



Audizione
“Digitalizzazione ed interoperabilità delle banche dati fiscali”

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL’ANAGRAFE TRIBUTARIA

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 10 novembre 2021

Alla Commissione Parlamentare di Vigilanza
sull'Anagrafe Tributaria.

All'attenzione del Presidente On. Ugo Parolo

Relazione:

- 1) Presentazione dell'azienda*
- 2) Le esigenze operative*
- 3) Le soluzioni*

Illustrissimo Presidente e Illustrissimi Membri della Commissione,

anzitutto Vi ringrazio per aver chiamato in audizione la società che rappresento.

E' un autentico onore.

Mi permetto illustrarVi brevemente la storia e le caratteristiche principali di ICA per inquadrare il profilo di una società che lavora a fianco dei comuni nel delicato mondo della fiscalità locale.

1. Presentazione dell'azienda

"I.C.A. - Imposte Comunali Affini - S.r.l.", con sede legale in Roma, e sede amministrativa/operativa in La Spezia, svolge la propria attività, da oltre cinquant'anni, nel campo dell'accertamento e della riscossione dei tributi comunali ed entrate patrimoniali degli enti locali. Negli scenari normativi – operativi succedutesi negli anni, e relativi ai tributi locali ed alle modalità di gestione ed accertamento, la società I.C.A. S.r.l. ha sempre registrato la propria presenza.

Fu iscritta all'Albo Nazionale degli Appaltatori delle Imposte di Consumo al n. 1930, successivamente si iscrisse all'Albo Nazionale dei Concessionari del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta Comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni istituito ai sensi dell'art. 40 del D.P.R. 639/72 – al n. 7. È stata successivamente iscritta al n. 96, classe I - dell'Albo Nazionale dei Concessionari dei servizi per l'accertamento e la riscossione dei tributi comunali di cui al D.Lgs. 15.11.1993 n. 507.

Attualmente la Società è iscritta al n. 62 dell'Albo nazionale dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei Comuni istituito presso il Ministero delle Finanze ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 446/97 e con le modalità del D.M. 289/2000 ed ha aumentato, nel febbraio 2009, il proprio capitale sociale ad € 10.000.000,00 (diecimilioni/00) come previsto dalla Legge n° 73 del 22.05.2010.

I.C.A. S.r.l. gestisce attualmente oltre 1.000 concessioni/servizi tributari in corrispondenti comuni, tra i quali i capoluoghi di Regione, Bologna, Cagliari e Trento ed i seguenti capoluoghi di Provincia:

Alessandria, Arezzo, Biella, Bologna, Bolzano, Cagliari, Campobasso, Carrara, Cesena, Chieti, Como, Cremona, Cuneo, Fermo, Ferrara, Forlì, Frosinone, Livorno, Lodi, Mantova, Modena, Pavia, Pesaro, Pescara, Piacenza, Savona, Siena, Teramo, Terni, Trento, Varese e Vercelli.

La società è inoltre certificata, più precisamente:

- certificazione di conformità alla norma UNI EN ISO 9001 del sistema di gestione per la qualità adottato per i processi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi ed entrate patrimoniali degli enti locali;
- certificazione del proprio sistema di gestione ambientale, in conformità alla norma UNI EN ISO 14001;
- certificazione di conformità alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 27001 per conduzione dei data center aziendali e configurazione, gestione e manutenzione dei software applicativi a supporto dei servizi di: liquidazione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva di tributi, entrate patrimoniali ed extratributarie degli enti pubblici locali.

Le soluzioni cloud erogate da I.C.A. S.r.l. alle Pubbliche Amministrazioni in modalità SaaS hanno ottenuto la qualificazione AgID, tale sistema informatico è denominato ICA-SUITE ed è presente sul Market Place SAAS (Software as a Service).

