarative e ha lo scopo di fornire informazioni relative sia al comportamento fiscale dei soggetti, sia alla individuazione dei soggetti cosiddetti inattivi.

Dalle indagini effettuate finora è emersa una quantità non trascurabile di situazioni in cui non si sono rilevate azioni (ad esempio, dichiarazioni o versamenti) da

parte del soggetto titolare, che manifestino la continuità della relativa attività; non per questo ne è stata però dichiarata la fine, in termini di cancellazione della partita IVA stessa.

Inoltre, al fine di poter individuare le partite IVA richieste e non utilizzate, o che non sono più strumentali all'esercizio dell'attività svolta dal titolare, e per le quali è plausibile ritenere che molte di esse siano state semplicemente dimenticate, sono stati definiti alcuni criteri che possono far ritenere che una posizione sia operativa o non operativa.

Attraverso tale strumento sono state quindi effettuate delle specifiche analisi sulle partite IVA sia di persone fisiche sia di società aventi come scopo principale quello dell'individuazione di opportuni interventi finalizzati alla chiusura delle posizioni non operative.

Con l'articolo 23 del decreto legge n. 98 del 2011 i soggetti che, sebbene obbligati, abbiano dimenticato di comunicare la cessazione della propria attività entro i 30 giorni prescritti sono stati incentivati a sanare la violazione, versando spontaneamente, entro il 31 marzo 2012, un importo pari a 129 euro, che equivalgono a 1/4 della sanzione minima dovuta secondo la normativa vigente. Tale versamento doveva avvenire utilizzando il modello F24, con ciò escludendosi la presentazione della dichiarazione di cessazione attività con il mod. AA7 (previsto per i soggetti diversi dalle persone fisiche) o il mod. AA9 (previsto per le imprese individuali e lavoratori autonomi), dal momento che la chiusura della partita IVA è stata effettuata dall'Agenzia delle entrate sulla base dei dati desunti dal modello F24 presentato.

Inoltre, è stato modificato l'articolo 35 del D.P.R. n. 633 del 1972, introducendo il comma 15-*quinquies*, che prevede la possibilità per l'Agenzia delle entrate di individuare, sulla base dei dati e degli elementi in possesso dell'anagrafe tributaria, i soggetti titolari di partita IVA che, pur obbligati, non abbiano presentato la dichiarazione di cessazione di attività, e di procedere con la cessazione d'ufficio della partita IVA.

Per quanto riguarda la struttura del codice fiscale e della partita IVA delle società, al momento della loro costituzione il codice che viene assegnato è unico, avendo una valenza sia di codice fiscale sia di partita IVA. Tale codice resta invariato, anche in caso di cambio del domicilio fiscale, fino al momento della cessazione dell'attività.

La modifica normativa che ha reso invariante la partita IVA rispetto alla provincia di domicilio fiscale risale a oltre dieci anni fa; le particolari casistiche di soggetti che hanno un codice fiscale diverso dalla partita IVA sono quindi sempre in diminuzione, con conseguente maggiore facilità d'uso da parte dei soggetti stessi.

Tra i servizi che l'Agenzia delle entrate rende disponibili agli enti legittimati per l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria, previa stipula di apposita convenzione di cooperazione informatica, sono compresi quelli che consentono di verificare i dati relativi agli operatori IVA.

Al fine di facilitare la verifica delle partite IVA, e con lo scopo di ridurre possibili frodi, è stato introdotto dal decreto legge n. 16 del 2012 l'articolo 35-*quater*, secondo cui l'Agenzia delle entrate rende disponibile a chiunque, con servizio di libero accesso, la possibilità di verificare puntualmente, mediante i dati disponibili in anagrafe tributaria, la validità del numero di partita IVA attribuito ai sensi dell'articolo 35. Il servizio, reso disponibile sul sito dell'Agenzia delle entrate ad ottobre 2012, fornisce le

informazioni relative allo stato di attività della partita IVA inserita e alla denominazione del soggetto o, in assenza di questa, al cognome e nome della persona fisica titolare.

Per quanto riguarda l'attribuzione del codice fiscale per i soggetti diversi dalle persone fisiche non contribuenti IVA, nel 2010 è stato definito un nuovo modello per la sua richiesta, e ne è stato previsto l'invio telematico nei casi di variazione dati ed estinzione del soggetto. Questa novità, oltre a costituire una valida agevolazione per gli utenti, comporta una notevole riduzione degli errori e garantisce un migliore aggiornamento dei dati in anagrafe tributaria. Le applicazioni telematiche sono state, infatti, realizzate in modalità *web*, proponendo al soggetto le informazioni già registrate in archivio e consentendogli così di avere chiara evidenza delle informazioni da modificare.

Per agevolare il reperimento dei soggetti diversi dalla persona fisica, per i quali non siano già noti il codice fiscale o la partita IVA, l'Agenzia delle entrate ha di recente apportato sostanziali miglioramenti alle applicazioni utilizzate per la ricerca di un soggetto tramite la denominazione.

Questa ricerca avviene, infatti, attraverso un motore complesso, costituito da diversi passaggi e algoritmi, che tengono conto del possibile diverso ordine delle parole contenute nella denominazione stessa, della non contestuale presenza di tutte le parole indicate, della percentuale di somiglianza riscontrata. Tale nuova applicazione, realizzata al fine di migliorare il più possibile il processo di validazione dei ruoli degli altri enti, è stata completata e verificata approfonditamente con Equitalia, prima di essere usata a regime.

#### *5.5. La normalizzazione degli indirizzi contenuti nelle banche dati*

A ciascun soggetto registrato in Archivio Anagrafico sono associate diverse informazioni riguardanti la sua localizzazione.

Il dato primario è costituito dal domicilio fiscale.

Per le persone fisiche residenti esso corrisponde alla residenza anagrafica, mentre per quelle non residenti al luogo di produzione del reddito. Per i soggetti diversi dalle persone fisiche corrisponde, invece, alla sede legale o, in mancanza, alla sede amministrativa, alla sede secondaria, alla stabile organizzazione, al luogo ove viene esercitata l'attività. Può essere stabilito anche in luogo diverso con provvedimento dell'Agenzia delle entrate, d'ufficio o su richiesta del contribuente.

Per i cittadini non residenti è registrato l'indirizzo eventualmente risultante in AIRE o comunque la residenza estera; per le società estere, la sede all'estero. Per le società, le ditte individuali e i professionisti sono registrati il luogo di esercizio dell'attività prevalente, eventuali ulteriori luoghi di esercizio dell'attività e quelli di conservazione delle scritture contabili.

E' inoltre registrato l'eventuale domicilio (in Italia o all'estero per i non residenti) eletto dal contribuente per la notificazione degli atti e avvisi che lo riguardano.

Nel 2012 erano in corso di svolgimento da parte dell'Agenzia delle entrate le attività necessarie a consentire per tutte le comunicazioni l'utilizzo dell'indirizzo di posta elettronica certificata contenuto in uno dei registri ufficiali ovvero comunicato per scelta dal contribuente.

Per migliorare la qualità del dato relativo al domicilio fiscale, fondamentale anche per la determinazione dell'ufficio dell'Agenzia delle entrate competente per le

attività di accertamento, da tempo è stato avviato un processo di normalizzazione di tale dato, che è, peraltro, necessario anche per fruire della tariffa agevolata prevista per gli invii di corrispondenza massiva da Poste Italiane. Tra i requisiti richiesti sono, infatti, presenti: l'indicazione dell'indirizzo in forma normalizzata (indicazione distinta della particella toponimale, del toponimo e del numero civico) e l'indicazione del corretto codice di avviamento postale.

Per condurre l'attività sono stati acquisiti, da Poste Italiane, il prodotto per la normalizzazione degli indirizzi, la banca dati contenente il Viario nazionale, il relativo *software* di elaborazione, una specifica applicazione per la consultazione e l'aggiornamento della banca dati stessa.

A giugno 2012 erano stati trattati dall'Agenzia delle entrate i domicili fiscali, anche storici, delle persone fisiche ed erano in fase di trattamento quelli relativi ai soggetti diversi dalle persone fisiche.

Diversi interventi sono stati poi realizzati, ed altri programmati, per migliorare il processo di normalizzazione mediante l'ottimizzazione dell'aggiornamento del Viario, l'uso del normalizzatore in modalità *on line* oltre che massiva, applicazioni per l'interrogazione del Viario e dei dati normalizzati, strumenti di monitoraggio dei risultati del processo.

#### 5.5.1. L'istituzione dell'Archivio Nazionale degli Stradari e dei numeri Civici.

Nella prospettiva di un definitivo superamento di tutte le criticità fino ad oggi emerse nella localizzazione delle persone fisiche e giuridiche, di grande rilievo è la convenzione che è stata siglata il 21 giugno 2010 tra l'Agenzia del territorio e l'ISTAT per la creazione di un Archivio nazionale degli Stradari e dei numeri Civici (ANSC), al quale potranno accedere, nelle forme da stabilire, pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

La costruzione di questo archivio tiene conto di quanto stabilito dall'articolo 10 della Legge Anagrafica (legge 24 dicembre 1954, n. 1228) e dai Capi VII e VIII del suo Regolamento di attuazione (D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223), già richiamato con la lettera ISTAT n. 1814 del 24 marzo 2009, avente ad oggetto “Adempimenti dei Comuni relativi agli strumenti ecografici e topografici per i Censimenti generali del 2010-2011”; dal Protocollo d'intesa stipulato, in data 15 dicembre 2009, tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'Agenzia del territorio, che nell'ambito dello sviluppo del piano di *e-government* 2009-2012, prevede la costituzione dell'archivio nazionale degli stradari comunali; dal D. Lgs. 27 gennaio 2010 n. 32, emanato in attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE), in cui è inserita, tra le categorie tematiche di dati territoriali, la localizzazione della proprietà basata su identificatori di indirizzo.

Tale convenzione si pone l'obiettivo di creare un archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici informatizzato e standardizzato, senza oneri a carico dei Comuni, in modo da agevolare gli adempimenti in materia di onomastica previsti dalle leggi vigenti e, in particolare, dai capi VII e VIII del Regolamento Anagrafico (D.P.R. 223 del 1989).

Tale Regolamento prevede precisi adempimenti da parte dei Comuni in materia di onomastica, tra cui la compilazione e l'aggiornamento dello stradario secondo le indicazioni fornite dall'ISTAT. In particolare, nel quadro dei lavori preparatori ai

censimenti generali della popolazione, i Comuni devono provvedere alla revisione dell'onomastica delle aree di circolazione e della numerazione civica, al fine di adeguarle alla situazione di fatto esistente, avendo particolare riguardo ai cambiamenti di denominazione, all'apertura di nuove strade, a nuove costruzioni, ampliamenti, demolizioni. Tali variazioni vanno comunicate all'ISTAT.

Per favorire la certificazione e l'aggiornamento nel tempo dell'archivio nazionale degli stradari e nelle more dell'adeguamento del servizio al Sistema Pubblico di Connettività, sono state predisposte specifiche funzionalità sull'infrastruttura tecnologica denominata "Portale per i Comuni", messo a disposizione gratuitamente dall'Agenzia del territorio e già utilizzato dalla maggior parte dei Comuni per la fruizione dei dati catastali, al quale sono attualmente abilitati la totalità dei Comuni italiani non compresi nelle province autonome di Trento e Bolzano.

La novità consiste nel mettere a disposizione dei Comuni, in maniera del tutto gratuita, un semplice strumento che consente di effettuare l'invio informatizzato e strutturato dei dati relativi a stradari e indirizzari.

Tramite il "Portale per i Comuni", accessibile via Internet, ogni singolo Comune può, partendo da uno stradario informatizzato preesistente, inserire o cancellare strade, modificare le denominazioni proposte e associare ad ogni strada l'elenco dei relativi numeri civici, geocodificati alle sezioni di censimento delle basi territoriali stabilite dall'ISTAT. Ove un Comune non disponga di un collegamento ad Internet, è previsto che l'Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio competente metta a disposizione una postazione informatica, fornendo tutta l'assistenza necessaria. Prima dell'inizio delle attività, il Comune è invitato a partecipare ad un incontro formativo organizzato dall'Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio di riferimento, in collaborazione con l'ISTAT.

Al termine di queste operazioni, il Comune può, senza alcun onere, disporre di un archivio informatizzato dei toponimi comunali, certificato dal Comune stesso e che diventerà un punto di riferimento per le pubbliche amministrazioni, per i cittadini e per le imprese.

I prossimi sviluppi dell'ANS, già previsti dall'Agenzia del territorio, consentiranno l'inserimento dei grafici stradali da parte dei Comuni e, in una fase successiva, anche l'inserimento delle coordinate spaziali del numero civico.

Lo stradario informatizzato, che l'Agenzia del territorio ha proposto inizialmente ai Comuni, è stato predisposto sulla base degli indirizzi delle unità immobiliari presenti nelle banche dati catastali ed integrato con fonti esterne, al fine di intercettare anche i toponimi su cui non risultano accatastati immobili.

A ciascun elemento contenuto nello stradario è associata l'informazione relativa al numero di immobili presenti nella banca dati catastale, che viene resa disponibile al Comune. I dati trasmessi dai Comuni sono sottoposti dall'ISTAT e dall'Agenzia del territorio a procedure di controllo, con particolare riguardo alle proposte di cancellazione o rettifica di toponimi relativi a strade sulle quali risultino presenti unità immobiliari censite in catasto.

In determinati casi, le modifiche allo stradario apportate dai Comuni, comportano anche la modifica dell'indirizzo delle unità immobiliari urbane presenti nella banca dati catastale, con effetti visibili nella visura catastale. Pertanto, tenuto conto anche di quest'ultimo aspetto, per accedere alle funzioni di gestione dello stradario presenti sul "Portale per i Comuni" è necessario che il Sindaco: a) nomini il "Responsabile della toponomastica"; b) incarichi il "Responsabile del servizio"

(soggetto formalmente designato dal Comune per l'abilitazione e la profilatura informatica di tutti gli utenti del Comune che devono accedere al Portale per i Comuni”) di inserire il “Responsabile della toponomastica” sul “Portale per i Comuni”; c) invii all’Agenzia del territorio la “Richiesta di attivazione dei servizi di gestione dello stradario nazionale”, timbrata e firmata dal Sindaco medesimo; d) faccia partecipare il “Responsabile della toponomastica”, da lui designato, all’incontro formativo organizzato dall’Ufficio provinciale dell’Agenzia del territorio di riferimento, in collaborazione con l’ISTAT.

Queste funzioni di gestione della toponomastica sono state già utilizzate dai Comuni non capoluogo di provincia con popolazione che, alla data del 1° gennaio 2008, risultava inferiore a 20.000 abitanti, per comunicare all’ISTAT, nell’ambito delle operazioni propedeutiche al censimento 2011, lo stradario comunale e il relativo modello CP5.

I Comuni delle Province Autonome di Trento e Bolzano, non utilizzando il “Portale” per accedere ai dati catastali, hanno inviato, in questa occasione, i propri stradari certificati e i modelli CP5 fuori linea.

Al momento dell’approvazione di questo documento conclusivo, l’ANSC contiene gli stradari certificati e i modelli CP5 di oltre 7.500 Comuni. Per poter completare l’impianto dell’ANSC è necessario che i Comuni capoluogo di provincia o con popolazione che, alla data del 1° gennaio 2008, risulta superiore a 20.000 abitanti, effettuino, tramite il citato “Portale” la certificazione del proprio stradario e l’invio del modello CP5. Al riguardo, si evidenzia che tali Comuni non dovranno esprimersi su ciascuna strada presente nel proprio stradario, in quanto una parte degli elementi presenti risulterà già certificato, sulla base dei dati inviati dagli stessi Comuni all’ISTAT, in occasione del censimento 2011, e recentemente forniti dallo stesso ISTAT all’Agenzia del territorio.

Dopo il primo impianto, l’ANSC sarà soggetto a periodici aggiornamenti sulla base di circolari tecniche dell’ISTAT.

La standardizzazione dei flussi dei dati, e in particolare di quelli che riguardano l’indirizzo, rappresenta un passaggio necessario per attuare qualunque forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni, e soprattutto con le amministrazioni comunali, che per i propri compiti istituzionali usufruiscono dei dati catastali referenziati da indirizzi.

Tutto ciò è in linea anche con le recenti disposizioni normative introdotte dall’articolo 19 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in merito alla Anagrafe Immobiliare Integrata.

La costituzione dell’archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici (ANSC), rappresenta un valore aggiunto soprattutto per i piccoli Comuni che, senza sostenere alcun costo, potranno disporre di un servizio offerto dall’Agenzia del territorio, realizzato in collaborazione con l’ISTAT, che consentirà loro di: a) informatizzare l’archivio delle strade comunali; b) mantenerlo aggiornato nel tempo; c) migliorare le modalità di colloquio tra gli archivi comunali e quelli delle altre pubbliche amministrazioni; d) evitare integrali e dispendiose revisioni e verifiche dell’archivio stesso, in occasione dei futuri censimenti generali della popolazione.

Tale l’attività, pertanto, oltre a non comportare aggravii per i Comuni in termini economici o di risorse umane rispetto agli oneri connessi agli adempimenti previsti dai regolamenti vigenti, consente una migliore integrazione e accessibilità tra le banche dati

dei Comuni e dell’Agenzia del territorio, e crea le basi per utilizzare l’indirizzo quale ulteriore chiave di ricerca.

La vera importanza di tutta questa operazione si potrà però cogliere solo nel momento in cui verranno rilasciati i previsti servizi dell’ANSC, che potranno consentire a chiunque di conoscere l’elenco dei toponimi e dei civici certificati da ogni Comune, che diventeranno il punto di riferimento per qualunque pubblica amministrazione, nonché per i cittadini e per tutti coloro che hanno la necessità di utilizzare a qualunque titolo un toponimo o un numero civico, tenuto conto che, ad oggi, i dati dell’ANSC sono disponibili solo per i Comuni, l’Agenzia del territorio e l’ISTAT.

Al riguardo, la Commissione è dell’avviso che attraverso specifiche norme le pubbliche amministrazioni debbano essere tenute a riferirsi all’ANSC ogni qualvolta vi sia la necessità di trattare i dati relativi all’indirizzo. I primi destinatari di tali norme dovrebbero essere proprio i Comuni, che spesso utilizzano stradari diversi a seconda degli uffici che li utilizzano. Per consentire un’ampia diffusione dell’ANSC, si segnala inoltre l’opportunità che le informazioni in esso contenute debbano essere rilasciate in forma gratuita.

Occorre evidenziare che l’ANSC consente la gestione dei toponimi non solo tramite la stringa alfanumerica che ne costituisce la denominazione, ma anche mediante un codice univoco nazionale assegnato dal sistema, ogni qualvolta viene inserita una nuova strada, e mediante la codifica attribuita dal Comune, qualora presente. La trattazione delle strade tramite codice, anziché tramite la denominazione, semplificherà l’integrazione tra le banche dati delle diverse amministrazioni.

Va segnalato infine che l’ANSC è un archivio nazionale, costantemente aggiornabile da parte dei Comuni, distinto dalle banche dati catastali, ma ad esse correlate, che potrà essere anche dinamicamente alimentato dai toponimi contenuti negli indirizzi degli atti di aggiornamento catastali, che dovranno essere sottoposti ai Comuni per la successiva certificazione.

Questo doppio canale di alimentazione degli stradari dovrebbe consentire di superare l’eventuale inerzia eventualmente dimostrata da parte di qualche Comune nell’aggiornamento di tale archivio.

L’importanza di questo progetto, che dovrebbe risolvere una delle maggiori difficoltà riscontrate nella gestione delle informazioni contenute nelle banche dati, è stata recentemente riconosciuta anche sul piano normativo.

L’articolo 3 del decreto-legge n. 179, “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” prevede, infatti, che entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della relativa legge di conversione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dell’economia e delle finanze, sentiti l’ISTAT e la Conferenza unificata, siano stabiliti i contenuti dell’Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici (ANSC), realizzato ed aggiornato dall’ISTAT e dall’Agenzia del territorio, gli obblighi e le modalità di conferimento degli indirizzari e stradari comunali tenuti dai singoli Comuni ai sensi del regolamento anagrafico della popolazione residente, le modalità di accesso all’ANSC da parte dei soggetti autorizzati, nonché i criteri per l’interoperabilità dell’ANSC con le altre banche dati di rilevanza nazionale e regionale, nel rispetto delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82.

### 5.6. *L'integrazione delle banche dati. L'utilizzo dell'Extensible Markup Language (XML)*

*L'Extensible Markup Language (XML)* è un linguaggio *standard* attraverso il quale gli utenti si possono scambiare agevolmente informazioni, rendendole immediatamente disponibili grazie al formato e alla struttura preconcordata.

L'utilizzo di questo linguaggio *standard* favorisce indubbiamente l'integrazione delle banche dati e migliora la qualità dei dati che vi sono contenuti.

Sono già in corso di realizzazione da parte dell'Agenzia delle entrate, in collaborazione con il *partner* tecnologico SOGEI, specifici piani volti alla completa dematerializzazione dei principali documenti fiscali, come, ad esempio, le dichiarazioni dei redditi e gli atti del registro, tramite il linguaggio XML.

Ciò dovrebbe consentire una completa interoperabilità dei sistemi, dal momento che il documento informatico di tipo tributario trasmesso in anagrafe tributaria e il suo contenuto potranno essere utilizzati a prescindere dalla piattaforma tecnologica.

A tal fine, sono in corso di realizzazione sistemi *software* di tipo *web service*, che permettano l'interazione utilizzando appositi messaggi secondo schemi XML inclusi in una busta, che sarà del tipo SOAP (*simple object access protocol*), e cioè un protocollo semplice basato su XML, per lo scambio di informazioni sul *web*. In tal modo, la gestione dei documenti e dei connessi fascicoli avverrà secondo un flusso operativo altamente digitalizzato che farà riferimento a piattaforme di gestione documentale con *standard* aperti, non proprietari e trasparenti.

Una buona ipotesi di integrazione dei dati potrebbe essere realizzata mediante l'adozione della fattura elettronica interoperabile, che potrebbe rappresentare un importante deterrente all'evasione fiscale utilizzando, come occasione per il diffondersi della fatturazione *business to business*, l'auspicato avvio della fatturazione elettronica *business to government* prevista dalle norme.

La fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione è stata prevista dalla legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008), con cui si è stabilito che l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse verso le Amministrazioni dello Stato deve essere effettuata esclusivamente in forma elettronica e che l'Amministrazione interessata ha il divieto di pagare fatture non pervenute con tale modalità.

La trasmissione delle fatture elettroniche deve avvenire attraverso un sistema unico, "Il Sistema di interscambio", che deve consentire anche il monitoraggio della spesa pubblica.

Secondo quanto stabilito nel primo dei due decreti attuativi previsti dalla citata legge, l'Agenzia delle entrate è stata individuata come il "Gestore del Sistema di interscambio" e la SOGEI come il soggetto deputato allo sviluppo e alla conduzione tecnica del sistema.

L'introduzione della obbligatorietà della fatturazione elettronica per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni e quindi l'estensione del Sistema di Interscambio dovrà essere graduale per consentire agli operatori economici, al mercato e alle stesse Amministrazioni pubbliche di adeguare i propri sistemi e le proprie modalità lavorative.

Lo sviluppo di tutti i servizi a supporto del processo di Fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione è stato completato.

Il Sistema di Interscambio è stato ed è tuttora oggetto di sperimentazione grazie alla partecipazione di diverse tipologie di operatori e di intermediari finanziari quali CBI (Consorzio *Customer to Business Interaction*), BPS (Banca Popolare di Sondrio)

e ICBPI (Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane). Non sono stati ancora coinvolti i grandi fornitori della pubblica amministrazione (e in particolare le *utilities* e i fornitori della Sanità), né le stesse pubbliche amministrazioni, con l'eccezione dell'Agenzia delle entrate, di un ufficio della Ragioneria generale dello Stato e della Regione Lombardia attraverso Lombardia Informatica. Questo coinvolgimento probabilmente sarà possibile solo dopo l'emanazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze del secondo decreto attuativo previsto, come detto, dalla legge n. 244 del 2007.

Per quanto attiene al Sistema di controllo e monitoraggio, esso è costituito da una soluzione di *business intelligence* (cruscotto, *report*, analisi libera dei dati) e da una *console* di amministrazione che consentono il controllo sul funzionamento del sistema e sul rispetto delle regole e dei livelli di servizio.

Il Sistema di comunicazione è costituito dal sito *internet*, che è disponibile agli indirizzi fatturapa.it, fatturapa.gov.it e fatturapa.eu e che al momento è visibile esclusivamente ai soggetti privati che partecipano alla sperimentazione, ai soggetti che partecipano al tavolo di lavoro sulla fatturazione elettronica per i pagamenti verso la pubblica amministrazione (Dipartimento delle finanze, Agenzia per l'Italia digitale, Ragioneria generale dello Stato e CONSIP) e all'Agenzia delle entrate. Il sito fornisce informazioni mirate per gli utenti del sistema e mette a disposizione delle funzionalità finalizzate ad agevolare l'utilizzo del sistema stesso.

Per quanto riguarda, infine, la trasmissione dei flussi per il monitoraggio della finanza pubblica, il servizio è stato realizzato considerando dei requisiti funzionali di base, ma potrà essere sviluppato in modalità più efficace per il raggiungimento dell'obiettivo quando la Ragioneria generale dello Stato, in qualità di ente preposto, esprimerà le specifiche esigenze in merito ai dati di interesse e al loro livello di aggregazione. A tale proposito, con il fine di evidenziare le potenzialità della fatturazione elettronica ai fini del monitoraggio della spesa, è stato realizzato da SOGEI un prototipo dimostrativo di una soluzione di *business intelligence* sui dati derivati dalle fatture memorizzate dal Sistema di Interscambio.

## 6. LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE

### 6.1. *La gestione del Sistema Informativo della Fiscalità - linee di intervento 2009-2012*

Il Dipartimento delle finanze già nel 2009 evidenziava come il SIF fosse costituito da una “collezione di isole informatiche”, sviluppatesi in modo indipendente tra loro, con difficoltà di coordinamento e integrazione all’interno di un sistema unitario. Per il superamento di tali criticità e per conseguire gli obiettivi di unitarietà e integrazione del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), il Dipartimento delle finanze ha individuato, condiviso e posto in essere con tutti i Soggetti della fiscalità le seguenti linee di intervento: a) rafforzamento della *governance* sul SIF attraverso l’emanazione di indirizzi strategici e operativi nell’ottica di uno sviluppo integrato del sistema e dell’avvio di progetti specifici di integrazione; b) incremento della conoscenza del SIF attraverso la realizzazione di “chiare” rappresentazioni delle interrelazioni di applicazioni, informazioni e servizi tra le diverse Aree del SIF; c) monitoraggio e controllo della qualità dei dati presenti nel SIF attraverso l’eliminazione delle ridondanze e dei disallineamenti, facilitando gli interscambi sia all’interno che all’esterno del SIF; d) introduzione di regole di “comunicazione informatica” tra il SIF e i soggetti esterni in ottica di interoperabilità, sicurezza e *privacy*.

Queste azioni di intervento sulla gestione ed organizzazione del SIF presuppongono la disponibilità di una rappresentazione complessiva unica sull’organizzazione SIF attraverso la mappatura completa dei processi e dei servizi amministrativi con l’adozione di un linguaggio condiviso e di uno *standard* di rappresentazione uguale per tutte le strutture.

Una vista approfondita sul patrimonio informativo e sulle relazioni tra le componenti del sistema (processi, servizi, dati, applicazioni, architetture) è infatti garanzia di una crescita equilibrata del sistema ICT e della capacità di risposta alle esigenze di evoluzione, attraverso il controllo degli effetti e la simulazione degli scenari futuri.

Considerare come “unico” il sistema informativo della fiscalità, separato per competenze, ma logicamente integrato, è la condizione necessaria per il miglioramento della semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione dei tempi e degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese. Il Dipartimento delle finanze, per realizzare questi interventi in condivisione con tutte le strutture del SIF, sta portando avanti il progetto della rappresentazione architettonica del SIF ( Enterprise Architecture –EA- ) ovvero la rappresentazione univoca del sistema informativo della fiscalità , attraverso la definizione della struttura complessiva dell’organizzazione SIF, le sue componenti, le relazioni tra esse, i principi e le linee guida che governano la sua evoluzione.

Con questi obiettivi è stata realizzata tra l’altro la “mappa delle banche dati del SIF”, ovvero una descrizione sintetica, da un punto di vista concettuale, di tutte le banche dati del SIF che individua le tipologie dati che identificano e descrivono le cosiddette entità fondamentali della missione istituzionale del sistema della fiscalità (si veda il paragrafo 4.1)

### 6.2 *La governance del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF)*

Le linee strategiche emanate dal Dipartimento delle finanze nel 2012 hanno dato priorità assoluta alla necessità di disporre di un Sistema Informativo della Fiscalità

capace di rispondere alle nuove richieste funzionali e informative in modo rapido, semplice ed efficace.

Gli interventi strutturali e sistematici sul Sistema Informativo della Fiscalità devono garantire la realizzazione di una efficace *governance* delle informazioni e dei dati patrimonio della collettività, al fine di pervenire ad una più efficace ed efficiente gestione integrata delle banche dati che di esso fanno parte e che è strategica per il contenimento dei costi di esercizio del sistema derivante da un risparmio di risorse connesse al minor numero di informazioni registrate.

Per realizzare questi obiettivi di miglioramento della gestione è necessario agire, oltre che sulla tecnologia, anche sull'organizzazione dei processi e dei servizi, attraverso interventi normativi che consentano il miglior utilizzo, circolazione e razionalizzazione dell'ingente volume di informazioni già contenute nelle banche dati dell'anagrafe tributaria.

Con l'emanazione, prevista per i primi mesi del 2013, del decreto attuativo della direttiva che il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il 23 gennaio 2008 “Per il potenziamento della gestione integrata delle banche dati della fiscalità”, e che definisce ruoli e responsabilità organizzative di tutte le strutture dell'Amministrazione Finanziaria, incluse le società a partecipazione pubblica, come SOSE, il Gruppo Equitalia e SOGEI<sup>19</sup>, saranno definite le regole tecniche e procedurali da adottare allo scopo di garantire l'interoperabilità all'interno del SIF e le modalità tecnico-amministrative di accesso in cooperazione informatica ai dati e alle informazioni contenute nel SIF da parte dei soggetti ad esso esterni.

La distinzione tra interoperabilità in ambito SIF e cooperazione informatica con gli enti esterni è peraltro evidenziata dall'articolo 6, commi 5-bis e 5-ter della legge 26 aprile 2012, n. 44, che, nel disciplinare l'accesso, con modalità anche telematiche, per l'espletamento dei compiti istituzionali, ai servizi di consultazione, tra l'altro, delle banche dati ipotecarie e catastale gestite dall'Agenzia del territorio, distingue l'accesso da parte dei soggetti della fiscalità da quelli delle altre pubbliche amministrazioni.

Con le disposizioni che saranno emanate si intende: a) semplificare l'*iter* autorizzativo e informativo per lo scambio e la condivisione dei dati all'interno del SIF (interoperabilità); b) semplificare e standardizzare la struttura delle convenzioni di cooperazione informatica ed uniformare le modalità con le quali ogni ente esterno si rapporta con il SIF (cooperazione); c) migliorare la qualità delle informazioni attraverso il potenziamento dell'integrazione dei dati contenuti all'interno del SIF; d) razionalizzare l'insieme dei servizi offerti, tramite la gestione di un catalogo degli stessi.

In questo modo sarà possibile migliorare la *governance* del sistema, attraverso la possibilità offerta ai soggetti della fiscalità di fare riferimento ad un unico “dominio” applicativo, e a “cataloghi dati”, cataloghi servizi” e modelli organizzativi comuni per lo scambio dati all'interno ed all'esterno del SIF.

Questa razionalizzazione si tradurrà in risparmi economici originati dalla progressiva eliminazione della ridondanza dei servizi e della duplicazione delle basi dati.

### 6.3. L'interoperabilità nell'ambito del SIF

<sup>19</sup> SOGEI dal 2003 individuata, ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera e) del D.Lgs. n. 300 del 1999, quale apposita struttura per l'attuazione di strategie di integrazione tra i sistemi informativi del Dipartimento delle Finanze, delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza.

Il documento tecnico “Regole di interoperabilità” allegato al citato schema di decreto conterrà le regole generali e specifiche alle quali dovranno attenersi i soggetti della fiscalità ai fini dell’accesso, circolazione, scambio e comunicazione dei dati all’interno del Sistema della Fiscalità.

In esso si stabilisce il principio che i soggetti della fiscalità concordano, con scambio di comunicazioni e non con la stipula di convenzioni, i tempi e le modalità di erogazione dei servizi presenti nel Catalogo dei servizi di interoperabilità ovvero l’opportunità di realizzazione di nuovi servizi.

Si prevede, inoltre, che ogni soggetto della fiscalità garantisca, da un lato, l’allineamento tra i dati acquisiti dall’esterno del SIF e i dati di riferimento (codifiche a cui è necessario riferirsi per permettere il collegamento tra le informazioni contenute nel SIF, quali ad esempio il codice fiscale) e, dall’altro, utilizzi, senza necessità di autorizzazione, i dati allineati, presenti nelle proprie banche dati, anche al fine di garantire la qualità del colloquio del SIF con i soggetti terzi.

Ogni soggetto della fiscalità deve nominare al proprio interno la struttura responsabile dell’attuazione dell’interoperabilità.

Il Dipartimento delle finanze, coadiuvato dal Comitato di governo del SIF<sup>20</sup>, nel garantire unitarietà di indirizzi e di strategie, monitora l’attuazione delle “Regole di interoperabilità” al fine di individuare ulteriori ambiti di evoluzione, per un complessivo miglioramento della qualità dei dati presenti nel Sistema.

Ogni Soggetto della fiscalità si deve impegnare: a) ad utilizzare le informazioni acquisite esclusivamente per le proprie finalità, nel rispetto della normativa vigente anche in materia di consultazione delle banche dati, nonché ad osservare le misure di sicurezza e i vincoli di riservatezza previsti dal Codice della *privacy*, rispettando i canoni di pertinenza e non eccedenza nel trattamento delle informazioni acquisite; b) a garantire che non si verifichino accessi impropri, divulgazioni, comunicazioni, cessioni a terzi, né in alcun modo riproduzioni dei dati nei casi diversi da quelli previsti dalla legge, provvedendo ad impartire, ai sensi dell’articolo 30 del Codice della *privacy*, precise e dettagliate istruzioni agli incaricati del trattamento e richiamando la loro attenzione sulle responsabilità connesse all’uso illegittimo dei dati; c) a non duplicare i dati resi disponibili e a non creare autonome banche dati non conformi alle finalità per le quali è stato autorizzato l’accesso; d) a rendere disponibili i dati come risultano nei propri archivi al momento della consultazione/estrazione degli stessi; e) a garantire che l’accesso ai dati e alle applicazioni che integrano i dati acquisiti siano di esclusivo utilizzo di personale che abbia un rapporto stabile con il medesimo e in caso di soggetti diversi, che gli stessi siano stati designati da quest’ultimo quali incaricati o responsabili esterni del trattamento dei dati; f) a garantire l’attuazione al proprio interno di regole sicurezza comuni.

In base a quanto stabilito dalle regole di interoperabilità, ciascun soggetto della fiscalità pubblica un proprio “Catalogo dei servizi di interoperabilità”, che definisce i servizi per l’accesso ai dati di cui è titolare e che mette a disposizione delle altre strutture. Per ogni servizio si deve anche specificare la tipologia delle informazioni messe a disposizione, i livelli di servizio, eventuali vincoli all’utilizzo e la modalità di fruizione del servizio (ad esempio, *on-line*, massiva).

<sup>20</sup> Il Comitato di governo del SIF, costituito con Decreto Direttoriale del 14 ottobre 2011 è presieduto dal Direttore generale delle finanze ed è composto dai responsabili delle direzioni preposte al governo del sistema informativo delle singole strutture organizzative.

Con i cataloghi dei soggetti della fiscalità risulterà, dunque, molto più semplice per i nuovi progetti verificare la disponibilità di servizi già in essere, con un vantaggio in termini di tempo, costo e qualità del progetto, ed evitando al tempo stesso la proliferazione delle banche dati.

#### *6.4. Le regole di “cooperazione informatica”*

Un secondo documento tecnico “Regole di cooperazione informatica”, allegato al decreto, stabilisce le regole generali di natura tecnica, organizzativa e di sicurezza che ciascun soggetto della fiscalità deve adottare e rispettare ai fini dello scambio di informazioni con i soggetti esterni alla fiscalità.

Sulla base di tali regole ogni soggetto della fiscalità pubblica, nell’ambito del proprio “Catalogo dei servizi di cooperazione informatica”, l’elenco dei servizi offerti a soggetti esterni per l’accesso ai dati di cui è titolare secondo le condizioni generali di servizio pubblicate sul proprio sito istituzionale. Previa autorizzazione del soggetto titolare è possibile realizzare servizi in cui siano compresi anche dati di cui è titolare un altro soggetto della fiscalità.

L’accesso in cooperazione informatica è consentito esclusivamente ai soggetti autorizzati a seguito della stipula di una convenzione di cooperazione informatica o di accordi specifici, ove trattasi di forniture occasionali, che riportino il riferimento all’osservanza delle condizioni generali di servizio e delle regole di cooperazione informatica.

La disponibilità di regole comuni pubblicate renderà la stipula delle convenzioni molto più semplice e veloce e garantirà un unico *standard* organizzativo e normativo di carattere generale per tutti i soggetti della fiscalità.

Il documento “Dati del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF)”, anch’esso pubblicato in allegato al decreto, riporta le tipologie di dati presenti nel SIF, il soggetto della fiscalità che ne è titolare ed eventuali dati di riferimento (codifiche a cui è necessario riferirsi per garantire il collegamento tra le informazioni contenute nel SIF, ad esempio il codice fiscale).

I dati di riferimento saranno di immediato accesso da parte dei soggetti della fiscalità, rendendo così più efficace sia l’integrazione delle informazioni (ad esempio, attraverso il codice fiscale) sia la “bonifica” e la “messa in qualità” delle informazioni (tipica la verifica dei codici fiscali dichiarati con i valori codificati a sistema).

Attraverso la gestione e la manutenzione di tale banca dati sarà garantita l’integrazione e il “collegamento” tra le informazioni presenti nel SIF gestite dalle strutture organizzative.

#### *6.5. La banca dati immobiliare integrata*

Il Dipartimento delle finanze a partire dal 2009 ha avviato il progetto per la costituzione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare finalizzata a rispondere all’esigenza di integrare gli archivi del catasto, ovvero l’inventario dei beni immobili, con le dichiarazioni fiscali, ovvero con i dati anagrafici, socio-economici e reddituali dei proprietari di immobili. La Banca dati immobiliare riscostruisce in maniera sistematica la mappa del patrimonio immobiliare esistente, associando alle informazioni di tipo catastale delle unità immobiliari quelle fiscali dei proprietari; rende quindi disponibile, in modo unitario, le informazioni desumibili dagli archivi catastali e

ipotecari e supporta l’Amministrazione centrale e gli Enti locali nei propri compiti istituzionali e nell’attività di accertamento nel settore immobiliare.

Gli aspetti metodologici si sono evoluti in relazione al miglioramento del trattamento dei dati relativamente agli utilizzi degli immobili, all’elaborazione dei nuovi codici introdotti nella dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, nonché allo sviluppo di nuove aree di analisi includendo nel tempo le compravendite e le locazioni.

L’ultima edizione del 2012 ha analizzato il patrimonio immobiliare riferito all’anno 2010 in correlazione con le variabili fiscali dello stesso anno e con un *focus* specifico sulla nuova imposta municipale sugli immobili istituita nel 2012.

Sono state incrociate le informazioni catastali su oltre 110 milioni di quote o porzioni immobiliari con le dichiarazioni dei redditi di oltre 43 milioni di contribuenti: di questi risultano possessori di fabbricati, 24,6 milioni di persone fisiche e 0,5 milioni di soggetti diversi da persone fisiche.

La mappatura dell’universo immobiliare avviene mediante l’incrocio tra l’archivio catastale, dove risiedono informazioni sull’ubicazione, tipologia, dimensione e titolarità degli immobili, e l’archivio dichiarativo dei redditi, dove sono presenti tutte le informazioni utili ai fini fiscali. In altre parole, l’Anagrafe Immobiliare Integrata costituisce una nuova infrastruttura informativa che utilizza ed integra i dati gestiti dall’Agenzia del territorio (catastali e di pubblicità immobiliare), nati e storicamente gestiti in forma separata. Alla formazione della suddetta Banca dati integrata concorrono: a) Banca Dati catastale; b) dichiarazioni dei redditi; c) dichiarazioni IVA; d) atti del registro *mortis causa-inter vivos* e locazioni; e) banca dati sui versamenti IMU; f) banca dati sui versamenti ICI; g) Osservatorio del Mercato Immobiliare.

Il punto di partenza è costituito dagli immobili censiti in catasto (ovvero da ben 60,2 milioni di immobili intestati sia a persone fisiche sia a soggetti diversi). Si incrociano successivamente le informazioni relative agli immobili (per codice fiscale e rendita del proprietario) con le dichiarazioni dei redditi, associando ad ogni immobile – per le persone fisiche – l’utilizzo proprio dell’immobile (informazione presente in dichiarazione).

A più di quattro anni dall’inizio del progetto possiamo oggi dire che la banca dati immobiliare integrata ha assunto un ruolo centrale nel sistema di gestione della fiscalità, arricchendo e valorizzando l’enorme patrimonio informativo dell’Amministrazione finanziaria. Essa ha messo per la prima volta a sistema il patrimonio informativo dell’anagrafe tributaria e si è mossa anche nella direzione di una proficua cooperazione tra le varie articolazioni dell’Amministrazione Finanziaria per definire linee guida, metodologie, affinamenti, compiti e responsabilità di scelte e strategie operative di attuazione. Non solo, la banca dati integrata sugli immobili è anche una risposta efficace all’esigenza di ‘conoscere per decidere’ per la progettazione di percorsi di riforma efficaci, aprendo nel contempo a possibili e necessarie interazioni con gli attori del sistema della fiscalità e con gli altri soggetti istituzionali.

La Banca dati integrata immobiliare rappresenta quindi una *best practice* all’interno del Sistema Informativo della Fiscalità poiché garantisce l’interoperabilità tra le banche dati delle diverse strutture (ad esempio, Territorio, Entrate) dell’Amministrazione finanziaria, oltre ad aver rappresentato uno strumento indispensabile per la valutazione degli effetti finanziari dei nuovi provvedimenti normativi sul federalismo fiscale.

#### *6.6. Il Portale del Federalismo Fiscale*

Con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato avviato un processo mediante il quale lo Stato assegna autonomia, responsabilità e risorse agli enti locali all'interno del proprio territorio. L'attuazione del federalismo fiscale ha costituito negli ultimi anni uno degli impegni prioritari del Governo. Con il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e l'attuazione dell'articolo 119 sono state infatti delineate le modalità di finanziamento delle autonomie locali da definire solo con l'approvazione dei decreti attuativi. Tali decreti e successivamente la corretta gestione finanziaria del Federalismo fiscale hanno reso necessario disporre di dati omogenei condivisi da tutti i soggetti istituzionali, Governo, Regioni, Province, Comuni.

Nell'ambito delle competenze attribuitegli dal D.P.R. n.43 del 2008 e già secondo le linee guida dell'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2009-2011 (MEF), il Dipartimento delle finanze ha fornito il suo contributo con analisi e studi riguardanti la distribuzione territoriale del gettito tributario e ha notevolmente ampliato le sue attività istituzionali al fine di fornire un quadro completo della fiscalità delle Regioni e degli enti locali e di sistematizzare questo importante patrimonio informativo attraverso la creazione di un “Portale per il federalismo”.

Il progetto Portale del Federalismo Fiscale realizza un sistema accessibile tramite portale *web* che si propone un unico punto di confronto e di collaborazione tra amministrazioni centrali e locali rendendo possibile la condivisione di strumenti e competenze relative al federalismo fiscale. Il Portale consente alle regioni e alle autonomie locali un accesso veloce ai diversi servizi, alle informazioni e ai documenti per migliorare la gestione dell'informazione e della conoscenza, ridurre i tempi e semplificare lo svolgimento delle attività.

Il principio di fondo del progetto è di esporre i contributi offerti dall'Amministrazione finanziaria e dalle Amministrazioni locali, assicurando l'autonomia nella realizzazione/gestione dei propri sistemi informatici e individuando nel Portale un momento unitario che renda organiche e uniformi le scelte delle diverse istituzioni locali. Il progetto propone lo strumento tecnologico per: a) poter condividere e integrare il maggior numero di informazioni pubbliche di rilevanza fiscale; b) promuovere la cooperazione, valorizzando l'autonomia del territorio; c) rendere disponibili gli stessi strumenti operativi per le politiche e la gestione del territorio, limitando disaggregazioni funzionali (nel caso dei comuni il 70% è di piccole dimensioni), realizzando un unico strumento “neutrale” che garantisce l'area di competenza e il titolare del dato/servizio. Non ultima, vi è infine anche la necessità e la prospettiva di razionalizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie e contenere i costi favorendo economie di scala.

Per supportare le attività di monitoraggio e riconoscione delle entrate degli enti territoriali e per disporre delle informazioni rilevanti dal punto di vista fiscale per ogni area di competenza, utili non solo ai fini dell'analisi dei flussi economici di entrata, ma anche della quantificazione degli effetti finanziari dei nuovi provvedimenti normativi, è stata necessaria un'attività sistematica di monitoraggio dei dati statistici disponibili nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, di acquisizione di nuove banche dati e di integrazione di diverse banche dati già esistenti.

A tale riguardo, il Dipartimento, a partire dal 2008, ha predisposto nuovi strumenti per: a) creare una banca dati ICI contenente le informazioni a livello territoriale; b) rilevare puntualmente le entrate dell'imposta municipale propria degli

enti locali con l'acquisizione dei versamenti IMU mediante modelli di pagamento F24; c) integrare la banca dati dei versamenti ICI (sui contribuenti persone fisiche) con gli archivi già esistenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria (dichiarazioni dei redditi e catasto) e con i versamenti IMU; d) mettere a disposizione informazioni statistiche sui principali dati fiscali dei modelli di dichiarazione che consentono di predisporre analisi statistiche necessarie per la valutazione del tessuto economico e tributario degli enti territoriali; e) rendere disponibili servizi di ausilio all'attività di *governance* del territorio amministrato, quali strumenti di rappresentazione statistica delle principali grandezze socio-economiche che ne caratterizzano il tessuto o prodotti di analisi dinamica delle variabili che influenzano i principali tributi locali.

Per valorizzare il Sistema informativo della fiscalità e le soluzioni tecnologiche realizzate per la raccolta dei dati dagli Enti territoriali e per la condivisione di dati statistici che l'Amministrazione finanziaria ha messo a disposizione degli Enti territoriali è stato realizzato un punto di accesso comune al Sistema che funge da collettore non solo per la fornitura di dati ma anche di servizi (Portale del Federalismo Fiscale).

Il Portale del Federalismo Fiscale prevede una "Home Page" pubblica, con informazioni disponibili a tutti gli utenti, non necessariamente del settore, che manifestano interesse per il tema e, una sezione riservata, a cui è possibile accedere solo previa autenticazione con *login* e *password*.

Gli utenti registrati possono accedere all'area ad essi riservata, per: a) condividere informazioni e documenti sul tema del Federalismo Fiscale; b) utilizzare e promuovere servizi di cooperazione amministrativa a supporto della governante del territorio; c) proporre aree di discussione e temi di confronto attraverso servizi di interoperabilità evoluta.

