



CONSIGLIO NAZIONALE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E  
DEGLI ESPERTI CONTABILI

# Osservatorio Enti Locali

## Ottobre 2008

---

*a cura*  
*della FONDAZIONE*  
*ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI*  
*E DEGLI ESPERTI CONTABILI*



*Maria Elena Puzzo*

*In collaborazione con*  
*Pasquale Saragò*

*Roma, 6 novembre 2008*

**INDICE**

**ATTI INTERPRETATIVI** **3**

---

<b>ANAGRAFE TRIBUTARIA</b>	<b>3</b>
<b>SIATEL</b>	<b>7</b>

## ATTI INTERPRETATIVI

### ANAGRAFE TRIBUTARIA

*Il Garante per la protezione dei dati personali con provvedimento del 18 settembre 2008 ha dettato nuove prescrizioni per l'accesso all'anagrafe tributaria. L'articolato - emanato a seguito della conclusione della prima fase dell'attività ispettiva - si è reso necessario al fine di evitare un uso indiscriminato delle informazioni.*

L'Anagrafe tributaria è un delicato e complesso sistema informativo al quale ha accesso - attraverso diversi strumenti telematici (applicativi Siatel, Puntofisco, Entratel, servizi web etc.) - un numero enorme di utenti, tra i quali Comuni, Regioni, Province, Università, Asl, Tribunali, Camere di commercio, Enti previdenziali, Forze di polizia, con migliaia e migliaia di punti di accesso. Il solo sistema di collegamento *web* Siatel viene utilizzato da 9.400 enti convenzionati e 60.000 utenze, mentre Puntofisco da circa 180 enti e 18.000 utenze.

Le verifiche svolte hanno consentito di evidenziare numerose criticità. Dagli atti emerge, ad esempio, che l'Agenzia autorizza gli accessi all'anagrafe tributaria solo in seguito alla stipula di apposite convenzioni, anche *standard*, a livello centrale e regionale. Tuttavia, l'assenza di una documentazione di insieme sui collegamenti in essere non facilita un monitoraggio costante sulla sussistenza dei presupposti che hanno consentito l'attivazione del canale informativo, nonché i dovuti controlli sulla correttezza della gestione degli accessi e della consultazione delle informazioni. La periodica ricognizione degli enti che accedono all'anagrafe tributaria, e dei rispettivi utenti, costituisce, infatti, la premessa per prevenire usi impropri e illeciti delle informazioni in essa contenute.

È stata, inoltre, riscontrata la mancanza della delimitazione delle finalità per cui gli accessi vengono autorizzati; sotto tale profilo è stato rilevato, infatti, che svariati Enti, attraverso gli amministratori locali (deputati all'abilitazione degli utenti), hanno abilitato di propria iniziativa alcuni utenti al fine di attivare nuovi flussi di dati per finalità ulteriori rispetto a quelle consentite. A tutto ciò si aggiunge che dagli atti emerge che gli operatori che effettuano gli accessi non hanno la possibilità di registrare, anche al fine di successivi controlli, le ragioni a supporto delle interrogazioni eseguite.

Un ulteriore elemento di criticità è stato rappresentato dal fatto che i dati visualizzabili attraverso gli applicativi non sono segmentabili in relazione al bacino di utenza dell'ente che chiede il collegamento (ad es., territorio comunale), e sono relativi a tutto il territorio

nazionale; inoltre, le informazioni consultabili non risultano, talvolta, sufficientemente aggiornate per lo svolgimento delle funzioni istituzionali cui gli accessi sono finalizzati.

Per porre rimedio alle carenze riscontrate - che mettono a rischio i dati di tutti i contribuenti italiani - l'Autorità ha imposto all'Agenzia delle entrate una articolata serie di misure, sia tecnologiche che organizzative, per innalzare i livelli di sicurezza degli accessi all'Anagrafe tributaria da parte degli enti esterni e rendere il trattamento dei dati effettuato conforme alle norme sulla protezione dei dati.

In tabella sono riepilogate, nel dettaglio, le principali misure che dovranno essere adottate secondo una precisa tempistica individuata nel provvedimento.