La società è dotata di un modello di organizzazione, gestione e controllo, nonché del Codice Etico, ai sensi del D.Lgs. 231/2001

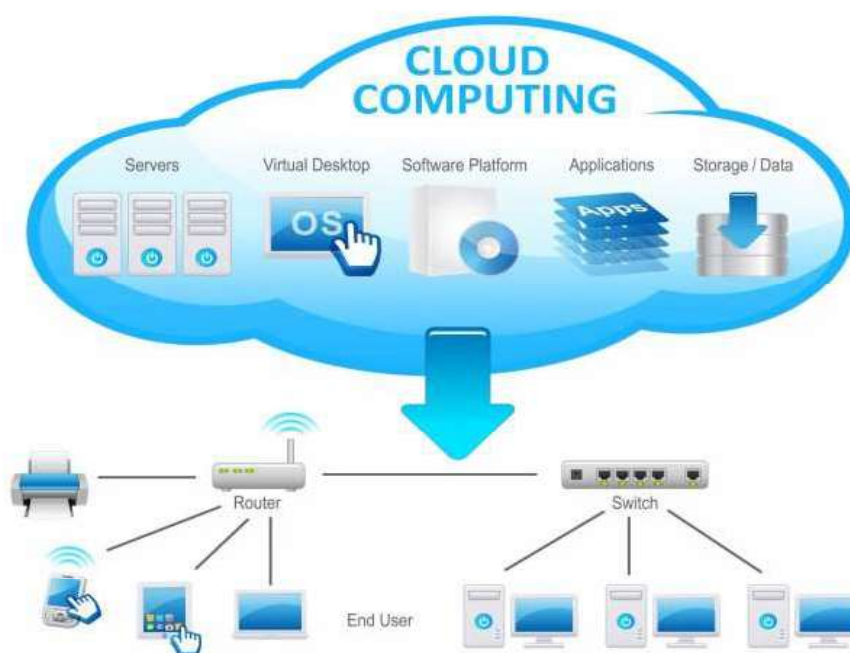
Inoltre l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con propria deliberazione del 23 dicembre 2020, ha attribuito ad ICA il rating di legalità ★★++ (due stelle ++).

I principali servizi offerti da ICA agli Enti Locali si possono così riassumere:

- Gestione e riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali ed altri servizi a favore degli Enti Locali;
- Gestione, accertamento e riscossione ordinaria e coattiva, della tassa rifiuti (TARI), della tassa servizi indivisibili (TASI), dell'imposta municipale propria (IMU) e dell'Imposta di soggiorno;
- Gestione, accertamento e riscossione ordinaria e coattiva, dall'anno 2021, del Canone Unico Patrimoniale (CUP), istituito dalla L. 27 dicembre 2019, n. 160 che assorbe tutti i prelievi ricognitori e non ricognitori chiesti sul suolo pubblico nonché l'imposta comunale sulla pubblicità;
- Gestione, accertamento e riscossione ordinaria e coattiva – per le annualità pregresse antecedenti all'entrata in vigore del CUP - dell'imposta comunale sulla pubblicità (ICP), del diritto sulle pubbliche affissioni (DPA), della tassa/canone occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP/COSAP);
- Gestione delle sanzioni amministrative per violazioni alle norme del codice della strada, ai regolamenti comunali ed alle altre leggi di competenza della Polizia Municipale con fornitura di dispositivi elettronici per il rilevamento automatico delle infrazioni;
- Gestione delle aree di sosta a pagamento, fornitura di dispositivi per il pagamento della sosta, segnaletica orizzontale e verticale, scassetamento parcometri, manutenzione, monitoraggio della sosta con ausiliari.

Il settore della riscossione è in continua evoluzione normativa (accorpamento e/o introduzione di tributi locali) e tecnologica (trasformazione digitale della PA), tale evoluzione ha apportato modificazioni anche nei rapporti con contribuenti/utenti dei pubblici servizi.

Il modello organizzativo di I.C.A. S.r.l si è coerentemente trasformato nel tempo, prevedendo una differente distribuzione dei servizi, una distribuzione virtuale e fisica dei carichi di lavoro, un forte approccio al cloud computing, rinnovando i propri software con nuove interfacce web che garantiscono il massimo livello di fruibilità dei contenuti a tutti gli utenti (utenti aziendali, operatori comunali, cittadini, professionisti ed imprese fruitori di servizi on line).



La trasformazione aziendale, in sintesi:

- Razionalizzazione dei server e delle banche dati;
- Servizi on line - interoperabilità tecnica;
- Armonizzazione persone, processi e tecnologie;
- Governo dei processi e sicurezza informatica;
- Maggiore velocità ed flessibilità;
- Riduzione dei costi.

Questi, per sommi capi, gli elementi caratterizzanti della società I.C.A. S.r.l..

2. Le esigenze operative

Lavorare nel mondo delle entrate locali è un privilegio ma anche una responsabilità.

Gli Enti, i Cittadini, chiedono un servizio efficiente ed efficace.