Il progetto è stato diviso in più linee direttive

A. Acquisizione di nuove banche dati, in particolare l'ICI, mediante le certificazioni per gli anni 2009-2010 che i comuni hanno trasmesso al Ministero dell'Interno, e l'IMU sulla base dei versamenti effettuati per tipologia d'immobili e per comune di localizzazione degli immobili mediante modello di pagamento F24. Come utilizzo immediato la banca dati ha consentito di determinare l'entità delle risorse da assegnare ai Comuni attraverso le variazioni delle assegnazioni del Fondo Sperimentale di Riequilibrio previsto dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs n.23 del 2011, al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare.

B. Creazione di strumenti di monitoraggio statistico: il servizio Statistiche Dichiarazioni dei Redditi, IVA ed IRAP. E' uno strumento di navigazione disponibile nella sezione Servizi del Portale del federalismo fiscale che consente a regioni, province e comuni l'interrogazione dinamica dei principali dati fiscali di propria competenza, presenti su tutti i modelli di dichiarazione, e la corrispondente produzione di *report*, al fine di soddisfare la domanda informativa degli enti locali, in relazione ai dati fiscali dichiarati di propria competenza, tramite distribuzioni statistiche di basi imponibili e imposte classificate per le principali classi di importo, con la possibilità di effettuare analisi direttamente sul *report*. I dati attualmente presenti sono rilevati dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche residenti nel comune relative all'ultimo anno di imposta a disposizione. In particolare la tavola statistica risultante dalle scelte dell'utente relative ad imposta, modello di dichiarazione e tipologia di contribuente consente l'analisi delle variabili fiscali di redditi, imposte, deduzioni, detrazioni e addizionale delle persone

fisiche, distribuite per classi di reddito complessivo. L'utente può approfondire l'aspetto anagrafico attraverso la tematica “Caratteristiche dei contribuenti”, nella quale è offerta la possibilità di classificare il numero di contribuenti ed il reddito complessivo per tipo di dichiarazione, sesso, classi di età e classi di reddito. Inoltre, per le persone fisiche titolari di partita IVA, è presente la classificazione per attività economica al fine di effettuare un'analisi più appropriata per questa tipologia di contribuenti. Lo strumento di navigazione rispetta *standard* di usabilità in grado di agevolare la consultazione dei dati anche da parte di utenti non esperti<sup>21</sup>. Tramite il Portale, il Dipartimento delle finanze rende anche disponibili ai comuni le tabelle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, per consentirne la pubblicazione sul sito internet istituzionale del Comune (organizzate in modo tale da evitare rischi di identificabilità dei soggetti), come previsto dal D.P.C.M. del 10 luglio 2012, secondo le disposizioni dell'articolo 1, comma 12-ter, lett. e) del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, che interviene sulla partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo.

Gli utenti che possono accedere al servizio sono distinti in tre diverse tipologie: a) Utenti regionali: in grado di consultare i dati statistici di un comune presente nella regione di appartenenza; b) Utenti provinciali: in grado di consultare i dati statistici di un comune presente nella provincia di appartenenza; c) Utenti comunali: il cui accesso ai dati è focalizzato al proprio comune.

Tramite il Portale sono inoltre disponibili servizi per la pubblicazione delle delibere dei Comuni relative ai tributi comunali ed una piattaforma di georeferenziazione per l'analisi statistica su alcuni dati tributari di proprio interesse, quale, ad esempio, il gettito IMU stimato.

Un utile strumento di analisi offerto ai Comuni tramite il Portale è costituito dal simulatore dell'addizionale Comunale all'IRPEF, in grado di offrire all'ente la possibilità di valutare quantitativamente eventuali manovre tributarie contenenti interventi sull'aliquota o sulla composizione del gettito. Tale strumento è ancora più utile oggi che i comuni hanno la possibilità di applicare aliquote IRPEF differenziate in base ai diversi scaglioni nazionali. La simulazione riguarda anche i differenti impatti che la manovra stessa produce sui diversi soggetti passivi d'imposta: viene così fornita una informazione sugli effetti che una manovra tributaria comporta sia sul gettito dell'ente, sia sui contribuenti di competenza dell'ente stesso.

Tra gli strumenti di monitoraggio statistico sono disponibili con cadenza mensile anche i dati dell'Osservatorio partite IVA relativi al territorio di appartenenza, che permettono di analizzare l'apertura di nuove partite IVA in base all'attività economica esercitata, alla natura giuridica e alle caratteristiche demografiche del titolare, ai fini di analisi socio-economiche.

Resta da portare a regime un effettivo scambio bidirezionale di dati e informazioni per completare il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati

<sup>21</sup>L'accesso all'informazione è possibile mediante due modalità: a) la navigazione guidata, attraverso le tematiche a disposizione, per visualizzare direttamente le variabili di analisi relative al corrispondente argomento fiscale di interesse; -b) la selezione libera, tramite interfaccia di selezione, al fine di costruire il report combinando liberamente le variabili presenti nelle tematiche. A livello di comune, sono disponibili degli indicatori statistici, determinati mediante differenza relativa percentuale, al fine di confrontare i valori medi delle variabili fiscali principali con le corrispondenti medie riferite all'ente provinciale e regionale di appartenenza, e ai valori nazionali. Per poter fruire del servizio è necessario disporre delle credenziali di autenticazione tramite le quali è stato preventivamente effettuato con successo il login al portale del federalismo fiscale.

più significativi che si originano nella gestione fiscale delle realtà territoriali, ma per questo è necessario la condivisione attiva del progetto da parte delle realtà territoriali.

Se dal punto di vista tecnologico ormai si considerano tutte le difficoltà superabili, dal punto di vista organizzativo/amministrativo la realtà è più complessa. Per il Portale si è adottato un approccio di tipo graduale che è partito dalla re-ingegnerizzazione dei servizi informativi erogati dal Dipartimento agli Enti territoriali nell'area dedicata del proprio sito istituzionale, per rispondere più adeguatamente alle esigenze degli utenti, giungendo alla realizzazione dei primi servizi di ausilio alla *governance* dei tributi locali, quali, ad esempio, il citato prodotto di simulazione sull'addizionale IRPEF.

## 7. LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE

### 7.1. *L’Agenzia delle entrate e il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF)*

Il sistema informativo della fiscalità (SIF), come visto precedentemente, contiene applicazioni che sono appositamente create per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze, Guardia di finanza) e che sono gestite dal *partner* tecnologico SOGEI.

La normativa tributaria è venuta ampliando il numero dei soggetti obbligati all’invio dei dati all’anagrafe tributaria e di conseguenza anche i volumi di informazioni che il sistema deve gestire.

L’Agenzia delle entrate, al fine di verificare il corretto adempimento di questi obblighi informativi e di controllare la qualità dei dati trasmessi, ha predisposto due applicativi: il MOCAT per il monitoraggio dei soggetti che trasmettono i dati all’anagrafe tributaria, al fine di intercettare eventuali inadempienti, e il MO.QA. finalizzato al controllo della qualità dei dati degli enti esterni. Inoltre, con apposito provvedimento del Direttore, ha individuato un’apposita struttura dedicata al monitoraggio e al controllo di qualità dei dati.

Parallelamente, negli anni 2009-2012 sono aumentati vertiginosamente anche i sistemi di collegamento all’anagrafe tributaria da parte dei soggetti esterni all’Amministrazione finanziaria, a seguito di convenzioni effettuate anche a livello centrale e regionale.

L’Agenzia delle entrate, anche sulla base delle indicazioni contenute in un parere dell’Autorità garante per la protezione dei dati personali del 18 settembre 2008, e di cui si era dato conto nel documento conclusivo dell’indagine conoscitiva su “L’anagrafe tributaria nel contrasto all’evasione fiscale” (Doc. XVII-bis, n.1), ha avviato un complessivo ciclo d’innovazione della propria piattaforma di cooperazione informatica che si è completato nel 2011.

Ad oggi, tutti i servizi di accesso ai dati, resi disponibili tramite apposite convenzioni stipulabili in rete con firma digitale, sono riportati in un Catalogo informatizzato consultabile via Internet dagli enti richiedenti o convenzionati. Questi servizi sono caratterizzati da una delle seguenti tipologie di modalità di erogazione:

a) servizi di consultazione *on line*, che consentono l’accesso di un utente dell’ente esterno ad un applicativo di proprietà dell’Agenzia delle entrate, denominato Siatel v2 – Puntofisco, per l’interrogazione a video delle informazioni presenti in anagrafe tributaria oltre che, per particolari servizi, il *download* di flussi anticipatamente predisposti dalla stessa Agenzia;

b) servizi di fornitura massiva, che permettono lo scambio di flussi di dati tra sistemi informativi in modalità FTP (*File Transfer Protocol*). In tale ambito è in corso di realizzazione, in collaborazione con SOGEI, una nuova infrastruttura denominata “SID”, in grado di garantire il colloquio tra sistemi totalmente automatizzato (“*application to application*”) con diversi gradi di sicurezza in relazione alle tipologie di dati scambiati che verrà utilizzato sia in ambito cooperazione informatica che, più in generale, per l’acquisizione di altri flussi dati di elevate dimensioni provenienti da enti esterni;

c) servizi di cooperazione applicativa, che consentono il colloquio tra sistemi informativi, ciascuno dei quali mantiene la propria logica applicativa, per l’interscambio

automatico di informazioni secondo le modalità previste dal Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCoop) e che prevedono anche la sottoscrizione di appositi accordi di servizio SPCoop.

#### *7.2. La cooperazione informatica con l’Agenzia delle entrate*

Nel 2011 l’Agenzia delle entrate ha completato il ciclo d’innovazione della propria Piattaforma di cooperazione informatica con l’obiettivo di: a) incrementare il complessivo livello di sicurezza nel contesto dell’anagrafe tributaria; b) sostituire il patrimonio di accordi stipulato negli anni, circa 10 mila tra enti pubblici e concessionari di servizi pubblici, con nuove e più flessibili convenzioni che tengano conto, tra l’altro, dei limiti, dei vincoli e delle assunzioni di responsabilità determinate dal Codice della *Privacy* e dalla sicurezza informatica (interna ed esterna); c) standardizzare i servizi di cooperazione informatica dell’Agenzia per contenere i costi, ed evitare onerose personalizzazioni, a fronte di una crescente domanda da parte di amministrazioni e privati; d) completare l’adeguamento al Sistema pubblico di connettività (SPC), previsto dal Codice dell’Amministrazione digitale, per rendere disponibile una gamma di servizi di nuova generazione, in cooperazione applicativa secondo gli standard SPCoop. Quest’ultima modalità è volta a soddisfare le esigenze, da un lato, di allineamento dei dati con gli enti che partecipano alle attività di contrasto all’evasione fiscale e contributiva, e, dall’altro, di certificazione delle codifiche dei soggetti (codice fiscale/partita IVA) al momento dell’acquisizione di nuove informazioni in modo che i dati che affluiscono all’anagrafe tributaria siano bonificati e correttamente attribuiti alla fonte.

Per quanto attiene al Sistema pubblico di Connettività (SPC), il suo impianto normativo è articolato su tre livelli: a) la connettività, che fornisce principalmente servizi di trasporto dati in sicurezza; b) l’interoperabilità, che include servizi di posta elettronica, di posta elettronica certificata (Pec), di identificazione, autenticazione e autorizzazione; c) la cooperazione applicativa (SPCoop), che è costituita dall’insieme delle regole e delle specifiche per lo sviluppo e il funzionamento di applicazioni cooperanti tra diverse amministrazioni, ai fini dell’erogazione di servizi finali integrati.

L’Agenzia delle entrate aderisce già da anni ai contratti SPC, regolati da apposite gare espletate da DigitPA, per quanto attiene ai livelli di connettività e di interoperabilità e, nel corso dello scorso anno, ha definitivamente stabilizzato il livello infrastrutturale di cooperazione applicativa SPCoop.

Nel modello SPCoop la cooperazione applicativa si basa sulla possibilità da parte degli enti interessati (amministrazioni centrali, regionali ed enti locali), di poter erogare e fruire di servizi applicativi attraverso un accordo esplicito tra le parti che trova la sua formalizzazione nell’Accordo di Servizio, stipulabile in rete, che riporta la descrizione dei servizi applicativi messi a disposizione da un ente, che si configura nel modello come un Dominio applicativo, e ne definisce le prestazioni e le modalità di utilizzo.

Una volta formalizzati gli Accordi di Servizio, l’utilizzo dei servizi applicativi può avvenire solo utilizzando una componente fondamentale nel disegno SPC denominata “Porta di Dominio”. In particolare, l’ente erogatore, tramite la sua Porta, offre i suoi servizi applicativi, mentre l’ente fruitore, sempre tramite la propria porta, utilizza quei servizi applicativi.

Per consentire lo scambio di messaggi tra i servizi erogabili tramite le “Porte di Dominio” delle diverse amministrazioni viene utilizzato un protocollo, comunemente detto Busta di e-gov.

La particolare necessità di estendere le caratteristiche delle buste “e-gov” discende dagli obiettivi fissati dal piano d’azione di *e-Government* in Italia, il quale prevede che “le informazioni necessarie alla gestione del servizio siano uniformate per rispondere ai requisiti di SPCoop in materia di sicurezza ed affidabilità, preservando nel contempo l’autonomia di ciascuna amministrazione nella definizione del proprio contenuto applicativo”.

La busta di “e-gov” risulta logicamente suddivisa in due parti che contengono, rispettivamente, le informazioni infrastrutturali e il contenuto applicativo del servizio. Tale modalità mantiene totalmente autonome le amministrazioni nella definizione del contenuto applicativo, garantendo lo scambio dati in modalità sicura e affidabile. Per consentire la corretta identificazione e gestione dei servizi, dei soggetti coinvolti e delle relative Porte di Dominio, l’architettura SPCoop ha reso disponibili opportuni Servizi infrastrutturali, denominati SICA.

Il compito del SICA, gestito da DigitPA, ma che può essere integrato con registri secondari predisposti da singole/gruppi di Amministrazioni, è quello di mantenere una serie di registri che vengono interrogati dalle Porte di Dominio per l’elaborazione dei messaggi applicativi.

Resta al momento da valutare, per quanto attiene all’Agenzia delle entrate, la gestione federata delle Identità Digitali che prevede la creazione di relazioni di fiducia tra realtà diverse per l’identificazione e l’autorizzazione degli utenti di una di esse ad accedere alle risorse governate da un’altra.

Per consentire il processo di federazione, ogni pubblica amministrazione (centrale, regionale e locale) dovrà dotarsi di un’architettura di *Federated Access Management* con le funzioni di garante delle credenziali (*Identity Provider*) e degli attributi di ruolo (*Attribute Authority*) per i soggetti che accedono ai propri S.I., considerati una parte del *front-end* della pubblica amministrazione in generale.

I due successivi paragrafi consentono una sintetica rappresentazione del grado di adeguamento tecnologico raggiunto dalle Regioni che, attraverso il progetto ICAR (Interoperabilità e Cooperazione Applicativa tra le Regioni), hanno reso disponibile il *software open source*, scaricabile da Internet, che potrà essere utilizzato anche da altre Amministrazioni per l’attestazione delle Porte di Dominio.

#### 7.2.1. Il catalogo dei servizi di cooperazione informatica

Tutti i servizi di accesso all’anagrafe tributaria resi disponibili dall’Agenzia delle entrate sono riportati in un Catalogo informatizzato consultabile attraverso Internet dagli enti richiedenti o convenzionati.

Il Catalogo dei servizi di cooperazione informatica riporta le seguenti informazioni:

- il codice servizio e la denominazione dello stesso;
- i dati che devono essere forniti (*input*) e quelli che vengono resi disponibili a seguito di accesso all’anagrafe tributaria (*output*);
- eventuali evoluzioni del servizio in corso o pianificate;
- le modalità di erogazione del servizio.

In relazione alle esigenze manifestate dai richiedenti, per ogni possibile richiesta di dati (*input/output*) sono disponibili diversi servizi, ciascuno caratterizzato da una delle tre tipologie di modalità di erogazione oggi esistenti:

- Servizi di consultazione *on line* (CO): consentono l'accesso di un utente dell'ente esterno a un applicativo di proprietà dell'Agenzia delle entrate, denominato SIATEL v2 – Puntofisco, per l'interrogazione a video delle informazioni presenti in anagrafe tributaria e, per particolari servizi, il *download* di flussi anticipatamente predisposti dalla stessa Agenzia;
- Servizi di fornitura massiva (FM): consentono lo scambio di flussi di dati tra sistemi informativi in modalità FTP (*File Transfer Protocol*) e sono riservati a particolari esigenze che attengono ad allineamenti di banche dati per finalità antifrode e/o per garantire la qualità delle informazioni scambiate con la Pubblica amministrazione e/o per particolari modalità organizzative del *back-office* degli enti esterni richiedenti;
- Servizi di cooperazione applicativa (CA): consentono il colloquio tra sistemi informativi, ciascuno dei quali mantiene la propria logica applicativa, per l'interscambio automatico di informazioni secondo le modalità previste dal Sistema pubblico di cooperazione (SPCoop) e prevedono quindi anche la sottoscrizione di appositi accordi di servizio SPCoop.

A oggi le modalità di erogazione dei servizi più richieste da parte degli enti, in quanto necessitano di un basso livello di innovazione tecnologica, sono quelle di consultazione *on line* (CO), tenuto anche conto che in tale ambito è già consentita anche la fornitura di flussi di dati.

L'utilizzo di appositi servizi di forniture massive (FM) è indispensabile solo per i flussi dati di notevoli dimensioni, come ad esempio nel caso di bonifiche massive del codice fiscale in banche dati esterne.

La tensione al miglioramento dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione e l'incremento delle attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva stanno determinando una rapida evoluzione, che dovrebbe consentire il passaggio da servizi di consultazione *on line* e forniture massive di informazioni, con conseguente proliferazione di autonome banche dati non sempre tra loro integrate, che hanno caratterizzato l'ultimo decennio, a servizi di cooperazione applicativa (*web-services*) che rendano disponibili in tempo reale le informazioni legate ai singoli processi/servizi di altre Amministrazioni centrali e locali.

L'Agenzia delle entrate, per parte sua, ha completato il proprio ciclo di adeguamento alla cooperazione applicativa SPCOOP, in sinergia con i principali enti nazionali, le Regioni e i Comuni, anche se probabilmente le due citate modalità di accesso ai servizi coesisteranno per i prossimi anni, a seguito del *digital divide* che ancora caratterizza alcune Amministrazioni centrali e locali.

Attualmente il maggiore utilizzatore dei nuovi servizi di cooperazione applicativa SPCoop e forniture massive è l'INPS, mentre i primi utilizzatori dei servizi di consultazione sono i Comuni che, solo di recente e per enti di elevata dimensione, stanno spostando alcuni servizi sulle forniture massive, ma in termini tali da non risultare rilevanti nel riepilogo.

Dei nuovi servizi di cooperazione applicativa SPCoop già usufruiscono, per l'accesso ai dati dell'Archivio Anagrafico, l'INPS, l'Avcp, Unioncamere, Il Ministero delle politiche agricole (AGEA), l'ENPALS e l'INPDAP.

A seguito di una positiva collaborazione con le Regioni, per il tramite del CISIS (*Centro interregionale per i sistemi informatici geografici e statistici*) sono, inoltre, in corso di sperimentazione i nuovi servizi di allineamento anagrafico in cooperazione applicativa con le Regioni e, su coordinamento di ANCI, con alcuni Comuni di elevate dimensioni.

Tali sperimentazioni hanno carattere unicamente tecnico in quanto l'attivazione convenzionale dei servizi di cooperazione applicativa è subordinata a preventiva comunicazione, ed eventuale verifica, dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Con riferimento all'infrastruttura SPCoop precedentemente descritta sono già in corso le attività di sperimentazione con alcune Regioni, per il tramite del CISIS, relativamente ai servizi di consultazione dei codici fiscali in cooperazione applicativa SPCoop con Porta di Dominio dell'Agenzia qualificata da DigitPA.

Per quanto riguarda i servizi di accesso all'Archivio Anagrafico sono disponibili, anche a seguito di quanto disposto dal decreto legge n. 78 del 2010, 33 servizi di accesso ai dati dell'Archivio Anagrafico che si differenziano per:

- modalità di erogazione (consultazione *on line*, forniture massive e cooperazione applicativa SPCoop);
- tipologie di dati forniti (ad esempio, dati delle persone fisiche ad una certa data, dati delle partite IVA ad una certa data, storico dei dati anagrafici delle persone fisiche, storico delle attività delle partite IVA, bonifica dei codici fiscali);
- presenza o meno, in relazione alla previsione normativa che legittima l'ente richiedente, del domicilio fiscale e/o del decesso;
- restrizione o meno sui dati di *input* da fornire per avere riscontro sulla verifica dell'esistenza del codice fiscale e dei dati a esso correlati analogamente al servizio di libero accesso messo a disposizione su Internet.

La varietà di tali servizi consente di fornire a ciascun richiedente il servizio che meglio si adatta alle esigenze, nel principio di pertinenza e non ecedenza fissato dal Codice della *Privacy*, nelle modalità più coerenti con il grado di innovazione tecnologica raggiunto dal richiedente stesso.

E' inoltre in corso di predisposizione da parte dell'Agenzia delle entrate, per una prima sperimentazione concordata con l'INPS, un nuovo servizio di cooperazione applicativa SPCoop (denominato *trigger* anagrafico), che fornirà in automatico l'immediata informazione dell'avvenuta modifica del codice fiscale e dei dati ad esso correlati nell'Archivio Anagrafico in modo che gli enti possano richiedere l'automatico aggiornamento in linea dei dati, ove di interesse, nel rispetto delle regole del Codice della *Privacy*.

#### 7.2.2. La base dati di interesse nazionale

La possibilità di scambiare dati tra Amministrazioni deriva in ambito informatico principalmente dalla qualità dei dati, per la quale assumono un particolare rilievo le codifiche, che rappresentano le chiavi di aggancio tra le informazioni presenti nelle diverse banche dati (ad esempio, le codifiche anagrafiche e territoriali).

Attesa l'importanza del tema, l'articolo 60 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) istituisce le *Basi di dati di interesse nazionale* definite come "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche

amministrazioni, anche per fini statistici, per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti”.

Ferme le competenze di ciascuna Pubblica amministrazione, tali basi di dati costituiscono un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle Pubbliche amministrazioni interessate.

Questi sistemi e le relative modalità di aggiornamento sono realizzati in base alle regole tecniche del Sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 73 del CAD e alle vigenti disposizioni sul Sistema statistico nazionale di cui al D.Lgs. 6 settembre 1989, n. 322 e successive modificazioni.

Le basi di dati di interesse nazionale sono individuate con “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato per l'Innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri di volta in volta interessati, d'intesa con la Conferenza unificata, nelle materie di competenza, e sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e l'Istituto nazionale di statistica”.

Tale decreto individua anche le strutture responsabili della gestione operativa di ciascuna base di dati e le caratteristiche tecniche del relativo sistema informativo.

In sede di prima applicazione e fino all'emanazione del citato decreto, sono state individuate le seguenti basi di dati di interesse nazionale:

- il repertorio nazionale dei dati territoriali;
- l'indice nazionale delle anagrafi;
- la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del CAD;
- il casellario giudiziale;
- il registro delle imprese;
- gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo di cui all'articolo 2, comma 2, del D.P.R. n.242 del 27 luglio 2004.

Agli oneri derivanti dalla gestione di basi dati di interesse nazionale si provvede con il fondo di finanziamento per i progetti strategici del settore informatico di cui all'articolo 27, comma 2, della legge n. 3 del 16 gennaio 2003.

E' opportuno segnalare che è stata già valutata dalla DigitPA, che è competente alla gestione del Codice dell'Amministrazione Digitale, la possibilità di identificare l'Archivio Anagrafico dell'anagrafe tributaria come Banca Dati di Interesse Nazionale.

In occasione di tale valutazione è emerso che il codice fiscale delle persone fisiche certificato dall'Agenzia è già contenuto, unitamente ai dati anagrafici ad esso correlato, all'interno di una delle attuali Banche dati di interesse nazionale, l'Indice nazionale delle anagrafi (INA) di competenza del Ministero dell'interno, nella quale sono registrate le persone fisiche iscritte nelle anagrafi comunali della popolazione residente e, in base all'ampliamento di recente previsto dalla norma, anche i cittadini iscritti in AIRE.

#### 7.2.3. Gli obblighi di comunicazione all'Agenzia degli operatori bancari e finanziari.

Gli operatori bancari e finanziari, che sono tenuti a trasmettere una molteplicità di segnalazioni all'anagrafe tributaria, rappresentano, sicuramente, uno dei principali canali informativi a disposizione dell'Agenzia delle entrate.

A questo riguardo, si ricordano gli specifici obblighi di rilevazione e segnalazione dei flussi transfrontalieri di attività finanziarie a carico degli intermediari, che sono tenuti a mantenere evidenza dei trasferimenti da e verso l'estero di denaro o valori mobiliari di importo superiore a 10.000 euro effettuati, anche attraverso movimentazione di conti o mediante assegni bancari o postali, per conto o a favore di persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni ad esse equiparate, fiscalmente residenti in Italia.

Tali obblighi si applicano altresì agli acquisti e alle vendite di titoli esteri o di certificati in serie o di massa esteri che i soggetti interessati dalla disciplina sul monitoraggio fiscale effettuano direttamente con gli intermediari ovvero per il loro tramite e, quindi, a prescindere dalla circostanza che l'operazione di acquisto o di vendita abbia o meno determinato un materiale trasferimento da o verso l'estero di disponibilità finanziarie.

Questi dati devono essere tenuti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per cinque anni e devono essere trasmessi con le modalità individuate con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 28 luglio 2003 entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui le operazioni sono state effettuate.

Il mantenimento di questo impianto segnaletico relativo al monitoraggio fiscale, che si basa sulla residenza del soggetto ordinante/beneficiario del trasferimento di fondi e sulle Comunicazioni Statistiche Valutarie ai fini delle statistiche di bilancia di pagamenti ormai sopprese dal 2010 (poiché sostituite da rilevazioni campionarie a carico delle imprese), deve, tuttavia, tenere conto di quanto previsto dal Regolamento UE n. 260 del 2012, che prevede la migrazione obbligatoria verso il sistema SEPA (area unica dei pagamenti in euro) entro il 1° febbraio 2014. Per questa data dovranno essere risolte le criticità oggi esistenti e legate al fatto che il quadro normativo per i servizi di pagamento nel mercato unico si basa, diversamente dalla normativa sul monitoraggio fiscale, sul criterio di residenza (nell'UE) dei prestatori dei servizi di pagamento.

Diretta conseguenza del contesto regolamentare richiamato è la mancanza del paese di residenza dell'ordinante nel *set* di informazioni che, ai sensi del citato Regolamento comunitario, le parti devono obbligatoriamente fornire al Prestatore dei Servizi di Pagamento (PSP) per eseguire un bonifico o un addebito diretto. Tale circostanza rende, in alcuni casi, impossibile segnalare correttamente le operazioni (ad esempio, pagamento fra conti non residenti accesi presso banche italiane oppure pagamento proveniente da un conto acceso da un residente presso una banca "estera" oppure, ancora, pagamento ordinato da un residente senza dichiarare alla sua banca che la controparte beneficiaria è un non residente).

Su questo punto è stato da tempo aperto un tavolo con l'Agenzia delle entrate per giungere a soluzioni che possano salvaguardare sia le esigenze di monitoraggio, sia quelle di buon funzionamento dei sistemi di pagamento e di parità concorrenziale dei fornitori di servizi di pagamento insediati in Italia rispetto agli omologhi in altri paesi UE, soluzioni che ora diventano sempre più urgenti dato l'approssimarsi della scadenza di legge.

Le banche che erogano mutui ipotecari e prestiti agrari sono tenute a trasmettere in via telematica, entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, l'elenco delle persone fisiche che hanno corrisposto interessi passivi in relazione a detti finanziamenti. Poiché gli interessi passivi danno diritto alla detraibilità dell'IRPEF, tale elenco, che include anche l'ammontare degli interessi passivi pagati nell'anno, è utilizzato dall'Amministrazione finanziaria in sede di controllo delle dichiarazioni

annuali delle persone fisiche che hanno esposto detto ammontare nell'apposito riquadro degli oneri detraibili dalla propria imposta. In tal modo, i contribuenti interessati non sono tenuti ad allegare alla propria dichiarazione annuale la documentazione probante il pagamento degli interessi passivi, adempimento questo che, allo stato attuale, risulta incompatibile con la trasmissione in via telematica delle dichiarazioni annuali.

Le banche e le Poste sono tenute a trasmettere all'anagrafe tributaria, con cadenza semestrale, i dati relativi ai bonifici bancari mediante i quali è obbligatorio per legge eseguire i pagamenti dovuti per interventi di recupero del patrimonio edilizio ad uso abitativo ai fini della detrazione IRPEF del 36%. Gli elenchi da trasmettere contengono i dati identificativi del mittente, dei beneficiari della detrazione e dei destinatari dei pagamenti. Con la stessa procedura telematica vengono inviati gli elenchi dei bonifici disposti per il pagamento delle spese sostenute per il contenimento energetico degli edifici ai fini della detrazione fiscale del 55%.

Per quanto riguarda lo spesometro, l'articolo 21 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto l'obbligo per i titolari di partita IVA di dare comunicazione telematica all'Agenzia delle entrate delle operazioni, attive e passive, rilevanti ai fini dell'IVA, di importo non inferiore a 3.000 euro. In altri termini, sono obbligati alla comunicazione tutti i soggetti passivi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto che effettuano operazioni rilevanti agli effetti di tale imposta, i cui corrispettivi sono di importo pari o superiore a 3.000 euro al netto dell'IVA. La normativa di attuazione prevede che la comunicazione delle operazioni debba avvenire entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferiscono le operazioni stesse.

Il medesimo provvedimento ha escluso dall'obbligo di comunicazione, tra le altre, le operazioni che hanno costituito oggetto di comunicazione all'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 605 del 1973.

A questo riguardo, la Commissione ritiene che per le segnalazioni, una volta definito il nodo infrastrutturale, in grado di soddisfare le esigenze di riservatezza sollevate dal Garante, si possa individuare un'unica modalità per l'invio delle segnalazioni relative ad attività connesse con conti correnti e depositi titoli, così da evitare duplicazioni e inutili appesantimenti procedurali.

Con riguardo al tracciamento dei pagamenti, l'articolo 7, comma 2, lett. o), del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha aggiunto un nuovo comma all'articolo 21 del decreto legge n. 78 del 2010, con cui si dispone l'abolizione della comunicazione telematica da parte dei contribuenti per gli acquisti d'importo superiore a 3.000 euro effettuati con carte di credito, carte prepagate o bancomat. La *ratio* di questa disposizione è quella di porre l'onere della segnalazione a carico del sistema bancario (circuito dei pagamenti) in luogo degli esercenti commerciali. Il relativo provvedimento attuativo dell'Agenzia delle entrate è stato emanato il 29 dicembre 2011 e al momento dell'approvazione di questo documento erano ancora in corso di definizione le modalità di invio dei dati all'anagrafe tributaria.

### 7.3. *Le convenzioni di cooperazione informatica*

Gli aspetti più critici nel processo di cooperazione informatica, che allungano i tempi per le stipule delle convenzioni e l'attivazione dei relativi servizi sono determinati: a) dalla necessità, a seguito di quanto previsto dalla norma, di verificare la pertinenza e non eccedenza delle richieste provenienti da altre amministrazioni; b.) dal

numero sempre più elevato di assunzioni di responsabilità e limitazioni nell'utilizzo dei servizi da esplicitare, anche a seguito delle indicazioni fornite dal Garante della *privacy*, nel testo delle convenzioni di cooperazione informatica; c) nella responsabilità, mantenuta in capo all'amministrazione che cede le informazioni di cui è titolare, di verificare, anche con visite ispettive, che le amministrazioni riceventi utilizzino le informazioni ricevute secondo le finalità e i limiti previsti dalle convenzioni.

Come già precedentemente indicato, la Commissione auspica che alcune di queste criticità siano superate dalle linee guida per la stipula delle convenzioni di cooperazione informatica, di cui all'articolo 58, comma 2, del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Nelle more di tale semplificazione le Convenzioni di Cooperazione informatica dell'Agenzia delle entrate sono state progettate in modo tale da semplificare la predisposizione, sulla base dei seguenti criteri: a) sono bilaterali, nel senso che valgono tanto per la fornitura di dati dell'Agenzia all'ente richiedente, quanto per i servizi che l'ente fornisce in cooperazione informatica all'Agenzia; b) sono incrementali, perché la struttura stessa della convenzione prevede che i responsabili della medesima, nominati rispettivamente dall'Agenzia e dall'ente, possano inserire successivamente altri servizi di cooperazione informatica a seguito di successiva richiesta di una delle parti e dell'esito positivo del relativo parere di legittimità; c) sono a norma, in quanto riportano tutti i vincoli, le assunzioni di responsabilità e le limitazioni definite dalla sicurezza anche a seguito di specifiche indicazioni concordate con il Garante per la protezione dei dati personali; d) sono strutturate, dal momento che sono previste quattro tipologie *standard* di convenzioni denominate: bilaterale, bilaterale Comuni, bilaterale con coordinamento operativo e privati. Le prime tre tipologie sono relative ad accordi stipulati con altre pubbliche amministrazioni, ivi comprese le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico.

Il *template* Privati, invece, viene utilizzato per le convenzioni sottoscritte con concessionari, gestori e concessionari di pubblici servizi e con i privati che cooperano con le attività dell'Amministrazione finanziaria (ad esempio, Caf o *Utilities*).

La struttura *standard* delle citate tre tipologie di convenzioni previste per la pubblica amministrazione è costituita da un articolato e da sei allegati che ne costituiscono parte integrante accettata dall'ente in sede di stipula e il cui contenuto è il seguente: a) Allegato 1 – Riferimenti della Convenzione: riporta i dati variabili della Convenzione oggetto dell'accordo tra l'Agenzia e l'ente esterno ivi compresi i riferimenti relativi a norme, finalità e servizi autorizzati in convenzione e parametri di utilizzo degli stessi; b) Allegato 2 – Catalogo Normativa di Riferimento: contiene la codifica della normativa di riferimento che attiene alla stipula dell'atto; c) Allegato 3 – Servizi di Cooperazione Informatica (Agenzia): contiene, lato Agenzia, il Catalogo dei Servizi Standard e le relative modalità di attivazione e fruizione delle diverse modalità di cooperazione informatica; d) Allegato 4 – Adeguamenti specifici (Agenzia): riporta le specifiche tecniche dei servizi e forniture non *standard* lato Agenzia; e) Allegato 5 – Servizi di Cooperazione informatica (ente): contiene, lato ente, il Catalogo dei Servizi Standard e le relative modalità di attivazione e fruizione delle diverse modalità di cooperazione informatica; f) Allegato 6 – Adeguamenti specifici (ente): contiene le specifiche tecniche dei servizi e forniture non *standard* lato ente.

Tali convenzioni sono, inoltre, informatizzate dal momento che un apposito servizio messo a disposizione dei responsabili delle convenzioni su Internet consente di

consultare il catalogo dei servizi, di seguire il processo di stipula delle convenzioni e di acquisire, a completamento dell'*iter*, le firme digitali che sigillano l'accordo.

Il responsabile della convenzione dell'ente accede al sistema di gestione *on line* delle Convenzioni tramite apposite credenziali rilasciate dall'Agenzia delle entrate e, in tale ambito, è abilitato a poter consultare esclusivamente i servizi a catalogo che attengono alla categoria di appartenenza dell'ente stesso (ad esempio, solo i Comuni vedono i servizi demografici).

Queste convenzioni, infine, sono adattabili alle organizzazioni, prevedendo anche le modalità da utilizzare nel caso in cui l'Amministrazione deleghi in tutto o in parte le proprie attività a enti esterni.

#### 7.3.1. I servizi a disposizione delle regioni

La cooperazione informatica e l'interscambio dati con le Regioni avviene prevalentemente attraverso il sistema Siatel v2.0 – PuntoFisco, sistema di collegamento telematico realizzato per consentire l'interscambio di informazioni anagrafiche e fiscali con gli Enti locali.

I principali servizi resi disponibili alle Regioni che provvedono poi ad abilitare i propri addetti in relazione ai compiti ad essi affidati e alle finalità previste in convenzione sono: a) l'interrogazione massiva di elenchi di codici fiscali e dei relativi dati anagrafici correlati, incluso il domicilio fiscale. Ciò consente alla Regione di inviare un elenco di soggetti con dati anche parziali e ricevere in risposta il codice fiscale e i dati anagrafici correlati così come risultanti in anagrafe tributaria al momento dell'interrogazione; b) la consultazione dei dati delle attività di persone fisiche e non fisiche, partendo da informazioni anagrafiche di base, per le quali è anche possibile consultare l'archivio storico dei codici fiscali e partite IVA; c) la consultazione di informazioni relative ai dati dei rappresentanti e dei depositari della società o della ditta individuale consultata, presenti nel corso dell'attività svolta; d) la consultazione in forma sintetica dei dati reddituali ai fini delle attività di verifica delle dichiarazioni di autocertificazione; e) la consultazione di tutti i dati reddituali analitici presenti in anagrafe tributaria, che consente di visualizzare tutti i dati in forma analitica delle dichiarazioni fiscali presentate dai contribuenti, nonché i dati di eventuali allegati alle dichiarazioni e gli atti di liquidazione delle dichiarazioni; f) la consultazione dei dati presenti nella banca dati degli atti del Registro, che permette di visualizzare i dati di un determinato atto sottoposto a registrazione presso gli uffici dell'Agenzia delle entrate, fornendo il dettaglio della tipologia di negozio giuridico, del suo valore economico, del codice fiscale del soggetto dante causa e del soggetto avente causa; g) la fornitura dei dati relativi ai tributi locali di competenza della Regione riscossi attraverso il modello F24. Tali dati sono scaricabili attraverso il sistema SIATEL v2 – PuntoFisco e ogni singola Regione visualizza i dati di propria competenza; h) la visualizzazione e fornitura dei dati relativi ai versamenti IRAP e addizionale IIRPEF di competenza della Regione riscossi attraverso il modello F24.

#### 7.3.2. I servizi a disposizione dei comuni

La cooperazione informatica e l'interscambio dati con i Comuni avviene prevalentemente attraverso il sistema SIATEL v2.0 – Punto Fisco, che è un sistema di

collegamento telematico originariamente realizzato per consentire l'interscambio di informazioni anagrafiche e fiscali con gli Enti Locali.

A seguito delle decisioni assunte dal tavolo permanente di cooperazione informatica tra Agenzia delle entrate e ANCI, previsto dalle convenzioni *standard* stipulate con i Comuni, sono stati realizzati nuovi servizi, e/o modificati quelli esistenti, per fornire ai Comuni il necessario supporto nell'ambito del nuovo ruolo che essi vengono assumendo nel contesto della partecipazione alle attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

I principali servizi resi disponibili ai Comuni, fermo restando che sono essi stessi che provvedono ad abilitare i propri addetti in relazione ai compiti ad essi affidati e alle finalità previste in convenzione, sono: a) l'attribuzione del codice fiscale ai neonati; b) l'allineamento delle anagrafi comunali con l'anagrafe tributaria; c) l'invio telematico da parte dei Comuni delle variazioni anagrafiche; d) la consultazione di tutti i dati anagrafici presenti nell'anagrafe tributaria relativamente ai contribuenti persone fisiche e ai soggetti diversi dalle persone fisiche; e) l'interrogazione massiva di elenchi di codici fiscali e relativi dati anagrafici correlati, che permette al Comune di inviare un elenco di soggetti con dati anche parziali e ricevere in risposta il codice fiscale e i dati anagrafici correlati così come risultanti in anagrafe tributaria al momento dell'interrogazione; f) la consultazione di tutti i dati reddituali presenti in anagrafe tributaria relativamente ai contribuenti residenti o aventi domicilio fiscale nel Comune, che consente di visualizzare in forma analitica tutti i dati delle dichiarazioni fiscali presentate dai contribuenti, nonché i dati di eventuali allegati alle dichiarazioni e gli atti di liquidazione delle dichiarazioni; g) la consultazione in forma sintetica del dato reddituale ai fini delle attività di verifica delle dichiarazioni di autocertificazione prodotte ai Comuni dai contribuenti; h) la fornitura massiva dei dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti residenti, in forma analitica per i primi quattordici Comuni italiani per numero di abitanti e in forma sintetica per tutti i rimanenti Comuni che, però, possono su richiesta ricevere anche loro i dati analitici. Tali dati sono resi disponibili sul sistema SIATEL 2 – PuntoFisco in modo tale che ogni singolo Comune possa scaricare i dati di propria competenza; i) la consultazione dei dati presenti nella banca dati degli atti del Registro, che consente di visualizzare i dati di un determinato atto sottoposto a registrazione presso gli Uffici dell'Agenzia delle entrate, fornendo il dettaglio della tipologia di negozio giuridico, del suo valore economico, del codice fiscale del soggetto dante causa e del soggetto avente causa; l) la fornitura massiva dei dati relativi all'ICI e ad altri tributi locali di competenza del Comune riscossi attraverso il modello F24. Tali dati sono scaricabili attraverso il sistema SIATEL 2 – PuntoFisco e ogni singolo Comune può visualizzare i dati di propria competenza; m) la fornitura massiva di dati strumentali alle attività di accertamento dei Comuni nell'ambito della partecipazione all'attività di contrasto all'evasione fiscale. Si tratta, in particolare, dei dati relativi ai contratti di fornitura di energia elettrica, gas, contratti di locazione, bonifici eseguiti per ristrutturazioni edilizie, dichiarazioni di successione aventi per oggetto immobili situati nel territorio del singolo Comune; n) la trasmissione all'Agenzia delle entrate delle segnalazioni dei Comuni relative all'attività di accertamento. Anche sulla base dei dati forniti di cui al punto precedente, i Comuni attraverso un'apposita funzionalità inserita in SIATEL 2 – PuntoFisco possono effettuare segnalazioni qualificate che vengono prese in carico e lavorate dalla competente Direzione Provinciale dell'Agenzia che provvede ad avviare un'eventuale attività di accertamento nei confronti del soggetto segnalato dal Comune.

#### 7.4. *Le attività dell’Agenzia nel contrasto all’evasione fiscale*

L’Agenzia delle entrate, avvalendosi del patrimonio informativo a sua disposizione, ha eseguito, nell’anno 2011, controlli mirati nei confronti di contribuenti appartenenti a settori economici che presentano una maggiore propensione all’evasione.

Per migliorare la qualità dei controlli la platea dei contribuenti è stata segmentata in quattro tipologie: grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, imprese di piccole dimensioni e lavoratori autonomi, persone fisiche.

Questa strategia, che ha consentito, in concreto, di perseguire più efficacemente le violazioni fiscali e di incrementare contestualmente la *compliance*, ha riservato un ruolo particolarmente importante all’accertamento sintetico del reddito, che, com’è noto, è basato su indici di capacità contributiva.

Questo strumento, che in passato era stato utilizzato in maniera limitata, già a partire dal 2008 aveva ricevuto una più ampia applicazione, che aveva portato a risultati più che soddisfacenti, anche a seguito delle modifiche apportate con l’articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008 e delle nuove previsioni contenute nell’articolo 39 del D.P.R. n. 600 del 1973.

Con tale decreto si era, infatti, stabilito di avviare un piano straordinario di controlli, che nel 2011 sono stati oltre 35.000, basati sul ricorso all’accertamento sintetico, le cui potenzialità sono state rese ancora più efficaci con l’utilizzo delle informazioni acquisite anche con la collaborazione della Guardia di finanza e dei Comuni, nonché dalle norme riguardanti il cosiddetto spesometro.

Sono stati quindi predisposti e consolidati appositi strumenti informatici che permettono una selezione delle persone fisiche da sottoporre a controllo, attraverso l’incrocio delle informazioni disponibili sugli indicatori della capacità di spesa (come, ad esempio, i dati sul possesso di auto di lusso, immobili, imbarcazioni, movimenti di capitale da e per l’estero e così via) con i redditi dichiarati.

Gli strumenti di cui dispone l’Agenzia delle entrate sono di due tipi:

- a) i primi possono essere definiti di *intelligence* e sono i cosiddetti *Datamart*, che consentono ai funzionari dell’Agenzia di effettuare analisi comparative, al fine di selezionare i soggetti da sottoporre ai controlli, basate su appositi percorsi di indagine (nel caso dell’accertamento sintetico il *datamart APPLE*);
- b) tra i secondi rientrano gli strumenti più tradizionali, che consentono ai funzionari degli uffici dell’Agenzia delle entrate di effettuare direttamente i controlli sulla base di una lista predisposta a livello centrale.

Inoltre, con riferimento al nuovo accertamento sintetico, è in via di predisposizione da parte dell’Agenzia delle entrate un apposito applicativo contenente tutte le informazioni relative a un determinato contribuente che consente, in base al raffronto fra la sua capacità di spesa e il reddito dichiarato, di effettuare le selezioni dei soggetti da sottoporre a controllo che presentano i maggiori indici di proficuità.

A partire dal 2008, l’Agenzia delle entrate ha reso accessibili ai Comuni, in via telematica, le seguenti informazioni: dati delle dichiarazioni fiscali, contratti di utenze elettriche, dichiarazioni di successione che abbiano ad oggetto immobili, contratti di locazione, contratti di somministrazione di gas e acqua, bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie.

È stata inoltre resa disponibile ai Comuni anche una specifica applicazione informatica con interfaccia *web*, che consentirà di trasmettere esclusivamente in via

telematica agli uffici dell’Agenzia delle entrate competenti le segnalazioni utilizzabili per avviare le successive attività di controllo dell’Agenzia stessa.

Un altro strumento efficace di cui dispone l’Agenzia delle entrate è rappresentato dalle indagini finanziarie telematiche, che hanno consentito il raggiungimento di risultati particolarmente significativi. Dal 2008 ad oggi, gli accertamenti assistiti da questo importante strumento sono più che raddoppiati e le maggiori imposte con essi recuperate sono quadruplicate rispetto al 2007.

Nel triennio 2010-2012, con l’adozione di importanti modifiche normative, si è avuta una forte implementazione delle informazioni presenti nell’archivio dei rapporti finanziari, che possono essere utilizzate anche da altri soggetti, e in particolare dalla polizia giudiziaria delegata dall’autorità giudiziaria e dagli organismi di polizia impegnati nell’attività di contrasto al riciclaggio e alla criminalità organizzata o, per le finalità di riscossione, da parte di Equitalia.

L’attività di controllo da parte dell’Agenzia delle entrate non avviene in modo casuale, bensì *cognita causa*, grazie alle informazioni e ai moderni ed evoluti strumenti di analisi rappresentati da numerose applicazioni informatiche.

In particolare, i dati statistici relativi all’evasione fiscale, ormai emergenza nazionale, impongono all’Agenzia, soprattutto per stimolare la *compliance*, di procedere in modo sempre più mirato nell’analisi e selezione dei contribuenti. Quanto più l’attività di controllo è proficua ed efficace, tanto più si producono effetti sugli adempimenti spontanei dei contribuenti.

In tal senso, l’Agenzia delle entrate è impegnata, in collaborazione e su proposta della SOGEI, nell’attuazione di un percorso di complessiva revisione infrastrutturale degli applicativi e delle banche dati, di respiro pluriennale, per adeguare il sistema informativo alle nuove esigenze della fiscalità. Tale percorso tiene conto della progressiva dematerializzazione delle dichiarazioni (XML) e dell’adozione di nuove tecnologie ed infrastrutture (ad esempio, SOAP, SID).

Strettamente connesso a questo, è in corso di realizzazione anche un progetto che ha l’obiettivo di individuare ed assegnare un punteggio di rischio per ogni contribuente, così da rafforzare gli attuali strumenti di analisi e di selezione dei contribuenti sulla base di specifici parametri (area geografica, anno d’imposta, perdite nel triennio) e fornire ad ogni parametro un punteggio di rischio di evasione.