## LE PRESCRIZIONI A CARICO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

<p style="text-align: center;"><b>Accessi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricognizione periodica degli enti che accedono all'Anagrafe tributaria e verifica delle effettiva necessità di mantenere attivi gli accessi concessi, anche riguardo al numero delle utenze.</li> <li>• Blocco degli accessi non conformi alle norme di legge o a quanto previsto dalle convenzioni stipulate con gli enti.</li> <li>• Censimento aggiornato di tutti i flussi di trasferimento dei dati da e verso l'Anagrafe tributaria e di tutti gli accessi di tipo interattivo. L'Agenzia dovrà specificare 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 ed il volume dei trasferimenti o degli accessi, il numero di soggetti che utilizzano la procedura.</li> <li>• Compartimentazione (cronologica, geografica, per tipologia) dei dati visualizzabili: ciascun utente legittimato potrà 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 il data base.</li> <li>• Adozione di sistemi di allarme per eventuali comportamenti anomali o a rischio, e controlli periodici sugli accessi degli enti esterni e sull'attività svolta da Sogei Spa.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Sistemi di autenticazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Censimento delle postazioni dei terminali dai quali si ha accesso ai dati, in modo da realizzare procedure di autenticazione più sicure a seconda degli incaricati o dei profili di autorizzazione assegnati.</li> <li>• Adozione di sistemi di "autenticazione rafforzata" (<i>password</i> a scadenza immediata, tessere <i>smart card</i> dotate di Pin) per ridurre la possibilità di usi impropri, cessione o sottrazione delle credenziali di accesso.</li> <li>• Implementazione di un sistema di certificazione digitale per gestire l'identità elettronica dei sistemi informatici e degli utenti della banca dati.</li> <li>• Accessi contemporanei con le medesime credenziali solo in casi eccezionali.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Abilitazioni e autorizzazioni agli utenti</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tracciamento degli utenti che accedono via <i>web</i>, 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. La gestione via <i>web</i> dei flussi di dati deve avvenire su canali di connessione sicuri.</li> <li>• Definizione di soglie relative al numero di utenti che possono essere abilitati da ciascun ente ad accedere all'Anagrafe tributaria.</li> <li>• Tempestiva disabilitazione all'accesso del personale adibito ad altre mansioni o non più in servizio e adeguamento costante dei profili di autorizzazione.</li> <li>• Nelle convenzioni che disciplinano l'accesso all'Anagrafe tributaria, l'Agenzia deve prevedere elevati requisiti di idoneità per gli "amministratori locali" (soggetti preposti all'abilitazione delle utenze all'interno dei vari enti convenzionati) e l'istituzione della figura del "supervisore unico".</li> <li>• Devono essere previste limitazioni orarie per gli accessi di determinate categorie di utenti.</li> </ul>

## LE PRESCRIZIONI SUI SINGOLI SISTEMI

Denominazione	Contenuto	Prescrizione
<b>Siatel</b>	Applicazione <i>web</i> che consente di visualizzare dati anagrafici completi, dati fiscali e atti del registro per la totalità dei contribuenti. E' utilizzata principalmente da Comuni, Province, Regioni, Università, Asl e Consorzi di bonifica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Agenzia deve introdurre misure di controllo per la funzionalità di "fornitura dati" visualizzabile nell'apposita schermata dell'applicativo.</li> <li>• Con riferimento alle funzionalità di Siatel utilizzabili da parte degli operatori comunali a soli fini anagrafici, devono essere inserite nell'applicativo da parte dell'Agenzia specifiche indicazioni all'amministratore locale affinché vengano autorizzati solo utenti che agiscono presso l'ufficio anagrafe del Comune.</li> </ul>
<b>Puntofisco</b>	Applicazione <i>web</i> che consente di visualizzare le stesse informazioni contenute in Siatel ma con un maggiore grado di aggiornamento e con maggiore segmentazione delle informazioni rispetto a Siatel, e di accedere, inoltre, a dati sensibili. L'applicazione risulta in dotazione a Enti previdenziali, Tribunali, Camere di commercio e società varie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Occorre aggiornare il profilo di autorizzazione assegnato agli enti esterni abilitati, escludendo a priori la consultabilità di dati sensibili laddove non sussista un'idonea base normativa che consenta la comunicazione di tale categoria di dati.</li> <li>• L'Agenzia deve inserire all'interno della procedura informatica di gestione degli utenti in uso all'amministratore locale indicazioni che gli consentano di visualizzare lo <i>status</i> di tutte le utenze con i profili abilitativi correnti, comprese quelle già cancellate. Deve essere corretta altresì l'anomalia, relativa al sistema di gestione, che non permette regolarmente all'amministratore locale, visualizzando il profilo del singolo utente, di conoscerne l'effettiva possibilità di accesso dello stesso al sistema.</li> </ul>
<b>3.270 Enti esterni</b>	Collegamento diretto, tramite terminali fisici o emulatori di terminali, ai sistemi centrali dell'anagrafe tributaria, che consente a soggetti, anche privati, di collegarsi a informazioni anagrafiche e fiscali per la totalità dei contribuenti.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devono essere garantite condizioni adeguate di protezione dei dati personali, di controllo e di verifica delle attività compiute (funzioni di <i>audit</i>) sugli applicativi utilizzati per accedere all'anagrafe tributaria, nonché strumenti che permettano all'Agenzia di verificare il rispetto delle misure di sicurezza.</li> <li>• Per quanto riguarda gli accessi all'anagrafe tributaria effettuati mediante l'applicativo 3270 enti esterni gli enti ad oggi abilitati devono migrare verso applicativi che offrono maggiori garanzie (ad es., Puntofisco o Siatel).</li> </ul>
<b>Web service</b>	Strumenti che consentono di accedere a dati anagrafici anche completi relativi alla totalità dei contribuenti. Vengono realizzati sulla scorta di specifiche tecniche definite caso per caso dall'Agenzia delle entrate.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Agenzia deve effettuare una ricognizione dei servizi al momento esposti e sospenderne l'attività in attesa della revisione delle attuali modalità di implementazione con le adeguate misure e gli accorgimenti di seguito descritti.</li> <li>• Laddove, infatti, l'Agenzia intenda impiegare <i>web service</i> esposti anche in una rete pubblica per l'utilizzo da parte di enti esterni, questi, devono essere configurati offrendo un livello minimo di accesso ai dati e limitando i risultati delle interrogazioni a valori di tipo <i>booleano</i>.</li> <li>• Tali condizioni d'uso dei <i>web service</i> devono essere trasposte in appositi "accordi di</li> </ul>