Per ottenere questi obiettivi è importante, per non dire essenziale, avere accesso alle banche dati, accesso necessario al fine di pervenire, in ogni fase dell'entrata, al massimo risultato gestionale.

Per fare alcuni esempi, in tema di riscossione ordinaria è elemento indispensabile notificare gli atti all'indirizzo aggiornato del contribuente, nel momento accertativo è altrettanto indispensabile incrociare le banche dati (utenze, catasto, ecc.) per far emergere quanto realmente dovuto dal cittadino mentre, nella fase coattiva, è importante conoscere gli istituti di credito con i quali il debitore intrattiene rapporti, per poter procedere al cd. pignoramento presso terzi.

Ora, non è che l'accesso normativamente sia negato ai cd. concessionari privati (con tale termine si identificano le società iscritte all'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni ex articolo 53 del D.Lgs. 446/97), ma tale accesso non si è rivelato mai efficace.

Nel tempo, più specificatamente, si sono succedute varie norme volte a permettere l'accesso alle banche dati (leggi anagrafe tributaria) da parti dei concessionari privati, evocando addirittura la par-condicio tra l'agente di riscossione pubblico, oggi ADER Agenzia delle Entrate Riscossione ⁽¹⁾.

(1) DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, n.112 (in Suppl. ordinario n. 152 alla Gazz. Uff., 25 giugno, n. 147). - Decreto convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133. - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.

Art. 5-bis

28-sexies. Nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, comma 225, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, [Autorizzazione ai concessionari terzi di accedere ai dati e alle informazioni contenute nel sistema informativo dell'Agenzia delle entrate. 225. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i casi e le modalità attraverso le quali, previa autorizzazione del direttore dell'Agenzia delle entrate, ai soli fini della riscossione delle entrate degli enti locali, i soggetti di cui alla lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, come sostituita dal comma 224, lettera a), del presente articolo, (Affidamento a terzi, mediante convenzione, dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e di tutte le entrate locali. 224. All'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 5, la lettera b) è sostituita dalla seguente: «b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a: 1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1; 2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale

deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore; 3) la 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, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla; 4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica»; b) il comma 6 è abrogato) possono accedere a dati e informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate e prendere visione di atti riguardanti i beni dei debitori e dei coobbligati].

gli enti locali e i soggetti di cui alla lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, accedono ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate, ivi compresi quelli di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, e successive modificazioni, sulla base delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro delle finanze 16 novembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 2000.

Le facoltà ivi previste possono essere esercitate solo dopo la notifica dell'ingiunzione prevista dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Il riferimento al numero identificativo del ruolo, contenuto nell'articolo 2 del citato decreto del Ministro delle finanze 16 novembre 2000, e' sostituito con il riferimento alla data di notifica dell'ingiunzione e alla relativa causale. Il dirigente o responsabile dell'ufficio, nel caso degli enti locali, e il legale rappresentante o direttore generale, nel caso dei soggetti di cui alla citata lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, e successive modificazioni, autorizzano preventivamente l'accesso in forma scritta e individuano in via generale i dipendenti destinati a provvedervi, scegliendoli tra quelli con rapporto di lavoro a tempo indeterminato da almeno due anni. I nominativi di tali dipendenti sono comunicati all'Agenzia delle entrate.

A decorrere dall'anno 2009 l'elenco di tali nominativi e' trasmesso entro il 31 marzo di ogni anno.

E' esclusa, quanto all'accesso, ogni discriminazione tra i soggetti di cui alla citata lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, e successive modificazioni, e gli agenti della riscossione.

Infatti, e da sempre, il concessionario pubblico ha accesso alle banche dati, a differenza di quello privato.

Le norme richiamate, in ogni caso, si sono rivelate purtroppo di non facile ed immediata applicazione, anche per un non sempre lineare inquadramento della figura del concessionario privato.

Da ultimo, con la legge n. 160 del 27/12/2019 (cd. Legge di Bilancio 2020), che ha introdotto un'ampia riforma della riscossione, si pensava che con l'introduzione del comma 791 ⁽²⁾ dell'articolo 1, il problema dell'accesso fosse definitivamente risolto. Purtroppo non è stato così. Per l'impostazione procedurale dettata dallo stesso comma.

Il punto h) del comma 791 della citata legge di Bilancio 2020, laddove attesta che *“l'ente consente, sotto la propria responsabilità, l'utilizzo dei servizi di cooperazione informatica forniti dall'Agenzia delle Entrate”* pone fuori dal diretto controllo del concessionario privato l'accesso alle banche dati.