Si tratta di un salto di qualità nell’attività di analisi e selezione dei contribuenti che si concretizza nell’applicazione di un *risk score* generalizzato per ogni contribuente, sia esso persona fisica o persona non fisica, per avere una visione globale che consenta di focalizzare l’attenzione su tutte le manifestazioni a rilevanza fiscale.

Uno dei fattori di criticità su cui l’Agenzia delle entrate sta ancora intervenendo è costituito dalla scarsa capacità di dialogo tra le numerose banche dati esterne che alimentano periodicamente l’anagrafe tributaria.

In particolare, le singole banche dati esterne al sistema dell’anagrafe tributaria, che sono detentrici dei dati fiscali originari e aggiornati, spesso per ragioni proprie (legate alle procedure interne, alla loro evoluzione nel tempo e alle norme di legge che disciplinano i criteri di aggiornamento dei dati), presentano imperfezioni, disallineamenti, lacune e incompletezze che inevitabilmente rischiano di riversarsi nella banca dati dell’anagrafe tributaria nella quale affluiscono dati di bassa qualità, poco veritieri, scarsamente aggiornati e, quindi, non completamente affidabili per quantificazioni e valutazioni rilevanti sotto il profilo fiscale. Diventa quindi fondamentale intervenire sulla qualità dei dati.

Come è noto, la costituzione di una banca dati rappresenta la premessa tecnologica essenziale per l'utilizzo dei dati da parte dei vari applicativi informatici, compreso SERPICO, e quindi della possibilità di usufruirne da parte dei funzionari addetti ai controlli. Inoltre, elemento non secondario, consente alle strutture appositamente individuate di effettuare i necessari controlli di qualità dei dati, che contribuiscono in maniera decisiva all'incremento della qualità degli accertamenti.

All'inizio del 2011 è partito un progetto di caricamento in banche dati di tutte le informazioni provenienti dagli enti esterni, che è in fase di completamento.

A conclusione di questo processo, si prevede di effettuare su ogni banca dati alcune preelaborazioni standardizzate (ad esempio, per ogni codice fiscale il numero delle assicurazioni stipulate e l'ammontare complessivo dei premi pagati), che possono essere utilizzate univocamente dagli applicativi informatici (ad esempio, l'applicativo del redditometro per gli uffici), dal momento che costituiscono l'unica fonte di riferimento.

Il progetto sulla qualità dei dati si articola in due fasi. La prima di carattere prettamente formale, che si svolge al momento di invio del *file*, consiste fondamentalmente in una verifica del codice fiscale e dei dati anagrafici e nel controllo di quadratura dei dati contabili (totalmente automatizzato). La seconda, invece, è diretta ad individuare eventuali errori nei *file* telematici di trasmissione, con conseguente scarto, in caso di errori, di tutto il *file* e richiesta del *file* corretto al soggetto obbligato alla trasmissione.

Tali controlli sono molto utili per l'individuazione di errori sistematici che portano allo scarto dell'intero *file* telematico, ma sono insufficienti per l'individuazione di errori specifici.

E' stato pertanto richiesto a SOGEI di prevedere una terza fase che consista nell'analisi dell'intera fornitura per intercettare eventuali errori specifici.

Si verrebbero in tal modo a razionalizzare i flussi di dati che pervengono in anagrafe tributaria e a realizzare una struttura di controllo della qualità dei dati particolarmente efficace.

Più in dettaglio, per quanto riguarda la costituzione delle banche dati, le informazioni pervengono in un ambiente di prima accoglienza dal quale sono tolti per costituire una banca dati per ogni tipologia di comunicazione (ad esempio, spesometro) e una banca dati indice nella quale viene specificato per ogni codice fiscale se è presente qualche elemento di quella tipologia di comunicazione (ad esempio, dati spesometro presenti/assenti). A questo punto, i dati sono disponibili per essere utilizzati da SERPICO o dagli applicativi di analisi e selezione.

I controlli di qualità si dividono in tre fasi: a) presso il soggetto obbligato alla trasmissione sono effettuati in sede di predisposizione dei *file* telematici tramite i *software* di controllo predisposti dall'Agenzia delle entrate; b) in fase di caricamento dei dati prima del loro caricamento in banca dati con eventuale scarto dell'intero *file* telematico; c) analisi delle qualità dei dati sull'intero flusso di dati per l'individuazione di errori singolari.

I primi due tipi di controlli sono stati già realizzati, mentre il terzo è ancora in corso di predisposizione.

Un esempio del controllo di qualità dei dati può essere rappresentato dal quello effettuato sui dati dall'archivio del Pubblico Registro Automobilistico (PRA), che fornisce all'anagrafe tributaria i dati fiscali relativi alla disponibilità di veicoli a motore in capo all'intestatario. Questi dati sono utilizzati per via informatica

dall'Amministrazione finanziaria, al fine di determinare, utilizzando il redditometro, il reddito che, di anno in anno, è ascrivibile all'intestatario del veicolo.

L'importanza per l'Agenzia delle entrate delle informazioni contenute in questa banca dati è confermata dal recente intervento del legislatore che obbliga il PRA a trasmettere all'Agenzia i nominativi di coloro che risultano intestatari di più di dieci veicoli. E' stata così superata l'anomalia che questa Commissione aveva segnalato nel documento da essa approvato nel luglio 2009 (Doc. XVII-*bis*, n. 1), con cui si segnalava la scarsa affidabilità dei dati contenuti nel PRA e, quindi, nell'anagrafe tributaria, dovuta ad intestazioni fittizie, che non consentiva di determinare l'effettiva appartenenza all'intestatario del veicolo iscritto nel registro a suo nome.

Una volta individuata tale anomalia il legislatore è intervenuto obbligando il PRA a trasmettere all'Agenzia delle entrate i nominativi dei soggetti che hanno intestati più di 10 autoveicoli.

#### 7.4.1. L'Archivio dei rapporti finanziari

Dal 1° gennaio 2006 gli operatori finanziari sono tenuti a rilevare i dati anagrafici della clientela, incluso il codice fiscale, e a tenerne evidenza ai fini della segnalazione, agli uffici finanziari richiedenti, dei rapporti intrattenuti e delle operazioni finanziarie eseguite da parte della propria clientela. Successivamente, con la legge Bersani-Visco dello stesso anno è stato istituito l'Archivio dei rapporti finanziari, che costituisce un'apposita sezione dell'anagrafe tributaria.

In particolare, gli operatori finanziari sono tenuti a: a) rilevare l'anagrafica della clientela in sede di accensione di ogni rapporto ed esecuzione di ogni operazione di natura finanziaria effettuata senza interessamento di un rapporto (c.d. operazione *extra conto*); b) trasmettere in via telematica con cadenza mensile i dati acquisiti nel mese precedente unitamente ai codici identificativi della tipologia dei rapporti ed operazioni

In tal modo, l'archivio dei rapporti finanziari contiene i nominativi dei soggetti intestatari, ivi inclusi i delegati, dei rapporti intrattenuti con gli operatori finanziari in corso dal 1° gennaio 2005, il codice identificativo del rapporto, il numero del rapporto stesso. E' inoltre indicato l'indirizzo di posta elettronica (PEC) certificata dell'operatore finanziario.

Attraverso il collegamento telematico a questa banca dati, che avviene con la massima sicurezza e che permette inequivocabilmente di risalire al soggetto che lo esegue, è possibile rilevare l'operatore finanziario presso il quale il soggetto sottoposto ad indagini risulta operare.

L'ufficio precedente, se ravvisa l'opportunità di approfondire l'indagine al fine di acquisire ulteriori dati e documenti (ad esempio, estratto conto, copia degli assegni), deve formulare un'apposita richiesta all'operatore finanziario mediante l'esclusivo utilizzo dell'indirizzo di posta elettronica certificata.

L'istituzione dell'archivio dei rapporti finanziari e il conseguente avvio operativo, avvenuto il 29 ottobre 2007, ha rappresentato un notevole potenziamento degli strumenti d'indagine a disposizione degli uffici finanziari, dal momento che attraverso di esso è possibile l'immediata rilevazione degli operatori finanziari presso i quali il soggetto sottoposto ad indagini intrattiene rapporti ed esegue operazioni, anche mediante delega conferita a terzi ovvero ricevuta da terzi.

La funzionalità a regime dell'archivio è stata successivamente implementata con l'inserimento dei dati relativi ai nominativi dei soggetti autorizzati ad operare su

rapporti intestati a terzi soggetti (soggetti delegati), nonché dei soggetti che hanno effettuato qualsiasi operazione finanziaria al di fuori di un rapporto continuativo (c.d. operazioni *extra* conto o per cassa).

Nell'Archivio risultano censiti a maggio 2012 oltre un miliardo di rapporti, 200 milioni sono i soggetti con operazioni *extra* conto e quasi 100 milioni quelli titolari di deleghe.

L'utilizzo dei dati in esso contenuti, come ad esempio, nelle audizioni, ha reso possibile il recupero, da parte degli uffici finanziari, di notevoli importi sottratti a tassazione.

Con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, al fine di rendere più efficace l'azione di contrasto all'evasione fiscale, è stato previsto che dal 1° gennaio 2012 gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all'anagrafe tributaria le movimentazioni relative ai rapporti finanziari e ogni altra informazione riferita a questi rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali (operazioni "fuori conto": dalla richiesta di assegni per contanti, alla richiesta di bonifici per contanti, al cambio di valuta, cambio assegni), nonché l'importo delle operazioni finanziarie stesse.

Tali dati devono essere archiviati nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria e potranno essere utilizzati dall'Amministrazione finanziaria anche per elaborare, con procedure centralizzate, secondo i criteri individuati con provvedimento direttoriale, specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione.

L'Agenzia delle entrate è tenuta a trasmettere annualmente una relazione riepilogativa al Parlamento con cui devono essere comunicati i risultati conseguiti nel contratto all'evasione fiscale a seguito dell'applicazione di queste disposizioni.

Nel corso del 2012, si potranno quindi svolgere indagini mirate sui rapporti finanziari di contribuenti già selezionati in base ad altri criteri selettivi, dal momento che i dati contabili comunicati costituiscono un *input* per richiedere agli operatori finanziari, previa autorizzazione, i dati, le notizie e i documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi. Ne dovrebbe derivare un rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione che costituisce la finalità ultima cui sottende il decreto legge n. 201.

Le modalità attuative della comunicazione, compresa la periodicità, sono state demandate a un successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da adottare previa consultazione con le associazioni di categoria degli operatori finanziari e con il Garante per la protezione dei dati personali. Il provvedimento deve indicare anche le eventuali ulteriori informazioni relative ai rapporti da comunicare, in quanto strettamente necessarie ai fini dei controlli fiscali, e deve prevedere adeguate misure di sicurezza, di natura tecnica e organizzativa, per la trasmissione dei dati e per la relativa conservazione, che non può superare i termini massimi di decadenza previsti in materia di accertamento delle imposte sui redditi (quattro anni, in base all'articolo 43 del D.P.R. n. 600 del 1973).

Lo schema di provvedimento dopo il confronto tra ABI e Agenzia delle entrate sulla definizione dei suoi contenuti è stato sottoposto al parere del Garante della *privacy* il 18 aprile 2012.

Sono state, quindi, valutate le soluzioni tecniche più idonee basate sull'utilizzo di sistemi di trasmissione *web* con dati crittografati.

Oltre che per le finalità di indagine tributaria, l'archivio dei rapporti finanziari è utilizzabile, per espressa previsione normativa, anche dall'autorità giudiziaria e da altre

autorità inquirenti, dalle forze di polizia, dalla CONSOB, da Equitalia, dall'UIF ed anche dai Comuni.

Con riferimento alle indagini penali, l'attività di riscontro degli operatori bancari alle richieste di accertamento penale disposte dall'autorità giudiziaria per ricostruire la posizione bancaria degli inquisiti, rappresenta un elemento essenziale, e in molti casi imprescindibile per il corretto svolgimento e il buon esito delle indagini volte alla repressione dei reati di natura economica o che comunque hanno significativi riflessi patrimoniali.

L'Archivio è divenuto pienamente operativo per tali indagini a partire dal 3 luglio 2009, data nella quale il Ministero della giustizia ha sottoscritto una convenzione con l'Agenzia delle entrate per l'accesso diretto da parte delle Procure della Repubblica ai dati dello stesso Archivio, per svolgere le c.d. indagini di "primo livello".

L'accesso consente oggi all'Autorità giudiziaria di individuare rapidamente presso quale banca/intermediario siano stati accesi rapporti e compiute operazioni finanziarie da parte dei soggetti inquisiti.

In linea con il mutato scenario normativo e nell'ottica di perseguire una sempre maggiore efficienza degli strumenti di indagine e una correlativa riduzione delle spese di giustizia, l'articolo 11-bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevede l'obbligo di utilizzo della modalità telematica, previa consultazione del citato Archivio dei Rapporti, per lo svolgimento di tali indagini e l'obbligo di trasmettere per via telematica secondo le procedure già in uso presso gli operatori bancari e finanziari per quelle a fini tributari.

A questo riguardo, la Commissione auspica che si pervenga quanto prima all'emanazione del provvedimento attuativo necessario per rendere pienamente operante la completa digitalizzazione dello scambio delle informazioni bancarie e finanziarie.

Quando il sistema telematico di indagini penali sarà completamente a regime in Italia, si sarà realizzato un sistema assolutamente efficiente e veloce, di gran lunga migliore di qualunque altro meccanismo utilizzato negli altri Paesi europei.

#### *7.5. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali.*

L'articolo 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito con la legge n. 248 del 2005, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, prevede che la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso (così previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011; la quota è stata poi elevata al cento per cento per il triennio 2012-2014).

La partecipazione si palesa attraverso la comunicazione, da parte dei comuni all'Agenzia delle entrate, di informazioni qualificate su posizioni interessate da fenomeni evasivi.

Con il Provvedimento direttoriale del 3 dicembre 2007 sono stati definiti gli ambiti di intervento rilevanti (residenze fittizie, patrimonio immobiliare, commercio e professioni, capacità contributiva, urbanistica) per le segnalazioni dei comuni all'Agenzia delle entrate. Con il medesimo Provvedimento l'Agenzia si è impegnata a mettere a disposizione dei comuni flussi informativi relativi: a) ai bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie; b) ai contratti di somministrazione di energia

elettrica, gas e acqua disponibili in anagrafe tributaria; c) ai contratti di locazione di immobili; d) alle informazioni relative alle denunce di successione che abbiano ad oggetto immobili.

Con il successivo provvedimento direttoriale del 26 novembre 2008 è stato definito il canale telematico attraverso cui i Comuni possono inviare le segnalazioni agli uffici dell’Agenzia (SIATEL).

In data 9 febbraio 2009 è stata resa disponibile a tutti i Comuni – nel portale Punto Fisco – la procedura attraverso la quale caricare nel sistema informativo e inviare le segnalazioni qualificate ai singoli Uffici dell’Agenzia delle entrate, adattando gli applicativi di questi ultimi per la tempestiva acquisizione, l’eventuale trasformazione delle segnalazioni in accertamento e la tracciatura degli stessi, al fine di rilevare e destinare la quota dei tributi di spettanza dei Comuni.

Nel contempo, sono stati messi a disposizione dei Comuni i flussi informativi previsti dal Provvedimento del 3 dicembre 2007.

Il processo del federalismo fiscale ha da tempo portato all’attenzione del legislatore la necessità di condivisione del patrimonio informativo dell’Amministrazione finanziaria con gli enti locali, rispettando tuttavia due prerequisiti fondamentali: a) la conformità con le disposizioni del Garante per la protezione dei dati personali; b) l’effettività delle esigenze dei destinatari, in modo da evitare duplicazioni di dati e processi elaborativi, che spesso comportano incongruenze di aggiornamento e di interpretazione delle informazioni tra le varie Amministrazioni oltre che costi per le stesse, a scapito della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese.

Sulla base di apposite Convenzioni di Cooperazione informatica stipulate tra Agenzia delle entrate e Comuni, vengono attualmente erogati - attraverso la piattaforma denominata PuntoFisco – servizi di consultazione *on line* ovvero fornitura massiva di gran parte delle informazioni presenti in anagrafe tributaria, anche al fine di supportare il processo di partecipazione all’accertamento dei tributi statali.

In PuntoFisco i funzionari abilitati dai responsabili dell’ente locale possono accedere, in maniera “profilata” (cioè, alle solo informazioni che il responsabile ha ritenuto opportuno lasciar loro interrogare), ai seguenti dati: a) informazioni reddituali puntuali sul contribuente, quali dati anagrafici e altri dati come luoghi di esercizio dell’attività, rappresentanze e partecipazioni, depositari; b) modelli dichiarazione, UNICO e 730 (quadro fabbricati e riepilogo contabile dei redditi per i contribuenti non residenti nel comune, tutti i quadri con esclusione degli oneri deducibili, quadro RP ovvero E, per i contribuenti residenti), 770 (solo frontespizio per i non residenti, tutti i quadri DA, DB, DC, DD, AU, SS e ST per i residenti), IVA, i redditi percepiti, IRAP, studi di settore, dati di sintesi solo per residenti (tipo studio presentato, congruità e coerenza, atti del registro; c) informazioni reddituali massive sintetiche, informazioni reddituali massive analitiche solo per quindici capoluoghi di provincia, versamenti ICI modello F24, addizionale comunale, contratti di somministrazione di energia elettrica, contratti di somministrazione gas, dichiarazioni di successione, contratti di locazione di immobili, contratti di locazione manuali di immobili, atti di locazione di immobili, bonifici bancari riferiti a ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica a favore di contribuenti residenti nel Comune.

Il processo di partecipazione dei Comuni all’accertamento fiscale è stato peraltro supportato da attività congiunte Agenzia delle entrate - ANCI basate su accordi definiti con un protocollo d’intesa nazionale siglato il 12 novembre 2009 e in fase di rinnovamento a maggio 2012, anche al fine di coinvolgere la Guardia di finanza e

l'INPS nel processo (così come previsto dall'articolo 18 del decreto legge n. 78 del 2010).

Queste attività si svolgono secondo queste modalità operative:

a) trasmissione ai Comuni di *check list* utili per la predisposizione delle segnalazioni qualificate, anche mediante l'analisi di alcune *best practices* realizzate sul territorio; b) risoluzione delle problematiche relative alle informazioni dell'anagrafe tributaria messe a disposizione dei Comuni dall'Agenzia delle entrate; c) pianificazione e realizzazione dell'attività di formazione dei funzionari dei Comuni (fino a maggio 2012 erano stati formati gratuitamente dall'Agenzia delle entrate i dipendenti di oltre 1500 Comuni).

Alla data del 30 ottobre 2012 il numero di segnalazioni trasmesse dai comuni agli uffici dell'Agenzia delle entrate erano oltre 37.000 a fronte delle quali sono stati emanati quasi 6.000 accertamenti per una maggiore imposta accertata di circa 87 milioni di euro.

Un altro ambito in cui sarebbe necessaria una maggiore sistematicità e collaborazione da parte dei comuni con lo Stato, nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, è quello relativo ad una significativa evasione in ambito immobiliare, derivante dall'esistenza, secondo quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia del territorio, di circa un milione e cinquecentomila unità immobiliari non accatastate, emerse a seguito delle verifiche effettuate dall'Agenzia, anche mediante l'utilizzo di nuove ed efficaci tecnologie.

A tale riguardo, la collaborazione dei comuni dovrebbe essere rivolta non già ad effettuare le cosiddette segnalazioni qualificate, concernenti le diverse fattispecie imponibili relative alle imposte dirette, bensì al completamento della banca dati catastale, al fine di ottenere il recupero di quote ulteriori di basi imponibili relative a tributi statali e comunali. La definizione di un protocollo tipo riguardante l'Agenzia del territorio e i comuni, finalizzato all'accatastamento degli immobili, oltre a portare al recupero di una consistente base imponibile e a completare la banca dati catastale, potrebbe infatti rappresentare, se accompagnato da una coerente politica di incentivi economici per i Comuni, un primo coerente passo nella costruzione di una nuova e diversa concezione dell'operatività della banca dati catastale integrata, secondo le linee guida indicate nel paragrafo 7.5, contribuendo effettivamente all'azione di contrasto dell'evasione fiscale.

La Commissione a questo proposito ritiene che, per quanto vi siano margini di miglioramento nella condivisione delle informazioni contenute nell'anagrafe tributaria, già oggi i Comuni dispongono di informazioni ampiamente sufficienti per attuare la loro partecipazione all'accertamento fiscale. Si tratta solo di fornire un'adeguata formazione professionale al personale degli enti locali impegnato in questo ambito e, per i Comuni più piccoli, che non dispongono di sufficienti risorse umane e materiali, di individuare idonee forme di collaborazione tra di essi.

#### *7.6. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto*

Come evidenziato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta da questa Commissione nel 2009 (Doc. XVII-bis, n. 1), l'Italia è ancora oggi, probabilmente, l'unico Paese dell'Unione europea che non preveda l'immatricolazione dei natanti da diporto, tanto che è necessario stipulare accordi con alcuni Paesi rivieraschi come la Francia, per consentirne la navigazione nelle loro acque territoriali.

Tale situazione aveva, però, determinato l'impossibilità per l'amministrazione finanziaria di censire *ab origine* il possesso di questi natanti, nonostante fosse ricompreso nel redditometro.

Al fine di pervenire ad un adeguato censimento dei loro proprietari, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, è stato stabilito l'obbligo per le compagnie assicuratrici di comunicare all'anagrafe tributaria, in via telematica, utilizzando semplici modelli appositamente predisposti, i nominativi dei contraenti di polizze assicurative per la responsabilità civile e i relativi premi incassati. Anche questi premi assicurativi sono parametrati nel redditometro.

#### 7.7. XBRL: la raccolta di dati e il reporting finanziario

L'*“extensible business reporting language”* (XBRL; letteralmente reportistica di affari) è uno strumento volto a facilitare la comunicazione di informazioni finanziarie.

La sua adozione ha portato enormi benefici in termini di velocizzazione dell'acquisizione dei dati, di esattezza degli stessi e di successiva elaborazione e analisi.

Il deposito dei bilanci in formato XBRL è obbligatorio da marzo 2009, ed è basato sui principi contabili domestici.

I bilanci di esercizio, consolidati o abbreviati, devono quindi essere elaborati in formato XBRL relativamente allo stato patrimoniale, al conto economico e ai conti d'ordine.

In futuro sarà elaborata in formato XBRL anche la nota integrativa.

L'introduzione di tale formato ha consentito l'abolizione del quadro RS della dichiarazione dei redditi.

Secondo questa Commissione un significativo contributo all'attività di contrasto all'evasione fiscale potrebbe derivare dalla generalizzazione dell'obbligo di fatturazione elettronica, già prevista e in corso di attuazione nei rapporti verso la pubblica amministrazione (si veda paragrafo 5.6). Lo *standard* da adottare per la fatturazione elettronica è oggetto di appositi gruppi di lavoro in Europa. Al momento quello che sembra avere maggiori possibilità di essere scelto è lo *standard* CII.

Il passaggio dalla fattura cartacea a quella elettronica, realizzato in modo graduale ma “governato” dall'Amministrazione finanziaria, potrebbe, infatti, produrre indubbi semplificazioni per i contribuenti (con riduzione di costi ed errori contabili) e migliorare/velocizzare i processi di controllo dell'Amministrazione finanziaria. Si pensi, ad esempio, all'attuale obbligo di invio del c.d. elenco clienti/fornitori-spesometro: i dati contenuti negli elenchi clienti e fornitori corrispondono esattamente alle principali informazioni contenute nelle singole fatture emesse e ricevute dai contribuenti e la loro creazione e trasmissione per via elettronica – nel rispetto delle specifiche disposizioni normative e secondo prassi indicata dall'Agenzia – potrebbe consentire, nel medio periodo, un contemporaneo invio della fattura elettronica sia al cliente, sia all'Agenzia delle entrate, superando l'attuale sistema di predisposizione e invio annuale della comunicazione.

Ciò consentirebbe peraltro all'Amministrazione finanziaria di processare tempestivamente i dati su cui si fonda l'intera contabilità di un'azienda, così da poter intercettare tempestivamente eventuali situazioni fraudolente (ad esempio, fatture false).

Al riguardo, l'Agenzia delle entrate è impegnata attivamente sul fronte dello sviluppo e diffusione della fatturazione e conservazione elettronica sia attraverso la realizzazione del Sistema di Interscambio, di cui ai decreti attuativi sulla fatturazione

elettronica per le forniture di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, previsti dall'articolo 1 della legge 24 dicembre 2008, n. 244, sia attraverso il coordinamento, insieme al Dipartimento delle finanze, del Forum Italiano sulla fatturazione elettronico, istituito con il Decreto direttoriale 13 dicembre 2011.

#### 7.8. *La tracciabilità dei pagamenti e le restrizioni all'uso del contante*

Tra le misure di contrasto all'evasione fiscale si inseriscono anche alcune norme volte a presidiare il fenomeno del riciclaggio. Infatti, ai sensi dell'articolo 49 del D.Lgs. n. 231 del 2007, è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 1.000 euro.

Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificiosamente frazionati. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.A.

Di eventuali infrazioni a queste disposizioni le banche sono obbligate a darne comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze in relazione ai loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni e responsabilità.

Le banche, per la peculiarità che le norme sui limiti di circolazione del contante rivestono per il legislatore nazionale, hanno previsto appositi meccanismi di *enforcement* attraverso la definizione di un quadro sanzionatorio *ad hoc*.

Con il rafforzamento dei presidi anti-riciclaggio e con il continuo monitoraggio dei fenomeni criminosi da parte delle autorità interessate, nel corso degli anni è stata in alcuni casi rilevata una contiguità dei fenomeni di riciclaggio con quelli di evasione fiscale, come si è potuto rilevare anche sul piano internazionale. Al riguardo, la *Financial Action Task Force* (FATF-GAFI) ha espressamente previsto nelle nuove Raccomandazioni FATF che i reati fiscali siano ricompresi tra i reati presupposto di riciclaggio. In proposito, la normativa italiana rappresenta in questo senso una *best practice*, essendo stata questa fattispecie già prevista nel D.Lgs. n. 74 del 2000.

La segnalazione al Ministero dell'economia e delle finanze dell'infrazione delle norme sulla circolazione dei contanti tra privati e la segnalazione all'UIF di operazioni sospette a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non costituiscono in alcun modo una "notizia di reato", visto che le banche attraverso di esse, si limitano a sottoporre alle Autorità preposte elementi informativi che saranno da esse valutati nelle competenti sedi.

A questo proposito, occorre tenere presente che la "prossimità" della banca a fenomeni di denaro di dubbia provenienza deriva fisiologicamente da rischi di manipolazione inconsapevole dei percorsi operativi tipici della professione bancaria (ad esempio, sistemi di pagamento, raccolta di fondi, intermediazione in strumenti finanziari), che espongono le imprese bancarie al rischio di utilizzi da parte di terzi ai fini di "trasformazione" del denaro proveniente da reati.

D'altra parte, vi possono essere operazioni finalizzate al riciclaggio di complessità tecnica tale sotto il profilo ricostruttivo, da poter essere rilevate con difficoltà, non solo dalla banca, ma anche da operatori esperti sul piano economico e giuridico. L'ampia gamma dei servizi in cui si articola l'attività bancaria e il processo di strutturazione che rende le operazioni di riciclaggio sempre più sofisticate sotto il profilo finanziario sono elementi che debbono indurre a riflettere sulla complessità della

collaborazione che viene richiesta alle banche e a tenere in giusta considerazione il rischio di anomala utilizzazione cui è esposta l'impresa bancaria.

Questa attività, che gli intermediari bancari e finanziari hanno svolto sino ad oggi con estrema attenzione e che vede il settore bancario come quello che effettua il maggior numero di segnalazioni di operazioni sospette, è supportata da una serie di indicazioni delle autorità, tra cui rivestono particolare importanza gli schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, che l'UIF è tenuto ad elaborare e diffondere, avvalendosi delle informazioni raccolte nello svolgimento della propria attività.

Nel solco di tale previsione, l'UIF ha recentemente pubblicato gli schemi relativi alla operatività connessa con le frodi fiscali internazionali e con le frodi nelle fatturazioni, richiedendo a tutti i destinatari della normativa anti-riciclaggio di prestare attenzione, nell'ambito delle proprie valutazioni, all'operatività inusuale che caratterizza settori quali attività di pulizia e manutenzione, attività di consulenza e pubblicitarie, i settori dei materiali ferrosi, edile, dell'autotrasporto e del movimento terra e dei metalli preziosi.

Gli schemi rappresentativi dell'UIF hanno riguardato negli anni molteplici fenomeni, che vanno dall'usura, al *fishig*, al *factoring*. Anche in questo caso non vi è alcun automatismo per la segnalazione delle operazioni sospette. La banca utilizza gli elementi in suo possesso per fornirli alle Autorità che valutano eventuali anomalie del profilo del cliente. La segnalazione di operazione sospetta, prima di giungere all'esterno della banca (SOS a rilevanza esterna), transita per un numero di livelli e soggetti deputati alla valutazione e all'inoltro della segnalazione (SOS a rilevanza interna).

#### 7.8.1. La limitazione dell'uso del contante e la promozione degli strumenti di pagamento elettronico.

I dati pubblicati dalla Banca d'Italia nella Relazione annuale del 31 maggio 2012 evidenziano un andamento complessivamente crescente nel ricorso a strumenti di pagamento al dettaglio diversi dal contante: il numero dei pagamenti effettuati con strumenti bancari e postali è infatti aumentato del 3,9 per cento nel 2011, contro l'1,4 nel 2010. Fra gli strumenti alternativi al contante prevale l'uso delle carte di pagamento il cui peso relativo sul totale dei pagamenti, nel 2011, è stato pari al 41 per cento, in linea con il dato medio dell'Unione Europea.

L'Italia rimane, tuttavia, in una posizione ancora fortemente arretrata rispetto alla media dell'area euro in termini di transazioni con strumenti di pagamento elettronici, dal momento che attraverso di essi si effettuano una media di sessantotto operazioni *pro-capite* all'anno a fronte di una media dell'area euro che si attesta a 182.

L'uso elevato del contante in Italia trova la sua principale ragione nella garanzia di anonimato e, quindi, in variabili connesse con l'economia sommersa. A ciò si aggiungono indubbiamente fattori di carattere culturale legati alla scarsa conoscenza e alla diffidenza di parte della popolazione verso gli strumenti di pagamento elettronici.

Negli ultimi anni sono aumentate le iniziative, anche da parte del sistema bancario, volte a favorire il ricorso da parte dei consumatori, delle imprese e della pubblica amministrazione a strumenti di pagamento tracciabili, alternativi al contante. In tal senso, l'articolo 12 del decreto "Salva Italia", oltre a prevedere l'abbassamento dei limiti per l'utilizzo del contante, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di

pagare stipendi, pensioni e altri emolumenti di importo superiore a mille euro mediante strumenti elettronici e stabilito misure volte a favorire l'inclusione finanziaria (cosiddetto "conto di base") e a ridurre le commissioni applicate agli esercenti per transazioni eseguite a mezzo carte di pagamento.

La Commissione ritiene, però, che sia fondamentale che la "lotta al contante" venga concepita dall'intero sistema Paese come un obiettivo comune da raggiungere dietro al quale non si cela un mero interesse "di parte" del settore bancario, dal momento che l'uso di servizi di pagamento elettronico può significativamente concorrere al contrasto di quell'economia sommersa che, in una fase di difficile congiuntura quale quella attuale, altera il confronto concorrenziale con il mercato, danneggia il circuito legale dell'economia e contrasta un percorso di stabile sviluppo. Limitare l'uso del contante significa, inoltre, ridurre un costo che a livello aggregato, secondo le stime della Banca d'Italia, arriva a mezzo punto percentuale del PIL, mentre l'utilizzo di strumenti tracciabili può efficacemente contribuire a ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale (secondo la banca dati dell'Agenzia delle entrate si evadono circa 17,87 euro ogni cento euro versati. Sulla base delle imposte versate ciò comporta una stima dell'evasione compresa tra 80-120 miliardi di euro ogni anno). La tracciabilità dei pagamenti elettronici rappresenterebbe, infine, anche un'efficace barriera a molte azioni criminose e in special modo alla criminalità economica organizzata.

#### *7.9. L'accertamento sintetico dei redditi e il nuovo redditometro*

Tra le disposizioni finalizzate a potenziare l'azione di contrasto dell'evasione fiscale contenute nella manovra correttiva approvata con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), l'"aggiornamento dell'accertamento sintetico" (articolo 22) costituisce un intervento di grande rilievo strategico, avendo innovato profondamente l'accertamento del reddito delle persone fisiche.

Le modifiche normative introdotte mirano, infatti, ad accrescere la capacità dell'Amministrazione finanziaria di accettare il reddito dei contribuenti e, in particolare, delle persone fisiche, al fine di indurle ad ottemperare correttamente gli obblighi fiscali.

Tali modifiche si caratterizzano sia per le significative novità di carattere procedurale che permettono, rispetto alle regole fissate nei primi anni '70, una maggiore incisività dell'azione di controllo, pur nel rispetto delle disposizioni contenute nello Statuto del contribuente, sia per un'evoluzione, al passo con i tempi, delle modalità di riscontro della sperequazione tra la capacità di spesa dimostrata dai contribuenti e il reddito dichiarato (nuovo redditometro).

Contribuiscono al potenziamento dello strumento, inoltre, il sempre più strutturato utilizzo, da parte dell'Agenzia delle entrate, del patrimonio informativo disponibile, nonché l'intensificazione dello scambio di informazioni con i Comuni (tenuto conto anche delle novità introdotte dall'articolo 18 del decreto legge n. 78 che, a regime, prevedono un ulteriore potenziamento degli scambi informativi ai sensi del nuovo quarto comma dell'articolo 44 del D.P.R. n. 600 del 1973), la Guardia di finanza, le altre agenzie fiscali ed altre Amministrazioni che detengono dati utili a costruire un quadro sempre più completo della reale capacità di spesa dei contribuenti (come, ad esempio, l'INPS, l'INAIL, la SIAE, il PRA).

D'altra parte, già le modifiche normative introdotte dall'articolo 83 (commi 8 e 9) del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, avevano attribuito una particolare

rilevanza, nell'ambito delle strategie generali di contrasto all'evasione fiscale, all'utilizzo dell'accertamento sintetico, prevedendo un piano straordinario di controlli finalizzato alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

Le nuove disposizioni, che si applicheranno con riguardo agli accertamenti relativi ai redditi dichiarati nel 2010 (per il 2009), superano l'impianto normativo precedente, che rimane in vigore per gli accertamenti relativi ai periodi d'imposta fino al 2008.

Le novità, che tengono conto delle diverse tipologie di spesa sostenute dai contribuenti e delle nuove preferenze nella propensione ai consumi in ragione dei cambiamenti connessi ai mutamenti sociali verificatisi nel tempo, stabiliscono che:

- a) la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione relativa che tutto quanto è stato speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi del periodo medesimo, ferma restando ogni possibilità per il contribuente di provare che ciò non sia effettivamente avvenuto, in quanto le spese sono state finanziate con altri mezzi, ivi compresi i redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile;
- b) alla detta presunzione si affianca, con pari efficacia, quella basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* con periodicità biennale), ferma restando anche in questo caso la prova contraria;
- c) in entrambi i casi il contribuente viene tutelato da una «clausola di garanzia»: la determinazione sintetica è consentita solo quando lo scostamento tra il reddito complessivo determinato presuntivamente e quello dichiarato sia pari ad almeno il 20 per cento;
- d) il contribuente è ulteriormente e significativamente garantito dall'ampia possibilità di fornire eventuali elementi di prova a proprio favore sia prima che dopo l'avvio del procedimento di accertamento con adesione (che deve essere obbligatoriamente attivato), in perfetto ossequio alle disposizioni contenute nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212);
- e) dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, ferma restando la spettanza delle detrazioni d'imposta relative ad oneri per i quali le stesse competono.

Il nuovo comma 4 dell'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973 prevede, in particolare, che gli uffici possano determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle "spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta".

La norma consente, pertanto, di basarsi sull'equivalenza fra le spese sostenute e il reddito, presumendo che, salvo prova contraria del contribuente, l'ammontare delle stesse sia finanziato con redditi del medesimo periodo e che, pertanto, concorra integralmente ai fini della determinazione del reddito dell'anno.

Il nuovo comma 5 prevede, poi, che la determinazione sintetica del reddito possa essere, altresì, fondata sul "contenuto induttivo" di elementi indicativi di capacità contributiva.

Tale contenuto deve essere individuato con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (si tratta del cosiddetto "accertamento redditometrico"), che conterrà, oltre alla modalità di valorizzazione della determinazione sintetica del

reddito delle persone fisiche, anche un modello, ai soli fini selettivi, di valorizzazione delle capacità reddituali in ragione delle spese sostenute dai contribuenti utilizzabile da questi ultimi anche come strumento di *compliance*.

Il Sistema Informativo dell'anagrafe tributaria dispone di numerose informazioni relative ad elementi rappresentativi di capacità contributiva.

Tali elementi, che negli ultimi anni sono stati significativamente integrati con informazioni acquisite da diversi enti pubblici o raccolti dall'Agenzia sul territorio nazionale, alimentano, infatti, la base-dati funzionale alla predisposizione del citato modello di valorizzazione utilizzabile al fine di individuare le posizioni a maggior rischio di evasione.

In particolare, l'Agenzia delle entrate ha lavorato su circa un centinaio di voci significative di spesa raggruppate in macro categorie (ad esempio, abitazione, mezzi di trasporto, istruzione, tempo libero), che interagiscono tra loro attraverso un meccanismo di pesi ponderati. Un'attenta analisi è finalizzata a trovare le relazioni esistenti tra le spese e il reddito disponibile, ossia ad individuare i «pesi» da attribuire alle singole categorie di spese significative nella stima del reddito complessivo.

In luogo di coefficienti fissi attribuibili a determinate tipologie di beni diversificate in base a specifiche caratteristiche dei beni stessi (ad esempio, la potenza dell'auto), il nuovo redditometro prevede l'apprezzamento dei beni segnalati nell'ambito di un'analisi più puntuale, che prende in considerazione anche il *“life stage”*, ossia la composizione del nucleo familiare (nell'apprezzamento del reddito del soggetto da sottoporre a controllo viene, infatti, valutata la compatibilità degli elementi indice con tutti i redditi dichiarati dal nucleo familiare) e l'area territoriale di appartenenza.

Viene utilizzata, quindi, una funzione statistica che, mettendo in regressione le spese sostenute (conosciute dal Fisco), porta ad attribuire un reddito "normale" al contribuente evidenziando eventuali scostamenti significativi rispetto a quanto dichiarato.

Al centro dello strumento si pone, dunque, sempre la capacità di spesa, come vuole la nuova impostazione dell'accertamento sintetico varata dal decreto legge n. 78.

Si tratta di un modello di valorizzazione che parte dallo studio di un campione di contribuenti la cui situazione reddituale viene ricostruita sulla base delle spese sostenute, della situazione familiare e della collocazione territoriale.

La modalità di valorizzazione sono contenute nel *software* gratuito, ad uso di tutti i contribuenti, reso disponibile sul sito Internet dell'Agenzia delle entrate e denominato *“redditest”*.

Tale *software* consente di conoscere l'entità del reddito presunto che scaturisce dal possesso di beni significativi; tanto più elevato è lo scostamento tra quanto viene dichiarato e quanto in base alle spese sostenute nell'anno avrebbe dovuto essere dichiarato, tanto più è ragionevole il rischio che il contribuente sia sottoposto ad accertamento sintetico.

Il raffronto tra le spese significative (manifestazioni di spesa molteplici, spesso irrinunciabili per chi ha la possibilità di permettersle) e i redditi dichiarati hanno già fatto emergere, nella fase di costruzione del modello di valorizzazione, uno spaccato di evasione talvolta eclatante e fortemente concentrata, in altri casi più strisciante e diffusa, anche in categorie tradizionalmente ritenute a minor rischio di evasione. Il nuovo strumento, muovendo da tali manifestazioni di spesa agisce, proprio per tale motivo, in modo più trasversale e, conseguentemente, più equo.

Sia nell'accertamento sintetico di cui al richiamato quarto comma dell'articolo 38, sia in quello cosiddetto "redditometrico" di cui al comma successivo, il contribuente ha la possibilità di fornire elementi di prova a proprio favore sia prima, sia dopo l'avvio del procedimento di accertamento con adesione. Può, pertanto, giustificare la propria capacità di spesa provando, nel caso in cui sia stata rilevata una differenza tra il reddito dichiarato e quello determinato sinteticamente, che le maggiori spese sono dovute, ad esempio, alle dismissioni di beni avvenute in un precedente periodo d'imposta, sempre che dimostri che le stesse possono rappresentare un «finanziamento» redditualmente rilevante delle spese sostenute l'anno successivo.

Più in generale, la prova contraria che il contribuente sarà chiamato a fornire, a fronte delle spese interamente imputate al periodo d'imposta di riferimento, è che il finanziamento delle stesse sia avvenuto con redditi diversi da quelli dello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.

Di particolare importanza sono, poi, nel nuovo contesto normativo, le modifiche consistenti nell'istituzionalizzazione del contraddittorio preventivo obbligatorio.

Le nuove disposizioni prevedono un procedimento caratterizzato da due momenti: quello "istruttorio", nell'ambito del quale gli uffici invitano i contribuenti a fornire i chiarimenti sulla differenza tra il reddito ricostruibile per via sintetica e il reddito dichiarato al Fisco, e quello "contraddittorio".

L'articolo 38, comma 7, nella nuova formulazione prevede, infatti, che "l'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218".

Il nuovo comma 6 dello stesso articolo 38, prevede, poi, che la determinazione sintetica del reddito complessivo (di cui ai commi 4 e 5) è ammessa a condizione che lo stesso reddito accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato.

Ai fini dell'applicazione delle nuove regole è, pertanto, sufficiente uno scostamento più ridotto rispetto a quello previsto dalla disciplina applicabile fino agli accertamenti relativi alle annualità precedenti al 2009 (pari ad un quarto).

Ai fini dell'applicabilità delle nuove regole, sarà, poi, sufficiente lo scostamento per un solo periodo d'imposta e non più biennale.

Dal nuovo quadro normativo evidenziato emerge uno strumento significativamente rafforzato che, pur garantendo il necessario contraltare costituito dalle garanzie a favore del contribuente, potrà fornire tutti gli elementi e prove contrarie in ordine al "diverso" finanziamento delle spese sostenute.

Il nuovo ottavo comma dell'articolo 38 prevede, infine, che una volta sinteticamente determinato il reddito complessivo, al contribuente vada riconosciuta la deducibilità degli oneri previsti dall'articolo 10 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e le detrazioni per oneri previste per legge.

## 8. LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO

### 8.1. *Il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia*

L'Agenzia del territorio gestisce, nell'ambito del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) e con il supporto del *partner* tecnologico SOGEI, le informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando i dati censuari e tecnici degli immobili ai fini fiscali e i diritti reali sugli immobili ai fini della pubblicità immobiliare. L'Agenzia gestisce, inoltre, attraverso l'Osservatorio del mercato immobiliare, i dati relativi al mercato immobiliare. L'attività dell'Osservatorio ha il duplice obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare e di fornire elementi informativi utili nell'ambito dei processi estimativi, che sono svolti attraverso la rilevazione indipendente e l'elaborazione delle informazioni di carattere tecnico-economico relative ai valori immobiliari, al mercato degli affitti e ai tassi di rendita, la pubblicazione e la diffusione di studi ed elaborazioni e la valorizzazione statistica degli archivi dell'Agenzia.

Le province autonome di Trento e Bolzano, ove vige il sistema tavolare, esercitano direttamente, per delega dello Stato, le funzioni catastali.

Le informazioni sugli immobili gestite dall'Agenzia rilevano ai fini della definizione delle loro rendite o redditi, sulla base dei quali viene determinata la base imponibile delle imposte relative alla persone fisiche e giuridiche, e quella dei tributi locali legati agli immobili, come, ad esempio, l'IMU.

Le stesse informazioni incidono sui tributi gravanti sui trasferimenti di diritti reali sugli immobili, imposta di registro e imposte ipotecarie e catastali, ancorché gestite dall'Agenzia delle entrate.

Con riferimento alla informatizzazione delle banche dati, si evidenzia un progetto di acquisizione in formato digitale di documenti di pubblicità immobiliare e catastali – avviato nell'aprile del 2010 e che si concluderà nel 2014 – che prevede l'acquisizione in formato digitale di circa 160 milioni di immagini di documenti per renderle fruibili telematicamente.

### 8.2. *I rapporti dell'Agenzia con gli altri soggetti dell'Amministrazione finanziaria*

L'Agenzia del territorio attribuisce un rilevante valore strategico alle collaborazioni e agli interscambi informativi già in atto all'interno del Sistema Informativo della Fiscalità a supporto delle attività di accertamento e di quelle per la tutela del credito erariale, che occorre anzi favorire e potenziare, sviluppando le necessarie sinergie con l'assistenza del *partner* tecnologico SOGEI.

Questa Commissione ritiene che occorra proseguire in questa direzione, nella consapevolezza che una maggiore efficienza del sistema dell'anagrafe tributaria costituisce un obiettivo fondamentale da perseguire per il rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

#### 8.2.1. I rapporti con l'Agenzia delle entrate. Il reciproco accesso alle banche dati gestite.

L'articolo 23-*quater* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto, come noto,

l’incorporazione dell’Agenzia del territorio nell’Agenzia delle entrate, a decorrere dal 1° dicembre 2012.

Le funzioni attribuite all’Agenzia del territorio, a decorrere dalla predetta data, continuano ad essere esercitate, con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, dall’Agenzia delle entrate.

Si riportano di seguito le attività che nei mesi precedenti sono state svolte in collaborazione dalle due amministrazioni.

L’Agenzia del territorio e l’Agenzia delle entrate, sulla base di specifici accordi di servizio, hanno la possibilità di accedere alle rispettive banche dati, ai fini delle proprie attività istituzionali. In particolare, mentre quest’ultima ha accesso alle banche dati ipotecaria e catastale, la seconda utilizza l’archivio anagrafico per la validazione dei codici fiscali, delle relative anagrafiche e per la ricerca degli indirizzi ai fini delle attività di notifica.

Di grande rilievo è l’attività di validazione del codice fiscale, che è necessario per tutti gli atti di aggiornamento catastali e di pubblicità immobiliare, che riguardino sia le variazioni intervenute negli immobili sia quelle relative ai soggetti possessori.

Queste attività, necessarie in quanto la normativa vigente non prevede la ricusazione degli atti catastali e di pubblicità immobiliare nel caso di indicazione di codici fiscali errati, sono effettuate periodicamente in forma massiva, utilizzando i servizi di accesso all’anagrafe tributaria messi a disposizione dall’Agenzia delle entrate.

Le ultime validazioni degli archivi catastali e delle anagrafiche di pubblicità immobiliare sono state completate, rispettivamente, nel primo trimestre del 2012 e nel quarto trimestre del 2010. Inoltre, nel corso del 2012 sono state adottate procedure di controllo in tempo reale per le nuove anagrafiche pervenute a seguito della presentazione di atti di aggiornamento catastale.

Le due Agenzie, al fine di rendere sempre più proficua la loro collaborazione, hanno istituito un tavolo di lavoro permanente con il compito di razionalizzare e incrementare lo scambio reciproco di informazioni, finalizzandolo al raggiungimento di specifici obiettivi.

Oltre a questi accessi, sono stati già realizzati, o saranno attivati, nel corso del 2013, diversi servizi di fornitura massiva di dati che le Agenzie del territorio e delle entrate di interscambiano ai fini delle proprie attività di analisi e accertamento.