		servizio”, redatti secondo il modello della cooperazione applicativa impiegata all’interno del sistema pubblico di connettività istituito dal Codice dell’amministrazione digitale.
<b>File transfer</b>	Collegamenti per la gestione dei flussi di dati in entrata e in via residuale in uscita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>I collegamenti devono essere realizzati su canali di connessione sicuri e l’Agenzia deve garantire che le credenziali di abilitazione utilizzate dagli operatori dell’Ente esterno rispettino le prescrizioni indicate nell’Allegato B al Codice, in particolare identificando il soggetto che effettua lo scambio dei dati e prevedendo che la parola chiave prevista sia soggetta a scadenza periodica secondo i termini ivi indicati.</li> </ul>
<b>Entratel</b>	Applicativo utilizzato per la trasmissione delle dichiarazioni fiscali, con flussi di dati solo in entrata verso l’Agenzia delle entrate.	<ul style="list-style-type: none"> <li>L’Agenzia deve configurare Entratel e Fisconline/Cassetto fiscale in modo da poter verificare il rispetto delle prescrizioni indicate nell’Allegato B al Codice relative, in particolare, al sistema di scadenza delle <i>password</i> e all’attribuzione di credenziali idonee ad identificare direttamente, oltre all’Ente abilitato, anche il singolo incaricato che fisicamente effettua l’accesso, autentica e trasmette i <i>file</i>.</li> </ul>

## SIATEL

Con Comunicato dell’Agenzia delle entrate, pubblicato attraverso il canale Siatel, sono stati resi a disposizione dei Comuni (come previsto in un provvedimento della stessa Agenzia del 3 dicembre 2007) i dati dell’Anagrafe tributaria su utenze elettriche (disponibili già dal 29 settembre scorso), contratti di locazione, denunce di successione per immobili che si trovano all’interno dei rispettivi ambiti territoriali.

Le informazioni messe a disposizione - anche se non includono ancora i bonifici per le ristrutturazioni edilizie e i dati sulle utenze diverse da quelle elettriche - si rivelano particolarmente utili ai fini della verifica sulle evasioni dei tributi locali.

Ancora in fase di elaborazione risultano, invece, i provvedimenti per le segnalazioni da parte degli Enti ai sensi di quanto previsto dalla manovra estiva (D.L. 112/2008). L’avvio delle procedure è previsto per il 2009 e dovrebbe coinvolgere anche i Comuni più piccoli garantendo loro un accesso immediato al sistema per l’inoltro di indicazioni che possano tradursi in accertamenti da parte del Fisco. Sul punto l’Agenzia delle Entrate nel

provvedimento del 3 dicembre 2007 ha precisato che le segnalazioni dovranno essere “qualificate” dovranno, cioè, tradursi in indicazioni significative e certe.

La contropartita riconosciuta ai Comuni è rappresentata dal 30% delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all’evasione sui tributi statali.

### **IL FLUSSO DI DATI A FAVORE DEI COMUNI**

<b>Canale utilizzato</b>	<b>Dati disponibili</b>
I dati vengono forniti via Siatel e sono messi a disposizione dei Comuni registrati al sistema	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Contratti di somministrazione di energia elettrica disponibili in Anagrafe tributaria;</li><li>✓ Contratti di locazione di immobili;</li><li>✓ Bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie;</li><li>✓ Denunce di successione che abbiano ad oggetto immobili.</li></ul>