Non ci si riferisce, anche se può succedere, ad una potenziale inerzia dell'ente ad “assumersi la responsabilità” dell'accesso del concessionario privato ma, le problematiche derivano proprio dal fatto che l'accesso avviene per il tramite dell'Ente e questo complica sia l'attivazione che la gestione degli accessi.

Occorre inoltre considerare che gli accessi disponibili dell'Ente sul SIATEL sono limitati nel numero e spesso già utilizzati dal personale dell'ente creditore.

(2) L. 160 del 27.12.2019

“791. Al fine di facilitare le attività di riscossione degli enti, si applicano le disposizioni seguenti in materia di accesso ai dati:

a) ai fini della riscossione, anche coattiva, sono autorizzati ad accedere gratuitamente alle informazioni relative ai debitori presenti nell'Anagrafe tributaria gli enti e, per il tramite degli enti medesimi, i soggetti individuati ai sensi dell'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 446 del 1997 e dell'articolo 1, comma 691, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ai quali gli enti creditori hanno affidato il servizio di riscossione delle proprie entrate;

b) a tal fine, l'ente consente, sotto la propria responsabilità, ai soggetti affidatari l'utilizzo dei servizi di cooperazione informatica forniti dall'Agenzia delle entrate, nel rispetto delle prescrizioni normative e tecniche tempo per tempo vigenti e previa nomina di tali soggetti a responsabili esterni del trattamento ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di tutela dei dati personali;

c) restano ferme, per i soggetti di cui alla lettera a), le modalità di accesso telematico per la consultazione delle banche dati catastale e ipotecaria, nonché del pubblico registro automobilistico”.

In ogni caso, e ad oggi, queste sono le principali banche dati, di cui il concessionario può avvalersi per poter svolgere la propria attività:

- Telemaco - Infocamere;
- Copernico - PRA;
- Sister - AdER;
- INI-PEC - CCIAA;
- SIATEL;
- ANPR;
- INPS.

Per quanto concerne SIATEL: ad oggi, a discrezione dell'Ente locale abilitante delle persone fisiche dipendenti del concessionario, può essere consentito l'accesso a:

1. *Informazioni anagrafiche e di residenza su Persone Fisiche;*
2. *Informazioni anagrafiche e di residenza su società ed enti;*
3. *Informazioni contabili su Persone fisiche e su società relativamente ai dati presentati sulle dichiarazioni dei redditi;*
4. *Informazioni su Persone fisiche e società relativamente agli atti del registro;*
5. *Informazioni sui dei contratti di locazione e delle dichiarazioni di successione.*

3. Le soluzioni

Stante il quadro sopra delineato, e le ricordate problematiche relative all'accesso alle banche dati, la soluzione potrebbe essere **consentire l'accesso, anziché tramite la mediazione dell'ente, direttamente al concessionario laddove vi sia un contratto, stipulato con l'ente stesso, legato alla gestione di entrate.**

Più in generale, vi è anche la tematica dell'accesso gratuito alle banche dati.

Ci permettiamo evidenziare che la gratuità dell'accesso non riguarda tanto i costi che deve sopportare il Concessionario, ma il fatto che gli stessi- in ultima istanza- si riverberano sui cittadini - o meglio – sugli Enti concedenti.

Vale peraltro la pena di ricordare che il principio di gratuità dell'accesso ai dati nei rapporti tra pubbliche amministrazioni è già previsto dall'articolo 50, comma 2 del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 Marzo 2005, n. 82). ⁽³⁾

Dal punto di vista più strettamente tecnologico, esistono oggi degli standard aperti per l'interoperabilità fra soggetti distinti che devono condividere dati in maniera protetta e trasparente.

Dovrebbero perciò essere previste modalità di fruizione omogenee, basate su questi standard che oggi hanno raggiunto un livello di maturità tecnica e di diffusione molto elevato. Un esempio positivo di questa standardizzazione si rileva nei servizi di consultazione massiva on-line “*Anci – Interrogazione Anagrafica con elenchi*” (PF COI.151) e “*Anci – Interrogazione Anagrafica PF con elenco domicili fiscali*” (PF COI.142) dell'Anagrafe Tributaria.