Tra i servizi forniti dall’Agenzia del territorio a quella delle entrate, si segnalano, innanzitutto, quelli volti a favorire i controlli degli adempimenti fiscali a carico dei contribuenti, come, ad esempio, quelli relativi ai dati reddituali degli immobili oggetto di compravendita o ai dati dell’Osservatorio del mercato immobiliare o a quelli sul possesso dei fabbricati da parte di persone fisiche o sugli immobili che hanno perso i requisiti per il riconoscimento della ruralità.

L’Agenzia del territorio, da aprile 2012, ha avviato la trasmissione dei dati sulle risultanze delle attività condotte sugli immobili che non risultano dichiarati in catasto per le conseguenti attività di accertamento. Inoltre, ai fini della verifica della capacità reddituale dei contribuenti, sono fornite informazioni sull’iscrizione di ipoteche e sulla loro estinzione.

L’Agenzia del territorio rende, inoltre, disponibili i dati per la realizzazione della “lista di plusvalenza da cessioni infraquinquennali di beni immobili”, predisposta dal 2011 sulle annualità a partire dal 2007. Tale servizio è stato attivato in via sperimentale nel 2011, per l’annualità 2007, al fine di supportare l’Agenzia delle entrate nel controllo

sull’eventuale sussistenza e imponibilità delle plusvalenze derivanti da cessioni infraquinquennali di beni immobili di cui all’articolo 67, comma 1, lett. b), del D.P.R. n. 917 del 1986 (TUIR), che sono soggette a tassazione in quanto concorrono, nella categoria dei redditi diversi, alla determinazione del reddito imponibile ai fini IRPEF.

In questo caso l’Agenzia del territorio individua tutti gli immobili ceduti da persone fisiche attraverso atti volontari a titolo oneroso trascritti nell’anno di riferimento e, per ogni immobile, fornisce, relativamente al quinquennio precedente l’annualità di riferimento, l’elenco delle formalità ipotecarie, con l’indicazione degli immobili trasferiti e dei soggetti acquirenti e alienanti. Restano esclusi gli acquisti di immobili derivanti da atti giudiziari.

Il servizio, che è stato attivato con riferimento all’annualità 2007, ha finora permesso all’Agenzia delle entrate di individuare 24.400 casi di plusvalenze non dichiarate che produrranno un recupero di IRPEF la cui entità sarà nota al termine delle attività di accertamento.

A maggio 2012 l’Agenzia del territorio aveva prodotto anche l’annualità 2008 e produrrà il flusso di dati ogni anno. Per le compravendite ultraquinquennali non sono state avanzate richieste di dati da parte dell’Agenzia delle entrate.

L’Agenzia del territorio sta definendo le procedure per rendere disponibili i dati necessari per il controllo delle agevolazioni per la prima casa e quelli sulle formalità ipotecarie inerenti ai trasferimenti immobiliari in seguito ad aste giudiziarie.

Con riferimento ai primi, nel 2011 è stato attivato in via sperimentale un primo servizio di fornitura dati, relativi all’anno 2009, per supportare l’Agenzia delle entrate nel controllo sul possesso dei requisiti di legge necessari per la fruizione delle agevolazioni “prima casa” previste in materia di imposta di registro e di imposte ipotecaria e catastale. L’Agenzia del territorio, utilizzando l’elenco dei soggetti che hanno usufruito delle agevolazioni fornito dall’Agenzia delle entrate, individua eventuali atti nei quali i soggetti compresi in questo elenco risultano acquirenti di altri immobili nel medesimo comune. La ricerca è limitata al solo periodo di informatizzazione dei servizi di Pubblicità Immobiliare e sono esclusi gli immobili per i quali esistono successivi atti di vendita.

Nel corso del 2012 sono state definite le specifiche di fornitura dei dati relativi all’acquisizione di beni per effetto di “aste giudiziarie”. Tale servizio consentirà all’Agenzia delle entrate di migliorare l’efficacia dell’accertamento cosiddetto sintetico effettuato ai sensi dell’articolo 38 del DPR n. 600 del 1973, in materia di accertamento delle imposte sui redditi. Il flusso di dati permetterà di prendere in considerazione, nella determinazione sintetica del reddito complessivo del contribuente, anche gli acquisti degli immobili derivanti da atti giudiziari.

Per supportare l’Agenzia delle entrate nelle verifiche della capacità reddituale dei contribuenti, l’Agenzia del territorio fornisce inoltre informazioni relative all’iscrizione di ipoteche e alla loro relativa estinzione.

Infine, da aprile 2012, l’Agenzia del territorio ha avviato la fornitura delle risultanze delle attività condotte sugli immobili che non risultano dichiarati in catasto per le conseguenti attività di accertamento da parte dell’Agenzia delle entrate.

Quanto ai servizi forniti dall’Agenzia delle entrate a quella del territorio, si segnalano quelli relativi ai dati dei versamenti effettuati tramite i modelli F23 e F24 per i tributi di competenza dell’Agenzia del territorio, anche ai fini di un loro riscontro contabile (imposta ipotecaria per gli atti per i quali la riscossione è di competenza dell’Agenzia, imposta di bollo e tassa ipotecaria).

A decorrere dal 2102, il modello F24 è utilizzato anche per il versamento dei tributi erariali dovuti a seguito dell'attribuzione della rendita presunta ai fabbricati mai dichiarati (tributo speciale catastale, sanzioni e interessi). Con lo stesso modello sono riscosse, in questi casi, anche le somme dovute all'Agenzia quale rimborso spese (oneri).

Viene inoltre utilizzato il modello F24 telematico per la riscossione dei tributi dovuti per il cosiddetto “adempimento unico”, con il quale vengono eseguiti, con un'unica trasmissione telematica, gli adempimenti di registrazione, trascrizione, iscrizione, annotazione e voltura degli atti redatti da pubblici ufficiali (ad esempio, notai, segretari comunali, delegati della pubblica amministrazione). Il modello F24 telematico è disponibile anche agli utenti dei servizi telematici dell'Agenzia per il versamento dei tributi dovuti o per il versamento delle somme dovute all'Agenzia a titolo di rimborso spese (*una tantum* per la stipula delle convenzioni, canone annuo per ciascun utente abilitato).

I dati forniti dall'Agenzia delle entrate sui versamenti effettuati dagli utenti sono utilizzati per effettuare il riscontro automatico con le riscossioni risultanti nei sistemi contabili dell'Agenzia, al fine di individuare eventuali errori o irregolarità.

È, inoltre, stato realizzato un primo servizio di fornitura dei dati delle locazioni, per le finalità dell'Osservatorio del mercato immobiliare e per l'arricchimento delle informazioni dell'Anagrafe Immobiliare Integrata (si veda il paragrafo 7.5).

I dati sulle locazioni tratti dalla registrazione dei relativi atti presso l'Agenzia delle entrate serviranno a migliorare la qualità dei dati sui canoni di locazione già presenti nella banca dati OMI (Osservatorio del mercato immobiliare), nonché a predisporre nel futuro un “Rapporto sulle locazioni” analogo a quello sulle compravendite.

Attualmente i dati sui canoni dell'OMI sono già utilizzati dall'Agenzia del demanio (cui vengono forniti) per la definizione dei canoni così come previsto dall'articolo 1, comma 251, lett. b), punto 2, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007), che introduce nuovi criteri per la determinazione del canone per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali.

Si ritiene che i dati sui contratti di locazione, una volta attivata la relativa fornitura, possano essere utilizzati nell'ambito della Banca Dati Integrata, associandoli agli immobili cui si riferiscono. L'informazione risultante può essere resa disponibile, in sede di consultazione integrata, agli enti che gestiscono la fiscalità immobiliare centrale e locale, trattandosi di una segnalazione utile al fine dell'applicazione dei tributi dovuti sugli immobili.

#### 8.2.2. I procedimenti interamministrativi. Il modello di dichiarazione unica di successione e di voltura catastale.

In tema di procedimenti interamministrativi, dopo la realizzazione del c.d. “Adempimento Unico” – che consente, ormai da diversi anni, ai notai e agli altri pubblici ufficiali di richiedere per via telematica e con un unico invio la registrazione, trascrizione e voltura degli atti immobiliari – l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio stanno lavorando ad un progetto congiunto per la predisposizione di una procedura telematica di trasmissione della dichiarazione di successione, da parte dei contribuenti, anche tramite intermediari. Anche su tale attività occorre tener conto dell'articolo 23-*quater* del decreto legge n. 95 del 2012, che ha disposto, come noto,

l’incorporazione dell’Agenzia del territorio nell’Agenzia delle entrate a decorrere dal 1° dicembre 2012.

L’*iter* amministrativo delle pratiche legate alla successione, e in particolare in presenza di immobili nell’asse ereditario, non ha infatti ancora usufruito dei benefici dell’avvento dell’amministrazione digitale.

La dichiarazione di successione deve essere presentata da uno dei chiamati all’eredità all’ufficio dell’Agenzia delle entrate nella cui circoscrizione era l’ultima residenza del *de cuius*. La domanda viene redatta su moduli cartacei, in doppia copia, una delle quali viene restituita al richiedente.

In caso di presenza di uno o più immobili, i soggetti tenuti alla dichiarazione devono richiedere le conseguenti volture catastali, presentando, presso i competenti uffici provinciali dell’Agenzia, le relative domande, accompagnate da copia della dichiarazione presentata.

L’ufficio dell’Agenzia delle entrate effettua il controllo della denuncia e la liquidazione dei tributi dovuti e, a seguito dell’avvenuto pagamento, acquisisce i dati nei propri sistemi e, in caso di presenza di immobili, richiede la trascrizione nei registri immobiliari, inviando i dati acquisiti per via telematica e, a parte, come documento cartaceo, il certificato di denunciata successione, necessario per l’esecuzione della trascrizione.

Si tratta evidentemente di un *iter* lungo e farraginoso, che richiede l’esecuzione, da parte del contribuente, di adempimenti presso vari uffici.

Il progetto congiunto con l’Agenzia delle entrate prevede l’introduzione di un modello unificato di “dichiarazione di successione e voltura” per le successioni che riguardano gli immobili.

Tale modello potrà essere inviato sul sistema telematico dell’Agenzia delle entrate, da parte dei privati o degli intermediari (ad esempio CAF, commercialisti, notai, geometri), con contestuale versamento delle imposte di bollo, ipotecarie e catastali, calcolate in regime di autoliquidazione.

I privati che non intendano avvalersi di un intermediario possono effettuare la trasmissione telematica direttamente, se abilitati, sul sistema Entrate, ovvero attraverso un qualsiasi ufficio territoriale dell’Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda la registrazione della dichiarazione di successione, l’ufficio delle entrate trasmetterà agli uffici provinciali dell’Agenzia del territorio competenti la nota di trascrizione e la voltura sarà eseguita con modalità automatica, come avviene per gli atti notarili.

I tempi di conclusione dell’intero *iter* saranno considerevolmente ridotti e il cittadino non dovrà più recarsi personalmente in diversi uffici per eseguire tutti gli adempimenti necessari.

La voltura, come si è detto, verrà eseguita con modalità automatica, ma solo se la situazione catastale del *de cuius* è corrispondente a quanto dichiarato in successione.

#### 8.2.3. I servizi predisposti dall’Agenzia per la Guardia di finanza e per Equitalia S.p.A.

L’Agenzia del territorio ha realizzato, sperimentalmente, anche per la Guardia di finanza forniture massive di dati catastali e di pubblicità immobiliare, per facilitare i controlli sui patrimoni immobiliari relativi ai soggetti sottoposti a indagine, soprattutto ai fini delle verifiche sulle transazioni immobiliari.

In questo contesto, in attuazione del protocollo di intesa siglato dall’Agenzia con il Comando Generale della Guardia di finanza, è stato di recente formalizzato anche l’accordo per la cooperazione informatica tra i due enti.

L’Agenzia fornisce, inoltre, supporto ad Equitalia S.p.A. per il perseguimento dei suoi compiti di istituto, attraverso l’accesso al servizio telematico SISTER per l’effettuazione delle visure catastali e delle ispezioni ipotecarie.

Dal 2010, infine, è stato attivato, per gli agenti della riscossione, il servizio di trasmissione telematica per tutte le trascrizioni, iscrizioni e annotazioni da essi richiesti nell’ambito della procedura di riscossione coattiva delle somme iscritte a ruolo.

Gli agenti della riscossione, in base alla normativa vigente, presentano ai servizi di pubblicità immobiliare: a) le richieste di trascrizione dell’avviso di vendita di cui all’articolo 78 del D.P.R. n. 602 del 1973, per l’esecuzione del pignoramento immobiliare; b) le richieste di iscrizione dell’ipoteca prevista dall’articolo 77 del D.P.R. n. 602 del 1973; c) le richieste di cancellazione delle ipoteche e dei pignoramenti previste dagli articoli 47 e 53 del D.P.R. n. 602 del 1973.

Con il provvedimento interdirigenziale del 18 dicembre 2009, emanato dal direttore dell’Agenzia delle entrate e dal direttore dell’Agenzia del territorio, di concerto con il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia, è stata prevista, per gli agenti della riscossione, la possibilità di trasmettere le note di trascrizione, iscrizione e le domande di annotazione e le relative richieste per via telematica, con le medesime procedure del cosiddetto “adempimento unico”, utilizzate dai notai e da altri pubblici ufficiali.

In precedenza, la presentazione delle note doveva essere effettuata fisicamente presso i servizi di pubblicità immobiliare territorialmente competenti dell’Agenzia del territorio.

#### 8.2.4. I “dialoghi tra le banche dati”.

Il progetto “dialoghi tra le banche dati”, gestito dall’Agenzia del territorio e dal Dipartimento delle finanze, con la collaborazione di SOGEI, ha reso possibile la prima mappatura del patrimonio immobiliare italiano, rendendo sistematico il collegamento delle informazioni sui “soggetti” proprietari di immobili, disponibili in anagrafe tributaria, con quelle sugli “oggetti”, censite in catasto.

I risultati di questa collaborazione sono stati riportati nel volume “Gli immobili in Italia”, pubblicato per la prima volta nel 2009 e giunto, nel 2012, alla sua quarta edizione.

Il volume presentato nel 2012, oltre ai consueti monitoraggi relativi all’utilizzo degli immobili di proprietà delle persone fisiche e alla distribuzione territoriale del valore del patrimonio abitativo, con alcuni approfondimenti interni alle tre principali città italiane (Milano, Roma e Napoli), sviluppa una analisi sulla distribuzione della proprietà per residenza del proprietario. In altri termini, le elaborazioni condotte consentono di conoscere quanta parte del valore complessivo degli immobili dei proprietari residenti in un comune sia attribuibile ad abitazioni ubicate nel comune medesimo e quanta ad abitazioni ubicate in comuni diverse. Questo tipo di elaborazioni è propedeutico alla futura eventuale misurazione della cosiddetta “esportazione dell’imposta” fenomeno rilevante in relazione al corretto funzionamento del decentramento tributario. Analoga analisi è stata sviluppata anche in ordine alle locazioni, per le quali si riscontra un rapporto tra canone di locazione dichiarato ai fini

dell'IRPEF e la rendita catastale corrispondente pari a 7,7 volte. In termini di concentrazione della ricchezza del patrimonio abitativo, inoltre, emerge che il 10% dei contribuenti detiene oltre il 35% della ricchezza totale. Un insieme di dati che hanno confermato la necessità, da tempo discussa, di avviare una riforma del sistema estimativo catastale, finalizzata alla perequazione della fiscalità immobiliare. Su questo tema il Governo aveva presentato un disegno di legge delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale che, tuttavia, la prematura conclusione della legislatura non ha consentito alle Camere di approvare.

### *8.3. I rapporti dell'Agenzia con gli enti territoriali.*

Un efficace interscambio informativo tra l'Agenzia del territorio e gli Enti territoriali, appare indispensabile nel contrasto all'evasione ed elusione fiscale in campo immobiliare.

L'efficacia di questo interscambio non sembra legato all'infrastruttura tecnologica, dal momento che sono stati realizzati validi canali per la fornitura dei servizi agli Enti territoriali, quali il "Sistema di Interscambio" e il "Portale per i comuni", differenziati in base al grado di evoluzione tecnologica dei destinatari dei flussi informativi.

In particolare, si ricorda che, mentre il primo permette la cooperazione applicativa tra i sistemi informatici dell'Agenzia e degli Enti locali attraverso la connessione, diretta o mediata, al Sistema Pubblico di Connettività (SPC), consentendo, a questi ultimi, di prelevare automaticamente i dati catastali e di integrarli all'interno dei propri sistemi per lo svolgimento dei compiti istituzionali, il secondo rappresenta invece una modalità semplificata per la fornitura via internet dei dati catastali, progettata dall'Agenzia per rispondere alle esigenze di quei comuni e comunità montane che vogliono fruire dei servizi telematici, anche se sprovvisti di un'infrastruttura tecnologica adeguata.

In questo caso le forniture (ad esempio, dati catastali relativi all'intero comune e aggiornamenti rispetto a forniture precedenti) sono rese disponibili agli Enti su richiesta ovvero a cadenza periodica.

Inoltre, a supporto di specifiche attività istituzionali dei comuni, l'Agenzia ha anche sviluppato servizi di fornitura dati, fruibili al momento esclusivamente tramite il "Portale per i comuni", che consentono a questi ultimi di ricevere periodicamente: a) i dati metrici delle unità immobiliari del catasto edilizio urbano, per la verifica delle superfici degli immobili dichiarate ai fini della tassa smaltimento rifiuti; b) gli esiti delle attività di riclassamento delle singole unità immobiliari, avviate dai comuni a seguito della constatazione del mancato accatastamento o della sussistenza di situazioni, originate da interventi edilizi, di fatto incoerenti con i classamenti catastali; c) i dati mensili delle dichiarazioni presentate dai tecnici abilitati di variazione o nuova costruzione di unità immobiliari urbane (presentate attraverso la procedura c.d. Docfa), per favorire i controlli di coerenza da parte dei comuni, rispetto alle informazioni da questi possedute; d) i dati relativi a variazioni nella titolarità di un immobile, ai fini della gestione delle imposte immobiliari, derivanti dalle volture registrate a seguito di atti trascritti in conservatoria attraverso il c.d. "adempimento unico"; e) l'elenco degli immobili per i quali è stata presentata, dalla parte, una richiesta di ruralità; f) l'elenco delle particelle sulle quali insistono immobili non dichiarati in catasto, oggetto di attribuzione della rendita presunta; g) i dati degli stradari comunali e dei modelli CP.5

forniti nell'ambito del progetto per la costituzione dell'Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici (ASNC).

Parallelamente, attraverso il medesimo portale, i comuni possono trasmettere all'Agenzia: a) informazioni sulle notifiche inviate agli interessati per avviare le attività di accatastamento o di verifica sul corretto classamento di singole unità immobiliari; b) eventuali segnalazioni, in esito ai controlli effettuati sulle dichiarazioni di variazione o nuova costruzione di unità immobiliari urbane (c.d. Docfa), con cui i tecnici abilitati presentano le proposte di aggiornamento del catasto.

Con riferimento alla disponibilità delle informazioni ipotecarie utili ai comuni per lo svolgimento dei controlli fiscali, l'Agenzia, sulla base del provvedimento direttoriale 16 giugno 2008, ha sviluppato i relativi servizi di cooperazione ed effettuato, con alcuni comuni, specifiche sperimentazioni.

Se le infrastrutture tecnologiche sembrano rendere disponibile agli Enti locali un volume sufficiente di informazioni, per misurare l'efficacia di questo interscambio occorre, innanzitutto, verificare l'effettivo accesso ai dati disponibili e, quindi, il loro concreto utilizzo da parte degli Enti e i riscontri che essi forniscono sui dati acquisiti.

Proprio quest'ultimo aspetto sembra rappresentare al momento la maggiore criticità, non consentendo il pieno raggiungimento della sinergia resa potenzialmente possibile dall'interscambio informativo.

#### 8.3.1. Il Sistema di interscambio e il Portale per i comuni

Al dicembre 2012 hanno aderito al Sistema di interscambio, in forma diretta, 18 regioni e 14 province<sup>22</sup>, che possono anche svolgere la funzione di intermediario strutturale per i comuni interessati all'erogazione del servizio.

I comuni che accedono al Sistema di Interscambio, attraverso l'intermediazione strutturale delle regioni o delle province, sono circa 1.400, mentre quelli che hanno aderito al "Portale per i comuni" sono 7.759, pari al 100% dei comuni italiani, se si escludono quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano. Alcuni comuni utilizzano entrambi i canali.

Nel corso del 2012 sono state fornite ai comuni informazioni relative ad oltre 1,3 milioni di dichiarazioni di variazione o accatastamento e ad oltre 1,2 milioni di note di trascrizione.

Su specifiche richieste dei singoli comuni, nel periodo gennaio-novembre 2012, tramite il solo Portale, sono state eseguite forniture di dati relativi a circa 431 milioni di unità immobiliari urbane, 76 milioni di particelle di Catasto Terreni e 700.000 file cartografici.

Nel 2012 l'Agenzia del territorio ha quindi fornito un volume di informazioni pari a circa il quadruplo del patrimonio immobiliare nazionale censito.

Il dato evidenzia, da una parte, l'estrema facilità di accesso alle informazioni catastali, dall'altra, probabilmente, la tendenza dei comuni ad acquisire più volte le stesse informazioni, piuttosto che i soli aggiornamenti intercorsi nel periodo.

<sup>22</sup> Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto oltre a quattordici province, che hanno aderito autonomamente al Sistema di interscambio: Bergamo, Brescia, Cosenza, Cremona, Foggia, Padova, Perugia, Reggio Calabria, Roma, Milano, Sondrio, Treviso, Viterbo, Vicenza.

Per misurare la reale efficacia dell'interscambio è tuttavia importante soprattutto misurare il riscontro che i comuni forniscono sulle informazioni acquisite. Per lo sviluppo delle infrastrutture informatiche, infatti, lo Stato investe in misura proporzionale al volume dei dati resi disponibili; nondimeno, l'investimento risulta proficuo solo se a questi dati viene fornito un valore aggiunto, conseguibile anche attraverso le risposte dei comuni.

In quest'ottica è significativo fornire qualche dato sulle forniture realizzate dall'Agenzia per i comuni secondo quanto previsto dall'articolo 34-*quinquies*, comma 1, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

Si ricorda che tale norma, in particolare, prevede la fornitura mensile da parte dell'Agenzia ai comuni dei dati relativi alle dichiarazioni di aggiornamento catastale pervenute con la procedura "Docfa" (Documento Catasto Fabbricati), affinché possano verificarne la coerenza con le informazioni di carattere edilizio e urbanistico in proprio possesso ed, eventualmente, fornire all'Agenzia segnalazioni in merito.

In generale, l'articolo 34-*quinquies* del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, al fine di attuare la semplificazione dei procedimenti catastali edilizi, ha previsto "l'istituzione di un modello unico digitale per l'edilizia, da introdurre gradualmente, per la presentazione in via telematica ai comuni di denunce di inizio attività, di domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia. Il suddetto modello unico comprende anche le informazioni necessarie per le dichiarazioni di variazione catastale e di nuova costruzione da redigere in conformità a quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, che pervengano all'Agenzia del territorio ai fini delle attività di censimento catastale."

Tale disposizione ha inoltre previsto che, in via transitoria, fino a quando non sarà operativo il modello unico per l'edilizia, l'Agenzia del territorio invii ai comuni, per via telematica, le dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione presentate a far data dal 1° gennaio 2006. I comuni, sulla base degli atti in loro possesso, verificata la coerenza delle caratteristiche dichiarate dell'unità immobiliare, devono segnalare eventuali incongruenze all'Agenzia del territorio, che provvede agli adempimenti di competenza.

A tal fine, l'Agenzia del territorio ha inizialmente fornito ai comuni, su CD o DVD, i file relativi alle dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione (Docfa) di propria competenza, presentate dal 1° gennaio al 30 settembre 2006, per poi renderle disponibili mensilmente sulla piattaforma informatica denominata "Portale per i comuni", a partire dalla seconda decade del mese successivo rispetto a quello in cui tali dichiarazioni sono state presentate presso gli uffici provinciali dell'Agenzia. I comuni hanno a disposizione 90 giorni, per verificare la coerenza delle caratteristiche dichiarate delle u.i.u. rispetto alle informazioni disponibili sulla base degli atti in loro possesso e per comunicare le eventuali incoerenze all'Agenzia del territorio.

Prima dell'attivazione delle citate forniture, le procedure interne dell'Agenzia prevedevano che gli uffici potessero effettuare i necessari controlli dalla data di presentazione del documento Docfa, dal momento che trascorsi dodici mesi dalla data di presentazione la rendita proposta dalla parte diventava definitiva.

Per consentire al comune la conclusione dell'*iter* amministrativo di propria competenza e nel contempo per rendere disponibile tale dato agli uffici provinciali,

l’Agenzia ha previsto che, salvo casi particolari, l’esplicitamento della attività di verifica e la conseguente definizione delle pratiche Docfa dovesse avvenire a partire dal quinto mese rispetto alla data di presentazione.

È stato, inoltre, chiesto agli uffici provinciali di esaminare, in via prioritaria, anche gli atti d’aggiornamento Docfa, oggetto di segnalazione da parte dei comuni, che siano pervenuti oltre il termine previsto dei 90 giorni e per i quali non sia, però, scaduto il periodo temporale dei dodici mesi dalla loro accettazione e l’ufficio non abbia proceduto alla validazione del classamento proposto.

Le segnalazioni dei comuni sono inviate, con *file XML*, tramite il “Portale per i comuni”, e possono essere predisposte anche con l’ausilio di un pacchetto *software* messo a disposizione gratuitamente dall’Agenzia del territorio, che consente anche la visualizzazione del Docfa e delle relative planimetrie.

Le incoerenze segnalate dal comune sulle singole unità immobiliari possono riguardare la consistenza, la destinazione urbanistica, il classamento o la planimetria. A corredo delle informazioni fornite, il comune può anche allegare documenti in formato *word* o *pdf*.

Degli esiti della suddetta attività di verifica, deve esserne data motivata comunicazione ai comuni, sia nel caso abbiano prodotto effetti sulla variazione del classamento, sia in caso contrario. I casi che si possono presentare sono i seguenti:

- 1 classamento rettificato in accoglimento integrale della segnalazione;
- 2 classamento rettificato in accoglimento parziale della segnalazione;
- 3 incoerenze segnalate non influenti sul classamento;
- 4 elementi segnalati insufficienti;
- 5 unità immobiliare movimentata da ulteriore atto di aggiornamento.

Con specifico riferimento alle forniture rese disponibili dall’Agenzia ai comuni, ai sensi del citato articolo 34-*quinquies* del decreto legge n. 4 del 2006 sopra citato, si evidenzia che, nel periodo gennaio-novembre 2012, a fronte di oltre 2,4 milioni di unità immobiliari urbane, rese disponibili dall’Agenzia mediante pubblicazione sul Portale, sono state prelevate informazioni da parte di 4.758 comuni, relative a circa 1,65 milioni di unità.

Nel medesimo periodo, soltanto 110 comuni sui 4.758 che hanno prelevato i dati hanno interagito con l’Agenzia, fornendo segnalazioni per circa 11.000 unità immobiliari.

Di queste ultime, 2.650 hanno riguardato segnalazioni di incoerenza che, solo in 1.061 casi, hanno comportato la revisione del classamento delle unità immobiliari. In definitiva, quindi, solo lo 0,44 per mille delle unità immobiliari oggetto di pubblicazione sul Portale è stato oggetto di variazione della rendita catastale in seguito alle segnalazioni di incoerenza dei comuni.

Quest’ultimo dato, sebbene leggermente migliore rispetto a quello precedentemente rilevato (il valore, riferito, al triennio 2009-2011 era risultato pari allo 0,38 per mille), fa emergere uno scarso livello di risposta dei comuni a fronte delle massicce forniture di dati erogate dall’Agenzia e dei connessi investimenti informatici effettuati.

L’importanza di una più fattiva collaborazione dei comuni si comprende osservando, *a contrario*, gli incrementi di rendita catastale conseguenti ai controlli effettuati esclusivamente dall’Agenzia sui documenti di aggiornamento catastale pervenuti.

Nel periodo 1° gennaio 2009 - 30 novembre 2012, a fronte di oltre 8,1 milioni di unità immobiliari urbane oggetto di dichiarazioni di aggiornamento catastale, l’Agenzia ha complessivamente sottoposto a specifiche azioni di verifica oltre 3,6 milioni di unità immobiliari urbane, di cui circa 630.000 unità anche mediante sopralluogo.

I controlli operati, diversi da quelli meramente formali, hanno interessato, oltre che la correttezza e congruenza delle informazioni grafiche dichiarate su base documentale, anche la rendita proposta dalla parte, verificando contestualmente la categoria, la classe e la consistenza. Come detto, circa 630.000 unità sono state oggetto di sopralluogo, al fine di verificare l’esatta corrispondenza degli elaborati grafici, resi disponibili dai professionisti incaricati, allo stato dei luoghi e agli elementi tecnico-economici posti a base della stima catastale (ad esempio, caratteristiche intrinseche ed estrinseche, ubicazione, servizi collettivi, infrastrutture), dalla quale si desume la rendita.

Nel triennio 2009-2011, queste verifiche, condotte autonomamente dall’Agenzia, stante la limitata risposta dei comuni nell’ambito della collaborazione disposta dal citato “articolo 34-*quinquies*”, hanno portato a variazioni in aumento della rendita catastale per circa 348 milioni di euro (circa 118 milioni di euro relativi al solo 2011).

La Commissione ritiene che una reale collaborazione dei comuni, che sono in grado di effettuare il riscontro dei dati ricevuti con le informazioni (edilizie o urbanistiche) esterne al dominio dell’Agenzia, potrebbe rendere il processo di controllo sugli aggiornamenti catastali molto più efficace, con possibilità di avere un consistente recupero di gettito.

### 8.3.2. La gestione partecipata con i comuni di funzioni statali

Il quadro normativo in tale ambito è stato innovato dal decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, e prevede che all’Agenzia sia attribuita la responsabilità della gestione unitaria e certificata della base dati catastale, dei flussi di aggiornamento delle informazioni e delle attività di coordinamento.

Restano prerogative esclusive dell’Agenzia l’individuazione delle metodologie, il controllo della qualità delle informazioni, la gestione dell’infrastruttura tecnologica e le funzioni di vigilanza sulle attività di accettazione e registrazione degli atti di aggiornamento da parte dei comuni, nonché i poteri di applicazione delle sanzioni.

L’articolo 19 del citato decreto legge n. 78 del 2010 prevede l’emanazione di ulteriori provvedimenti finalizzati alla definizione di un sistema di regole tecnico-giuridiche uniformi, per lo svolgimento delle attività da parte dei comuni, e all’adozione di specifiche tecniche ed operative per l’utilizzo delle applicazioni informatiche e dei sistemi di interscambio, messi a disposizione dall’Agenzia.

L’Agenzia, dopo aver proposto, nell’anno 2011, all’autorità politica un possibile modello di decentramento di alcune funzioni catastali, è rimasta a disposizione della citata Autorità Politica per eventuali approfondimenti.

Si rappresenta, altresì, che successivamente il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha apportato modificazioni all’articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, includendo il catasto tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo

comma, lettera p), della Costituzione, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente.

Tale quadro normativo crea problematiche interpretative che, comunque, non possono prescindere dalla necessità di garantire l'unitarietà del sistema catastale nazionale, quale principio fondamentale dell'ordinamento, per un sistema tributario più equo e di contrasto all'evasione ed elusione fiscale; tali principi sono peraltro riaffermati anche negli atti di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale del Ministro dell'economia e delle finanze e ribaditi, da ultimo, anche nel recente disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 5291).

Si evidenzia infine che, per assicurare l'unitarietà del sistema informativo catastale nazionale e in attuazione dei principi di accessibilità e interoperabilità applicativa delle banche dati, i comuni dovranno necessariamente utilizzare le applicazioni informatiche e i sistemi di interscambio messi a disposizione dall'Agenzia, anche al fine di contribuire al miglioramento dei dati catastali, secondo le specifiche tecniche ed operative formalizzate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>23</sup>.

#### *8.4. Le attività ad “alta valenza fiscale” svolte dall’Agenzia*

Di particolare rilievo sono le attività c.d. ad “alta valenza fiscale” disposte nel tempo dal Legislatore e svolte dall’Agenzia per il censimento di edificazioni o di variazioni edilizie che non sono state dichiarate in catasto.

La finalità fiscale è quella di recuperare la base imponibile immobiliare “occultata” in ragione della mancata corrispondenza della situazione reale con quanto dichiarato in catasto.

##### **8.4.1. Gli immobili che non risultano dichiarati al Catasto (cosiddetti immobili fantasma)**

L’attività di censimento degli immobili mai dichiarati in catasto, i cosiddetti “immobili fantasma”, ha coinvolto e sta coinvolgendo l’Agenzia del territorio in modo significativo, soprattutto in relazione all’attribuzione della “rendita presunta” agli immobili individuati, per i quali i soggetti interessati non hanno provveduto spontaneamente ad effettuare i previsti aggiornamenti catastali.

Come è noto, attraverso un processo basato sulla sovrapposizione delle ortofoto aeree ad alta risoluzione alla cartografia catastale è stato possibile individuare oltre 2.200.000 particelle del Catasto terreni (2.228.143), nelle quali si è constatata la presenza di potenziali fabbricati non presenti nelle banche dati catastali.

Al 30 aprile 2011, l’accertamento era stato completato per oltre un milione di particelle (1.065.484) attraverso l’adempimento spontaneo dei contribuenti e, in minor misura, attraverso le attività condotte direttamente dal personale dell’Agenzia.

A partire dal 3 maggio 2011 è stato avviato il processo di attribuzione della rendita presunta ai fabbricati presenti sulle rimanenti particelle (1.162.659). Con l’impegno di circa 1.000 tecnici dell’Agenzia, sono stati effettuati numerosi sopralluoghi sul territorio per verificare la sussistenza dell’obbligo di accatastamento.

<sup>23</sup> D’intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Nel frattempo, molti proprietari di immobili da regolarizzare, sensibilizzati dalla costante presenza sul territorio dei tecnici dell’Agenzia, hanno provveduto a presentare atti di aggiornamento catastale anche dopo la scadenza del termine stabilito dalla normativa al 30 aprile 2011.

In sintesi, alla data del 31 dicembre 2011, erano state identificate e pubblicate 2.228.143 particelle. Di queste ne risultavano trattate complessivamente tra adempimenti spontanei e attribuzione di rendita presunta 1.859.479, di cui 893.675 erano le particelle con fabbricati ai quali era stata attribuita la rendita (definitiva o presunta); 856.846 erano le particelle che non richiedevano accatastamento; 108.958 erano le particelle non visualizzabili, per le quali erano necessarie ulteriori verifiche, anche in collaborazione con i comuni. Risultavano, infine, in corso di trattazione 368.664 particelle.

Questa azione di regolarizzazione dei fabbricati mai dichiarati ha un effetto significativo sul recupero dell’evasione fiscale nel comparto.

Il Dipartimento delle finanze ha stimato che la maggiore rendita iscritta in atti determini un maggiore gettito quantificabile: a) in circa 356 milioni di euro ai fini IMU; b) in circa 110 milioni di euro ai fini dell’imposta sui redditi (IRPEF e cosiddetta “Cedolare secca”); c) in circa 6 milioni di euro ai fini dell’imposta di registro sui canoni di locazione, per un gettito stimato complessivo, erariale e locale, pari a circa 472 milioni di euro.

Nel corso del 2012 è stata ultimata la trattazione delle particelle individuate, con il seguente resoconto complessivo sull’attività: a) particelle verificate in sopralluogo pari a circa 795.000; b) particelle su cui ricadono immobili ai quali è stata attribuita la rendita presunta circa 365.000; c) particelle con immobili “non visualizzabili”, le quali richiedono ulteriori verifiche anche in collaborazione con i comuni, pari a circa 159.000.

Si deve inoltre tener conto che la normativa vigente prevede il recupero delle imposte per gli anni precedenti e ciò andrà a produrre un ulteriore considerevole recupero di gettito fiscale in termini di accertamenti e ruoli.

Per rendere possibile tale recupero, nel mese di aprile 2012 è stata avviata la fornitura all’Agenzia delle entrate, per i conseguenti controlli, dei dati relativi alle dichiarazioni di accatastamento presentate spontaneamente dai cittadini e di quelli relativi alle rendite presunte attribuite dall’Agenzia.

Su questo progetto hanno collaborato con l’Agenzia del territorio l’AGEA, il Corpo forestale dello Stato, l’Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza e gli altri organi di polizia. Occorrerebbe, tuttavia, una maggiore collaborazione anche da parte degli Enti territoriali, e in particolare dei comuni, soprattutto in considerazione dei benefici che questa attività di aggiornamento del catasto potrebbe portare proprio alla fiscalità locale.

L’Agenzia, in diverse occasioni, ha già sensibilizzato in tal senso l’ANCI e direttamente gli Enti territoriali sulla necessità che sia rafforzata questa collaborazione.

Nel corso della propria indagine la Commissione ha rilevato come permangono ancora diverse criticità. In particolare, l’articolo 5-bis del decreto-legge del 29 dicembre 2010 n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, prevede che l’Agenzia, in considerazione dell’elevato numero di operazioni necessarie per l’attribuzione della rendita presunta, notifichi e relativi atti mediante affissione all’Albo pretorio dei comuni dove sono ubicati gli immobili.

È, tuttavia, emerso che molti Enti locali hanno difficoltà nella gestione della posta elettronica certificata. Tale circostanza, unita al fatto che alcuni comuni manifestano analoghe criticità relative alla disponibilità degli Albi *on line*, ha costituito un serio problema per la trasmissione degli elenchi degli avvisi di accertamento da notificare che, spesso, si sono dovuti recapitare con altre modalità presso le sedi comunali.

Atteso che le attività di accertamento in argomento, con la conseguente trasmissione della documentazione da pubblicare all’Albo pretorio, assumono carattere periodico, la circostanza segnalata è rilevante per le conseguenze sulla tempestività e sull’efficacia delle operazioni descritte.

Inoltre, l’Agenzia ha richiesto ai comuni, alle province e alle regioni di operare una puntuale verifica per il riscontro di una serie di immobili che non risultano, in tutto o in parte, dichiarati in catasto e la cui intestazione appare riferibile a questi Enti.

Al riguardo, si sottolinea che i risultati raggiunti nell’attività di regolarizzazione degli immobili non dichiarati al Catasto sono stati resi possibili per effetto di soluzioni organizzative e di tecnologie innovative mai utilizzate precedentemente, che hanno consentito una capillare attività di recupero fiscale nel settore immobiliare.

Va, infine, ricordata anche la fattiva collaborazione prestata dagli Ordini professionali che, in alcune province, hanno partecipato, gratuitamente, alle attività di sopralluogo delle particelle fotoidentificate.

#### 8.4.2. L’attribuzione di una superficie convenzionale alle unità immobiliari prive di planimetria catastale ai fini della TARES.

Nell’ambito di questa significativa attività di aggiornamento delle informazioni esistenti in catasto che l’Agenzia del territorio sta ormai conducendo da alcuni anni, di particolare rilievo è anche quella volta ad attribuire, secondo quanto disposto dall’articolo 6, comma 2, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, una superficie convenzionale alle unità immobiliari prive di planimetria catastale ai fini della TARES.

Con tale disposizione, che integra la formulazione dell’articolo 14, comma 9, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si è, infatti, previsto che l’Agenzia, in sede di prima applicazione, proceda all’attribuzione di una “superficie convenzionale” alle unità immobiliari prive di planimetria e a quelle mai dichiarate in catasto, alle quali, di recente, è stata attribuita una rendita presunta.

La determinazione della “superficie convenzionale” consentirà l’applicazione del nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) anche alle unità immobiliari sopra descritte, per le quali lo stesso dovrà essere corrisposto a titolo di acconto e salvo conguaglio.

Si ricorda, infine, che sono stati modificati nel 2012 anche i criteri per il riconoscimento dei requisiti per le ruralità degli immobili ai fini fiscali, ponendo in capo all’Agenzia nuove attività di verifica e di controllo da condurre con la collaborazione dei comuni e dell’Agenzia delle entrate.

#### 8.5. L’Anagrafe Immobiliare Integrata

L’Anagrafe Immobiliare Integrata (AII) è una nuova infrastruttura informativa che, nel rispetto delle norme vigenti, si prefigge di utilizzare e integrare i dati gestiti dall’Agenzia del territorio (catastali e di pubblicità immobiliare), nati e storicamente gestiti in forma separata.

Il primo riferimento normativo che riguarda l’AII si trova nel D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che, all’articolo 64, assegna all’Agenzia del territorio “il compito di costituire l’anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l’integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale e alle trascrizioni e iscrizioni in materia di diritti sugli immobili”. Viene, inoltre, stabilito il principio fondamentale di collaborazione con gli Enti locali al fine di “favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio”.

Il concetto di integrazione è stato successivamente rafforzato dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che, al comma 1 dell’articolo 19, stabilisce, proprio con riferimento all’articolo 64 del D.lgs. n. 300 del 1999, l’attivazione dell’Anagrafe Immobiliare Integrata dalla data del 1° gennaio 2011, gestita dall’Agenzia del territorio, e l’avvio delle idonee forme di collaborazione con i comuni in coerenza con gli articoli 2 e 3 del proprio statuto.

In particolare, si specifica che l’Anagrafe immobiliare integrata “attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l’Agenzia del territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali”.

Nei commi successivi è anche stabilito il principio per i comuni dell’accesso gratuito all’Anagrafe immobiliare integrata, e della piena accessibilità e interoperabilità applicativa relativamente ai dati catastali, sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche.

Al comma 3 si prevede, inoltre, l’introduzione di un nuovo documento denominato “attestazione integrata ipotecario-catastale”, strettamente legato alla nuova infrastruttura informativa, e la progressiva implementazione di ulteriori informazioni e servizi.

Le norme che stabiliscono e disciplinano l’attivazione della nuova infrastruttura, che rafforza ulteriormente i legami esistenti tra le banche dati catastali (censuaria, cartografica e planimetrica), della pubblicità immobiliare e dell’Osservatorio del mercato immobiliare, mutano radicalmente la prospettiva in cui l’Agenzia si è fino ad oggi posta di fronte al proprio patrimonio informativo. Si passa, cioè, da un’integrazione *ex post* delle informazioni, aggiornate sulla base delle dichiarazioni presentate dall’utenza, ad un’integrazione *ex ante* dei dati che fanno direttamente riferimento a “documenti originanti” le mutazioni.

Ciò dovrebbe consentire all’Agenzia di fornire servizi di alta qualità a supporto del sistema tributario, attraverso l’accertamento e la valutazione integrata dei dati.

Obiettivo primario dell’AII è dunque quello di fornire un efficace supporto alla fiscalità immobiliare generale e locale, per individuare correttamente oggetto e soggetto di imposta.

L’AII nasce con una forte “vocazione” fiscale, poiché ha l’obiettivo primario di diventare lo strumento fondamentale per la fiscalità immobiliare, erariale e locale, in grado di individuare correttamente, attraverso la completa integrazione di tutte le banche dati disponibili presso l’Agenzia, oggetto e soggetto di imposta, con la prospettiva di fornire servizi di alta qualità a supporto del sistema tributario.

Prima dell'avvio di questo progetto, al di là di qualche integrazione di processo, i diversi mondi, quello del catasto censuario e cartografico, della pubblicità immobiliare e dell'osservatorio del mercato immobiliare, procedevano in modo sostanzialmente autonomo, ancorché i processi di aggiornamento venissero comunque portati a termine, anche in presenza di incoerenze e disallineamenti, e i servizi erogati fossero rigidamente distinti.

L'AII si pone l'obiettivo di descrivere compiutamente gli immobili e i loro legami con diritti e soggetti, garantendone il costante aggiornamento, attraverso l'integrazione nativa dei dati e dei processi di aggiornamento di cui dovrà essere assicurata la consistenza intrinseca. L'AII deve, altresì, rispondere al bisogno di conoscenza dei fenomeni di interesse dell'Agenzia e dell'intero sistema della fiscalità. Per questo motivo, i dati devono essere organizzati in modo da permettere prioritariamente la "costruzione" delle informazioni rilevanti ai fini fiscali.

Ma l'AII può anche diventare il luogo in cui altri enti della pubblica amministrazione possono rappresentare i fenomeni di loro interesse connessi agli immobili.

Al di là della sua "vocazione" fiscale, l'AII può quindi diventare la "piattaforma" su cui realizzare non solo i nuovi servizi integrati ai fini fiscali, ma anche altri servizi che potranno essere richiesti dalle pubbliche amministrazioni.

#### 8.5.1. I sottosistemi dell'anagrafe immobiliare integrata: la Banca Dati Integrata e il Sistema Integrato del Territorio.

L'Anagrafe Immobiliare Integrata è logicamente suddivisa in due sottosistemi convenzionalmente denominati Banca Dati Integrata (BDI) e Sistema Integrato del Territorio (SIT), che l'Agenzia intende sviluppare con due specifici progetti, tra loro strettamente connessi.

La Banca Dati Integrata è l'archivio centralizzato che, integrando le banche dati catastali e di pubblicità immobiliare, consente di individuare i soggetti titolari dei diritti reali sugli immobili censiti in catasto, mediante il confronto e il riscontro, nelle due banche dati, dei titoli da cui hanno origine le intestazioni.

La componente BDI ha l'obiettivo di costituire l'anagrafe dei titolari di diritti reali sugli immobili, mediante la ricerca degli atti da cui hanno origine le intestazioni in catasto e il loro confronto con i registri di riferimento e, in primo luogo, con quelli della pubblicità immobiliare.

L'intestazione di un immobile viene modificata per effetto di atti legali (negoziati, giudiziali, amministrativi) o delle denunce degli eredi nel caso delle successioni. L'affidabilità delle intestazioni riportate nella banca dati dell'Agenzia del territorio è funzione della riferibilità certa e della coerenza con l'atto legale o la denuncia da cui derivano, che devono essere presenti in un pubblico registro.

La validità dell'intestazione all'attualità può essere assicurata attraverso la verifica che non esistono, nei pubblici registri, atti che modificano la situazione dei beni o dei soggetti, con riferimento ad eventi successivi rispetto alla data dell'atto che ha originato l'intestazione medesima.

Non bisogna dimenticare che, nel contesto dell'AII, il concetto di validità dell'intestazione di un immobile è vista soprattutto ai fini fiscali.

In questa fase, pertanto, è importante identificare correttamente il soggetto di imposta, più che asseverare l'effettiva titolarità dei diritti reali sugli immobili.

In prospettiva futura, la coerenza delle intestazioni dovrà essere ricercata non solo con gli atti dei pubblici registri immobiliari, ma, in funzione della natura dei documenti che determinano le variazioni delle intestazioni, con il registro delle imprese, i registri di stato civile e l'archivio anagrafico.

Il Sistema Integrato del Territorio, che è l'altra componente strumentale dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, deve curare l'aggiornamento delle informazioni sugli immobili censiti in catasto, garantendo, attraverso i suoi processi, la piena e corretta correlazione con i soggetti gestiti nella BDI.

La componente Sistema Integrato del Territorio (SIT) ha l'obiettivo di costituire il catalogo nazionale degli immobili, permettendo la corretta localizzazione sullo spazio geografico di ciascun immobile censito in catasto e integrandone le informazioni identificative, tecniche, censuarie e reddituali ai fini fiscali, nonché il valore commerciale calcolato sulla base dei dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare.

Al SIT sono affidati i compiti di tracciare il "ciclo di vita del territorio" e di gestire in modo integrato i processi interni all'Agenzia con lo scopo ultimo di contribuire in modo determinante alla realizzazione del sistema integrato di conoscenze sul territorio indicato nell'articolo 64 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Per realizzare un sistema concretamente efficiente ed efficace non si può prescindere da una corretta rappresentazione del territorio. La realizzazione del SIT deve, quindi, essere colta come una grande opportunità per costruire una rappresentazione cartografica più aderente alla realtà fisica territoriale.

Il SIT descrive gli immobili sul territorio in una determinata posizione (posizione assoluta), in relazione con altri oggetti simili (posizione relativa), indicandone il possesso da parte di determinati soggetti.

Gli immobili sono oggetti che hanno forma, dimensioni e caratteristiche (fisiche, economiche e giuridiche) proprie e certe, ma mutevoli nel tempo.

Le caratteristiche spaziali di un immobile vengono definite o modificate per cause naturali (ad esempio, nuove delimitazioni del demanio marittimo a causa della variazione della linea di costa) o per trasformazioni operate dall'uomo.

Si può affermare che l'affidabilità delle informazioni sui beni immobili, presenti nel SIT, è funzione della riferibilità certa e della coerenza con i documenti tecnici predisposti nell'ambito dei processi di trasformazione del territorio generalmente riscontrabili presso gli enti della pubblica amministrazione cui fanno capo tali processi. I dati necessari all'aggiornamento delle informazioni d'interesse per l'Agenzia del territorio sono in genere derivabili da tali documenti tecnici.

Per eseguire la "quadratura e il controllo" delle informazioni registrate rispetto alla realtà territoriale, il SIT si basa anche sulle informazioni conseguite direttamente dall'Agenzia nelle attività di monitoraggio delle trasformazioni edilizie sul territorio (accertamento).

In generale, ai fini fiscali è necessario innanzitutto identificare correttamente l'oggetto su cui applicare l'imposta, più che asseverare la piena legittimità della sua esistenza; per questo motivo è sufficiente, ad esempio, individuare la presenza di un fabbricato piuttosto che assicurarsi che la sua costruzione sia stata regolarmente autorizzata (fabbricati fantasma).

L'elemento minimo per inventariare gli oggetti immobiliari è la particella catastale e, in ottica AII, il suo perimetro rappresenta il confine entro cui diritti certi vengono esercitati da soggetti certi. La particella, o più genericamente l'immobile,

diventa perciò l'elemento “cerniera” fra BDI e SIT e costituisce l'elemento di base dell'AII.

Nell'AII non può esistere un atto che citi un'entità geometrica catastale inesistente e non può essere costituita una entità geometrica catastale senza l'indicazione degli atti in base ai quali i soggetti dichiaranti hanno assunto il diritto sul bene immobile.

#### 8.5.2. Il piano di attivazione dei nuovi servizi.

L'obiettivo fondamentale dell'Anagrafe Immobiliare Integrata da raggiungere a regime, e che potrà consentire la piena efficacia dei servizi previsti, è quello di far diventare l'immobile la chiave fondamentale di correlazione biunivoca fra il SIT e la BDI.

Ciò consentirà di individuare la posizione geografica dell'immobile partendo dalla consultazione della BDI e, viceversa, arrivare a definire i diritti sull'immobile, identificato attraverso la navigazione geografica dello stesso, pervenendo così ad un completo sistema di informazione integrata.

Occorre evidenziare che, finora, i servizi erogabili sono necessariamente riconducibili alla consultazione di più banche dati (cartografica, censuaria di catasto terreni e di catasto edilizio urbano, di pubblicità immobiliare, dei valori immobiliari) e all'attività di analisi e confronto dei dati, svolta dal soggetto interessato, al fine di pervenire all'integrazione delle informazioni richieste.

I vantaggi futuri per l'utenza sono rappresentati dalla possibilità di ottenere tutte le informazioni disponibili sul fabbricato, sull'immobile, sui soggetti e sui diritti, partendo da una delle possibili modalità di consultazione delle banche dati (per immobile, per soggetto, per indirizzo o per posizione geografica).

L'Agenzia del territorio sta operando per superare le criticità tuttora presenti che sono destinate, con il tempo e con l'immissione costante di informazioni e relazioni fra i dati sempre più attendibili, a ridursi, incrementando la qualità dei futuri servizi e la completezza delle risposte attese.

Il percorso con cui l'Agenzia intende perseguire l'efficace implementazione dell'AII prevede un piano di attivazione progressiva dei nuovi servizi.

Occorre premettere che l'attivazione dei servizi dovrà essere graduale in funzione dei livelli di qualità e integrazione raggiunti, nelle singole realtà territoriali, e delle tipologie di utenti di riferimento.

Nel corso del 2012 è stata avviata la realizzazione: a) dei servizi di fornitura dati massivi per i comuni e gli enti della fiscalità, contenenti anche la segnalazione dei livelli di qualità e di integrazione delle informazioni; b) dell'attestazione integrata; c) del nuovo sistema informatico a supporto del SIT.

Il primo passo per l'attivazione dei nuovi servizi sull'AII riguarda l'apertura delle funzioni di consultazione ai comuni, che è legata ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

In parallelo, l'Agenzia ha recentemente avviato la sperimentazione del servizio di consultazione della banca dati integrata, cosiddetto servizio di consultazione integrata.

Tale sperimentazione è stata attivata su 117 comuni, scelti in base a valutazioni tecniche, connesse all'attuale livello di integrazione tra le informazioni catastali e di pubblicità immobiliare.

In questo gruppo di comuni, che complessivamente rappresenta il 12 per cento del patrimonio immobiliare urbano nazionale, figurano diversi capoluoghi di provincia, tra i quali, solo per citarne alcuni, Torino, Bologna, Padova, Vicenza, Viterbo, Pescara e Lecce.

Il nuovo servizio di “consultazione integrata”, che sarà reso disponibile all'interno del sistema telematico SISTER e che sarà accessibile grazie ad un apposito profilo autorizzativo, consentirà di navigare sui dati alfanumerici e potrà quindi essere richiesto a partire da almeno una delle seguenti informazioni: a) dati identificativi completi o parziali (consultazione per immobile); b) dati anagrafici o codice fiscale (consultazione per soggetto); c) indirizzo dei fabbricati (consultazione per indirizzo).

Nel caso in cui l'interrogazione riguardi un immobile del quale sia noto l'identificativo catastale, ancorché parziale, selezionando il comune, il tipo di catasto, il foglio e la particella, il sistema fornirà un elenco degli immobili che rispondono ai criteri della ricerca; in tale lista è evidenziato, per ciascuno di essi, se l'immobile è conosciuto nella banca dati catastale, in quella ipotecaria o in entrambe.

Selezionando uno degli immobili presenti in questo elenco può essere chiesta la consultazione integrata. Il risultato è un documento sul quale sono indicati: a) l'identificativo dell'immobile selezionato; b) l'identificativo dell'immobile originario dell'attuale, se presente; c) gli intestatari dell'immobile; d) i dati catastali del bene: categoria, consistenza e rendita; e) l'eventuale informazione che non risultano, in Pubblicità immobiliare, atti traslativi successivi a quello indicato.

Nel caso in cui la ricerca sia effettuata con riguardo ad una “persona fisica”, indicando cognome e nome si ottiene una lista di omonimi. Si seleziona, dunque, quello desiderato e viene richiesta la lista degli immobili di cui il soggetto è intestatario in uno specifico comune. Selezionando l'immobile (individuato dai suoi identificativi castali, foglio, Particella e Subalterno), si ottiene una schermata dalla quale si può verificare la presenza dell'immobile nella banca dati catastale e in quella di pubblicità immobiliare. Si può dunque richiedere la “consultazione integrata” e il documento ottenuto evidenzierà gli intestatari e le relative quote di proprietà, i dati dell'atto da cui risulta la situazione descritta, nonché i dati della relativa trascrizione e quelli della voltura catastale e delle modalità con cui quest'ultima è stata eseguita (automatica o meno).

Dal documento si può, inoltre, dedurre la tipologia dell'immobile e la sua consistenza. Anche in questo caso è presente l'eventuale informazione che non risultano atti con effetti traslativi, trascritti successivamente in Pubblicità Immobiliare.

#### *8.6. Il contrasto all'evasione ed elusione fiscale in campo immobiliare*

Il potenziamento del contrasto all'evasione ed elusione fiscale in campo immobiliare, ancorché sia garantita dalle attuali soluzioni tecnologiche l'accessibilità alle informazioni catastali e ipotecarie da parte di altri organismi statali e territoriali, richiede ancora un miglioramento della qualità delle banche dati e il loro completamento con informazioni attualmente non disponibili ma, soprattutto, un crescente livello di fruibilità delle stesse e la realizzazione di servizi informatici evoluti.

A tal fine, le banche dati dell'Agenzia potranno essere integrate anche con informazioni esterne al proprio dominio, quali, ad esempio, quelle relative agli affitti

degli immobili contenuti nelle dichiarazioni presentate dagli utenti agli uffici dell’Agenzia delle entrate, o quelle fornite dai comuni e dall’Agenzia delle entrate per la verifica dei requisiti di ruralità degli immobili.

In tale ambito, sono stati rafforzati gli scambi di dati con gli enti della fiscalità e, in particolare, con l’Agenzia delle entrate, Equitalia e la Guardia di finanza, ai fini di una migliore e più rapida individuazione dei patrimoni immobiliari dei contribuenti.

Sul fronte degli enti esterni, si sottolinea la collaborazione con l’ISTAT e con i comuni che ha consentito, in occasione del censimento, la costituzione dell’Archivio nazionale degli stradari e dei numeri civici (ANSC), un’infrastruttura tecnologica e di servizi per la condivisione di informazioni sulle strade e sui numeri civici aggiornate e certificate dai comuni sull’intero territorio nazionale (si veda il paragrafo 5.5.1.).

Per quanto riguarda l’evoluzione dei servizi erogati, il canale telematico è ormai il canale primario attraverso il quale vengono forniti i servizi dell’Agenzia. È quindi naturale che su di esso vengano concentrati gli sforzi maggiori per l’innovazione dei servizi.

Nel corso dell’esercizio 2011, ad esempio, la procedura per la trasmissione e il trattamento del titolo telematico è stata attivata in ulteriori uffici, rispetto a quelli coinvolti dalla sperimentazione iniziale, per un totale di 17 reparti di pubblicità immobiliare. L’attivazione del servizio è stata completata a settembre 2012 su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, al fine di ampliare le modalità di pagamento telematico offerte agli utenti dei servizi telematici, è stato realizzato un progetto, in collaborazione con ABI – CBI, per l’effettuazione di bonifici bancari *on line*, direttamente dal portale SISTER dell’Agenzia; il servizio è stato attivato a titolo sperimentale dal mese di aprile 2012.

È stato realizzato e attivato anche il servizio di consultazione via mobile delle zone OMI georiferite, accessibile a chiunque, che consente di visionare i valori medi di mercato della zona nella quale ci si trova.

Sono state anche predisposte le procedure, relative agli adempimenti a carico dell’Agenzia, a supporto della trasmissione telematica del nuovo modello di successione e voltura catastale, che a maggio 2012 era in corso di definizione nell’ambito di un progetto congiunto con l’Agenzia delle entrate.

Sono state, infine, avviate attività di studio per la definizione delle modalità di riconoscimento e di accesso degli utenti non convenzionati, che consentiranno di ampliare, in un prossimo futuro, i servizi offerti ai semplici cittadini.

In prospettiva fondamentale anche il potenziamento della c.d. “cooperazione applicativa” tra gli Enti collaboranti, che consentirà l’interscambio di informazioni elaborabili e integrabili nei rispettivi sistemi e servizi, rispettando gli standard qualitativi e di sicurezza previsti dalle vigenti normative.

In tale ambito, è opportuno sottolineare che frequentemente gli Enti utilizzatori dei dati dell’Agenzia del territorio chiedono la trasformazione dei servizi di fornitura massiva, che è la forma iniziale di interscambio, verso modalità di colloquio più evolute che permettano di integrare in tempo reale, in modo puntuale e all’occorrenza, i dati di interesse. Ciò richiede l’armonizzazione delle infrastrutture tecnologiche utilizzate dagli enti collaboranti oltre, ovviamente, alla trasformazione della propria componente organizzativa di supporto. Su questo fronte, gli standard tecnici di riferimento sono definiti dal Codice dell’amministrazione digitale (CAD).

L’Agenzia del territorio ha da tempo adeguato la propria infrastruttura tecnologica per cogliere questa nuova opportunità e ha così aumentato le proprie

potenzialità in termini sia di servizi erogabili, sia di migliore fruizione del patrimonio informativo gestito.

I servizi di interscambio in cooperazione applicativa già operativi sono quelli utilizzati per il prelievo periodico dei dati (censuari e cartografici) da parte delle regioni per le attività istituzionali proprie o per conto dei comuni nei confronti dei quali esse operano quali intermediari tecnologici. Le collaborazioni con l’Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza ed Equitalia, illustrate in precedenza, sono esempi significativi della progressiva trasformazione delle modalità di colloquio verso forme evolute di “cooperazione applicativa”.

Al riguardo, questa Commissione, nell’evidenziare, in particolare, l’assoluta rilevanza del patrimonio informativo gestito dalle Agenzie fiscali, ha in più occasioni auspicato la necessità di “moltiplicare gli accessi alle banche dati” evitando, invece, la moltiplicazione delle stesse. Deve essere, infatti, favorito lo sviluppo dei servizi attraverso l’interscambio delle informazioni esistenti e il potenziamento dei processi interamministrativi. In tal senso, saranno fondamentali le attività di controllo, sia sui flussi di alimentazione delle banche dati, sia sugli accessi, specialmente per i riflessi che essi possono eventualmente avere sulla *privacy*.

Attualmente, molte pubbliche amministrazioni chiedono all’Agenzia di poter condividere attività amministrative e regole tecniche standardizzate per la gestione di informazioni di reciproco interesse.

In questo ambito rientrano le richieste, sulle quali sono in corso approfondimenti, formulate da alcuni comuni per valutare la possibilità e le modalità di aggiornamento automatico della banca dati catastale, anche a seguito di segnalazioni di errori da parte dei comuni stessi, inerenti sia ai soggetti, sia agli oggetti.

L’Agenzia del territorio ha, inoltre, avviato una collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finalizzata al costante aggiornamento del Sistema Informativo del Demanio Marittimo.

Fra le esperienze più significative ormai mature vanno, altresì, ricordate le collaborazioni con alcuni enti della pubblica amministrazione centrale (ad esempio, l’AGEA), e con alcuni enti territoriali (ad esempio, le Province autonome di Bolzano e Trento, la Regione Friuli-Venezia Giulia).

Il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, ha permesso la definizione di un *iter* interamministrativo che, a partire dalla dichiarazione relativa all’uso del suolo resa all’AGEA per ottenere l’erogazione dei contributi agricoli, aggiorna in tempo reale la qualità di coltura associata alle particelle censite nella banca dati del catasto terreni dell’Agenzia.

Un altro esempio è quello rappresentato dalla collaborazione in corso con le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Friuli-Venezia Giulia per uniformare i flussi di aggiornamento derivanti da atti immobiliari, utilizzando, anche per i dati delle istanze tavolari, l’adempimento unico telematico per la registrazione, la trascrizione e la voltura catastale.

Non sempre, tuttavia, tali soggetti, una volta coinvolti nella progettazione congiunta, sono in grado di avere una visione strategica generale.

Si ritiene che specifici interventi normativi finalizzati a definire chiaramente i ruoli dei diversi soggetti coinvolti possano far superare la predetta criticità.

Lo stesso “Portale per i comuni” viene utilizzato dagli Enti locali in misura poco significativa per le verifiche degli aggiornamenti catastali. Le ragioni del differente utilizzo dello stesso strumento possono essere di natura tecnica, organizzativa o politica.

ma meriterebbero uno specifico approfondimento che va oltre l'ambito di questo intervento.

A tale riguardo, la Commissione ritiene che le innovazioni tecnologiche o di processo non sono di per sé sufficienti ad assicurare la piena efficienza del sistema. Occorre, infatti, che le Amministrazioni finanziarie e gli Enti territoriali prendano sempre più coscienza dell'importanza di una piena collaborazione. Tutto ciò, anche in previsione dello sforzo richiesto all'Agenzia del territorio e ai comuni per l'attuazione della riforma del sistema estimativo catastale.

#### *8.7. Il pagamento dei servizi telematici erogati dall'Agenzia tramite bonifico on-line.*

Dal mese di aprile 2012 è stato attivato il nuovo servizio di pagamento tramite bonifico bancario *on-line*, sviluppato con il supporto del Consorzio CBI nell'ambito del più ampio accordo tra ABI e Agenzia del territorio. Questo nuovo servizio offre ai circa 100.000 utenti dei servizi telematici dell'Agenzia la possibilità di effettuare pagamenti *on-line* operando direttamente sul proprio conto corrente.

Con l'attivazione del servizio di pagamento tramite bonifico si completa la gamma delle modalità di pagamento *on-line* a disposizione dell'utente dei servizi telematici, che è così messo in condizione di poter scegliere la soluzione più idonea alle proprie esigenze. Al luglio 2012 aderivano al servizio 50 istituti di credito facenti capo a diversi gruppi bancari.

Dal 2 aprile al 2 dicembre 2012 erano stati disposti 3.995 bonifici (pari ad € 2.313.951), il 16% dei quali sono stati rifiutati o per motivi tecnici o per motivi amministrativi.

Il valore medio per operazione di bonifico è passato da € 327 nel mese di aprile ad € 620 nel mese di dicembre.

La disponibilità all'uso degli importi disposti dagli utenti avviene nell'oltre 90 % dei casi entro quattro giorni lavorativi, incluso quello in cui è stato effettuato il bonifico.

Altri servizi di pagamento *on-line* esistenti, oltre a questo descritto, sono il pagamento attraverso il modello F24 telematico e quello effettuato utilizzando i servizi messi a disposizione da Poste Italiane sul proprio portale.

Il primo permette di accedere ai servizi telematici dell'Agenzia del territorio solo dopo l'avvenuto accredito delle somme versate sul proprio castelletto. Il tempo necessario affinché ciò avvenga è di circa dieci giorni.

Il secondo richiede una preventiva fase di accreditamento, non priva di difficoltà, e la cui gestione sfugge al controllo dell'Agenzia in quanto è a totale carico di Poste Italiane.

Il pagamento tramite bonifico *on-line* permette all'utente di operare direttamente attraverso la propria banca (ovviamente a condizione che questa abbia aderito al nuovo servizio), contando sui consolidati rapporti fiduciari.

## 9. LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

### 9.1. Il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia.

L'Agenzia delle dogane, che svolge un ruolo rilevante nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, dispone di un articolato sistema di banche dati, oggetto di un continuo processo di perfezionamento e miglioramento.

L'intera infrastruttura informatica si fonda su AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) che, operativo dal novembre 2003, è ancora oggi uno dei più avanzati sistemi informativi di ausilio all'attività delle dogane.

Nel 2011 sono state trattate dalle dogane italiane circa 14,5 milioni di dichiarazioni doganali (una dichiarazione ogni 1,5 secondi), di cui solo lo 0,9% presentato su carta. Nel 2012, su circa 15 milioni di dichiarazioni, la percentuale di quelle presentate su carta è inferiore allo 0,1%. Il controllo automatizzato delle dichiarazioni doganali permette di analizzarne il contenuto e di procedere allo svincolo delle merci in 2-5 minuti nel 95,4% dei casi. Si tratta dei casi in cui non è necessario un ulteriore controllo documentale, *scanner* o fisico, essendo sufficiente quello espletato dal sistema di analisi dei rischi. Il numero dei controlli decresce costantemente, mantenendone costante l'efficacia. Nel 2012 si è attestato al 4,32%, percentuale che comprende i controlli fisici, *scanner* e documentali effettuati al momento dello sdoganamento all'*import/export*.

Il complesso delle dichiarazioni doganali, degli elenchi INTRA (relativi agli scambi intracomunitari) e del settore accise, alimenta i *Datawarehouse* utilizzati per l'analisi dei flussi commerciali e per le attività di *intelligence*. Profili dedicati di consultazione dei *Datawarehouse* sono messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza.

AIDA si integra con FALSTAFF (*Full Automated Logical System Against Forgery and Fraud*), il sistema realizzato per raccogliere, valutare e collegare le informazioni concernenti il fenomeno della contraffazione e per ridifonderle a ogni amministrazione che a vario titolo contribuisce all'azione di contrasto del fenomeno. FALSTAFF, grazie ad una base dati multimediale, consente inoltre al funzionario doganale l'immediato confronto tra le caratteristiche dei prodotti sospettati di essere contraffatti e quelle dei prodotti autentici.

Vi è poi la banca dati MATRIX che consente di verificare anche in tempo reale la compatibilità tra le immagini acquisite dagli *scanner* e le immagini di archivio relative al tipo di merce dichiarata.

Dal luglio 2009, questa importante base informativa, come si potrà vedere nei paragrafi successivi, è stata ulteriormente potenziata, al fine di rendere ancora più efficaci gli strumenti a disposizione dell'Agenzia delle dogane per l'assolvimento dei compiti ad essa affidati.

### 9.2. La digitalizzazione ad assetto dinamico delle dogane

Il sistema AIDA è stato integrato in linea con quanto previsto dal MASP (*Multi Annual Strategic Plan*) nel quadro del programma comunitario *e-customs*, adottato in applicazione dei Regolamenti CE n. 648 del 2005 e n. 1875 del 2006 (c.d. emendamento sicurezza al Codice Doganale Comunitario), che hanno introdotto nuove misure finalizzate ad una comune gestione dei rischi sulla sicurezza riguardanti la movimentazione transfrontaliera delle merci.

Tali misure hanno come elemento centrale lo scambio di informazioni in formato elettronico, tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione, al fine di pervenire ad un'applicazione armonizzata dell'analisi dei rischi e a un livello equivalente dei controlli di sicurezza nei vari Stati membri.

Ai fini della piena applicazione dell'“emendamento sicurezza” sono stati aggiornati i sistemi ICS (*Import Control System*), ECS (*Export Control System*), EORI (*Economic Operators Registration and Identification*) e RIF (*Risk Information Form*), entrati gradualmente in funzione dal 2009 e tutti, a pieno regime, dal 1° gennaio 2011 (fatte salve alcune deroghe previste nella fase di primo avvio dalla Commissione europea).

Il primo sistema permette, mediante l'utilizzo dei dati forniti con apposita dichiarazione sommaria di entrata (ENS) e/o notifica di arrivo, l'analisi dei rischi sulla sicurezza all'entrata delle merci nella Comunità.

Il secondo rende possibile l'analisi dei rischi sulla sicurezza delle merci in uscita dalla Comunità. Con l'entrata in vigore dell'operatività del sistema comunitario ECS in Italia, la notifica elettronica all'ufficio di esportazione dell'avvenuta uscita delle merci dalla Comunità ha sostituito il “visto uscire” annotato sulla copia cartacea della dichiarazione, liberando gli operatori dal fornire prova della non assoggettabilità ad IVA. Di conseguenza, i dati dell'*export* consultabili attraverso i *Datawarehouse* dell'Agenzia delle entrate sono aggiornati con le informazioni concernenti la regolare uscita delle merci dal territorio comunitario. Tale scambio informativo apre interessanti prospettive ai fini della lotta all'evasione e della contemporanea semplificazione degli adempimenti. Sono in corso le attività per integrare i processi con l'Agenzia delle entrate, al fine di rendere più tempestivi ed efficaci i controlli sulla costituzione e sull'utilizzo del *plafond* IVA.

Il sistema EORI consente l'identificazione univoca in tutta la Comunità dei vari soggetti, comunitari e non, indicati nelle varie dichiarazioni da presentare in dogana. A maggio 2012 erano registrati in Italia 635.029 EORI su un totale di 3.165.057 soggetti a livello europeo.

Di notevole rilievo è anche l'attribuzione dello *status* di soggetto AEO (*Athorized Economic Operator*), quale figura di operatore affidabile cui concedere benefici in termini di procedure e controlli doganali e di sicurezza. Dal 1° luglio 2009 al maggio 2012 sono state rilasciate 568 certificazioni AEO su un totale di circa 10.000. Per questo tipo di certificazioni l'Italia si colloca nell'Unione europea al quinto posto, dopo Germania, Paesi Bassi, Francia e Polonia. Tra i benefici concessi agli AEO si segnala come particolarmente rilevante la facoltà esercitabile dal 3 luglio 2012 di poter effettuare le operazioni di esportazione in procedura di domiciliazione H23 (dalle 01.00 alle 24.00) per 365 giorni all'anno.

Vi è, infine, il sistema elettronico di collegamento RIF per lo scambio di informazioni sui rischi e sui risultati positivi dei controlli per la condivisione e l'utilizzo di tali dati, da parte di ciascuno Stato, nell'analisi dei rischi.

Al riguardo, va evidenziato come la politica complessiva delle istituzioni comunitarie sia ormai orientata verso l'integrazione dei controlli doganali sulla *security and safety* con quelli tradizionali di tipo tributario.

In Italia, a differenza di quanto verificatosi in altri Stati membri, è stata data piena applicazione a tali principi, attuando un nuovo circuito di controllo automatizzato basato sul “CRM” (*Common Risk Criteria*), al fine di analizzare il rischio legato alla *safety and security* per merci in entrata e in uscita dal territorio doganale comunitario.

Questa nuova tipologia di controlli si viene ad affiancare al preesistente Circuito doganale di controllo.

Gli obblighi previsti dalle norme comunitarie sono stati, inoltre, declinati a livello nazionale trasformando i vincoli da esse previsti in un'occasione per procedere ad una semplificazione delle procedure. In un'ottica di integrazione dei processi, la presentazione delle dichiarazioni sommarie di entrata/uscita (ENS, EXS) è stata collegata e integrata con quella dei *Cargo Manifest*. Ciò ha consentito di pervenire, tra il 2009 e il 2011, alla totale telematizzazione dei Manifesti Merci in Arrivo e dei Manifesti Merci in Partenza, via nave e via aereo, gettando le basi per ulteriori semplificazioni strutturali attuate attraverso i progetti “Sportello Unico Doganale”, “Il Trovatore” e il “*Preclearing*”.

#### 9.2.1. Lo Sportello Unico Doganale

La scelta del porto/aeroporto presso il quale effettuare le attività di imbarco/sbarco, oltre che da valutazioni logistiche, è fortemente influenzata anche dai tempi e costi di sbarco e di introduzione delle merci nel mercato.

Costi e tempi sono il risultato dell'interazione tra tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel “momento doganale”, ovvero dell'insieme dei processi di pertinenza doganale e di altri soggetti (ad esempio, Autorità Portuale, terminalisti, Guardia di finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali).

La frammentazione del processo di sdoganamento può, infatti, comportare il controllo anche di un massimo di settanta diversi documenti (fatture, licenze per *import* ed *export*, autorizzazioni, certificati fitosanitari e veterinari). Ciò ha inevitabilmente riflessi sull'attesa dell'esito dei controlli esercitati da circa venti diversi enti e soggetti che, in assenza di un efficace coordinamento tra di essi, può avere consistenti ricadute sui costi per le imprese.

Per queste ragioni, su proposta dell'Agenzia delle dogane è stato istituito in Italia, secondo quanto stabilito dalla legge 4 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), lo Sportello Unico Doganale, che è stato poi introdotto anche nell'ordinamento comunitario con il Regolamento n. 648 del 2005.

Con lo Sportelli Unico l'amministrazione doganale ha una funzione di coordinamento e di controllo del complesso delle informazioni e dei dati necessari allo sdoganamento delle merci. Con il D.P.C.M. 4 novembre 2010, n. 242 “Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 gennaio 2011, n. 10 sono state adottate le relative disposizioni applicative.

Con tale provvedimento si obbligano le diciotto Amministrazioni coinvolte ad integrare i processi di competenza, di cui rimangono titolari, offrendo a cittadini ed imprese un unico Sportello. Sulla base dei dati contenuti nella dichiarazione doganale si effettua il controllo della documentazione a suo corredo (ad esempio, i certificati), accedendo alle basi dati delle amministrazioni che li hanno emessi. Questa “digitalizzazione” dei documenti cartacei, consente una drastica riduzione dei costi e dei tempi per l'effettuazione dei controlli (il *container* viene controllato una sola volta e in tempi definiti) e un miglioramento della qualità e dell'efficacia dei controlli.

Lo Sportello Unico Doganale è la declinazione operativa degli “auspici” contenuti nel Codice dell’Amministrazione Digitale e ribaditi dal decreto semplificazione.

Le imprese sono tenute ad adeguarsi a iniziative, spesso divergenti, di “digitalizzazione di adempimenti” che non sempre garantiscono un effettivo risparmio di tempi e costi. Lo Sportello Unico Doganale, attuando “una regia di convergenza”, fornisce un metodo operativo per giungere nel breve periodo a sostanziali semplificazioni e riduzioni dei costi, possibili solo attraverso una stretta collaborazione tra le Amministrazioni indirizzata ad una digitalizzazione coordinata e integrata dei procedimenti di rispettiva competenza.

Lo Sportello Unico mette fine ai numerosi adempimenti amministrativi ai quali le imprese erano tenute a causa dell’eccessiva segmentazione dei controlli tra le Amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, a titolo esemplificativo, si ricorda che, in Italia, per importare e/o esportare, gli operatori nazionali sono obbligati a trasmettere fino a 68 istanze a 18 Amministrazioni, cui sono inviate informazioni e dati spesso simili o addirittura identici nella sostanza per ottenere le autorizzazioni, i permessi, le licenze e i nulla osta necessari.

Lo Sportello Unico è divenuto operativo dal 2008 con il Ministero dello sviluppo economico per il trattamento dei titoli AGRIM (importazione di prodotti agricoli) ed AGREX (esportazione di prodotti agricoli) e dal 2011 con il Ministero degli affari esteri per il trattamento delle licenze per l’importazione/esportazione dei materiali di armamento.

Entro il 2012 sarà operativo anche con il Ministero della salute e tratterà circa l’80% dei certificati/nulla osta collegati alle dichiarazioni doganali.

Le opportunità offerte dallo Sportello Unico Doganale rivestono anche un ruolo fondamentale nel settore dei trasporti e della logistica.. Si ricorda al riguardo che tra le cinquantuno azioni prioritarie identificate dal Piano Nazionale della Logistica al primo posto si colloca proprio lo Sportello Unico Doganale.

#### 9.2.2. Il “Trovatore”

Il trasporto marittimo, più economico, affidabile e meno inquinante, interessa circa il 70% del totale delle scambi e del transito di merci tra l’UE e il resto del mondo ed è pari a circa 2 miliardi di tonnellate.

Il potenziamento delle autostrade del mare è uno degli interventi ritenuti prioritari dalla Commissione Europea al fine di potenziare l’intero sistema dei trasporti, con particolare riguardo agli assi del Mar Baltico, dell’Arco Atlantico, dell’Europa sud orientale e del Mediterraneo occidentale.

L’Italia ha una posizione geografica strategica che ha da sempre favorito le relazioni commerciali verso l’area occidentale e orientale. Tuttavia, solo una maggiore attenzione alla portualità e all’intermodalità di un sistema dei trasporti integrato (ferro, gomma, acqua, aria), con una diversificazione delle direttrici di traffico e di specializzazione merceologica, consentirà all’Italia di reinserirsi a pieno titolo e in modo concorrenziale nella rete di trasporto transeuropea. L’adeguamento degli assetti infrastrutturali dei porti (fondali, banchine, spazi a terra, connessioni stradali e ferroviarie), l’ampliamento dell’offerta intermodale su ferro e gomma, lo sviluppo delle

arie industriali limitrofe al porto per l'attivazione di seconde e terze lavorazioni, rappresentano solo alcuni degli aspetti da mettere in pratica.

Oltre al perfezionamento tecnologico e strutturale delle diverse realtà portuali italiane, la razionalizzazione ed il potenziamento dell'offerta portuale passa inevitabilmente anche per una maggiore capacità del sistema porto di "essere in rete". I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà da superare. Occorre quindi adottare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente.

Il trasporto intermodale (aria – acqua – ferro – gomma) deve diventare parte integrante delle soluzioni proposte, poiché se la merce viene sistemata presso la fabbrica o presso il magazzino di uno spedizioniere in uno specifico contenitore (ad esempio, un *container*), da dove non viene spostata fino al raggiungimento della destinazione finale, si evitano manipolazioni intermedie, con evidenti riduzioni del rischio di danneggiamento del contenuto, del costo di trasbordo tra mezzi di tipo diverso e una maggiore velocità del trasporto stesso.

Lo sviluppo dei porti italiani dipende in modo cruciale da investimenti ingenti in infrastrutture materiali, tecnologiche e logistiche.

Lo sviluppo delle infrastrutture immateriali richiede investimenti molto più contenuti e offre la possibilità di ottenere nel brevissimo periodo notevoli benefici. Inoltre, processi informatici standardizzati possono facilitare la diffusione delle conoscenze sulle regole e sulle opportunità aperte e stimolare l'investimento in innovazione.

Infrastrutture immateriali e processi innovativi sono in corso di realizzazione nell'ambito del progetto il "Trovatore", che nasce dall'accordo di collaborazione con il CCR (Centro Comune di Ricerca) della Commissione europea ed è finalizzato ad individuare soluzioni innovative basate su tecnologie a radiofrequenza (RFID) per suggellare i container e controllarne a distanza la movimentazione.

L'accordo prevede la diffusione e la promozione dei risultati ottenuti a livello internazionale.

Le fasi di sperimentazione del progetto si sono concluse positivamente e hanno riguardato il corridoio su strada Livorno/Prato e la tratta ferroviaria Genova – Rivalta Scrivia. Sono stati verificati "sul campo" i nuovi processi telematici di controllo, che hanno confermato i benefici individuati nello studio di fattibilità e consistenti nel controllo istantaneo dei container autorizzati all'ingresso/uscita negli spazi portuali e negli interporti e nella rilevazione istantanea dell'effrazione del sigillo e nel monitoraggio della movimentazione del container tramite stazioni di lettura mobili e fisse.

Il "Trovatore" è stato impostato nella prospettiva di estendere la rete di controllo per la movimentazione dei container anche oltre i confini comunitari e, in particolare, per supportare il corridoio telematico Genova-Tianjin.

Qualora i container in partenza da Tianjin siano dotati di sigilli RFID compatibili con le stazioni di rilevamento di Genova, le procedure di controllo saranno estremamente semplificate e velocizzate. Il risparmio di tempo rispetto a Rotterdam è di cinque giorni di navigazione e il fatto di poter contare su procedure più snelle farà risparmiare ulteriore tempo.

Nel 2009 è stato, inoltre, siglato un accordo di collaborazione tra UIRNet e Agenzia delle dogane, per monitorare in tempo reale i container con sigilli tradizionali

trasportati su gomma lungo i corridoi controllati dalla piattaforma UIRNet ed eliminare i controlli manuali e le relative soste per eseguirli allo sbarco/imbarco delle merci o all'entrata/uscita dai terminal/magazzini situati nei porti e negli interporti.

#### 9.2.3. Preclearing

Questo progetto prevede che dichiarazioni doganali telematiche vengano trasmesse prima che la nave entri in porto. In tal modo i container, selezionati nel frattempo dal sistema informatico doganale per un controllo, verranno scaricati direttamente nelle aree di verifica, mentre gli altri potranno essere immediatamente sdoganati liberando lo spazio portuale.

#### 9.3. *Il percorso ad ostacoli per una dogana comunitaria*

Entro la fine del 2013 si prevedeva di definire le disposizioni di applicazione del Codice Doganale Modernizzato (CDM) e di completare l'integrazione dei sistemi informatici dei 27 Stati membri, per giungere alla realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica (*e-customs*), che avrebbe dovuto garantire l'uniformità di applicazione della normativa nel territorio dell'UE.

Il percorso verso l'integrazione sostanziale ha, però, subito una pesante battuta d'arresto a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento comunitario 16 febbraio 2011, n. 182, di riforma del cd "sistema comitologia". Tali disposizioni hanno reso necessaria la stesura di una nuova versione del Codice che tenesse conto delle nuove procedure di comitologia per l'approvazione delle relative disposizioni di applicazione.

Secondo le indicazioni provenienti dalla Commissione europea si prevede che il codice modernizzato (UCC – *Union Customs Code*) entri in vigore nella nuova versione entro giugno 2013, abrogando il precedente Regolamento n. 450 del 2008. L'entrata in vigore degli atti delegati e degli atti di implementazione relativi alle disposizioni di applicazione è invece prevista entro il termine massimo del 1° gennaio 2015.

L'approvazione di questa normativa sarà accompagnata da una versione aggiornata del *Multi Annual Strategic Plan* (MASP) e da un *IT Master Plan*, recanti la pianificazione e le strategie per lo sviluppo dei sistemi informatici a supporto dei nuovi processi descritti nel Codice Modernizzato.

La piena e completa applicazione del codice e di tutti i suoi istituti e il completamento dei sistemi informatici a supporto è prevista a fine 2020.

L'Agenzia delle dogane sostiene, infine, l'adozione di sistemi di *information technology* comuni che garantiscono l'applicazione di procedure/controlli/sanzioni doganali uniformi sul territorio dell'Unione e si oppone a deroghe, già presenti nell'attuale formulazione dell'UCC, per il mantenimento a livello nazionale di procedure cartacee, che causano distorsioni di traffico.

#### 9.4. *Accise: dalla telematizzazione alla digitalizzazione*

L'Agenzia delle dogane, secondo le disposizioni contenute nel decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", è stata chiamata a svolgere un ruolo importante per la semplificazione e la velocizzazione delle attività di controllo sulle accise.

Le nuove disposizioni hanno consentito la telematizzazione: a) delle dichiarazioni di immissione in consumo di energia elettrica e di gas naturale (dematerializzazione di circa 16.000 dichiarazioni annue e digitalizzazione degli adempimenti relativi alla presentazione delle dichiarazioni e delle rettifiche di parte per 16.000 aziende); b) dei dati della contabilità dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti energetici (sono state dematerializzate circa 140.000 comunicazioni annue e sono stati digitalizzati gli adempimenti relativi alla presentazione dei prospetti contabili e delle rettifiche di parte per oltre 350 operatori). I dati trasmessi giornalmente riguardano circa il 90% delle accise accertate, nonché dei dati della contabilità per circa 40.000 operatori (16.000 del settore alcoli e 24.000 del settore prodotti energetici).

Questi interventi hanno determinato una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori. Gli sforzi organizzativi compiuti hanno comportato l'eliminazione del *front-office* (non è più necessario consegnare i dati della contabilità agli uffici delle dogane) e degli errori formali di compilazione (il sistema comunica agli utenti gli errori rilevati e registra soltanto le dichiarazioni formalmente corrette) e favorito la *compliance*, riducendo il contenzioso. La qualità e tempestività dei dati così trasmessi facilita, infatti, le procedure di controllo, rendendole più mirate e uniformi.

Gli interventi di più ampio respiro hanno riguardato la gestione telematica del documento di accompagnamento dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo, la cui circolazione a livello comunitario è stata da ultimo disciplinata dalla Direttiva 2008/118/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal D.Lgs. 29 marzo 2010, n. 48. Il progetto di telematizzazione di questi documenti di accompagnamento è stato, quindi, pianificato in linea con l'attuazione del progetto comunitario EMCS (*Excise Movement and Control System*).

Dal 1° gennaio 2011 la loro circolazione avviene obbligatoriamente sulla scorta del documento amministrativo elettronico (e-AD), previsto dal Reg. CE n. 684 del 2009 e concernente le procedure informatizzate relative alla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa.

La sostituzione del documento di accompagnamento cartaceo con l'e-AD ha avuto un impatto estremamente positivo sull'attività di operatori e uffici. Oltre a permettere la visibilità in tempo reale degli accadimenti fiscalmente rilevanti, ha determinato l'uniformità di comportamento degli operatori economici e degli uffici territoriali e l'eliminazione di errori di compilazione.

Con l'utilizzo dell'e-AD si stanno determinando le condizioni per l'applicazione anche al settore accise della gestione automatizzata del rischio. Acquisendo in tempo reale i documenti utilizzati per la movimentazione delle merci è possibile, infatti, determinare in tempo reale il grado di rischio di ciascuna operazione e ottenere i medesimi benefici che si sono avuti attraverso la politica dei controlli attuata nel settore delle dogane.

La telematizzazione, così come impostata, ha favorito altresì il processo di innovazione aziendale a tutto beneficio di una complessiva riduzione del *digital divide* nazionale.

Sono state, inoltre, realizzate e rese disponibili le funzionalità che: a) forniscono automaticamente al sistema dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato gli e-AD inerenti il settore dei tabacchi lavorati; b) consentono alla Guardia di finanza la consultazione delle informazioni per l'espletamento delle attività di controllo di competenza attraverso una funzione che in tempo reale consente la visualizzazione di

tutti i dati relativi ad un singolo e-AD; c) permettono la fornitura al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali delle informazioni per l'espletamento delle attività istituzionali di controllo su strada per i prodotti vitivinicoli.

Un altro momento particolarmente qualificante del progetto di telematizzazione è consistito nella definizione di un percorso che, per fasi successive, ha preparato le imprese agli obiettivi imposti dalle norme comunitarie di completa digitalizzazione delle procedure.

Questo percorso è stato definito a seguito di quanto emerso da un'approfondita analisi dello scenario nazionale, che ha evidenziato la necessità di procedere attraverso adeguamenti progressivi, al fine di consentire alle imprese un graduale adattamento della struttura organizzativa.

Nella prassi, si sta già rilevando una sostanziale riduzione degli oneri amministrativi a carico degli operatori che compensa gli sforzi organizzativi che sono stati fin qui compiuti.

Un'ulteriore sostanziale riduzione degli oneri amministrativi si è avuta nel corso dell'anno 2012, con la realizzazione della fase del progetto di digitalizzazione dedicata alla "scritturazione telematica" dei registri di carico/scarico, prevista dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 ("Eliminazione dei registri cartacei autorizzati e vidimati dagli uffici delle Dogane"). Nel 2013 si dovrebbe giungere alla digitalizzazione dei processi connessi al controllo di altri documenti di accompagnamento delle merci assoggettate alle accise e ad altre imposte indirette (ad esempio, DAS, XAB). Con il completamento di quest'ultima fase si potranno determinare le condizioni per la massima semplificazione dell'intero processo di gestione delle accise (ad esempio, eliminazione dei prospetti riepilogativi delle partite ricevute, delle scritturazioni dei movimenti su registri pre-vidimati e della bollatura dei DAS, nonché lo svincolo automatizzato delle garanzie prestate, il calcolo automatico dei cali di trasporto e la chiusura automatica degli e-AD all'esportazione).

Anche per la telematizzazione delle accise si è tenuto conto della necessità di razionalizzare i flussi informativi tra Agenzia delle dogane ed utenza, soprattutto verso altre amministrazioni centrali e locali. Come già accennato, nel settore dogane l'offerta dei servizi *on-line* si estende anche ad altre Amministrazioni, secondo il paradigma dello Sportello Unico, così da consentire una notevole semplificazione degli adempimenti nell'esecuzione.

#### 9.5. *Integrazione dei processi e delle banche dati*

Nonostante i grandi progressi fin qui compiuti sul piano dell'informatizzazione, restano ancora alcuni nodi operativi da sciogliere, al fine di poter utilizzare pienamente le possibilità offerte dalle nuove tecnologie e dall'esperienza accumulata dalle dogane a livello nazionale e comunitario nel predisporre un "presidio" informativo e informatico sui flussi commerciali.

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.

Questa modifica dei processi determina la contemporanea razionalizzazione dei flussi informativi, che è necessaria per il “riuso” sistematico dei dati pubblici, al fine di ridurre i costi e gli adempimenti.

Queste esigenze s’innestano su un contesto tecnico-organizzativo in cui ogni Ente ha sviluppato in modo autonomo i propri processi amministrativi, che a loro volta devono essere supportati da applicazioni informatiche e banche dati proprietarie.

L’Agenzia delle dogane mette a disposizione, ancorché a titolo gratuito, a regioni, province e comuni dati e informazioni tramite sistemi improntati alla massima fruibilità, il cui grado di utilizzo è quasi residuale. 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 ottenuti condividendo tra più Amministrazioni i progetti di innovazione dei processi, così da realizzare sistemi di cooperazione applicativa, che consentono di condividere informazioni e basi di dati, attraverso l’integrazione dei processi di competenza.

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 realtà, 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.

A tal fine, occorre far evolvere le esperienze di cooperazione già concretizzate e quelle in fase di sviluppo nell’ottica del *single-window*, tenendo presenti alcuni passaggi fondamentali riguardanti il “metodo” da adottare.

La strategia sottesa si concentra non solo nel perseguire la dematerializzazione del documento cartaceo ma, soprattutto, nel perseguire la digitalizzazione degli adempimenti, analizzando e modificando i processi di acquisizione dati e di controllo, così da razionalizzare i flussi informativi tra amministrazioni e tra amministrazioni ed utenza (ad esempio, significativi risultati sono stati ottenuti modificando il processo di fornitura dei dati alle Regioni sui prodotti petroliferi erogati dai distributori di carburante).

In prospettiva, la necessità di potenziare le azioni di contrasto all’evasione fiscale pone l’esigenza di disporre di servizi progettati in modo strutturato e organico per supportare gli Enti nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

A parere della Commissione, seguendo l’idea generale di “Sportello Unico” si deve operare per evitare la doppia trasmissione da parte dei contribuenti delle medesime informazioni, nonché per sviluppare sistemi che ottimizzino e semplifichino le attività degli enti coinvolti e che migliorino la qualità e la tempestività dei dati acquisiti.

Il modello descritto si fonda sostanzialmente sul principio generale secondo cui se, in forza di un adempimento amministrativo, le aziende sono tenute a trasmettere informazioni ad un ente, quest’ultimo deve farsi carico di controllarne la qualità e la completezza e poi deve reindirizzarle agli altri enti che hanno titolo ad utilizzarle o a controllarle.

Tornando al tema particolare dello scambio informativo con l’anagrafe tributaria, già operante per i dati dell’*import/export* allo scopo di integrare il profilo fiscale del contribuente, va sottolineato l’incremento di dati e informazioni di

particolare rilevanza desunti dai sistemi cooperativi realizzati per *e-customs*. Al riguardo, l'Italia ha stabilito di utilizzare il Codice Fiscale/Partita Iva come codice identificativo dei soggetti che effettuano operazioni doganali nel territorio dell'U.E. ai fini EORI (*Economic operator Registration Identification*).

Questa soluzione accelera e favorisce la realizzazione del *single window* tra il settore doganale e quello fiscale, identificando univocamente, anche a livello comunitario, un soggetto dal punto di vista doganale e fiscale, allo scopo di tracciarne il profilo complessivo ai fini dell'analisi dei rischi comune a tutti gli Stati membri.

#### *9.6. La dichiarazione in dogana di valori imponibili non veritieri al momento dell'importazione.*

Il fenomeno fraudolento della sotto-fatturazione, ossia il contrabbando attuato attraverso la dichiarazione di un valore imponibile non veritiero, si concretizza nell'evasione dei diritti doganali dovuti, in particolare IVA e dazi, e precostituisce la base per ulteriori violazioni di tipo tributario, quali quelle proprie delle attività commerciali “al nero” e di natura valutaria-finanziaria, che derivano dal riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri delitti, di natura extra-tributaria, spesso riconducibili agli stessi flussi commerciali a rischio, quali il reato di contraffazione.

Tali attività fraudolente, oltre a causare mancati introiti per l'erario, contribuiscono largamente alla distorsione del mercato, sia nazionale sia intra-comunitario, con l'immissione in vendita di prodotti che, per effetto del meccanismo descritto, possono invadere il mercato realizzando una forma grave di concorrenza sleale nei confronti della produzione e della commercializzazione lecita.

Di particolare rilevanza nella definizione degli elementi cardine del fenomeno è, inoltre, l'esistenza di organizzazioni aziendali, logistiche, commerciali e criminali, funzionali alla realizzazione degli illeciti.

##### *9.6.1. Gli ambiti internazionali di intervento, le distorsioni di flusso da un paese all'altro dell'Unione europea, l'analisi dei valori medi e delle quantità importate*

Le analisi sul tema da parte dell'Agenzia delle dogane sono state condotte comparando i dati relativi ai quantitativi importati e ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse, ovvero i prodotti di punta del *made in Italy*).