L'Agenzia per l'Italia Digitale ha promosso un modello di interoperabilità pubblica ⁽⁴⁾ che, se applicato anche al rapporto fra la Pubblica Amministrazione e i soggetti privati titolati, potrebbe snellire molte procedure, ma è necessario che venga data applicazione a quanto oggi rimane in gran parte teorico.

(3) Decreto-legislativo del 07/03/2005 n. 82

Art. 50, comma 2

“2. Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto degli articoli 43, commi 4 e 71, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.”

(4) <https://www.agid.gov.it/it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>

Questa modalità di accesso alle banche dati, in particolare, con le finalità di aggiornare indirizzi (sia su Siatel che su ANPR-anagrafe nazionale popolazione residente) consente di avere la garanzia che i dati utilizzati del riscossore siano aggiornati, riducendo i costi e i ritardi dovuti a errori dovuti all'utilizzo di informazioni obsolete.

Laddove le attività del concessionario prevedano elaborazioni massive su parti di banche dati pubbliche (si pensi, per esempio alle attività sui dati catastali), è opportuno - sempre sfruttando gli stessi standard tecnici menzionati precedentemente - poter trasferire solamente le parti di banche dati utili ai fini della specifica attività, minimizzando la memorizzazione dei dati su sistemi esterni.

Questa modalità di lavoro, ottimizzando il costo sia tecnologico che di acquisizione del dato, induce una maggiore qualità e accuratezza nella produzione degli atti.

Preme sottolineare l'importanza dell'accessibilità alle banche dati attraverso strumenti automatici, seppur con finalità sempre registrate e ricostruibili. I sistemi automatici, infatti, operano velocemente ed efficacemente e riducono il numero di operatori a cui le informazioni vengono rese accessibili, garantendo maggiori possibilità di controllo e tutela di dati sensibili.

Tra gli esempi di banche dati maggiormente utilizzate nell'ambito della riscossione troviamo sicuramente quella delle Camere di Commercio gestite dalla società Infocamere.

Il suddetto servizio permette la consultazione dei dati societari, l'individuazione attraverso il servizio Inipec delle caselle di posta elettronica certificata, le procedure concorsuali e più in generale una vasta gamma di informazioni sui soggetti iscritti al registro delle imprese. Una maggiore integrazione di questi dati con quelli dell'anagrafe tributaria permetterebbe di avere un quadro completo della situazione reddituale e societaria dei soggetti debitori, rendendo più efficaci e veloci le procedure di riscossione.

A tal proposito anche l'accesso all'anagrafe finanziaria, le cui modalità di accesso, sono state recentemente riviste tramite l'intervento legislativo operato dall'art. 17 bis del decreto-legge del 16/07/2020 n. 76 ⁽⁵⁾, **andrebbe a completare il quadro delle banche dati per le quali una maggiore integrazione porterebbe ad un deciso salto in avanti dell'attività di riscossione delle entrate locali e della valutazione della solvibilità dei soggetti debitori, anche a solo livello anagrafico** (conoscenza degli istituti di Credito che hanno rapporti con il debitore).

(5) Decreto-legge del 16/07/2020 n. 76

Art. 17 - bis

“Al fine di semplificare il processo di riscossione degli enti locali, all'articolo 1, comma 791, lettera a), della legge 27 dicembre 2019, n. 160, dopo le parole: «nell'Anagrafe tributaria» sono inserite le seguenti: <<ivi inclusi i dati e le informazioni di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605>>”

In punto di sintesi: accesso diretto e gratuito- per i motivi sopra illustrati- alle banche dati.

Queste richieste, oltre a porsi nell'alveo della già ricordata normativa, avvengono da parte di concessionari privati che, da sempre, sono iscritti ad Albi pubblici e sono sottoposti ai controlli, attenti e scrupolosi, che l'iscrizione comporta.

Ed è giusto.

I rapporti contrattuali in tema di gestione delle entrate spesso comportano deleghe di pubbliche funzioni; infatti si parla di concessioni traslative, intendendosi con tale qualificazione la sostituzione di un soggetto privato dotato di un certo status (iscrizione all'Albo) ad un soggetto pubblico (Ente) per lo svolgimento di determinate funzioni (nel caso di specie gestione entrate locali).

L'iscrizione all'Albo comporta per le società, ribadiamo, il sottoporsi a determinati controlli.

Siamo disposti ad averne di ulteriori, pur di pervenire ad un accesso diretto e completo alle banche dati.

Grazie ancora a tutti Voi per l'invito e l'attenzione.


L'Amministratore Unico
Cesar GIANNONI