I dati utilizzati per l'analisi sono tutti di fonte EUROSTAT (consultabili nel sito <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>) e aggiornati al 31 dicembre 2011.

Dall'analisi di tali dati è emerso che nel periodo in cui in Italia è stata più forte l'attività di contrasto alla “sottofatturazione” si è verificata, a fronte dell'aumento del valore medio imponibile dichiarato, una diminuzione dei quantitativi importati nei porti italiani. Nello stesso periodo, le quantità degli stessi prodotti cinesi importati dall'Unione Europea sono notevolmente aumentate, evidenziando una rilevante distorsione di traffici dagli scali italiani a vantaggio di quelli di altri paesi membri dotati di un dispositivo di controllo doganale meno attento al fenomeno della sottofatturazione. Si è dunque rilevato che la scelta dell'approdo ha talvolta palesemente seguito scelte elusive assunte da organizzazioni commerciali dediti a finalità fraudolente, anziché perseguire criteri di efficienza che avrebbero condotto a sane

modifiche di destinazione delle merci correttamente riconducibili al diverso spessore delle politiche portuali e/o di investimenti logistici sviluppati dai diversi Stati membri.

Così l'Italia, che nel 2003 era il primo paese importatore di abbigliamento dalla Cina, ha perso via via terreno, proprio mentre l'importazione nell'Unione Europea cresceva fino a raddoppiare, dirigendosi prima verso la Spagna, e poi in modo fortissimo anche verso Germania e Regno Unito.

A partire dal 2010-2011 si sono stabilizzate le posizioni di Germania e Regno Unito e hanno cominciato a perdere quota Olanda e Spagna, dove negli ultimi anni si sono alzati i prezzi medi all'*import*, e sono cresciute in maniera rilevante le importazioni nella Repubblica Ceca, proprio a fronte di valori imponibili medi all'importazione bassissimi.

In termini più strettamente economici, in Italia i valori medi delle importazioni sono cresciuti dal 2003 al 2011 di quasi quattro volte, mentre la Germania e la Gran Bretagna hanno acquisito un considerevole flusso di merci con valori imponibili che fino al 2010 (nel caso della Germania) o al 2011 (per il Regno Unito) non hanno mai superato il livello del 2003.

La Repubblica Ceca ha mostrato, invece, una crescita rilevante di quantità importate, passate dalle circa 30.000 tonnellate del 2007 alle circa 150.000 del 2011, collocandosi tra i grandi importatori di abbigliamento cinese pur in mancanza di scali portuali. Il valore medio di sdoganamento, nello stesso periodo, in Repubblica Ceca, già su livelli esigui nel 2007 ha assunto nel 2011 un livello più che dimezzato pari a 1,87 Euro per chilogrammo di prodotto. Si tratta, cioè, di un valore ormai prossimo alla quotazione internazionale delle materie prime incorporate nel prodotto (ad esempio, il cotone).

Analoghi valori esigui, possibili fonti di distorsioni, si evidenziano per altri paesi, quali, ad esempio, Ungheria, Romania e Slovacchia, che presentano rispettivamente un “prezzo di sdoganamento” per chilogrammo di abbigliamento cinese pari, rispettivamente, a 2,78 euro, 2,12 euro e 2,40 euro. Parallelamente, quegli stessi Paesi nel corso degli ultimi otto anni hanno acquisito quote consistenti di importazioni proprio per effetto del “*dumping* da valore di sdoganamento”. Emblematica in tal senso è la quantità di prodotti tessili complessivamente importati dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia (pari a 211.000 tonnellate), che nel 2011 rappresentano un volume pari alla metà circa dell'abbigliamento cinese importato dalla Germania e ben superiore a quello importato dall'Italia (172.000 tonnellate).

Negli ultimi nove anni l'Italia ha tenuto o addirittura ridotto il flusso di importazioni dalla Cina, proprio mentre in Europa l'importazione di abbigliamento è più che raddoppiata e in Germania triplicata.

Anche nel settore delle calzature il fenomeno è sostanzialmente identico. Il *range* relativo ai valori di sdoganamento delle importazioni di calzature di origine cinese si presenta meno ampio di quello registrato per l'abbigliamento, ma è comunque rilevante ai fini di possibili distorsioni di traffico.

Spicca anche in questo caso la dinamica delle quantità importate dalla Repubblica Ceca che passano dalle 19.000 tonnellate del 2003 alle circa 91.000 del 2011 a fronte di un valore medio di sdoganamento che è sceso dai 2,85 euro/Kg. del 2003 a 1,61 euro/Kg. dello scorso anno.

Parallelamente l'Italia ha importato nel 2011 circa 80.000 tonnellate di calzature cinesi a un valore medio di 10,69 euro /kg.

Analogamente a quanto accade per il tessile, anche nelle calzature la Slovacchia denuncia una dinamica vivace. Durante gli otto anni considerati le quantità importate sono passate da 9 mila a 33 mila tonnellate con un valore di sdoganamento che nel 2011 si è attestato a 2,25 euro/Kg.

Complessivamente, la Repubblica Ceca e la Slovacchia importano oggi circa l'11,7% delle quantità di calzature cinesi importate dall'Unione Europea, rappresentando però solo il 2,8% circa del valore totale. Congiuntamente i due Paesi rappresentano il terzo polo d'importazione in Europa, superati solo dal Regno Unito (primo in graduatoria, che nel periodo ha triplicato le quantità, riducendo però, seppure lievemente, il valore medio inferiore comunque del 30 % a quello italiano e del 26% a quello tedesco) e dalla Germania.

Sempre ragionando sulle quantità, il quarto importatore comunitario di calzature cinesi è la Spagna, che nel periodo considerato non ha mai sdoganato a valori mediamente superiori ai 6 euro per chilogrammo, pur triplicando le quantità importate.

Di anno in anno gli uffici dell'Agenzia delle dogane hanno dovuto seguire le distorsioni di flusso, cioè il decremento delle quantità importate presso i porti italiani, perché gli operatori hanno scelto i porti del nord Europa.

Negli anni in cui i flussi in importazione delle merci a rischio sono fortemente diminuiti, gli uffici sono stati impegnati in massicce campagne di revisioni d'accertamento (controlli *a posteriori*), che si sono concretizzate nell'aumento o nella stabilizzazione dei maggiori diritti accertati e nell'individuazione dei soggetti a rischio anche quando, per il citato decremento dei flussi all'importazione, si è proceduto a sequestri di minori quantitativi.

Negli stessi anni, l'elevato numero di controlli sia in linea, sia in revisione di accertamento ha comportato, come conseguenza dei valori imponibili dichiarati al momento dell'importazione, una maggiore entrata in termini di dazi e IVA definitivamente riscossi.

Al di là dei risultati diretti acquisiti in relazione alle attività di contrasto, si può ritenere che l'azione di deterrenza svolta dall'Agenzia delle dogane abbia prodotto tra il 2005 e il 2011, in virtù della crescita del valore medio dichiarato, un maggiore incasso di dazi e IVA all'importazione pari a circa 3,7 miliardi di Euro, sempre con riferimento ai soli settori merceologici dell'abbigliamento, calzature e borse.

L'Agenzia delle dogane ha analizzato le distorsioni dei flussi a rischio, segnalando ai Paesi membri sia la rilevanza del fenomeno in generale per la sua attinenza ad altre fattispecie illecite (riciclaggio, contraffazione, concorrenza sleale, violazioni fiscali connesse alla commercializzazione "al nero", e alle conseguenti violazioni valutarie), sia la necessità di procedere al rafforzamento dei controlli all'importazione dei soggetti in pregiudizio dei quali in Italia sono state individuate irregolarità. Numerose sono state le segnalazioni e le analisi mirate inoltrate alle amministrazioni doganali tedesca, francese, spagnola, ungherese e austriaca.

Specifiche analisi di rischio e relazioni tecniche sui meccanismi di frode individuati e sui *modus operandi* utilizzabili per il loro contrasto sono state inoltrate dall'Agenzia delle dogane agli organismi comunitari e all'OLAF (Ufficio Europeo per la lotta antifrode), che ha emanato, in relazione allo stesso fenomeno criminale, la INF AM 15-2007.

Nel 2009, nell'ambito della D.G. TAXUD, è stato creato un gruppo di esperti sulla sottofatturazione composto da delegazioni di sette Stati membri e dell'OLAF, al fine di sviluppare strategie di controllo uniformi tra i Paesi dell'Unione. Un primo passo

è stato fatto svolgendo per due settimane, nei mesi di novembre e dicembre 2011, un'attività di controllo sulle spedizioni a rischio di tessili e di calzature di origine cinese con parametri di rischio identici in tutti i Paesi dell'Unione Europa. Tale attività di controllo è stata accolta con entusiasmo da molti Stati membri, alcuni dei quali, pur consapevoli delle elevate perdite causate ai *budget* nazionali e comunitari, sono tuttora sprovvisti di un adeguato sistema di controllo delle spedizioni a rischio per sottofatturazione. Gli esiti di tale attività di controllo, ancora provvisori, hanno evidenziato nella riunione tenutasi il 21 e il 22 febbraio 2012, il notevole divario esistente tra i Paesi che svolgono un'adeguata attività di controllo e quelli che non dispongono di un sistema altrettanto efficace. In questo stesso ambito, è stata anche prospettata la possibilità di istituire un sistema di profili di rischio permanenti nell'Unione Europea, la cui realizzazione rappresenterebbe un enorme passo in avanti per il contrasto alla sottofatturazione e alla conseguente perdita erariale degli Stati.

Il contrasto alla sottofatturazione è diventato inoltre tema di cooperazione con Paesi dell'area dei Balcani occidentali e della Turchia nell'ambito della "Iniziativa di Venezia", promossa dall'Agenzia delle dogane e supportata dal Ministero per lo sviluppo economico.

Infine, le recenti attività di analisi congiunta con le strutture dell'OLAF confermano che il fenomeno della sottofatturazione ha ormai assunto una notevole rilevanza internazionale e che è condizionato, in misura considerevole, proprio da organizzazioni criminali nazionali e transnazionali.

Per la Commissione le strategie illecite possono essere adeguatamente contrastate solo rafforzando e uniformando le azioni delle varie amministrazioni nazionali e comunitarie. Vanno, inoltre, previste sia tecniche di analisi coordinate (come, ad esempio, i profili di rischio che rendono necessari approfonditi controlli presso tutti i ventisette Stati membri quando vengono dichiarati valori imponibili esigui), sia squadre investigative comuni presso i maggiori punti di sbarco europeo a supporto delle amministrazioni nazionali.

Al riguardo, 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.

## 10. L'ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA

L'obiettivo strategico istituzionale della Guardia di finanza nel contrasto all'evasione fiscale è perseguito essenzialmente attraverso il ricorso alle verifiche, che sono mediamente oltre 31.000 l'anno, e ai controlli, che mirano a prevenire la propensione all'evasione di massa e che sono circa 800.000 l'anno.

Le prime, che consistono in indagini più approfondite riguardanti società, imprese e lavoratori autonomi, sono finalizzate a riscontrare esattezza, veridicità e completezza delle basi imponibili dichiarate dai contribuenti e tendono a contrastare le forme di evasione più sofisticate, normalmente realizzate da strutture imprenditoriali complesse, che ricorrono a pratiche particolarmente insidiose (triangolazioni fra più società spesso allocate in Paesi diversi, esterovestizione, intestazione fittizia di patrimoni, aggiramento della normativa fiscale mediante operazioni prive di valide ragioni economiche), basate su una artificiosa rappresentazione della realtà dei fatti gestionali.

I secondi, che si sostanziano in attività ispettive limitate a singoli atti di gestione - riguardanti i rapporti fra clienti e fornitori, l'emissione di scontrini, ricevute e fatture, la circolazione delle merci su strada, l'identificazione di soggetti che sono in possesso di beni indicativi di alta capacità contributiva - sono volti al contrasto della cosiddetta evasione diffusa o di massa, realizzata dall'ampia platea di piccole imprese e di lavoratori autonomi (pari a oltre 5 milioni e mezzo di partite IVA), che, operando a diretto contatto con i consumatori finali, possono evadere attraverso comportamenti elementari, quali l'omessa certificazione dei corrispettivi.

In questo contesto, fondamentale importanza assume, quindi, la preventiva e preliminare attività di *intelligence* e di analisi di rischio finalizzate alla selezione dei contribuenti che annualmente vengono inseriti nei programmi di verifica. La predisposizione di tali programmi non può prescindere da un approfondito, metodico, costante ricorso alle risultanze delle banche dati dell'anagrafe tributaria alla quale i Reparti della Guardia di finanza hanno accesso. L'utilizzo di questo strumento rappresenta, dunque, un pilastro fondamentale e imprescindibile nell'organizzazione ed esecuzione della quotidiana attività di servizio di tutti i Reparti del Corpo.

La Guardia di finanza, al fine di incrementare la qualità e l'efficacia delle verifiche e dei controlli, ha inoltre elaborato precise direttive cui devono attenersi i Reparti e che possono così sintetizzarsi: a) i contribuenti da sottoporre a verifica devono essere selezionati attraverso l'azione di *intelligence*, l'analisi di rischio e il controllo economico del territorio; b) la formulazione di rilievi nei casi dubbi, connotati da incertezza normativa, ovvero fondati su interpretazioni di norme o su disconoscimenti di effetti fiscali di operazioni ritenute elusive o abusive, deve essere preceduta da previ contatti di coordinamento con l'Agenzia delle entrate; c) l'aggressione dei patrimoni dei responsabili dei reati tributari deve essere garantita con il sistematico interessamento dell'Autorità giudiziaria, al fine di aumentare i sequestri di beni in funzione della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase, ai sensi della legge n. 244 del 2007.

### 10.1. L'utilizzo dell'anagrafe tributaria nell'azione di *intelligence*, di controllo economico del territorio e di analisi del rischio.

Uno dei fattori chiave di successo per contrastare efficacemente l'evasione fiscale, come detto, è rappresentato dalla capacità di eseguire interventi mirati per la

repressione degli illeciti, ottimizzando i processi decisionali per la selezione dei soggetti da verificare.

Le unità operative della Guardia di finanza pianificano gli interventi ispettivi al termine di un articolato *iter* di approfondimento delle informazioni a disposizione, ottenute attraverso una continua attività di *intelligence*, un'attenta analisi di rischio e del territorio, opportunamente riscontrati con le banche dati a disposizione.

In questo contesto, l'anagrafe tributaria è sicuramente la base dati di maggiore importanza, in quanto contiene non solo i dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche numerose informazioni provenienti da fonti esterne riguardanti, ad esempio, i trasferimenti di capitali da e per l'estero tramite banche e intermediari finanziari, come previsto dalla legge sul monitoraggio fiscale, nonché l'esistenza di rapporti continuativi e di operazioni occasionali effettuate presso banche e società finanziarie, raccolti nella speciale sezione denominata “archivio dei rapporti finanziari”.

La completezza delle informazioni fiscalmente rilevanti in essa contenute e le agevoli modalità di consultazione rendono l'anagrafe tributaria la banca dati di gran lunga più utilizzata ai fini della selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica e per la preparazione degli interventi. Da un monitoraggio relativo all'attività dell'ultimo triennio emerge, infatti, che essa è stata interrogata in occasione di tutte le attività ispettive fiscali svolte dalla Guardia di finanza.

Per le suddette finalità di controllo e per gli altri scopi istituzionali, ogni anno sono mediamente eseguiti circa 3.000.000 di accessi all'anagrafe tributaria da parte dei 36.000 militari della Guardia di finanza abilitati alla consultazione, che sono tenuti ad osservare — ogni volta che si connettono alla rete — precise procedure di controllo interno, a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini e della riservatezza dei dati personali. Si tratta di misure di “sicurezza logica” aderenti alla normativa contenuta nel Codice della *privacy*, che comportano la preventiva abilitazione dei militari incaricati dei trattamenti, la loro identificazione, autenticazione e tracciamento ogni volta che accedono al sistema.

Inoltre, i Comandanti di Reparto, sulla base di appositi *report* mensili, effettuano il controllo degli accessi eseguiti dai militari dipendenti, allo scopo di verificare la stretta correlazione con le esigenze e i compiti di servizio delle consultazioni dell'anagrafe tributaria, con particolare riguardo a quelle effettuate, ad esempio, fuori dagli ordinari turni di lavoro, nonché quelle che presentano anomalie, anche statistiche, secondo alcuni parametri di rischio elaborati centralmente.

Naturalmente, nella prospettiva di una forza di polizia, non è sufficiente disporre di banche dati che garantiscano completezza, qualità ed aggiornamento dei dati, ma è necessario avere la possibilità di incrociare le informazioni acquisite tramite l'anagrafe tributaria con le risultanze delle altre piattaforme informatiche, allo scopo di far emergere eventuali anomalie o discrasie potenzialmente espressive di profili di rischio.

Una singola informazione, infatti, come ad esempio il possesso di un bene di lusso, non è di per sé sintomatica di un fenomeno di evasione fiscale; lo può invece diventare se viene posta in relazione non solo ai redditi dichiarati dal titolare e dai suoi familiari, ma anche agli ulteriori dati riguardanti disponibilità patrimoniali e finanziarie acquisibili tramite gli altri applicativi informatici di cui il Corpo dispone.

E', quindi, dagli incroci delle risultanze presenti nelle diverse banche dati e dal loro raffronto con la realtà fattuale che è possibile far emergere indici di pericolosità fiscale che costituiscono l'*input* per l'avvio dei controlli. In quest'ottica, i Reparti territoriali del Corpo sviluppano, nell'ambito delle attività ispettive tributarie e delle più

articolate indagini di polizia giudiziaria, processi di lavoro che si basano sull'incrocio di tutti gli elementi informativi acquisibili delle oltre 30 basi di dati disponibili, tra cui si segnalano: a) Telemaco che, contenendo le informazioni pubbliche delle Camere di Commercio, rappresenta la più ampia e aggiornata banca dati sull'economia reale e sulla struttura imprenditoriale del Paese; b) "MERCE", contenente i dati relativi a tutti gli scambi commerciali con Paesi comunitari e non comunitari, in relazione alla quale sono state avviate intese volte a consentire anche alla Guardia di finanza di poter fruire delle maggiori potenzialità di analisi offerte dalla nuova piattaforma telematica in corso di predisposizione da parte dell'Agenzia delle dogane; c) "V.I.E.S.", che riporta tutti gli acquisti e le vendite intracomunitarie effettuate da soggetti IVA fino al trimestre precedente alla richiesta; d) "INPS/ISEE", che è l'archivio gestito dall'INPS per il calcolo dell'"Indicatore della Situazione Economica Equivalente", utile per l'esecuzione dei controlli nei confronti dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate; e) la "Banca dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici", che fornisce informazioni relative agli appaltatori di opere pubbliche sull'intero territorio nazionale; f) l'applicativo "SISTER" (Sistema Interscambio Territorio), che permette di ottenere a video e in stampa visure catastali sia per i fabbricati che per i terreni, con lo stesso contenuto informativo e lo stesso aggiornamento che l'utente otterrebbe effettuando la medesima richiesta presso lo sportello dell'ufficio; g) l'archivio "R.E.T.I." (Richiesta Elenchi Titolari partita IVA), con cui è possibile estrarre elenchi di titolari di partita IVA selezionati in base a criteri preimpostati dall'utente; h) la banca dati "E.M.C.S. e-AD", con la quale è possibile monitorare la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo nei Paesi membri dell'Unione Europea e riscontrare i dati indicati nei documenti di accompagnamento elettronici (e-AD) che scortano tali movimentazioni; i) la "Banca Dati Accise" che permette di accedere ai dati relativi all'identificazione, al dimensionamento e alla localizzazione dei soggetti economici operanti nello specifico settore, nonché alle caratteristiche ed alla posizione fiscale dei prodotti dai medesimi detenuti e/o movimentati.

I dati contenuti nell'anagrafe tributaria sono, in primo luogo, utilizzati per lo sviluppo dell'attività di *intelligence* svolta dalla Guardia di finanza, ossia nella ricerca di elementi informativi di interesse nei confronti di un determinato soggetto.

Ciascun Reparto territoriale sviluppa quindi sul territorio di competenza un processo permanente di ricerca informativa, osservazione e analisi dell'evoluzione del sistema economico e finanziario, al fine di acquisire elementi utili per pianificare ed eseguire interventi mirati, che consentono di svolgere con la massima concretezza e proficuità l'azione ispettiva. Questo processo si completa poi con il riscontro e la successiva elaborazione delle informazioni acquisite dalle varie fonti, attraverso la consultazione dei sistemi applicativi a disposizione.

L'esercizio continuo di questo lavoro di osservazione e analisi è anche alla base del controllo economico del territorio, e cioè della capacità che i Reparti hanno di mantenere un'aggiornata conoscenza delle manifestazioni di ricchezza e delle movimentazioni e degli impieghi di disponibilità patrimoniali e finanziarie più consistenti effettuati.

Proprio per rendere maggiormente spedite le attività di acquisizione, elaborazione e sviluppo operativo degli elementi sintomatici di capacità contributiva individuati dal Corpo, dal 2009 è in linea l'applicativo informatico C.E.TE. (Controllo Economico del Territorio), che è stato realizzato con l'apporto tecnico della SOGEI, in attuazione della previsione di cui all'articolo 83, commi da 8 a 11, del decreto legge n.

112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, con cui è stato varato uno specifico piano straordinario di controlli finalizzato ad utilizzare al massimo le potenzialità del metodo di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

La Guardia di finanza contribuisce all'attuazione di questo piano mediante l'esecuzione, ogni anno, di 40.000 controlli su indici di capacità contributiva (C.I.C.) volti ad acquisire, durante i servizi di controllo del territorio e a mare, nonché nel corso delle attività ispettive di carattere fiscale, i dati relativi al possesso degli elementi indicativi di capacità contributiva tabellari di cui al D.M. 10 settembre 1992, nonché degli altri beni non tabellari comunque espressivi di un alto tenore di vita.

Il sistema C.E.TE., da ultimo implementato con molteplici elementi di interesse operativo, è finalizzato proprio a razionalizzare la raccolta dei dati e degli elementi rilevati durante i controlli stradali, tributari, amministrativi e di polizia marittima effettuati quotidianamente dalle pattuglie e dalle unità navali, concernenti la posizione di singoli contribuenti che risultano possedere e utilizzare beni di lusso.

Gli elementi così acquisiti vengono poi inseriti nel sistema informatico e da questo incrociati con le risultanze delle banche dati disponibili. Attraverso l'elaborazione di tali dati, il sistema C.E.TE. consente di individuare ed estrapolare i soggetti che presentino significative incongruenze tra i redditi consumati e/o investiti e quelli dichiarati. Sulla base di queste informazioni, i Reparti del Corpo possono alternativamente: a) attivare interventi ispettivi per contrastare i fenomeni illeciti più articolati, mediante l'avvio di verifiche fiscali nei casi di presunta evasione fiscale di redditi prodotti lecitamente, ma non dichiarati, ovvero l'esecuzione di indagini patrimoniali ai fini antiriciclaggio, laddove emergano sospetti di reimpiego di proventi illeciti; b) inoltrare segnalazioni agli Uffici dell'Agenzia delle entrate, ai fini dell'applicazione del "redditometro".

Sulla base dei dati acquisiti nell'ambito dei C.I.C. e rielaborati dal sistema C.E.TE., da maggio 2009 (data di attivazione dell'applicativo) a luglio 2011, la Guardia di finanza ha concluso 933 verifiche e controlli fiscali che hanno permesso di scoprire basi imponibili non dichiarate per 71,5 milioni di euro ed IVA evasa per 11,7 milioni di euro, ed ha inoltrato 2.716 segnalazioni all'Agenzia delle entrate ai fini dell'applicazione dell'accertamento sintetico.

Per quanto riguarda l'analisi di rischio, essa serve a contrastare i fenomeni di evasione più diffusi nelle diverse aree del Paese, utilizzando gli strumenti informatici per incrociare ed estrapolare le risultanze delle banche dati interne ed esterne all'anagrafe tributaria, fino a risalire alle tracce lasciate da operazioni economiche effettuate "in nero".

Lo sviluppo di questa analisi ha permesso di ottenere risultati assai apprezzabili, nella fase di indagini che, incidendo su fenomeni articolati in più aree del Paese, ne valutano la replicabilità in altri contesti territoriali.

Sulla base di queste analisi, il Nucleo Speciale Entrate sviluppa uno studio di fattibilità per un "lavoro a progetto", procedendo alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e analisi puntuale, per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti "a rischio".

A conclusione di questa attività, il Nucleo Speciale Entrate elabora con le tecniche di *project management* il piano di verifiche "a campagna" che, previa approvazione del Comando Generale, viene rilasciato ai Reparti territoriali con obiettivi, metodologie operative e tempi predefiniti. Tutto ciò avviene senza alcuna comunicazione cartacea, bensì esclusivamente per via informatica, grazie all'utilizzo del

*software* Applicativo di Monitoraggio Indagini e Consuntivazione (A.M.I.C.O), realizzato dai Reparti Speciali insieme al *partner* tecnologico SOGEI.

Un ulteriore valore aggiunto di questi processi di lavoro è costituito dal fatto che, a livello centrale, vengono meticolosamente approfonditi tutti gli aspetti contabili, giuridici e operativi della fenomenologia di evasione che si vuole contrastare. Inoltre, grazie a questi qualificati studi, i Reparti riescono ad eseguire in tempi più contenuti gli interventi demandati, mantenendo elevati *standard* di qualità, con conseguenti riflessi positivi nelle successive fasi di accertamento e di riscossione.

La Guardia di finanza, a partire dal 2005, ha sviluppato più di 40 lavori a progetto, elaborati dal Nucleo Speciale Entrate del Comando Tutela Finanza Pubblica, alcuni dei quali, per la loro proficuità, sono stati riproposti in successive edizioni. Queste campagne ispettive hanno comportato l'esecuzione di oltre 25.000 verifiche con la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per circa 17 miliardi di euro, IVA dovuta e non versata per 2,9 miliardi di euro e la scoperta di 14.500 evasori totali e circa 34.000 lavoratori in nero e irregolari.

A questo riguardo, a titolo esemplificativo, si ricordano i progetti "PERSEO", "ALLIN", "BLACK HOUSE" e "INCOME ZERO".

Il primo è stato ideato per far emergere fenomeni di evasione legati all'incongruenza dei redditi dichiarati rispetto al tenore di vita dei contribuenti, manifestato dal possesso di beni rilevanti indici di capacità contributiva. In questo caso, l'analisi di rischio si è basata sull'incrocio dei dati relativi agli intestatari di beni di lusso, rilevati nel corso del controllo economico del territorio, con le informazioni presenti nell'anagrafe tributaria riferite ai redditi dichiarati dai medesimi soggetti e dagli altri appartenenti al nucleo familiare "fiscale". Sono stati così selezionati numerosi contribuenti, destinatari di specifiche attività ispettive, che, sulla base dei dati a disposizione, risultavano avere delle incongruenze significative.

Il secondo era, invece, teso a colpire forme di evasione fiscale internazionale poste in essere da persone fisiche residenti in Italia che non hanno dichiarato le vincite in denaro conseguite nel corso di tornei di "poker dal vivo" organizzati all'estero, spesso in paradisi fiscali. Insieme all'Agenzia delle entrate la Guardia di finanza ha acquisito, tramite fonti aperte, le informazioni riguardanti i profili dei giocatori di poker, tra cui quelle relative all'ammontare delle vincite. Il successivo incrocio con l'anagrafe tributaria e le altre banche dati ha consentito di individuare i soggetti che avevano omesso di dichiarare le vincite in denaro conseguite, nei cui confronti sono state eseguite le conseguenti attività ispettive.

Il progetto "BLACK HOUSE", che è stato sviluppato in uno degli ambiti di intervento ritenuti dal Corpo prioritari, è finalizzato al contrasto del sommerso d'azienda e di quello connesso del lavoro nel settore delle compravendite di immobili poste in essere da soggetti economici.

L'analisi di contesto e di rischio svolta dal Nucleo Speciale Entrate ha consentito, infatti, di individuare società di capitali e numerose persone fisiche che, pur avendo alienato cespiti, non avevano incluso i relativi ricavi (e ulteriori componenti positivi di reddito) nelle pertinenti dichiarazioni fiscali in quanto non presentate ai fini delle imposte dirette e, in vari casi, anche ai fini IVA.

Il progetto "INCOME ZERO" è stato finalizzato all'esecuzione di attività ispettive nei confronti di esercenti arti e professioni e di associazioni tra professionisti risultati, all'esito dell'analisi di rischio eseguita, evasori totali o para-totali per aver percepito compensi (certificati da sostituti d'imposta) per un ammontare pari o

superiore a 100.000 euro, omettendo di presentare la prescritta dichiarazione dei redditi ovvero presentandola con l'indicazione di un importo inferiore.

Il Corpo della Guardia di finanza, in linea con le priorità definite dall'Autorità politica di riferimento, conferisce particolare rilevanza ai fenomeni di evasione fiscale più rilevanti per il bilancio dello Stato e che, per caratteristiche e spesso per la complessità dei meccanismi fraudolenti, richiedono una spiccata azione d'*intelligence*, un'analisi di rischio e metodologie d'intervento più incisive, tipiche di una moderna forza di polizia. In tale contesto, si inquadrano le attività di analisi e di indagine sui principali fenomeni di evasione internazionale, quali l'esterovestizione della residenza di società e di persone fisiche, le stabili organizzazioni occulte in Italia di imprese estere, gli acquisti da operatori situati in Paesi a fiscalità privilegiata, il *transfer price*, il *treaty shopping* e l'utilizzo strumentale dei *trust*.

I risultati dell'apposita analisi di rischio, denominata PLANET, sono poi resi disponibili ai reparti territoriali per gli sviluppi operativi del caso.

Lo strumento del "lavoro a progetto" è stato utilizzato anche in seno alla c.d. "Cabina di Regia Operativa", organismo interistituzionale previsto dall'articolo 83 del decreto legge n. 112 del 2008 per un più efficace contrasto alle frodi IVA, composto da rappresentanti dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e della Guardia di finanza. Grazie alla condivisione dei patrimoni informativi e al monitoraggio delle principali esperienze di servizio, sono stati individuati alcuni "filoni investigativi" riguardanti altrettanti fenomeni fraudolenti nel settore delle frodi IVA, selezionati fra quelli ritenuti maggiormente pericolosi sul piano fiscale. In tale ambito, nell'ultimo triennio, sono state complessivamente effettuate 452 verifiche fiscali, 240 delle quali hanno interessato soggetti "evasori totali", che hanno consentito di individuare oltre 2,3 miliardi di euro non dichiarati ai fini delle imposte sui redditi, IVA evasa per 700 milioni e di denunciare alle Procure della Repubblica 168 persone per reati tributari.

Anche in questo ambito, indispensabili sono risultati gli incroci delle banche dati: nel caso del progetto "SPONSIO" è stato sviluppato un piano per il contrasto delle frodi perpetrate da soggetti economici che hanno effettuato acquisti senza applicazione dell'IVA mediante l'emissione di false dichiarazioni d'intento. Tale fenomeno presenta diversi punti di contatto con le "frodi carosello", poiché anche questa metodologia di frode si basa sull'interposizione fittizia, in una reale operazione commerciale, di una società "fantasma", che, dichiarando falsamente di rivestire lo *status* di esportatore abituale, permette di effettuare acquisti senza pagamento dell'IVA. Successivamente, l'impresa "cartiera" cede al reale acquirente i beni ad un prezzo più basso di quello di acquisto, omettendo poi di presentare le dichiarazioni e di versare le imposte, con conseguenti danni alle casse dell'Erario e alle imprese oneste che subiscono la concorrenza sleale senza possibilità di competere ad armi pari.

Analizzato il fenomeno, è stato sviluppato il piano di interventi, individuando i contribuenti che, dopo aver emesso le citate dichiarazioni di intento (dal 2005 sussiste l'obbligo, per chi le riceve, di comunicarle telematicamente all'Amministrazione finanziaria), non hanno ottemperato agli obblighi di versamento delle imposte e non sono risultati essere effettivi "esportatori abituali". Ottenuti così indici di possibile pericolosità fiscale, sono stati eseguiti interventi di carattere fiscale e, nei casi più rilevanti, di polizia giudiziaria, che hanno permesso di svelare numerose frodi fiscali.

Per supportare l'importante attività di contrasto delle frodi IVA è stata realizzata con il supporto del Nucleo Speciale Entrate un'analisi di rischio, denominata EUROFISC, correlata alle attività svolte dalla Guardia di finanza con l'Agenzia delle

entrate nell'ambito dell'omonimo *network* per lo scambio di informazioni tra gli Stati U.E. in ordine a transazioni tra operatori comunitari connotate da indici di pericolosità fiscale. I risultati di questa analisi sono poi forniti ai Reparti territoriali per gli approfondimenti investigativi del caso.

Nell'ambito della collaborazione con l'Agenzia delle entrate è stato messo a disposizione della Guardia di finanza l'applicativo di Ricerca e Analisi Decisionale per l'Accertamento dei Redditi (RADAR), che contiene i dati raccolti dall'anagrafe tributaria e dagli Enti esterni nei confronti delle imprese e dei lavoratori autonomi che presentano le dichiarazioni fiscali. Tali dati sono organizzati in modo tale da consentire all'utente di acquisire in pochi secondi elenchi di contribuenti connotati da indizi di evasione specifici determinati sulla base dei criteri di ricerca impostati secondo le necessità dell'investigatore.

In prospettiva, ulteriori importanti informazioni utili per lo sviluppo delle analisi di rischio potranno essere desunte dalle comunicazioni, previste dall'articolo 21 del decreto legge n. 78 del 2010, riguardanti le operazioni rilevanti ai fini IVA d'importo non inferiore a 3.000 euro, che i soggetti passivi sono tenuti ad inoltrare telematicamente all'amministrazione finanziaria. Questa disposizione si affianca alle misure già introdotte dall'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legge n. 40 del 2010, convertito dalla legge n. 73 del 2010, che, ai fini del potenziamento della lotta alle frodi "carosello", ha previsto l'obbligo per i soggetti IVA di comunicare telematicamente all'Agenzia delle entrate tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate o ricevute, registrate o soggette a registrazione nei confronti di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in Paesi a fiscalità privilegiata, nonché con altri Paesi o per determinati settori economici o tipologie di soggetti individuati con decreto ministeriale a causa di particolari rischi di frode fiscale.

Con queste funzioni si rafforzano notevolmente le funzioni di analisi di rischio e l'*intelligence* preventiva svolta ai fini della selezione dei soggetti da inserire nei programmi annuali di verifica, giacché le nuove e più ampie informazioni messe in rete da imprese e professionisti consentiranno, mediante opportuni incroci e correlazioni, di ricostruire i volumi d'affari dei fornitori e i costi sostenuti dai clienti nella loro effettiva dimensione, nonché permetteranno di individuare le spese e i consumi di maggior consistenza fatturati a contribuenti con redditi incongrui o incapienti.

#### 10.2. *Le indagini finanziarie per via telematica.*

Selezionati i soggetti da inserire nei programmi di verifica, segue l'attività di esecuzione delle attività ispettive, che la Guardia di finanza sviluppa con metodologie flessibili e diversificate a seconda dei fenomeni e delle caratteristiche dei singoli casi.

A questo riguardo, rilevano, in particolare, le indagini finanziarie, che permettono di ricostruire l'entità dei flussi di denaro, titoli e strumenti finanziari ricollegabili all'attività economica effettivamente svolta, per intercettare i proventi dell'evasione fiscale, per individuare i responsabili delle frodi, aggredire i patrimoni degli evasori e scoprire gli effettivi beneficiari delle evasioni più consistenti. Di qui la rilevanza dell'applicativo informatico "Indagini finanziarie", che costituisce l'espressione più avanzata dell'utilizzo razionale ed efficace della tecnologia informatica, ed è un modello da mutuare ed estendere anche ad altri ambiti, in quanto capace di venire incontro tanto alle necessità di rapidità e completezza degli Organi di controllo, quanto alle esigenze di contenimento dei costi gravanti sui soggetti chiamati a

collaborare con l’Amministrazione finanziaria per la fornitura dei dati rilevanti ai fini degli accertamenti.

Sul piano più squisitamente tecnico, la connessione telematica tra gli Organi ispettivi e gli intermediari che, dal 1° settembre 2006, ha consentito di velocizzare le comunicazioni e di eliminare completamente i flussi cartacei tra i Reparti e gli intermediari finanziari, si basa: a) sul sistema di “Posta Elettronica Certificata” (P.E.C.), che garantisce ai messaggi informatici scambiati con queste modalità di avere la stessa validità giuridica delle comunicazioni recapitate con raccomandata postale; b) sulla “firma digitale”, che assicura, sia per le richieste degli Organi di controllo, sia per le risposte degli intermediari, l’identità dei mittenti e dei destinatari dei messaggi di posta elettronica.

Dal 30 ottobre 2007, inoltre, l’applicativo “Indagini finanziarie” è stato integrato con l’“Archivio dei rapporti con operatori finanziari”, contenente tutte le informazioni relative ai rapporti intrattenuti e alle operazioni effettuate dai clienti degli intermediari finanziari a partire dal 1° gennaio 2005. Attraverso tale strumento è oggi possibile individuare preventivamente gli intermediari che gestiscono o hanno gestito rapporti finanziari e/o operazioni occasionali riconducibili ai soggetti sottoposti a verifiche con una semplice interrogazione al terminale, in tempo reale, senza dover ricorrere, come avveniva in passato, all’inoltro di richieste “esplorative” verso tutti gli intermediari potenzialmente collegabili ai contribuenti ispezionati.

L’Amministrazione finanziaria è impegnata nel continuo aggiornamento e miglioramento di questo applicativo, allo scopo di rendere la piattaforma più completa e consentirne un’immediata fruibilità. A maggio 2012 erano in fase di avanzata predisposizione le procedure tecniche per mettere in linea la funzionalità di gestione delle istanze di proroga dei termini di risposta alle indagini finanziarie trasmesse dagli operatori ancora con modalità cartacee.

Le potenzialità di questo strumento investigativo sono destinate ad essere ulteriormente accresciute per effetto delle novità introdotte dal decreto legge n. 98 del 2011, che ha ampliato la platea dei destinatari delle richieste alle società e agli enti di assicurazione, con riferimento alle attività aventi natura finanziaria. Si tratta di un adeguamento normativo alla dinamica evoluzione del mercato finanziario, che offre anche prodotti assicurativi del “ramo vita” che, di fatto, sono utilizzati come modalità di impiego del risparmio alternativo alle tradizionali forme di investimento finanziario. In questo ambito rientrano anche alcune polizze vita “strutturate”, legate a indici azionari o a quote di fondi comuni di investimento, che, come rilevato dall’esperienza operativa della Guardia di finanza, possono essere anche strumentalmente utilizzate per reinvestire i proventi frutto di evasione fiscale.

Questa novità legislativa dovrebbe consentire l’acquisizione di informazioni relative a tutti quei contratti di assicurazione sulla vita, attuati attraverso piani finanziari pluriennali di investimento e forme pensionistiche complementari individuali, che in precedenza sfuggivano al flusso di informazioni cui gli organi investigativi potevano avere accesso mediante la consultazione dell’Archivio dei rapporti finanziari. Il decreto legge n. 98 ha, inoltre, esteso l’ambito oggettivo delle indagini finanziarie, per cui ora possono essere acquisite anche le informazioni riguardanti le garanzie prestate da intermediari finanziari nell’interesse dei clienti.

### 10.3. *L’immissione da parte della Guardia di finanza di dati nell’anagrafe tributaria*

I Reparti della Guardia di finanza, al termine di ogni attività di polizia tributaria, trasmettono i processi verbali di constatazione agli Uffici finanziari e immettono a sistema gli esiti dei controlli tramite la procedura del Modello Unificato di Verifica (M.U.V), che costituisce la base comune di rilevazione e di sintesi di tutti i servizi in materia d'imposte sui redditi, IVA e IRAP svolti dalla stessa Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate.

Il coordinamento delle attività ispettive viene quindi realizzato attraverso questa piattaforma che registra le comunicazioni di avvio, sospensione, ripresa e conclusione di ogni controllo, evitando così possibili sovrapposizioni o reiterazioni d'interventi. Il M.U.V. è anche utilizzato in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 7 del decreto legge n. 70 del 2011, al fine di consentire alle Amministrazioni interessate di programmare e coordinare gli accessi in materia fiscale e contributiva, così da evitare duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività di controllo nei confronti delle piccole e medie imprese.

La procedura consente altresì di tracciare il recepimento dei verbali delle verifiche eseguite dalla Guardia di finanza nei successivi atti di accertamento degli Uffici, in un'ottica unitaria di efficienza di filiera che parte dall'ispezione, si sviluppa nell'accertamento e si chiude con la riscossione.

Negli ultimi anni, infine, il M.U.V. è stato ulteriormente affinato per consentire ai Reparti della Guardia di finanza di effettuare telematicamente l'invio di segnalazioni qualificate, utilizzabili per avviare eventualmente ulteriori attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate, non solo nei confronti di soggetti titolari di partita IVA, ma anche di persone fisiche assoggettabili ad accertamento sintetico ai sensi dell'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973.

#### *10.4. L'azione di contrasto all'evasione fiscale.*

Al fine di meglio comprendere l'importanza che riveste, nel contrasto all'evasione fiscale, la possibilità, da un lato, di poter disporre di banche dati dell'anagrafe tributaria complete e soprattutto aggiornate, e, dall'altro, di poter incrociare tali informazioni e notizie con le risultanze di altre piattaforme informatiche in uso, la Commissione ritiene utile riportare alcuni dati relativi ai risultati di questa azione condotti dalla Guardia di finanza.

Così nel 2010 sono state recuperate a tassazione basi imponibili nascoste al Fisco per un valore superiore a 49 miliardi di euro ai fini delle imposte dirette e pari a circa 6,5 miliardi ai fini IVA.

L'andamento del 2011 è stato sicuramente positivo, dal momento che nel periodo gennaio – ottobre, i Reparti del Corpo hanno mosso rilievi per oltre 43,5 miliardi di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte dirette e constatato violazioni all'IVA per più di 7 miliardi.

Questi risultati sono ancora più apprezzabili se considerati alla luce anche di questi dati: a) nel quadriennio 2007/2010, circa il 92% dei rilievi formulati dai Reparti della Guardia di finanza sono stati recepiti dall'Agenzia delle entrate; nei primi nove mesi del 2011, la percentuale è salita al 96%. La quasi totalità dei verbali si traduce, quindi, in atti di accertamento; b) nel triennio 2008/2010, un intervento ispettivo su dieci è stato oggetto di adesione ai verbali di constatazione, ai sensi dell'articolo 5-bis del D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, per basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi pari, rispettivamente, a 213 milioni di euro nel 2008, oltre 271 milioni nel 2009 e 1,9

miliardi nel 2010. Sono state versate le imposte e le corrispondenti sanzioni sulla base dei soli atti della Guardia di finanza, senza quindi necessità di ulteriore attività istruttoria dell’Agenzia delle entrate; c) la maggiore imposta accertata dall’Agenzia delle entrate, collegata ai processi verbali di constatazione redatti dalla Guardia di finanza, è progressivamente aumentata, passando da 5,8 miliardi di euro nel 2007, a 9,4 miliardi nel 2008, 13,2 miliardi nel 2009 e 12,8 miliardi nel 2010; d) sono altresì aumentati gli importi riscossi a seguito di attività ispettive svolte dal Corpo, che hanno registrato rispetto all’anno precedente un incremento del 28,5% nel 2008, del 19,4% nel 2009 e del 105,5% nel 2010.

Inoltre, nell’ambito dell’azione che la Guardia di finanza svolge a contrasto dell’evasione fiscale rientrano anche gli interventi volti a supportare l’attività di riscossione dell’intera Amministrazione finanziaria.

Particolarmente proficua è in tal senso la collaborazione con Equitalia, che ha permesso nel 2010 il pignoramento di beni per circa 430 milioni di euro nei confronti di imprese e lavoratori autonomi iscritti a ruolo per debiti superiori a 25.000 euro.

Nel 2012 con la direttiva annuale del Ministro dell’economia e delle finanze sono state emanate disposizioni tese a consolidare il dispositivo di contrasto ai fenomeni di evasione più gravi e pericolosi, mediante il ricorso ad un modello di intervento operativo più flessibile ed elastico, funzionale a liberare risorse da destinare all’intensificazione delle investigazioni e degli interventi contro l’economia sommersa, le frodi e l’evasione internazionale, oltre che all’ulteriore generale innalzamento del livello qualitativo della lotta all’evasione fiscale.

Nel contrasto dell’evasione fiscale la Guardia di finanza non si limita a scoprire le basi imponibili sottratte a tassazione, ma tenta di individuare tutti gli altri illeciti economico-finanziari che a queste sono connessi, come, ad esempio, il riciclaggio dei proventi da evasione, l’emissione di fatture false per beneficiare indebitamente di fondi pubblici, l’illecito trasferimento di capitali all’estero o la commissione di reati di borsa. Si tratta di comportamenti illeciti particolarmente gravi, pervasivi e insidiosi, basati su una falsa rappresentazione della realtà, resa apparentemente regolare attraverso la predisposizione di scritture contabili formalmente ineccepibili, la stipula di atti negoziali *ad hoc*, l’utilizzo di contratti derivati appositamente costruiti “a tavolino” da “ingegneri finanziari” ovvero l’esecuzione di operazioni di pianificazione fiscale internazionale o di ristrutturazione societaria, che in realtà mascherano veri e propri meccanismi fraudolenti.

Questi fenomeni non possono essere scoperti mediante il mero esame della contabilità, ancorché attento e approfondito, ma solo attraverso l’esecuzione di complesse indagini di polizia giudiziaria, che consentano anche la ricostruzione dei flussi finanziari. A questo scopo, un efficiente sistema di banche dati economico-finanziarie riveste un ruolo cruciale per lo svolgimento delle indagini, trattandosi di fenomeni che, come nel caso dell’economia sommersa, delle frodi IVA e dell’evasione fiscale internazionale, richiedono per essere contrastati necessariamente un approccio globale.

La Guardia di finanza, inoltre, ai sensi dell’articolo 33 del D.P.R. n. 600 del 1973 e dell’articolo 63 del D.P.R. n. 633 del 1972, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell’esercizio dei poteri di polizia giudiziaria.

In questo ruolo la Guardia di finanza valorizza, in maniera sistematica, ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia

giudiziaria, degli approfondimenti delle segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali, delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di attività ispettive o di vigilanza e di quelle inoltrate dai Comuni, Province, Regioni e altri Enti, anche in attuazione di eventuali protocolli d'intesa.

Nei soli primi dieci mesi del 2011, una verifica su sei si è basata su elementi informativi acquisiti in settori diversi da quello tributario, consentendo l'individuazione di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi per 13,5 miliardi di euro e di IVA evasa per oltre 2 miliardi.

Qualità degli interventi e trasversalità sono, quindi, i fattori chiave di successo nel contrasto ai fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'evasione internazionale, le frodi IVA e l'economia sommersa.

Da un monitoraggio degli esiti delle verifiche concluse, con riferimento al 2010, è emerso che la metà degli interventi ispettivi complessivamente eseguiti, anche mediante lo sviluppo ai fini fiscali di indagini di polizia giudiziaria su frodi e altri illeciti economico-finanziari, ha riguardato i fenomeni evasivi più gravi e pericolosi, permettendo di conseguire il 70% dei risultati in materia di imposte sui redditi e l'85% di quelli in materia di IVA.

Da questa analisi consegue che il miglioramento dell'efficacia dell'azione del Corpo e, quindi, l'aumento dei risultati e delle basi imponibili da recuperare a tassazione, non può prescindere da una ulteriore intensificazione delle investigazioni a contrasto dei suddetti fenomeni evasivi più pericolosi, mediante l'ulteriore innalzamento del livello qualitativo degli interventi.

Per questo motivo, nelle linee guida per l'azione di contrasto all'evasione fiscale per il 2011, la Guardia di finanza ha concentrato ancor di più gli sforzi operativi sul contrasto ai fenomeni dell'economia sommersa, delle frodi IVA e dell'evasione fiscale internazionale, valorizzando sempre più le informazioni acquisite tramite le banche dati a disposizione.

## 11. GLI ENTI LOCALI E LE BANCHE DATI DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

### 11.1. *Le modalità di accesso degli enti locali ai dati dell'anagrafe tributaria*

La condivisione con gli enti territoriali delle banche dati che compongono il sistema informativo della fiscalità, come emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, non è di per sé sufficiente a garantire a Regioni ed enti locali l'effettiva capacità di gestire e governare i tributi di propria competenza, se non interviene un miglioramento della qualità dei dati immessi e se non si impiegano adeguate risorse nella formazione del personale, ferma restando la necessità di una gestione accentratata e l'adozione di criteri *standard* per la gestione di tutte le banche dati in materia tributaria e non solo di quelle che compongono il Sistema Informativo della Fiscalità.

Come già evidenziato, sono da tempo disponibili diversi strumenti informatici per consentire agli enti locali di poter accedere all'anagrafe tributaria.

Tra questi va in primo luogo segnalato il SIATEL (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali), che consente a Regioni e Comuni l'accesso puntuale alla situazione fiscale e reddituale, sulla base delle informazioni contenute nell'anagrafe tributaria, di un singolo soggetto residente nel territorio di competenza.

È inoltre prevista la fornitura massiva dei dati delle dichiarazioni annuali dei redditi, che sono resi disponibili a Regioni e Comuni dall'Agenzia delle entrate per i soggetti con domicilio fiscale o sede legale nel territorio di competenza dell'ente locale cui sono forniti.

Infine, con il sistema di interscambio SISTER (Sistema Interscambio Territorio) si consente ai Comuni di acquisire periodicamente dall'Agenzia del territorio i dati sugli immobili presenti sul loro territorio.

Nonostante queste possibilità di accesso al patrimonio di dati dell'anagrafe tributaria siano attive da qualche anno, si è rilevato che un elevato numero di enti territoriali (in prevalenza i Comuni più piccoli, ma anche alcuni enti di maggiore dimensione) non utilizza le informazioni rese disponibili o comunque non è in grado di utilizzarle in tutte le loro potenzialità, anche perché molti enti non dispongono né delle risorse finanziarie per sviluppare proprie soluzioni informatiche per l'elaborazione dei dati tributari acquisiti, né delle professionalità adeguate per gestire e governare i tributi di propria competenza.

Inoltre, attesa la carenza di risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, la spesa per l'informatica nei Comuni, proprio per ragioni di costo, è di preferenza indirizzata all'acquisto di pacchetti applicativi *standard*, che consentono la gestione dei tributi di competenza. Si tratta, però, di programmi meno costosi di quelli sviluppati *ad hoc* che, sebbene più costosi, potrebbero però consentire di meglio elaborare i dati forniti dalle Agenzie fiscali.

La Commissione, sulla base degli elementi acquisiti nelle audizioni svolte, ritiene che sarebbe opportuno individuare e diffondere, secondo i diversi livelli di esigenze esistenti, soluzioni, servizi e applicazioni per la gestione di dati e informazioni, dal momento che il mero accesso e la condivisione dei dati presenti nell'anagrafe tributaria non sembra sufficiente a garantire agli enti locali il pieno controllo sulla gestione dei tributi di propria competenza.

L'Amministrazione centrale potrebbe dunque fornire le conoscenze e le competenze maturate nella gestione delle funzioni fiscali attraverso il supporto del Sistema Informativo della Fiscalità.

La realizzazione di soluzioni, servizi, applicazioni differenziate a seconda dei livelli di esigenze, oltre a capitalizzare i consistenti investimenti effettuati nel tempo a livello centrale, consentirebbe di risolvere anche parte delle criticità che attualmente caratterizzano la gestione dei tributi presso gli enti territoriali, connesse, in particolare, alla carenza di omogeneità e standardizzazione dei dati, con particolare riguardo a quelli relativi alle riscossioni dei tributi locali.

#### *11.2. L'implementazione del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati riferiti alla gestione dei tributi territoriali*

Un'altra esigenza importante è quella di implementare il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati più significativi che si originano nella gestione fiscale delle realtà territoriali, dando vita, a regime, ad un effettivo scambio bidirezionale.

Il Dipartimento delle finanze già da tempo ha avviato un progetto per l'integrazione della banca dati MAGISTER (Monitoraggio e Analisi del Gettito Italiano Statistico Territoriale ed Erariale) per il monitoraggio e l'analisi del gettito italiano statistico territoriale ed erariale, con le informazioni relative alla riscossione dei tributi territoriali.

Sulla base di un decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 dicembre 2008 sono state acquisite nel 2009 le informazioni relative alle riscossioni ICI ed ISCOP in formato elettronico.

L'acquisizione del contenuto informativo dei dati sulla riscossione ha richiesto un'attenta attività di validazione, con specifici trattamenti informatici finalizzati alla pulizia del dato e al recupero degli errori rilevati. Sono stati realizzati incroci tra i dati raccolti, le dichiarazioni dei redditi e i rendiconti consuntivi dei comuni con lo scopo di ricostruire la coerenza delle informazioni contenute nelle diverse banche dati.

Questi trattamenti hanno determinato un miglioramento della qualità dei dati, in corso di ulteriore perfezionamento.

Le informazioni sono state raccolte in un'apposita banca dati delle riscossioni IMU che, grazie ai servizi offerti da una specifica applicazione di monitoraggio, sono rielaborate da un punto di vista statistico, così da ottenere la produzione di *report*, tabelle e grafici per ogni livello di aggregazione territoriale.

Questo nuovo canale di colloquio tra amministrazione centrale e comuni (trasmissione in via telematica) contribuisce a rafforzare e sviluppare l'interscambio informativo con gli enti territoriali.

#### *11.3. Condivisione con le Regioni e gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi*

I servizi a supporto della gestione dei tributi devono integrare e migliorare la qualità dei dati nelle funzioni di “identificazione” dei soggetti d’imposta e delle basi imponibili, nonché di allineamento e conciliazione delle basi informative disponibili.

Le funzioni di tipo identificativo sono già disponibili nei Sistemi Informativi degli enti territoriali con interrogazione in modalità puntuale e con la trasmissione di archivi in modalità massiva.

Si tratta di avviare, in modo sistematico, la modalità interattiva e cooperativa da sistema a sistema. In pratica, ogni qualvolta un documento (ad esempio, dichiarazione, bollettino di pagamento, avviso di accertamento) viene elaborato da un Sistema

Informativo dell'ente territoriale dovrebbe poter essere eseguita in linea un'operazione di accesso all'anagrafe tributaria, intesa come sistema unitario, per verificare la validità dei codici fiscali indicati, per associare in modo corretto i dati anagrafici al soggetto cui si riferiscono, per controllare la validità di un identificativo immobiliare ed altro ancora.

Funzionalità di questo tipo sono fondamentali per integrare la gestione delle imposte locali con quelle erariali, soprattutto se compartecipate, e per avere dei sistemi dati omogenei.

La non corretta identificazione dei soggetti d'imposta e delle basi imponibili ha ripercussioni negative sulla gestione dei tributi e sulla qualità dei dati, tanto al centro quanto in periferia, origina disservizi con conseguente aggravio dei costi e perdita d'immagine per l'Amministrazione, in particolare quando questi interessano la relazione tra fisco e contribuente.

I servizi identificativi di base potrebbero, a loro volta, essere articolati in sottoservizi accessibili, su richiesta, dal servizio principale, al fine di consentire la personalizzazione, attraverso opportuni accordi, delle informazioni da rendere disponibili alle diverse tipologie di enti territoriali, prescindendo dal sottosistema informativo cui appartengono i dati. In tal caso, è però indispensabile creare un efficace sistema che garantisca l'effettivo flusso bidirezionale dell'informazione.

L'anagrafe tributaria, sulla base dell'esperienza maturata negli incroci automatici e attraverso le informazioni contenute nelle proprie banche dati, può offrire ai Sistemi Informativi degli enti territoriali una serie di servizi via rete anche per l'allineamento dei dati sulla fiscalità, utili sia all'ordinaria attività di gestione delle imposte, sia all'attività di accertamento.

Questi servizi offrirebbero la possibilità di confrontare, allineare e integrare contemporaneamente i dati posseduti dall'Agenzia delle entrate, dall'Agenzia del territorio e dall'Agenzia delle dogane con quelli posseduti dagli enti territoriali.

Da ultimo, l'anagrafe tributaria dovrebbe poter rendere disponibile ad ogni ente territoriale una specifica banca dati integrata per migliorare l'azione di controllo e per effettuare indagini e analisi di qualsiasi tipo sulla platea dei contribuenti di competenza.

#### 11.3.1. Gli strumenti a supporto del governo dei tributi

Gli enti territoriali, al fine di poter gestire al meglio i tributi propri, devono poter disporre di informazioni e di strumenti conoscitivi per indirizzare e monitorare il loro sistema delle entrate e possedere un quadro di riferimento approfondito della propria realtà economica, al fine prevedere e pianificare le entrate future e valutare, attraverso informazioni attendibili, l'impatto di eventuali manovre di politica fiscale.

Utilizzando le informazioni presenti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria possono essere sviluppati strumenti di supporto alle decisioni per il controllo e il governo delle entrate, da rendere disponibili in rete ai Sistemi Informativi degli enti territoriali.

La progettazione di questi servizi di natura statistica utilizza la consolidata esperienza metodologica e di analisi accumulata dall'amministrazione finanziaria nelle attività di supporto al Governo e al Parlamento per il monitoraggio e il controllo delle entrate erariali.

Il Dipartimento delle finanze, utilizzando la raccolta dei dati IMU/ISCOP, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, ha avviato il progetto per la creazione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare, che integra con i dati

dell'anagrafe tributaria le informazioni già disponibili relative alla tassazione degli immobili e ai dati del catasto, riutilizzando alcune delle attività svolte in collaborazione con l'Agenzia del territorio nell'ambito del progetto "Analisi del Patrimonio Immobiliare".

È stata, inoltre, sviluppata una modalità interattiva e cooperativa con i Comuni per la trasmissione di dati puntuali, in via telematica, al fine di creare uno strumento di analisi dei dati che fornisca una mappatura a livello comunale di tutte le imposte gravanti sugli immobili (sia erariali sia locali). E' così possibile monitorare le principali grandezze fiscali e reddituali dell'imposizione su terreni e fabbricati presenti sul territorio nazionale, così da poter disporre di elementi conoscitivi sui comportamenti dei contribuenti, associando a ciascun soggetto il suo profilo reddituale, fiscale e patrimoniale. La disponibilità dei dati analitici associati al singolo contribuente consente di ottenere, attraverso opportune aggregazioni di soggetti omogenei per tipologia, profilo reddituale o settore di attività economica, un quadro dettagliato del tessuto economico e sociale del territorio in esame.

L'elaborazione di queste informazioni può essere di supporto per valutare le politiche fiscali dell'ente territoriale e per svolgere la stessa analisi a livello nazionale. Più rilevante ancora è anche la possibilità di confrontare queste analisi fornendo il posizionamento del Comune rispetto ad un insieme di Comuni simili.

Per la realizzazione di questo progetto, di particolare complessità è stata l'attività che ha portato all'integrazione dei dati riferiti all'insieme delle imposte sugli immobili, che nel vigente sistema tributario italiano sono soggetti ad imposte o tasse erariali che hanno come presupposto: il reddito prodotto, il trasferimento di diritti reali, l'uso in abitazione o l'occupazione, mentre a livello locale gravano sugli immobili un'imposta patrimoniale, l'IMU e una tassa sull'uso o l'occupazione (TARSU/TIA).

Le imposte sugli immobili generano complessivamente un gettito pari a circa quarantuno miliardi di euro, di cui circa il 49% è rappresentato dall'IMU.

Circa il 97% del gettito complessivo da imposizione sugli immobili è prodotto da pochi tributi: IMU, IRPEF, IVA, Imposta di registro, TARSU o TIA, Imposta ipotecaria e catastale e imposte sul consumo di energia elettrica.

Con riferimento alle imposte erariali, le banche dati del SIF contengono tutti gli elementi utili per calcolare il concorso di ogni tributo al gettito complessivo. Tuttavia, per determinarne la distribuzione sul territorio e per calcolarne la quota di imposta da attribuire al singolo immobile o al singolo soggetto, in alcuni casi è stato necessario fare delle assunzioni ed eseguire delle specifiche elaborazioni sui dati. Questa attività sia per una questione di carattere metodologico (uniformità di metodo di imputazione statistica dei dati), sia per la completezza dei dati disponibili, può essere svolta in modo efficace a livello centrale (ad esempio, il calcolo della quota di IRPEF da attribuire al reddito degli immobili, trattandosi di un'imposta applicata in modo indistinto sull'insieme dei redditi prodotti da un soggetto, è stata oggetto di uno specifico calcolo). Anche con riferimento all'imposta di registro è stato necessario un lavoro di preparazione dei dati da parte del Dipartimento delle finanze per una corretta imputazione del gettito a ciascun comune solo nel caso di atti sulla cessione di immobili.

Per quanto attiene agli atti di compravendita degli immobili, il mero esame dei versamenti non permette l'imputazione al singolo Comune di competenza in quanto nei versamenti risulta solo la provincia in cui è stato eseguito il pagamento. Per ricondurli al Comune di effettiva competenza (rispetto all'ubicazione dell'immobile) è stato necessario incrociare il dato del versamento con quello contenuto nel modello per la

registrazione che contiene ogni dettaglio relativo all’immobile oggetto dell’operazione di trasferimento del diritto reale.

Nel caso della registrazione dei contratti di locazione (18% dell’imposta totale), non essendo disponibile il dato del Comune in cui è ubicato l’immobile locato, è stato necessario ripartire il gettito con metodi statistici.

Circa i tributi locali sugli immobili, l’analisi dei dati ad essi riferiti presenta maggiori criticità rispetto alla disponibilità di informazioni sul gettito, sia per quanto riguarda i dati analitici (riferiti alle singole operazioni di pagamento del tributo), sia per i dati aggregati al livello dell’ente territoriale competente (ad esempio, certificati di bilancio o attestazioni di gettito).

A questo proposito, la Commissione evidenzia che le difficoltà nel monitoraggio delle entrate tributarie degli enti locali possono essere superate solo prevedendo che ogni operazione di riscossione di un tributo regionale o locale sia trasmessa e registrata nelle banche dati dell’anagrafe tributaria, dal momento che ciò consentirebbe di associare il dato del pagamento di ogni tributo al profilo reddituale del soggetto passivo e permetterebbe di ottenere un quadro organico del tessuto fiscale, economico e sociale ad ogni livello territoriale.

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto prevedendo che il pagamento dell’IMU debba avvenire con il modello F24.

Un altro pilastro della fiscalità locale è rappresentato dalla TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e dalla TIA (Tariffa di igiene ambientale). Con riferimento a questi tributi, non solo l’amministrazione centrale non dispone dei dati puntuali, ma non dispone neanche delle informazioni necessarie per pervenire ad una stima attendibile del gettito comunale e quindi nazionale.

L’unica fonte informativa disponibile sul gettito prodotto da questi tributi sono, infatti, i dati indicati nei certificati consuntivi del conto di bilancio dei Comuni. Circa la TIA, gli importi incassati sono presenti quasi esclusivamente nei bilanci di quei Comuni che provvedono direttamente alla riscossione della tariffa, mentre per quelli che hanno affidato la riscossione della tariffa all’azienda incaricata di svolgere il servizio, il dato di gettito spesso non è rilevabile né dal bilancio del Comune né da quello dell’azienda municipalizzata.

La Commissione ritiene che sia necessario integrare quanto prima nel sistema dell’anagrafe tributaria anche i dati puntuali relativi a questi tributi.

Nel corso dell’indagine conoscitiva è anche evidenziata la necessità di proseguire decisamente nelle attività diretta a migliorare la qualità delle banche dati del catasto e delle conservatorie (Agenzia del territorio) e ha confermato che molte delle difficoltà che si incontrano nella rilevazione e nella qualità dei dati dipendono in modo cruciale dai metodi utilizzati per il versamento delle imposte. Occorre, dunque, razionalizzare le modalità di riscossione dei tributi locali e spostarsi verso una utilizzazione massiva di mezzi di versamento, analoghi al modello F24, che permettano la completa tracciabilità del soggetto e degli importi pagati ed una loro trasmissione al sistema informativo centrale dello Stato da parte di tutti i soggetti autorizzati a ricevere i pagamenti degli enti impositori, ivi inclusi le tesorerie degli enti medesimi. Solo risolvendo i problemi alla radice è possibile organizzare un sistema interattivo della fiscalità efficiente e funzionale.

Gli strumenti di analisi sviluppati dal Dipartimento delle finanze sembrano utili anche ad indirizzare in modo più efficace l’attività di contrasto all’evasione fiscale e a massimizzarne i vantaggi. A tal fine, è necessario raccordare tutte le informazioni

disponibili con l'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate, così da poter procedere ad una razionalizzazione del sistema informativo e delle relazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, con l'obiettivo di condividere tra i vari livelli di governo il modello organizzativo, le linee complessive per l'integrazione e la cooperazione nel sistema della fiscalità e, quindi, ruoli, compiti e responsabilità nelle scelte e nella loro attuazione. In questo modello organizzativo, l'anagrafe tributaria mette a disposizione delle autonomie locali funzioni e servizi (sia come patrimonio tecnologico, sia come patrimonio di conoscenze tecniche ed organizzative) per supportare le politiche finanziarie degli enti stessi.

La concreta articolazione dei servizi e delle soluzioni che si potranno fornire tramite l'anagrafe tributaria deve essere correlata ai livelli di competenze e funzioni che sono svolte dagli enti territoriali.

Come già evidenziato, la Commissione non ritiene che possa essere sufficiente un mero accesso ai dati dell'anagrafe tributaria da parte degli enti, dal momento che tali dati possono essere utilizzati solo attraverso specifiche soluzioni e applicazioni informatiche che essi dovrebbero sviluppare autonomamente e a proprie spese con conseguente incremento della spesa pubblica e disomogeneità del sistema. Sembra, pertanto, preferibile la realizzazione a livello centrale di servizi e soluzioni omogenee da rendere disponibili, secondo le necessità, a tutti gli enti interessati. Ciò consentirebbe di contenere i costi, di disporre da parte di tutti dei medesimi strumenti operativi per le politiche e la gestione della fiscalità, di assicurare da parte dello Stato centrale il presidio e l'integrazione della fiscalità nel suo complesso anche ai fini delle politiche statali. La concreta operatività e attuazione di un modello così complesso va demandata ad appositi tavoli tecnici nell'ambito dei quali dovranno essere studiate, progettate, sperimentate, sviluppate e monitorate nel tempo le soluzioni da adottare per assicurare che si producano gli effetti desiderati.

Occorre pertanto: a) l'emanazione di regole omogenee e di generalizzata attuazione da parte di tutti gli attori coinvolti; b) la definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun attore; c) il costante monitoraggio e controllo dei flussi di informazione; d) la condivisione degli strumenti.

Parallelamente occorre anche procedere: a) ad una semplificazione degli adempimenti da parte del cittadino contribuente; b) ad una maggiore consapevolezza nelle scelte di politica fiscale ai vari livelli di governo che può essere di ausilio al processo di armonizzazione e omogeneizzazione dei dati contabili per la predisposizione dei bilanci pubblici; c) ad una confrontabilità e replicabilità dei micro-modelli organizzativi; d) ad una più corretta ripartizione dei compiti, con riduzione delle sovrapposizioni organizzative e ad una razionalizzazione della spesa sia per investimenti informatici, che per risorse umane e strumentali.

Una volta definito e condiviso il modello organizzativo, è stata quindi avviata la fase di attuazione più specificatamente tecnica intesa come vero e proprio progetto di “cooperazione informatica” tra anagrafe tributaria e Sistemi Informativi degli enti territoriali, al fine di integrare in una piattaforma tecnologica unitaria l'operatività dei diversi attori del decentramento amministrativo e fiscale, ed evitare così che l'autonomia delle diverse strutture tecniche porti ciascun sistema informativo ad avvalersi di tecnologie proprie senza tener conto dell'“interoperabilità”.

In questo contesto si inseriscono, come già rilevato, le azioni già intraprese dal Dipartimento delle finanze nell'ambito della interoperabilità e sviluppate in coerenza con quanto previsto per il Sistema Pubblico di Connattività “SPC”, di cui al codice

dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82 del 2005). Le azioni svolte finora hanno conseguito l'adesione da parte dei sottosistemi dell'anagrafe tributaria per l'individuazione di servizi da erogare secondo le regole del Sistema Pubblico di Connattività e favorito lo sviluppo delle capacità di gestione autonoma degli enti, secondo il principio di cui all'articolo 2, lett.a), della legge delega n. 42 del 2009.

L'interoperabilità e la cooperazione attraverso il Sistema Pubblico di Connattività garantiscono processi coordinati e armonizzati di trattamento dei dati tra i differenti Sistemi informativi, basati su accordi relativi allo scambio di funzionalità.

Il modello di riferimento è un'architettura di servizi basata su tecnologie *Web Service*, che stabilisce relazioni di servizio tra i sistemi partecipanti alla cooperazione con notevoli vantaggi quali, ad esempio, interfacce che rendono possibile lo scambio, salvaguardando qualità e sicurezza. Un'altra soluzione può consistere in scelte implementative indipendenti per le funzionalità applicative e per le funzionalità infrastrutturali dei sistemi cooperanti, in aderenza alle esigenze di autonomia gestionale dei sistemi informativi e di rispetto delle necessità di economia e controllo della spesa pubblica.

L'accuratezza e completezza dei dati sono essenziali per l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa anche degli enti territoriali. Per questo, grande attenzione è stata dedicata dal Dipartimento delle finanze alle tematiche della qualità dei dati, svolgendo un'attività di rilevazione del livello di qualità di alcuni dati essenziali secondo criteri e parametri internazionali definiti dalla norma ISO/IEC 25012, al fine di realizzare: a) una visione del dato nel suo contesto attraverso schemi concettuali ad alto livello; b) la costruzione del Glossario e del *Repository* con gli schemi concettuali approvati da tutte le strutture organizzative.

Per il prossimo futuro, le attività previste renderanno possibile la piena disponibilità del *Repository* degli schemi concettuali del Sistema Informativo della Fiscalità e del dizionario dei dati, la vista integrata dei dati attraverso il *mapping* tra gli schemi concettuali e le basi dati fisiche e l'individuazione e standardizzazione dei formati di interscambio dei dati con particolare attenzione alla completezza, attualità e coerenza.

Con lo sviluppo della cooperazione applicativa, assumono una particolare importanza le tematiche della sicurezza dei dati, dal momento che il patrimonio gestito riveste un grande valore strategico per il Paese. Da tempo, l'anagrafe tributaria si è dotata di un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni basato su norme e direttive della legislazione italiana e conforme agli *standard* di pertinenza utilizzati in ambito internazionale. In questo contesto nel prossimo biennio sarà avviata l'unificazione dei criteri di accesso, sarà formalizzata una politica di sicurezza per le identità federate, uniforme e condivisa per l'intero Sistema della Fiscalità con la separazione di ruoli e responsabilità per gli utenti interni ed esterni (enti territoriali) da condividere con il mondo delle Autonomie e delle altre amministrazioni centrali.

In questo modo, si potrà fare riferimento ad una infrastruttura informatica comune e condivisa attraverso cui applicazioni, appartenenti a sistemi diversi, scambiano in sicurezza dati per la gestione del fisco.

Nella piattaforma saranno accessibili funzioni automatiche elementari che potranno essere richiamate, combinate e riusate attraverso la rete per gestire un determinato processo operativo.

Dal punto di vista tecnico, questi servizi saranno caratterizzati dal fatto di essere svincolati dalle architetture e dai singoli ambienti operativi, ma logicamente integrabili con questi.

Lo sviluppo e la gestione di questo sviluppo del sistema informativo richiede una convinta e forte adesione degli enti territoriali che in questi anni, invece, hanno tentato in taluni casi, con investimenti di proprie risorse, percorsi autonomi, non sempre riuscendo a conseguire i risultati desiderati, nell'assenza di un approccio strutturato e di una regia complessiva su questi temi anche da parte dell'Amministrazione centrale.

Solo così è, infatti, possibile passare dall'attuale situazione, frammentaria e non ancora totalmente integrata ad un “sistema informativo allargato della fiscalità” dove i diversi attori del decentramento amministrativo e fiscale condividono un sistema fatto di “soggetti” ed “oggetti”, al quale gli enti territoriali riferiscono in base alla realtà territoriale che rappresentano.

In un'ottica federata, per i “soggetti” e gli “oggetti” all'interno del sistema allargato potranno essere assicurati, per quel che riguarda la componente territoriale: a) l'armonizzazione e l'omogeneizzazione di applicazioni di norme; b) trasparenza e garanzia per il cittadino, che potrà più agevolmente apprezzare il grado di efficacia e di efficienza dell'amministrazione locale e i vantaggi di una semplificazione normativa; c) una significativa riduzione dei costi; d) la disponibilità di un patrimonio informativo con livelli di qualità omogenei e armonizzati per tutte le amministrazioni locali.

Con riferimento all'Amministrazione centrale, attraverso lo sviluppo di questo sistema sarà possibile ottenere. a) una visione globale e coerente con la realtà rappresentata da parte delle amministrazioni centrali; b) una razionalizzazione dei servizi erogati in modo uniforme con la perfetta conoscenza di regole comuni; c) l'adozione di criteri di sicurezza uniformi di utilizzo delle informazioni a garanzia dei diritti del cittadino e della normativa vigente.

Tutto ciò dovrebbe assicurare una maggiore fiducia del cittadino verso le istituzioni attraverso la creazione di ambienti “*trust*”. Parte delle informazioni gestite nel “sistema informativo allargato della fiscalità” potranno, infine, confluire nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 13 della legge n.196 del 2009, secondo le regole che saranno fissate nei relativi decreti attuativi.

## 12. L'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

### 12.1 *Il quadro normativo*

Le attività di accertamento e di riscossione dei tributi locali sono disciplinate da una pluralità di fonti normative, caratterizzate da notevole grado di complessità: talora, poi, nel breve volgere del tempo, si è assistito a capovolgimenti di impostazione che sono andati a nocimento di un'attività così fondamentale per l'andamento ordinato della gestione degli enti locali.

L'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevede alla lett. b) del comma 5, che gli enti locali, possono, oltre che gestire direttamente o in forma associata le attività di accertamento e riscossione delle proprie entrate tributarie, affidare - anche disgiuntamente - agli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, subordinatamente a determinati requisiti; alle società a capitale interamente pubblico, di cui all' articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione e a determinate condizioni; ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1. La previsione di cui al punto 4 del comma in questione, relativa alle società miste di cui all' articolo 113, comma 5, lett. b) del citato testo unico, è stata abrogata dalla lett. a) del comma 1 dell'art. 12, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

L'articolo 53 del decreto ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'albo dei soggetti privati abilitati a effettuare attività di accertamento dei tributi e di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni. Le domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza dalla gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui è prevista la rappresentanza di ANCI e UPI.

La definizione delle condizioni per l'iscrizione all'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, e l'emanazione delle disposizioni dirette alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo, nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione sono demandati dalla legge ad appositi decreti del Ministro per l'economia e le finanze. Con il decreto 9 marzo 2000, n. 89 è stato emanato il regolamento recante norme sulla commissione per la gestione dell'albo dei soggetti iscritti nell'albo in questione, mentre con il decreto 11 settembre 2000, n. 289 è stato emanato il regolamento relativo all'albo.

Ai sensi dell'articolo 16 del decreto 289 sono demandati al Dipartimento delle finanze i poteri istruttori e di vigilanza per consentire alla commissione la valutazione dei requisiti per l'iscrizione nell'albo nonché l'adozione dei provvedimenti sulla gestione dell'albo. Tali poteri non si estendono a un controllo sulla gestione del servizio da parte dei concessionari che si avrebbe solo in via successiva qualora Dipartimento o Commissione vengano a conoscenza di eventuali anomalie o irregolarità con esposti o segnalazioni. L'attivazione del controllo da parte del Dipartimento dipende dunque dalla tempestività della denuncia di irregolarità, come accaduto nel caso della società Gema che ha portato alla sospensione della società, quando però il danno si era ormai verificato.

A seguito della vicenda che ha visto coinvolta la società Tributi Italia SpA – più oltre richiamata - l’articolo 3, comma 3, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, ha disposto che i regolamenti emanati in attuazione dell’articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997 fossero aggiornati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge. I requisiti per l’iscrizione all’albo, in particolare quelli tecnico-finanziari, di onorabilità, professionalità e di assenza di cause di incompatibilità, avrebbero dovuto essere graduati in funzione delle dimensioni e della natura, pubblica o privata, del soggetto che chiede l’iscrizione, del numero degli enti locali per conto dei quali il medesimo soggetto, singolarmente ovvero in gruppo di imprese, svolge le funzioni di accertamento e riscossione, nonché dell’eventuale sospensione, cancellazione o decadenza dall’albo in precedenza disposta nei riguardi di tale soggetto. Il medesimo decreto legislativo prevedeva che gli amministratori delle società ammesse, secondo le disposizioni di cui al presente comma, alle procedure di cui al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 - concernente le misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza - non potessero esercitare le funzioni di amministratore e di revisore di società di riscossione di tributi per un periodo di dieci anni.

Diverse modifiche del sistema di riscossione delle entrate degli enti locali fino all’approvazione dell’articolo 3 del disegno di legge di delega fiscale hanno comportato tuttavia un allungamento dell’*iter* istruttorio del regolamento di revisione dell’albo di cui all’articolo 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997 che pertanto non è stato ancora emanato.

L’articolo 3 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ai commi 25 e 25bis, ha previsto che “fino al 31 dicembre 2010, in mancanza di trasferimento effettuato ai sensi del comma 24 - ovvero il trasferimento ad altre società del ramo d’azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all’articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997 - e di diversa determinazione dell’ente creditore, le attività di cui allo stesso comma 24, sono gestite” da Equitalia SpA o dalle società dalla stessa partecipate, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica. Tali società “possono svolgere l’attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica e dal 1° gennaio 2011. Le altre attività di cui al comma 4, lettera b), numero 1, relativamente agli enti pubblici territoriali, possono essere svolte da Equitalia SpA o dalle società dalla stessa partecipate a decorrere dal 1° gennaio 2011, e nel rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica”.

Il termine del 31 dicembre 2010 è stato oggetto di varie proroghe, inizialmente fino al 31 marzo 2011, poi al 31 dicembre 2011 per consentire agli enti locali il compimento delle complesse attività funzionali all’esplicitamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica e al 31 dicembre 2012 dall’articolo 10, comma 13-*nonies*, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Infine, l’articolo 7 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, alla lettera gg *ter*) del comma 2, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia SpA, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e

riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. Il termine in questione è stato da ultimo differito al 30 giugno 2013 dal comma 4 dell'articolo 9 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, “in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo *sub statale*, e per favorirne la realizzazione”.

La legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha eliminato il divieto di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione delle entrate degli enti locali, presente nel comma 4 dell'articolo 9.

La complessità di cui si accennava in premessa, generata anche da mutamenti repentina di impostazione da parte del legislatore, è ben rappresentata dalle vicende della normativa introdotta dalla lett. gg-*quater*), dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011. Inizialmente era previsto che, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2012 (ora 30 giugno 2013), i comuni avrebbero dovuto effettuare la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali, mentre la riscossione coattiva delle entrate dei comuni avrebbe dovuto essere effettuata o sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, e comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare, esclusivamente se gli stessi procedono in gestione diretta o con le società *in house* ovvero esclusivamente secondo le disposizioni del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se utilizzano concessionari privati.

Come evidenziato nella audizione del 25 luglio 2011 del direttore del Dipartimento delle finanze dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, la norma sarebbe stata destinata ad avere effetti anche sull'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, in fase di revisione a norma dell'articolo 3 del decreto legge n. 40 del 2010. In futuro “alle società concessionarie” avrebbe potuto essere affidata “soltanto la riscossione coattiva e non quella spontanea”. Ciò avrebbe potuto evitare la conclusione di contratti di affidamento per attività che non avrebbero previsto un notevole impiego di risorse a fronte, il più delle volte, di remunerazioni elevate.

Tuttavia il legislatore pochi mesi dopo con la lett. a) dell'articolo 14-*bis*, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011 cancella la disposizione che prevedeva l'attribuzione esclusiva ai comuni della riscossione spontanea delle proprie entrate che quindi continua tuttora a poter essere affidata a soggetti esterni. La norma prevede, altresì, che i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate; ai punti 2 e 3, dispone che la riscossione coattiva delle entrate dei comuni è effettuata in base all'ingiunzione di cui al regio decreto n. 639 del 1910, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973, in quanto compatibili. È stato inoltre soppresso il punto 2 della lettera gg-*quater* che prevedeva che, in caso di affidamento a concessionari privati, lo strumento per la riscossione coattiva fosse esclusivamente quello dell'ingiunzione di cui al predetto regio decreto, non supportato dalle garanzie previste dal titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973.

Le modifiche da ultimo intervenute lasciano incertezze sul fatto se esse abbiano riattribuito a tutti i soggetti coinvolti nella gestione della riscossione delle entrate locali gli stessi strumenti previsti per gli enti locali medesimi, dai quali continuano a rimanere fuori le province: infatti permangono i dubbi che concernono tutte le disposizioni che estendono l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale cosiddetta rafforzata – mediante l'utilizzo

dell’ufficiale della riscossione, del fermo amministrativo e della trascrizione ipotecaria - anche ai soggetti affidatari privati, in quanto, come evidenziato dall’Avvocatura generale dello Stato nel parere del 19 febbraio 2008 n. 22979, finché non viene effettuato l’esame di compatibilità delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, non è possibile per i soggetti in questione utilizzare le prerogative del ruolo.

Un’ulteriore complicazione del quadro sin qui descritto è rappresentato dalla modifica contenuta nell’articolo 5, comma 8-bis, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha sostituito la lett. gg-septies) dell’articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011, la cui attuale formulazione è la seguente: “nel caso di affidamento ai soggetti di cui all’articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l’apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell’ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell’ente delle somme riscosse, al netto dell’aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente”.

Emerge un mutamento di indirizzo rispetto a quanto disposto dall’articolo 2, comma 2, lett. u), della legge 5 maggio 2009, n. 42, in virtù del quale tra i principi e i criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi sul federalismo fiscale vi è la “previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo”. L’adozione di tale meccanismo era altresì contenuta nella risoluzione n. 7/00233 del 25 novembre 2009 adottata dalla Commissione finanze della Camera dei deputati (su cui si veda *infra* in dettaglio) nella quale si impegnava il Governo a prevedere, tra l’altro, “strumenti atti a garantire l’accreditamento delle predette entrate presso le tesorerie dei comuni interessati”.

Attualmente i tributi dei comuni, come l’IMU e, dal 2013, la TARES, prevedono la riscossione ordinaria direttamente a favore del comune, sia con l’F24 sia con il bollettino di conto corrente. Il nuovo sistema obbliga invece a far transitare sui conti correnti intestati a soggetti terzi anche queste entrate, che riaffluirebbero ai comuni solo in un secondo momento, circostanza che potrebbe avere riflessi negativi sulle disponibilità finanziarie dei comuni. A ciò si deve aggiungere che i concessionari acquisirebbero un compenso, nel caso dell’IMU, per un’attività svolta da altri e cioè dall’Agenzia delle entrate e, a partire dal 1° dicembre 2012, da Poste Italiane.

Le norme sulla tesoreria unica, infine, prevedono che le somme di pertinenza degli enti locali debbano essere riversate quasi contestualmente in un conto fruttifero della tesoreria e utilizzate prioritariamente per effettuare determinati pagamenti; la novella contenuta nel decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 non sembra armonizzarsi con tale disposizione.

## 12.2. *Il contenzione tra enti locali e società private*

### 12.2.1. La vicenda di Tributi Italia SpA.

Indicativa della delicatezza dell’affidamento a soggetti privati delle attività di riscossione dei tributi degli enti locali è la vicenda della società Tributi Italia spa di cui la Commissione di vigilanza sull’anagrafe tributaria si è occupata nel corso

dell'audizione del direttore generale del Dipartimento delle finanze svolta nella seduta del 26 novembre 2009. La vicenda, come è noto, si è conclusa con la cancellazione di Tributi Italia SpA dall'albo, intervenuta con delibera n. 1/2009 del 14 dicembre 2009 della commissione che gestisce l'albo degli affidatari della riscossione, delibera che ha superato i ricorsi al giudice amministrativo, fino alla sentenza di conferma n. 8687/2010 del 25 novembre 2010, sezione IV, del Consiglio di Stato.

La situazione che ha portato alla cancellazione dall'albo nasceva da molteplici esposti provenienti da 135 comuni sui circa 300 con cui la società aveva stipulato contratti, di cui 103 vantavano crediti per un totale di circa 26 milioni di euro, mentre con altri 32 le somme in contestazione erano pari ad altri 63 milioni di euro. Tributi Italia era peraltro una società di dimensioni ragguardevoli, con circa 800 dipendenti a tempo indeterminato e circa 400 a tempo determinato.

Nel mese di ottobre 2009, la commissione che gestisce l'albo degli affidatari della riscossione aveva dunque iniziato un procedimento sanzionatorio nei confronti della società Tributi Italia: il 21 ottobre, all'atto di presentare le proprie controdeduzioni, la società aveva comunicato di aver fatto richiesta al tribunale di Roma di accesso alla procedura di ristrutturazione del debito - *ex articolo 182-bis* della legge fallimentare - e di aver ottenuto il termine del 26 gennaio 2010 per presentare il progetto di ristrutturazione del debito. La commissione tuttavia non avendo ottenuto gli ulteriori elementi istruttori richiesti entro il termine previsto del 26 novembre 2009 - ovvero evidenze significative del supporto da parte degli istituti di credito al progetto di ristrutturazione del debito - ha disposto la cancellazione dall'albo della società, in base all'articolo 11, comma 2, lettera d), del regolamento n. 289 del 2009 che regola l'albo, il che implica che il gestore decaduto cessi con effetto immediato dalla conduzione del servizio e sia privato di ogni potere in ordine alle procedure di accertamento, liquidazione e riscossione, dalla data di notifica del relativo provvedimento.

A tale azione di pressione da parte della commissione si è aggiunta una iniziativa della Commissione finanze della Camera dei deputati, mediante la risoluzione n. 700233 approvata lo stesso 26 novembre 2009, e che impegnava il Governo ad assumere tutte le iniziative necessarie a dare una soluzione alla vicenda che vedeva coinvolta la società Tributi Italia spa, nel quadro di un complessivo riordino della disciplina relativa alla concessione dei servizi di riscossione delle entrate degli enti locali e ai relativi controlli, prevedendo il divieto dell'affidamento in concessione dei servizi per la riscossione spontanea dei tributi e delle altre entrate degli enti locali, salvo la possibilità di affidamento dei servizi di tesoreria; il divieto di costituire società miste tra enti locali e soggetti privati per l'affidamento dei servizi di riscossione dei tributi; la fissazione di limiti massimi della percentuale di aggio riconosciuta ai concessionari della riscossione, sulla base di determinati criteri; forme di controllo preventivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sui provvedimenti di affidamento delle attività di accertamento e riscossione; rafforzamento delle competenze, dei poteri e della composizione della commissione per l'iscrizione all'albo prevista dall'articolo 53, comma 2 del D.Lgs. n. 446 del 1997 e il rafforzamento dei requisiti previsti per l'iscrizione all'albo medesimo.

La vicenda rende dunque necessaria una riflessione sull'opportunità di mantenere la riscossione in mano ai privati. L'effettiva gestione dei tributi locali - pubblico denaro versato dai contribuenti - dalla mano pubblica piuttosto che da aziende private sembrerebbe offrire maggiori garanzie. Secondo il presidente dell'associazione nazionale aziende concessionarie servizi entrate enti locali (ANACAP), avvocato Pietro

Di Benedetto, nell'audizione del 4 novembre 2010, la funzione dei privati sarebbe necessaria perché senza il loro apporto, "allo stato attuale della legislazione che impedisce ai comuni di procedere ad assunzioni di personale qualificato e di fare investimenti in campo informatico...i comuni non sarebbero in grado di riscuotere le proprie entrate".

#### 12.2.2. La vicenda di GEMA SpA

La vicenda della società Gema spa ha avuto inizio con una nota del 16 novembre 2011 con cui il comune di San Marco in Lamis informava la direzione del federalismo fiscale del mancato riversamento di alcune entrate locali da parte della società. A seguito di ulteriori denunce di altri comuni, la direzione federalismo fiscale ha chiesto alla Gema spa di inviare una dettagliata analisi della situazione, invitandola al ripristino della regolarità delle gestioni e ha incaricato la Guardia di finanza di svolgere urgenti indagini. Il Dipartimento delle finanze ha poi convocato nel giugno 2012 la società per rappresentare le motivazioni del suo agire in pregiudizio dei comuni. La società ha ammesso il ritardo nei pagamenti dovuti agli enti locali annunciando la presentazione di un piano finanziario per ripristinare la corretta gestione delle entrate degli enti locali, piano che, al 23 ottobre 2012, data dell'audizione in Commissione del Direttore generale delle finanze, non era stato ancora presentato. La Commissione che gestisce l'albo degli affidatari della riscossione, informata della situazione, ha disposto all'unanimità la sospensione della società dall'albo e l'avvio del procedimento della sua cancellazione. Dal rapporto della Guardia di finanza, è emerso che la società ha omesso di riversare, entro i termini contrattuali previsti, somme riscosse per circa 21 milioni di euro e che si è appropriata di circa 22 milioni di euro tra affidamenti e anticipi di liquidità che le banche avrebbero elargito tra il 2010 e il 2011 per consentirle il riversamento delle somme riscosse.

Una nota dell'inizio di settembre comunicava che l'amministratore avrebbe convocato l'assemblea per sciogliere la società, cosa del tutto in contraddizione con la sottoscrizione, da parte degli amministratori convocati dal Dipartimento dieci giorni dopo, di un verbale in cui essi sostenevano la possibilità di addivenire a una soluzione di componimento. La Commissione, nella seduta del 17 ottobre 2012, ha dunque deliberato all'unanimità la cancellazione dall'albo della GEMA SpA.

Si tratta di una vicenda che presenta molte analogie con quella che ha coinvolto Tributi Italia, sia pure con minor impatto finanziario per i comuni interessati. Anche in questo caso, occorre rilevare che, a parte la sussistenza di talune carenze normative, i danni si sarebbero potuti prevenire qualora le denunce alla commissione per la gestione dell'albo ovvero al Dipartimento delle finanze delle anomalie di gestione da parte dei comuni interessati dai mancati riversamenti dei tributi fossero state pronte e tempestive.

#### 12.3. *Un'ipotesi di soluzione normativa*

Dal quadro delineato emerge come l'attività di accertamento e riscossione dei tributi locali presenti degli indubbi profili di problematicità, come del resto dimostrano le stesse vicende di Tributi Italia e di GEMA spa. E', dunque, evidente come l'attuale sistema necessiti di un intervento legislativo che metta ordine nella materia e che soprattutto individui meccanismi che consentano agli enti locali di poter svolgere più efficacemente di quanto non avvenga oggi le attività di accertamento e riscossione, così da garantire all'ente locale certezza nelle risorse disponibili.

Nel disegno di legge di delega al Governo per la riforma del sistema fiscale (A.C. n. 5291), che non è stato possibile approvare in questa legislatura, erano stati individuati principi e criteri volti a rendere più efficiente l'attività di riscossione dei tributi locali.

La Commissione, in ogni caso, sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva ritiene di formulare delle proprie proposte che poi spetterà al nuovo Parlamento valutare, nella consapevolezza, però, che l'affidamento ad un soggetto pubblico delle attività di accertamento e riscossione dia certamente maggiori garanzie di affidabilità.

Gli eventi verificatisi, come precedentemente evidenziato, negli ultimi anni hanno infatti dimostrato che analoghe garanzie di affidabilità non sempre si possono riscontrare nei soggetti privati che gestiscono l'attività di riscossione. Una volta stabilito dal legislatore il principio che la gestione dei tributi è una funzione pubblica, la soluzione che appare preferibile sarebbe, dunque, quella di affidare ad un soggetto pubblico, che potrebbe essere Equitalia ovvero società che, nel rispetto della normativa europea, rappresentino un cospicuo numero di enti pubblici, la gestione dei tributi locali (si ricorda che in base alla norma vigente Equitalia è già abilitata a svolgere anche l'attività di accertamento, sebbene il suo *core-business* sia quello della riscossione). Solo così potrebbero essere superate una volta per tutte le problematiche che affliggono da anni la materia.

Questa scelta porterebbe sicuramente a un miglioramento della qualità del servizio, dal momento che il soggetto che svolge l'accertamento sarebbe lo stesso chiamato a curare l'attività di riscossione. Ciò eviterebbe "scarichi" di responsabilità tra il soggetto accertatore e quello incaricato della riscossione, visto che quest'ultimo sarebbe chiamato ad effettuare anche il controllo di legittimità al momento dell'emissione degli atti impositivi. Si risolverebbero così quegli aspetti problematici che spesso hanno determinato le proteste dei cittadini e creato difficoltà e imbarazzo alle società incaricate della riscossione.

Qualora questa soluzione non fosse però ritenuta percorribile per le difficoltà connesse alla risoluzione dei rapporti contrattuali in essere con le società attualmente incaricate della riscossione o all'assorbimento dei loro dipendenti, si potrebbe valutare la possibilità di rendere obbligatoria la costituzione di un'unica banca dati nazionale dei tributi (sia nazionali che locali).

A livello locale dovrebbero cessare di esistere le numerosissime banche dati gestite dalle società o direttamente dai soggetti incaricati della riscossione o dai Comuni. Tutti i soggetti ai diversi livelli interessati a ottenere o a fornire informazioni le dovrebbero acquisire collegandosi all'unico sistema informativo gestito a livello nazionale. Un'affermazione di principio in tal senso è in parte già presente anche nella legge n. 42 del 2009 che prevede la creazione di un'unica banca dati a livello nazionale di delega sul federalismo fiscale.

A questa banca dati nazionale dei tributi (sia locali sia statali) dovrebbero affluire anche le informazioni relative alle principali entrate patrimoniali degli enti locali, al fine di ottenere un quadro informativo completo per ciascun singolo contribuente in relazione a tutte le imposte che è tenuto a versare.

Non va da ultimo sottovalutato il contributo alla lotta all'evasione fiscale in senso lato che la completezza di informazioni organizzate in un unico sistema nazionale standardizzato potrebbero dare.

### 13. IL PATRIMONIO INFORMATIVO DELL'INPS

La Commissione, nell'ambito della propria indagine conoscitiva, ha anche analizzato la struttura del sistema di banche dati gestito dall'INPS per la stretta connessione che esso ha con l'anagrafe tributaria e per i rilevanti flussi di dati che tra di esse intercorrono. L'INPS, infatti, per assolvere ai propri compiti di istituto dispone di un ingente patrimonio informativo, che deve essere costantemente aggiornato anche attraverso un confronto con i dati dell'anagrafe tributaria. L'INPS ha inoltre un ruolo importante nell'azione di contrasto all'evasione fiscale svolta dalle diverse articolazioni dell'Amministrazione finanziaria con la quale coopera per il recupero dell'evasione contributiva. Di qui il rafforzamento della collaborazione istituzionale con l'Agenzia delle entrate, con cui alla fine del 2011 è stata stipulata una convenzione quinquennale per regolare il reciproco scambio di informazioni e le modalità di svolgimento delle verifiche mirate da porre in essere e che si svolgono anche attraverso meccanismi di cooperazione informatica.

Considerata l'ampia portata delle proprie banche dati anagrafiche delle persone fisiche, l'INPS ha la necessità di trattare i dati anagrafici della quasi totalità della popolazione italiana, residente in Italia e all'estero, nonché di cittadini comunitari ed extracomunitari che svolgono attività lavorativa in Italia o che usufruiscono di prestazioni pensionistiche o socio-assistenziali.

L'INPS è incaricato della gestione del Casellario Nazionale dei Pensionati (tutti i pensionati d'Italia); del Casellario dei Lavoratori Attivi (tutti i lavoratori d'Italia); della banca dati ISEE (autocertificazione situazione economica familiare in cui sono riportati tutti i soggetti componenti il nucleo familiare); del pagamento delle prestazioni a sostegno del reddito (ad esempio, disoccupazione, cassa integrazione, maternità, malattia, cure balneo termali) e dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare; delle attività di vigilanza in materia previdenziale.

Nel complesso, l'Anagrafica Unica dell'INPS contiene al maggio 2012 i dati relativi ad oltre 79 milioni di soggetti.

#### *13.1. La collaborazione dell'INPS con l'Agenzia delle entrate*

Al fine di migliorare le reciproche attività istituzionali e, in particolare, di incrementare quelle finalizzate al contrasto dell'evasione contributiva e fiscale, l'INPS e l'Agenzia delle entrate hanno stipulato nel 2011 un'apposita Convenzione di cooperazione informatica, che consente un interscambio di informazioni anagrafiche, fiscali e contributive.

Questa nuova Convenzione risponde alla richiesta dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali che ha prescritto all'Agenzia delle entrate l'adozione di più rigorose misure tecnologiche e organizzative, per potenziare i livelli di sicurezza degli accessi alle informazioni contenute nell'anagrafe tributaria da parte degli enti esterni.

Allo scambio di dati, volto a migliorare le attività di analisi del rischio e di controllo, è stato affiancato un coordinamento operativo, che deve assicurare, per il tramite del Responsabile, "il sistematico monitoraggio delle attività e la loro piena attuazione".

I flussi di informazioni che sono scambiati tra l'INPS e l'anagrafe tributaria riguardano i dati anagrafici per le persone fisiche e per quelle giuridiche; i dati reddituali e tutte le informazioni che possono rilevare ai fini contributivi, per finalità ispettive e per i controlli incrociati.

### 13.2. *L'accesso alle informazioni sul reddito*

L'accesso alle informazioni sul reddito avviene attraverso la modalità interattiva, utilizzando un applicativo *web* dell'Agenzia delle entrate, ovvero con quella *batch*, o massiva, attraverso lo scambio di *file*.

Circa la prima, le informazioni reddituali sono consultabili mediante la procedura *web online* 'Punto Fisco' resa disponibile dall'Agenzia delle entrate. L'accesso a tale procedura avviene attraverso credenziali individuali, assegnate ai soli operatori autorizzati e secondo le modalità dettate dall'Agenzia delle entrate. Gli accessi sono dunque tracciati ed è sempre possibile risalire agli autori delle interrogazioni attraverso il sistema di tracciamento della stessa Agenzia delle entrate.

L'accesso al *web service* avviene mediante le architetture *standard* di cooperazione applicativa SPCOOP integrate con la cornice di sicurezza definita dall'Agenzia delle entrate e approvata dal Garante per la protezione dei dati personali e utilizza protocolli *standard* (SAML) per garantire il non ripudio degli accessi.

Il *web service* viene interrogato attraverso: a) un'applicazione *web intranet* che consente la consultazione di singole posizioni anagrafiche da parte dei soli operatori autorizzati dal Direttore della sede di appartenenza; b) svariate applicazioni gestionali che utilizzano il servizio principalmente per la validazione dei dati identificativi e/o del domicilio fiscale nell'ambito esclusivamente del trattamento di una pratica. L'accesso a tali applicazioni è consentito ai soli soggetti autorizzati.

Per ogni interrogazione del *web service* viene effettuata la registrazione dell'applicazione INPS utilizzata, dell'operatore che inoltra la richiesta, della posizione anagrafica consultata e del tipo di interrogazione. L'operatore che effettua la richiesta viene comunicato anche al *web service* affinché l'anagrafe tributaria possa fare un analogo tracciamento. E' dunque sempre possibile risalire a chi ha effettuato l'interrogazione attraverso i sistemi di tracciamento sia dell'INPS, sia dell'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda la modalità *batch* che viene impiegata per le finalità di controllo massivo delle informazioni reddituali, per le esigenze meglio specificate nei paragrafi (13.3 e 13.4) riguardanti il controllo delle dichiarazioni ISEE, della verifica del diritto alle prestazioni, delle attività ispettive e dei controlli incrociati, le consultazioni sono effettuate utilizzando protocolli sicuri di trasferimento (FTPS).

Tutti i procedimenti adottati dall'INPS per l'erogazione delle prestazioni richiedono l'identificazione degli aenti diritto mediante l'utilizzo del codice fiscale. Di qui la necessità di verificare, presso l'anagrafe tributaria, che è l'ente "certificatore" dell'informazione, la correttezza dei codici fiscali anche in relazione ai dati anagrafici forniti. Inoltre, poiché l'anagrafe tributaria nel tempo ha dovuto procedere all'attribuzione di nuovi codici fiscali a persone che ne erano già in possesso, vi sono situazioni nelle quali una stessa persona fisica può essere titolare di diversi codici fiscali. Si rende pertanto necessario disporre dell'informazione anche dei codici fiscali collegati, al fine di consentire l'abbinamento dei dati personali appartenenti alla stessa persona fisica ma associati a codici fiscali identificativi differenti.

Con riferimento alle attività ispettive in materia contributiva, ai procedimenti di iscrizione e variazione di aziende, di artigiani e di commercianti e di recupero credito l'INPS deve inoltre poter disporre anche di funzioni di verifica della residenza e del

domicilio fiscale delle persone fisiche e giuridiche, che anche in questo caso acquisisce dall'anagrafe tributaria.

In particolare, per le persone fisiche verifica il codice fiscale, i dati anagrafici, il domicilio fiscale, la data di decesso, gli eventuali dati della ditta individuale (denominazione, partita IVA, luogo di esercizio, attività), mentre per le persone giuridiche il codice fiscale, la denominazione, la partita IVA, il domicilio fiscale, la sede legale, il rappresentante e le attività. Per entrambe, acquisisce anche i dati storici del codice fiscale e dell'attività svolta.

Gli scambi di informazioni tra INPS e anagrafe tributaria si svolgono attraverso la porta di dominio, che ha due diversi canali trasmissivi: a) per gli scambi massivi, il canale FTPS (*File Transfer Protocol*, con protocolli di crittografia e sicurezza TLS - *Transport Layer Security* - e SSL -*Secure Sockets Layer*); b) per la visura di una singola posizione, il canale del *web service* di interrogazione, messo a disposizione dall'anagrafe tributaria. In tal caso gli accessi avvengono sempre su porta di dominio, in modalità di cooperazione applicativa, all'interno di varie applicazioni INPS di lavorazione delle pratiche.

Tutte le interrogazioni effettuate sono registrate su appositi *log* di tracciatura degli accessi, che riportano il codice dell'applicazione INPS chiamante autorizzata all'accesso, l'operatore che inoltra la richiesta, il soggetto interrogato, il tipo di interrogazione effettuata, più altre informazioni di servizio.

Quanto agli scambi massivi, il fabbisogno dell'Anagrafica Unica è variabile nel tempo ed è determinato da obiettivi specifici dell'INPS o della Agenzia delle entrate, quali ad esempio: a) il riallineamento delle rispettive banche dati, per le date di decesso; b) la validazione massiva dei codici fiscali di tutti i pensionati; c) le operazioni legate alla emissione dell'estratto conto generalizzato; d) l'acquisizione dell'indirizzo degli invalidi civili.

Nel periodo dal gennaio 2011 al maggio 2012 l'INPS ha trattato via FTP circa venti milioni di anagrafiche di persone fisiche.

In merito ai *web services* di interrogazione, il fabbisogno dell'Anagrafica Unica dell'INPS è in media di circa 13 mila accessi giornalieri, che sono attivati per la validazione dei codici fiscali e dei dati anagrafici delle persone fisiche, oppure per accettare il domicilio e l'eventuale data di decesso.

Di questi 13 mila accessi, circa la metà sono fatti da funzionari INPS nel corso del processo di lavorazione di una pratica individuale, quando questa lavorazione richieda la gestione dell'anagrafica della persona fisica. L'altra metà è invece attivata da un *task* automatico dell'Anagrafica Unica INPS, che ha la funzione di verificare e validare le posizioni anagrafiche che siano state modificate od inserite da flussi massivi di caricamento.

Più in generale, molte gestioni INPS richiedono l'uso del *web service* di interrogazione, perché tutte le pratiche sono attribuite ai soggetti per il tramite del loro codice fiscale. Tramite il *web service* di interrogazione dell'anagrafe tributaria, circa 42 macro-procedure INPS, riguardanti varie aree di lavoro, accedono ai dati delle persone fisiche e giuridiche censite nel database anagrafico dell'Agenzia delle entrate.

Ogni applicazione utilizza i dati disponibili per suoi controlli specifici, che possono essere, ad esempio, la validazione del codice fiscale o il reperimento del domicilio fiscale, dei codici fiscali collegati al codice fiscale principale, del rappresentante legale. Nel mese di marzo 2012 sono state eseguite 1.888.221 interrogazioni, di cui 1.811.146 per persone fisiche e 77.075 per persone giuridiche.

### 13.3 *Le verifiche sul reddito*

L'articolo 13 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, stabilisce che l'INPS deve procedere annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvedere, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza. Tale disposizione, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi 2010 (redditi del 2009) ha subito una radicale trasformazione con l'articolo 15, comma 1, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale l'Amministrazione finanziaria e ogni altra Amministrazione pubblica, che detengano informazioni utili a determinare l'importo delle prestazioni previdenziali ed assistenziali collegate al reddito dei beneficiari, sono tenute a fornire all'INPS e agli altri enti di previdenza e assistenza obbligatoria, in via telematica e in forma disaggregata per singola tipologia di redditi le predette informazioni presenti in tutte le banche dati a loro disposizione, relative a titolari, e rispettivi coniugi e familiari, di prestazioni pensionistiche o assistenziali residenti in Italia.

Lo scambio di queste informazioni avviene secondo le seguenti modalità: a) l'INPS invia alla SOGEI (per conto dell'Agenzia delle entrate) *n-file*, ciascuno contenente 100.000 codici fiscali, corrispondenti a tutti i soggetti coinvolti nella campagna RED, ossia i soggetti che devono effettuare la dichiarazione per verificarne i requisiti reddituali per la corresponsione delle integrazioni di legge sulle pensioni che ne usufruiscono (circa 7 milioni di soggetti); b) SOGEI (per conto dell'Agenzia delle entrate) restituisce, laddove reperiti sui suoi archivi, i redditi dichiarati dai soggetti corrispondenti ai codici fiscali presenti nei *file* di richiesta; c) l'INPS effettua controlli a campione sulla validità dei dati ricevuti e successivamente procede al caricamento dei dati (modelli 730 ed UNICO) pervenuti dall'Agenzia delle entrate sulle tabelle reddituali definite a tale scopo; d) i dati pervenuti dall'Agenzia delle entrate sono integrati e confrontati con quelli eventualmente pervenuti dalla Campagna RED tramite i CAF, i Liberi Professionisti, Cittadino, *Contact Center* e Sedi INPS per l'anno reddituale richiesto per costituire la base dati reddituale che viene utilizzata per le ricostituzioni effettuate centralmente in modalità *batch*; e) le posizioni interessate vengono ricostituite a livello centrale in funzione della congruità tra le prestazioni collegate al reddito erogate ai soggetti in questione e quelle effettivamente spettanti sulla scorta delle dichiarazioni reddituali.

Ai pensionati interessati è inviata una comunicazione personalizzata e differenziata a seconda delle modalità di recupero utilizzate: a) comunicazione per i casi in cui viene attivato in piano di recupero centrale (recupero dell'importo mediante trattenute mensili sulla pensione); b) comunicazione per i debiti che devono essere gestiti dalla Sede INPS (invito entro 30 giorni dal ricevimento della lettera a contattare la Sede per concordare un piano di recupero e eventuali ulteriori chiarimenti). Per i pensionati ultranovantenni la gestione del debito è demandata alla sede INPS.

Nell'ambito dei rapporti con l'Agenzia delle entrate, lo scambio dati è anche finalizzato a confrontare informazioni dalle quali possano emergere casi di possibili fenomeni di evasione contributiva. In particolare, i dati messi a disposizione dall'anagrafe tributaria hanno consentito all'INPS di verificare le posizioni contributive di liberi professionisti, artigiani e commercianti, emettendo in caso di irregolarità degli atti di accertamento.

Per rispondere all'esigenza di migliorare l'efficacia repressiva e dissuasiva delle azioni di controllo, l'INPS si è dotato dal 2010 di strutture di *intelligence* dedicate con la costituzione di una funzione di accertamento e verifica amministrativa a cui è stato attribuito il compito di: a) elaborare liste di non congruità o non coerenza contributiva, utilizzando gli elementi informativi provenienti da banche dati interne ed esterne; b) garantire controlli approfonditi, articolati su tutto il territorio concentrando l'attenzione su fenomeni di evasione contributiva di particolare rilevanza; c) instaurare nei confronti delle aziende nuove modalità di approccio tali da ridurre la conflittualità e favorire l'incremento dell'adempimento spontaneo, attraverso la diretta convocazione dei soggetti contribuenti e l'attivazione, se necessario, di un contraddittorio.

L'adozione di questo nuovo modello organizzativo ha permesso di ottenere importanti risultati nell'ambito dei controlli delle prestazioni poste a conguaglio dalle aziende nel quadro "D" della denuncia contributiva.

Il potenziamento di questi controlli, basati su specifiche analisi del rischio e sull'interrogazione delle banche dati reddituali dell'Agenzia delle entrate, ha infatti consentito di far emergere situazioni di indebito utilizzo dei conguagli per quanto concerne l'erogazione dell'indennità di malattia e di assegno al nucleo familiare.

Ulteriori interventi di carattere innovativo, programmati per l'anno in corso e resi possibili dal patrimonio informativo alimentato dall'anagrafe tributaria prevedono il controllo incrociato dei redditi agrari e la verifica dei rapporti fittizi di lavoro in agricoltura.

Nell'ambito dei rapporti di cooperazione tra INPS e Agenzia delle entrate va inoltre menzionata l'iniziativa volta al contrasto dell'evasione contributiva in cui la Direzione Centrale Accertamento della Agenzia delle entrate ha elaborato e successivamente trasmesso all'INPS un campione di aziende selezionate sulla base di quanto risultato dagli studi di settore. Si tratta di 3.324 soggetti esercenti una delle seguenti attività: Lavanderie industriali, Tintorie e altre Lavanderie, Servizi degli Istituti di bellezza, Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere, Ristorazione con somministrazione, Costruzione di edifici residenziali e non residenziali, Bar e altri esercizi. Tale campione è stato analizzato dall'area Sviluppo Metodologie Recupero Crediti con l'ausilio della Direzione Centrale Sistemi Informativi e Tecnologici, per estrarre delle ulteriori utili informazioni presenti negli archivi dell'INPS con l'intento di individuare la possibile presenza di anomalie nei rapporti di lavoro denunciati allo stesso Istituto.

#### *13.4. Le prestazioni a sostegno del reddito e il controllo delle dichiarazioni ISEE*

Con riferimento alle prestazioni a sostegno del reddito, l'utilizzo dei dati anagrafici e reddituali riveste una particolare importanza in tutti i casi in cui è necessario verificare i requisiti di un soggetto per ottenere una determinata prestazione, ovvero per il rilascio della Carta acquisti, o per compiere l'attività propedeutica al rilascio dell'ISEE.

Nel corso del 2011, al fine di verificare la legittimità delle richieste di indennità di disoccupazione agricola, l'INPS ha acquisito dall'Archivio Anagrafico dell'anagrafe tributaria le informazioni relative ai titolari di partita IVA aperta dal 1° gennaio 2007 e incrociate con i dati identificativi dei soggetti richiedenti la prestazione. Gli esiti di questo incrocio sono stati segnalati agli operatori delle strutture territoriali ed hanno

consentito di evitare in un numero significativo di casi l'erogazione di prestazioni indebite.

La disponibilità delle informazioni messe a disposizione dall'anagrafe tributaria ha inoltre reso possibili controlli più rigorosi in materia di erogazione dell'assegno al nucleo familiare e dell'indennità di malattia. Tali controlli ora si avvalgono di un utilizzo sofisticato di liste selettive elaborate a partire da archivi esterni e fonti informative interne e che presentano un minor grado di invasività rispetto ai controlli tradizionali.

Per quanto attiene al rilascio della Carta acquisti, l'INPS acquisisce dall'anagrafe tributaria il reddito IRPEF, che risulta dall'ultima documentazione fiscale (730, UNICO o CUD) "consolidata", una volta cioè che si siano conclusi i termini per eventuali rettifiche. Il collegamento con l'Agenzia delle entrate è già operativo e il sistema informativo INPS per la Carta Acquisti comunica all'Agenzia delle entrate i codici fiscali e l'anno di riferimento dei redditi dei componenti i nuclei familiari dei beneficiari e riceve dall'Agenzia delle entrate la comunicazione dell'ammontare del reddito IRPEF corrispondente.

Fino a maggio 2012, su 680.675 soggetti sottoposti a controllo su Carta acquisiti, l'Agenzia delle entrate ha potuto fornire il reddito per 446.479 di essi (65,59 per cento del totale). Tra questi, 53.374 sono risultati con un reddito superiore a quello autocertificato sulla Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) (7,84% del totale, 11,95% dei soggetti riscontrati dall'Agenzia delle entrate).

A 10.125 soggetti è stato sospeso il beneficio, in quanto il ricalcolo dell'indicatore ISEE ha comportato la perdita dei requisiti (1,49% del totale, 2,27% dei soggetti riscontrati dall'Agenzia delle entrate).

In applicazione dell'articolo 38, commi 2 e 3, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, e dell'articolo 34 della legge n. 183 del 4 novembre 2010, che hanno previsto lo scambio di dati tra INPS e gli Enti erogatori e tra l'INPS e l'Agenzia delle entrate, al fine di verificare la veridicità dei dati dichiarati nelle Dichiarazioni Sostitutive Uniche ed irrogare la sanzione, si è avviato un percorso finalizzato al controllo delle stesse DSU come richiesto dalla normativa.

L'attività di controllo a maggio 2012 aveva interessato un campione di 118.647 DSU (per un totale di 325.954 soggetti) sottoscritte nel periodo dal 6 luglio 2009 al 18 aprile 2011.

Da una prima analisi delle risposte pervenute all'INPS dall'Agenzia delle entrate, si rileva che, su 118.647 DSU sottoposte a controllo, per 51.175 di esse sono stati ottenuti esiti che consentono una verifica reddituale totale, vale a dire per ogni soggetto della DSU. Per 56.990 sono stati ottenuti esiti che consentono una verifica reddituale parziale, vale a dire solo su parte dei soggetti della DSU. Per 10.482 di esse sono stati ottenuti esiti che non consentono la verifica reddituale su nessuno dei soggetti della DSU.

Si può, quindi, affermare che il 43 per cento delle DSU risulta pienamente controllabile, mentre il restante 57% dei controlli non è finalizzabile in modo totale o parziale per vari motivi. Tra i più rilevanti c'è l'indisponibilità, al momento della richiesta di controllo, degli anni di reddito presso l'Agenzia delle entrate per un cospicuo numero di dichiarazioni. Questo dato è da ritenersi provvisorio, poiché in futuro le dichiarazioni relative a tali anni di reddito potrebbero rendersi disponibili e consentire, quindi, la verifica delle DSU.

#### 14. LE CARTE ELETTRONICHE

Di particolare rilievo nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione è l'impulso che è stato dato in questa legislatura alla diffusione della carta d'identità elettronica e della tessera sanitaria — carta nazionale dei servizi, che dovrebbero concorrere, una volta a regime, al miglioramento della qualità dei servizi, anche in termini di riduzione dei tempi, erogati ai cittadini a livello centrale e locale, nonché ad una significativa riduzione dei costi, con vantaggi sia per gli stessi cittadini, sia più in generale per la pubblica amministrazione.

Le potenzialità di questi due strumenti sono infatti innumerevoli e, inserite nel quadro di progressiva digitalizzazione dell'amministrazione italiana, dovrebbero concorrere a migliorarne l'efficienza e la vicinanza ai cittadini.

##### *14.1. La Carta d'Identità Elettronica*

L'articolo 10 del decreto legge n. 70 del 2011 ha innovato la normativa vigente in materia di Carta di Identità Elettronica (CIE), prevedendo: a) l'obbligatorietà del documento, quale strumento di riconoscimento, per tutti i cittadini italiani al di sopra di un anno di età; b) la convergenza progressiva della Tessera Sanitaria nella CIE; c) la gratuità del documento per tutti i cittadini.

La realizzazione del progetto è stata affidata da questa stessa disposizione a SOGEI e all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Il successivo decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, nel confermare la gratuità della carta d'identità elettronica (articolo 1, comma 2) ha altresì previsto i necessari stanziamenti e rimandato a successivi decreti attuativi la definizione di dettaglio delle caratteristiche tecniche della carta e del progetto. Nel medesimo decreto è, altresì, previsto il progressivo ampliamento dei possibili utilizzi della carta d'identità elettronica anche in relazione all'unificazione nel medesimo supporto di questa carta e della Tessera Sanitaria.

Nel 2013 prenderà dunque avvio il nuovo progetto per la produzione della carta d'identità elettronica, ora denominata Documento Digitale Unico (DDU), che prevede la sostituzione di tutte le carte di identità cartacee con la loro versione elettronica entro i prossimi 10 anni.

Il nuovo progetto, superando alcune criticità che si erano manifestate in passato nella produzione delle prime carte di identità elettroniche sperimentali, prevede che SOGEI sia responsabile della realizzazione e della manutenzione del sistema centrale di colloquio tra tutte le amministrazioni coinvolte (Ministero dell'interno, Comuni, Agenzia delle entrate, Ministero della salute), e che all'Istituto Poligrafico dello Stato spetti la produzione fisica delle carte.

La SOGEI, oltre a curare la realizzazione della parte "centrale" del progetto, provvederà anche a fornire e installare nei Comuni i terminali collegati al sistema centrale, alla formazione del personale, al *call center* a disposizione di operatori e cittadini, nonché alla realizzazione del portale informativo per i cittadini e le amministrazioni.

##### *14.2. La Tessera Sanitaria e la Carta Nazionale dei Servizi*

Le prime disposizioni in materia di monitoraggio della spesa pubblica nel settore sanitario sono state introdotte dall'articolo 50 del decreto legge 30 settembre 2003, n.

269, che, al comma 1, ha previsto tra l'altro la consegna a tutti i soggetti già titolari di codice fiscale ovvero ai quali lo stesso è attribuito d'ufficio di una Tessera Sanitaria recante il codice fiscale dell'assistito.

La Tessera Sanitaria reca in ogni caso il codice fiscale del titolare, anche in codice a barre nonché in banda magnetica, quale unico requisito necessario per l'accesso alle prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

In attuazione di questa disposizione, la Ragioneria Generale dello Stato ha stipulato il 6 febbraio 2004 una Convenzione con l'Agenzia delle entrate per l'utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria. La stessa Agenzia delle entrate ha poi affidato a SOGEI la realizzazione operativa del progetto.

In fase realizzativa SOGEI ha preliminarmente posto attenzione alla costituzione delle cosiddette banche dati di riferimento (ad esempio, assistiti, medici prescrittori, prontuari e tariffari nazionali e regionali), che prodromiche all'avvio operativo dell'intero sistema, ne costituiscono il fondamento.

Una considerazione particolare merita la costituzione, validazione e il continuo aggiornamento dell'archivio centralizzato degli assistiti, giacché fino al momento in cui è stato avviato questo progetto le basi dati esistenti erano frammentate e ricche di errori e ridondanze. Questo archivio è fondamentale per la distribuzione massiva delle Tessere Sanitarie che sono, come noto, sostitutive del tesserino di codice fiscale ed hanno anche valenza di Tessera Europea Assicurazione Malattia, la cosiddetta TEAM.

Nei primi mesi del 2004 è conseguentemente iniziata l'emissione massiva delle Tessere Sanitarie, sia nella loro versione *standard* (dotate cioè di sola banda magnetica e di codice a barre), sia nella versione con *microchip*. La prima emissione massiva è terminata nei primi mesi del 2006 e ha visto la produzione di oltre 60 milioni di carte, di cui circa 5 milioni con funzioni di Carta nazionale dei servizi. Quest'ultima emissione è stata limitata inizialmente a Friuli Venezia Giulia e Sicilia.

Alla scadenza del periodo di validità, inizialmente fissato in 5 anni poi estesi a 6 anni, è iniziata la riemissione massiva della Tessera, che ha consentito di ridistribuirne oltre 60 milioni entro il primo semestre del 2011.

Successivi interventi normativi hanno previsto l'evoluzione della Tessera Sanitaria verso la Tessera Sanitaria-Carta nazionale dei servizi.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 11, comma 15, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, SOGEI dal 2011 sta infatti provvedendo alla sostituzione, in occasione del loro rinnovo per scadenza, di tutte le Tessere Sanitarie *standard* con tessere dotate di *microchip*.

A dicembre 2012 tutti gli assistiti dal Sistema sanitario nazionale erano stati dotati di Tessera Sanitaria, sia in versione *standard* (circa 40 milioni), sia nella sua versione con *microchip* (TS-CNS) (circa 30 milioni).

### 15. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

Nel settembre 2008 si è conclusa la prima fase dell'attività ispettiva del Garante per la *privacy* sull'anagrafe tributaria, nel corso della quale sono stati riscontrati numerosi punti di criticità che, come evidenziato nel provvedimento adottato il 18 settembre 2008 (disponibile sul sito [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it) doc. *web* n. 1549548) hanno riguardato: a) la mancata conoscenza del numero complessivo degli utenti che accedono al sistema informativo, la loro effettiva identità e le finalità dei loro accessi; b) accessi anomali o utilizzi impropri di *password* e credenziali; c) misure tecnologiche e capacità di monitoraggio da rafforzare al fine di proteggere i dati contenuti nel database.

Per porre rimedio alle criticità riscontrate, l'Autorità ha imposto all'Agenzia delle entrate un'articolata serie di misure, tecnologiche e organizzative, volte, in particolare, ad innalzare i livelli di sicurezza degli accessi all'anagrafe tributaria e a rendere il trattamento dei dati effettuato conforme alle norme sulla protezione dei dati, che dovranno essere adottate dall'Agenzia delle entrate secondo una precisa tempistica (da tre mesi ad un anno, a seconda della complessità degli adempimenti).

E' stato, inoltre, previsto che l'Agenzia delle entrate effettui una ricognizione periodica degli enti che accedono all'anagrafe tributaria e una verifica delle effettiva necessità di mantenere attivi gli accessi concessi, anche riguardo al numero delle utenze, bloccando gli accessi non conformi alle norme di legge o a quanto previsto dalle convenzioni stipulate con gli enti.

È stato disposto, inoltre, che l'Agenzia effettui un censimento aggiornato di tutti i flussi di trasferimento dei dati da e verso l'anagrafe tributaria e di tutti gli accessi di tipo interattivo, specificando per ciascun flusso o accesso l'identità dei soggetti legittimati a farlo, la base normativa, la finalità istituzionale, la natura e la qualità dei dati trasferiti o a cui si è avuto accesso, la frequenza e il volume dei trasferimenti o degli accessi, il numero di soggetti che utilizzano la procedura. Dovranno, inoltre, essere predefinite soglie relative al numero di utenti che possono essere abilitati da ciascun ente ad accedere all'anagrafe tributaria. Gli enti che accedono devono anche poter garantire una tempestiva disabilitazione all'accesso del personale adibito ad altre mansioni o non più in servizio e l'adeguamento costante dei profili di autorizzazione.

Oltre ad alcuni specifici accorgimenti relativi agli applicativi utilizzati dall'Agenzia delle entrate, il Garante ha disposto che i dati visualizzabili debbano essere compartimentati, nel senso che ciascun utente legittimato può accedere ai soli dati necessari a svolgere i compiti di cui è incaricato con l'indicazione obbligatoria del numero della pratica per la quale si consulta l'anagrafe. L'Agenzia è anche tenuta ad adottare sistemi di allarme per eventuali comportamenti anomali o a rischio, ed è tenuta a svolgere controlli periodici sugli accessi degli enti esterni e sull'attività svolta da SOGEI.

I sistemi di autenticazione devono essere rafforzati attraverso il censimento delle postazioni dei terminali dai quali si ha accesso ai dati, in modo differenziato a seconda degli incaricati o dei profili di autorizzazione ad essi assegnati. Deve essere implementato un sistema di certificazione digitale per gestire l'identità elettronica dei sistemi informatici e degli utenti della banca dati e gli accessi contemporanei con le medesime credenziali possono avvenire solo in casi eccezionali. Inoltre, gli utenti che accedono via *web* devono essere tracciati e deve essere assicurato un livello minimo di accesso ai dati con limitazioni quantitative e qualitative delle interrogazioni, anche al fine di evitare duplicazioni improprie di banche dati da parte di soggetti esterni.

Particolare attenzione è stata posta, infine, ai vincoli che l'Agenzia delle entrate, attraverso le convenzioni, deve imporre agli enti che accedono all'anagrafe tributaria e che devono fornire adeguate istruzioni agli *"amministratori locali"* (soggetti preposti all'abilitazione delle utenze all'interno dei vari enti convenzionati), regolando compiutamente le condizioni del collegamento e inibendo gli accessi realizzati in modo non conforme alle stesse.

Con il provvedimento del 26 marzo 2009 [doc. *web* n. 1605576], su richiesta dell'Agenzia delle entrate, il Garante ha prorogato i termini per alcune prescrizioni. Tuttavia, considerati i tempi lunghi prospettati, in particolare, per la verifica dei presupposti giuridici di accesso all'anagrafe tributaria da parte degli enti esterni, ha previsto che: a) gli enti, attraverso i propri amministratori locali (deputati alla gestione delle utenze), accertino, sotto la propria responsabilità, l'attualità di ciascuna utenza attiva, anche in relazione alle finalità per cui è stata attribuita, inibendo gli accessi effettuati al di fuori dei presupposti riconducibili all'articolo 19 del Codice della *privacy* (norme di legge o regolamento, nonché eventuali comunicazioni al Garante ai sensi dell'articolo 19 del Codice) e quelli non conformi a quanto stabilito nelle convenzioni, fornendo riscontro, anche telematico, di tale verifica, all'Agenzia delle entrate entro il 30 giugno 2009; b) l'Agenzia, in mancanza del suddetto riscontro, a partire dal 1° ed entro il 31 luglio 2009, disattivi tutte le utenze degli enti diverse da quelle in uso agli amministratori locali, avvisando gli enti medesimi che, prima di procedere all'eventuale riattivazione degli utenti attraverso i propri amministratori locali, dovranno effettuare, sotto la propria responsabilità, la verifica di cui al punto precedente.

Con il provvedimento 24 settembre 2009 [doc. *web* n. 1657692], è stata prorogata per alcuni enti (INPS, INPDAP, ENPALS, AVCP, Camere di commercio e AGEA) al 30 novembre 2009 l'adozione degli adempimenti relativi alla dismissione dei *web services* e del collegamento denominato *"3270 enti esterni"*, già prorogati al 30 settembre 2009 con i provvedimenti del 2 luglio 2009 [doc. *web* n. 1640373], 17 luglio 2009 [doc. *web* n. 1639318] e 23 luglio 2009 [doc. *web* n. 1640317 e doc. *web* n. 1640349]; è stato inoltre prorogato il termine per alcuni adempimenti prescritti con il citato provvedimento del 26 marzo 2009 sugli accessi da parte dei Comuni, giacché al termine di tale periodo gli accessi all'anagrafe tributaria devono avvenire unicamente con procedure idonee a offrire le garanzie già indicate dal Garante nel citato provvedimento del 18 settembre 2008.

In tale provvedimento era previsto, in particolare, che l'Agenzia autorizzasse gli accessi all'anagrafe tributaria solo in seguito alla stipula di apposite convenzioni e che, con cadenza periodica annuale, l'Agenzia dovesse verificare l'attualità delle finalità per cui ha concesso l'accesso agli enti esterni, anche con riferimento al numero di utenze attive, inibendo gli accessi effettuati al di fuori dei presupposti riconducibili all'articolo 19 del Codice della *privacy* e quelli non conformi a quanto stabilito nelle convenzioni.

Nel 2011, su richiesta dell'Agenzia delle entrate e dell'ANCI, vista la rilevanza delle finalità istituzionali perseguiti con i collegamenti all'anagrafe tributaria da parte degli enti esterni, con il provvedimento del 16 febbraio 2011 (doc. *web* 1793806), il Garante ha prorogato tale adempimento al 15 aprile 2011 in considerazione della complessità delle attività da intraprendere, anche a fronte dell'incompleta diffusione della firma digitale presso tutti i Comuni e delle difficoltà tecniche determinate dal forte afflusso di richieste pervenute sul sito dell'Agenzia per la sottoscrizione in modalità telematica della nuova convenzione.

### 15.1. *L'accesso ai dati personali mediante una nuova classe di web services*

L'Agenzia delle entrate ha illustrato al Garante alcune caratteristiche relative ad una nuova classe di *web services* in fase di sperimentazione, che offre un accesso ai dati personali più ampio rispetto a quello già individuato dall'Autorità nel citato provvedimento del 18 settembre 2008, trasmettendo anche il corrispondente modello di convenzione volto a regolare le condizioni d'uso e gli obblighi in materia di protezione dei dati personali.

Il Garante ha quindi ritenuto necessario, prima della sua attivazione, valutarne la conformità al Codice, anche esaminando attraverso autonomi procedimenti le caratteristiche degli attuali collegamenti con l'anagrafe tributaria da parte degli enti interessati e le modalità con le quali tali enti intenderebbero integrare la nuova classe di *web services* offerta dall'Agenzia delle entrate nei propri sistemi informativi, ancora in fase di sperimentazione.

Pertanto, con il provvedimento 26 novembre 2009 [doc. *web* n. 1679426] considerata l'esigenza di garantire la continuità delle funzioni istituzionali perseguiti da INPS, INPDAP, AVCP e ENPALS, Camere di commercio e AGEA con i collegamenti all'anagrafe tributaria in essere, l'Autorità ha consentito a tali soggetti l'utilizzo delle attuali modalità di accesso fino al termine delle verifiche in corso sulla nuova classe di *web service*.

Il Garante, completata l'istruttoria sulla nuova classe di servizi di cooperazione applicativa, cd. “*web service*”, realizzata dall'Agenzia delle entrate per l'accesso all'anagrafe tributaria da parte di INPS, INPDAP, ENPALS, AVCP, Camere di commercio e AGEA, ha impartito ulteriori prescrizioni volte a rafforzare la protezione dei dati personali (Provvedimento 26 marzo 2010 [doc. *web* n. 1713453]), in aggiunta a quelle già individuate nel provvedimento 18 settembre 2008 [doc. *web* n. 1549548].

Per la difficoltà del passaggio alla nuova classe di *web service* e l'esigenza di continuità delle funzioni istituzionali perseguiti dai suddetti enti, sono stati prorogati i termini previsti nel citato provvedimento del 18 settembre 2008.

Nel provvedimento 26 marzo 2010 il Garante ha prescritto che i *web service* possano essere utilizzati esclusivamente da utenti il cui codice sia preventivamente comunicato all'Agenzia delle entrate dall'ente di appartenenza, per i soli dati necessari a ciascuna specifica interrogazione, la quale deve individuare puntualmente il soggetto cui si riferiscono le informazioni richieste. Inoltre, l'Agenzia deve attivare degli *alert* per individuare comportamenti anomali o a rischio e trasporre tali condizioni d'uso in appositi “accordi di servizio”.

Più in dettaglio INPS, INPDAP, ENPALS, AVCP, Camere di commercio e AGEA devono utilizzare questi servizi solo per finalità istituzionali per le quali è consentita la comunicazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, delle informazioni contenute nell'anagrafe tributaria. Con tali applicativi, inoltre, l'utente potrà acquisire solo informazioni pertinenti e non eccedenti le finalità perseguiti. A tal fine, ciascun ente dovrà concordare con l'Agenzia le differenti tipologie di *web service* necessari.

Inoltre, ciascun ente deve designare l'incaricato del trattamento e abilitare espressamente gli utenti all'utilizzo dei *web service*, comunicando preventivamente il relativo codice all'Agenzia. I *web service* non possono essere utilizzati da soggetti esterni ai suddetti enti.

Il Garante ha successivamente stabilito che l’Agenzia delle entrate possa consentire l’utilizzo dei *web service* da parte di INPS, INPDAP, ENPALS, AVCP, Camere di commercio e AGEA anche in assenza della citata previa comunicazione. Ciò in considerazione delle complessità dell’adempimento e del fatto che l’attuale cornice di sicurezza consente già la tracciabilità degli accessi. Gli enti che intendano avvalersi di tale facoltà devono predisporre soluzioni che consentano all’Agenzia di ricevere tempestivamente informazioni relative a singole utenze, per il monitoraggio di eventuali utilizzi impropri dei collegamenti (provvedimento 2 dicembre 2010 [doc. *web* n. 1776140]).

Il Garante ha altresì deciso, in particolare, che l’INPS può avvalersi dei *web service* dell’Agenzia delle entrate anche nell’ambito degli applicativi utilizzati dai cittadini e dai loro intermediari (quali, ad esempio, CAF e commercialisti) solo per la verifica delle informazioni da questi comunicate, anche in riferimento ai dati identificativi di altri soggetti, avendo l’Agenzia stessa garantito la possibilità di ricondurre le operazioni effettuate alla persona fisica che le ha originate. Ciò in considerazione delle garanzie offerte dall’Agenzia e della particolare procedura individuata al fine di consentire l’adeguata tracciabilità di tali accessi all’anagrafe tributaria (Prov. 9 dicembre 2010 [doc. *web* n. 1780265]).

#### *15.2. Gli accertamenti del Garante sul trattamento dei dati personali effettuato a fini di riscossione a mezzo ruolo*

Con il provvedimento 7 ottobre 2009 [doc. *web* n. 1664231], l’Autorità ha individuato una serie di prescrizioni per il trattamento di dati personali effettuato a fini di riscossione a mezzo ruolo. Ciò anche sulla base dei risultati delle ispezioni che hanno riguardato, oltre agli accessi all’anagrafe tributaria da parte degli agenti della riscossione, anche problematiche più generali relative ai trattamenti effettuati a tal fine dall’Agenzia delle entrate, dalla società Equitalia e dalle altre società del gruppo.

In tale ambito, il Garante ha tenuto conto della riorganizzazione del servizio di riscossione a mezzo ruolo ancora in corso, volta a dare piena attuazione alla recente e radicale riforma del settore avvenuta con l’articolo 3 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. In particolare, con tale disposizione si è ricondotta la gestione e la responsabilità della funzione della riscossione in capo all’Amministrazione finanziaria che la esercita mediante la società pubblica Equitalia S.p.A., superando il preesistente impianto concessionario su base provinciale.

Nel provvedimento è stato previsto che l’Agenzia delle entrate, Equitalia S.p.A. e le società del gruppo definiscano, entro e non oltre i termini indicati dal Garante, le diverse competenze e responsabilità rispetto al trattamento dei dati. L’Autorità ha prescritto inoltre all’Agenzia delle entrate e alle società del gruppo Equitalia di individuare maggiori garanzie per i contribuenti attraverso informazioni più chiare sull’uso dei dati personali e l’utilizzo di informazioni indispensabili e aggiornate. Ciò consentirà anche un più agevole esercizio dei diritti da parte dei contribuenti che potranno così individuare con più facilità i destinatari cui rivolgere le loro istanze (ad esempio, accesso, rettifica, cancellazione dei dati). Un’informatica semplice e chiara che indichi, tra l’altro, le rispettive competenze sul trattamento dei dati dovrà comunque essere inserita nell’avviso o nella cartella esattoriale inviata al contribuente.

Un altro aspetto del provvedimento ha riguardato l'articolazione delle diverse banche dati utilizzate a fini di riscossione a mezzo ruolo, che Agenzia delle entrate ed Equitalia stanno riorganizzando, al fine di superare le attuali sovrapposizioni che derivano dalla precedente ripartizione sul territorio del servizio della riscossione, così da evitare rischi per la correttezza dei dati. Equitalia deve, inoltre, assicurare che nel sistema informativo siano contenuti dati il più possibile esatti, aggiornati e pertinenti e che i tempi di conservazione degli stessi siano stabiliti a seconda delle esigenze.

Con riferimento, invece, agli accessi alle anagrafi della popolazione residente, Equitalia S.p.A. deve disciplinare il reperimento delle informazioni anagrafiche da parte delle società del gruppo e deve bloccare i collegamenti effettuati in assenza dei necessari presupposti normativi e delle idonee misure di sicurezza. Devono, altresì, essere cancellate dai sistemi informativi delle società del gruppo le informazioni eccedenti e non pertinenti le finalità perseguitate, con particolare riferimento ai dati anagrafici di soggetti non debitori mai iscritti a ruolo.

Il Garante ha prescritto, inoltre, all'Agenzia delle entrate di elevare le misure di sicurezza per gli accessi effettuati a fine di riscossione all'anagrafe tributaria attraverso l'applicativo ARCO (Ausilio Riscossione Coattiva). Particolari cautele sono, poi, state individuate per quanto concerne l'accesso ai dati trasmessi all'anagrafe tributaria dagli operatori finanziari (ai sensi dell'articolo 35, comma 25, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).

Con riguardo alla fiscalità locale, il Garante ha previsto che l'accesso all'anagrafe tributaria e all'anagrafe dei rapporti finanziari da parte degli enti locali, anche attraverso società esterne, ai fini della riscossione delle proprie entrate ai sensi dell'articolo 83, comma 28-sexies, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, avvenga solo previa individuazione da parte dell'Agenzia delle entrate di procedure e garanzie idonee a consentire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità degli interessati, seguendo i principi individuati per la riscossione a mezzo ruolo e nel provvedimento 18 settembre 2008.

Con riferimento, invece, all'attività di riscossione spontanea, il Garante ha chiesto a Equitalia di precisare il ruolo svolto dalle società del gruppo nell'ambito del trattamento di dati personali, valutando il grado di autonomia assunto in ordine alle decisioni relative al trattamento delle informazioni e l'ambito di titolarità e responsabilità dell'ente stesso, ed inserendo nelle convenzioni stipulate con gli enti creditori le misure volte a regolare le rispettive attribuzioni e ad assicurare il corretto trattamento delle informazioni.

Devono inoltre essere distinti i trattamenti effettuati per la riscossione a mezzo ruolo, prevedendo che i dati siano trattati nel rispetto del principio di finalità attraverso apposite misure organizzative idonee ad assicurare la "segregazione" dei dati.

L'Autorità ha prescritto, inoltre, all'Agenzia e a Equitalia l'adozione di idonee e concrete procedure di *audit*, anche periodiche, sugli accessi all'anagrafe tributaria effettuati a fini di riscossione, basate sul monitoraggio delle transazioni, nonché su verifiche periodiche, anche a campione, sull'attualità della pendenza soprattutto in relazione ai ruoli *ante riforma*. Tali controlli dovranno essere predisposti da Equitalia sulle attività svolte dalle società del gruppo e da SOGEI.

Nel rispetto delle competenze loro attribuite dalla legge, il Garante ha impartito prescrizioni analoghe alla Regione Sicilia e alle società che si occupano della riscossione a mezzo ruolo sul territorio regionale.

Su richiesta di Equitalia S.p.A., e in accordo con l'Agenzia delle entrate, il Garante ha prorogato al 30 giugno 2012 alcuni degli adempimenti previsti dal provvedimento del 7 ottobre 2009, relativi all'articolazione delle diverse banche dati utilizzate a fini di riscossione, al reperimento delle informazioni anagrafiche da parte delle società del gruppo (a condizione che gli accessi alle anagrafi della popolazione residente effettuati dagli agenti della riscossione avvengano solo in presenza di una iscrizione a ruolo e mediante collegamenti realizzati nel rispetto di idonee misure di sicurezza) e alla predisposizione di attività di controllo, anche attraverso la realizzazione di appositi applicativi, sull'attività svolta dalle società controllate e da SOGEI (Provvedimento del 12 maggio 2011, doc. *web* n. 1822318).

Secondo quanto rappresentato da Equitalia, infatti, la razionalizzazione dei sistemi informatici e la realizzazione di un nuovo sistema della riscossione ha richiesto una rimodulazione dei tempi nel conseguimento degli obiettivi, dovuti anche alle sostanziali modifiche normative intervenute, che hanno comportato adeguamenti significativi ai sistemi informativi e, quindi, al nuovo sistema di riscossione (ad esempio, articoli 29, 30, 31 e 38 del decreto legge n. 78 del 2010). Di conseguenza, anche il processo di monitoraggio statistico di accesso al sistema deve essere riprogrammato con analoga scadenza stante la diretta subordinazione di tale adempimento con quello relativo alla razionalizzazione delle banche dati.

Il Garante ha, quindi, accolto la richiesta di Equitalia in considerazione del complesso riassetto organizzativo del gruppo, delle modifiche normative intervenute a regolare la materia della riscossione, delle rilevanti attività di interesse pubblico effettuate e dello stato di avanzamento delle procedure che la società ha rappresentato di aver già posto in essere nella richiesta di proroga.

Il 26 giugno 2012 Equitalia S.p.A. ha comunicato che, con riferimento alle prescrizioni di cui ai punti 2 lett. a) e 5 lett. a), del Provvedimento del 7 ottobre 2009, ha provveduto all'adeguamento in conformità alle indicazioni richieste dal Garante specificando, in particolare, che:

A. "relativamente alla prescrizione di cui al punto 2 lett. a), con la quale l'Autority ha disposto che l'Agenzia delle Entrate e il Gruppo Equitalia, rivedessero l'articolazione delle diverse banche dati utilizzate a fini di riscossione, allo scopo di garantire un'attività uniforme e coordinata da un punto di vista organizzativo ed informatico, conformemente a quanto illustrato con nota del Garante del 4 aprile 2011 (prot. n. 2011/3898), è stato attuato il complesso processo di riorganizzazione societaria del Gruppo Equitalia che si è concluso con il passaggio a tre società agenti della riscossione, rispettivamente per il Nord, il Centro e il Sud e, contestualmente, è stata consolidata l'infrastruttura tecnologica attraverso il completamento della procedura per la realizzazione di un sistema unico con conseguente razionalizzazione e unificazione delle basi dati";

B. "in merito alla prescrizione di cui al punto 5 lett. a), con cui il Garante ha richiesto ad Equitalia S.p.A."di disciplinare il reperimento delle informazioni anagrafiche da parte delle società del gruppo e di bloccare i collegamenti effettuati in assenza dei necessari presupposti normativi e delle idonee misure di sicurezza", l'emanazione del Nuovo regolamento di gestione dell'Indice Nazionale delle Anagrafi, con cui sono state ampliate le informazioni contenute nell'Indice al fine di rendere disponibili alle pubbliche amministrazioni ulteriori dati anagrafici necessari per l'attività istituzionale, e il rilascio, in data 13 febbraio 2012, dello specifico *software* per l'acquisizione di tali dati dall'anagrafe tributaria, soddisfano l'esigenza degli Agenti di reperire informazioni

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 accrediti 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 accrediti 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 alcun 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. Analoghe 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.

