

## ALLEGATO 3



# PIANO UNITARIO PER LA DIFFUSIONE DEL SISTEMA ELISA IN TOSCANA

## Indice generale

Introduzione.....	3
1Interventi necessari dal punto di vista infrastrutturale e di cooperazione.....	5
2Costi da sostenere per attivare il sistema negli enti locali.....	11
3Scenari di cooperazione con i domini esterni: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Camere di Commercio.....	18
4Possibili ed ulteriori soggetti interessati al sistema catasto e fiscalità.....	22
5Riconciliazione, aggiornamento e gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare nell'ottica del federalismo fiscale.....	24
6Possibile modello di gestione del sistema catasto e fiscalità, disegno organizzativo e sostenibilità .....	30
7Tematiche ed aspetti critici connessi alla Privacy.....	36
8Azioni informative e formative .....	42
9Strumenti per la gestione dei riuso e del versioning dei prodotti.....	44
10Quadro dei costi e scenari di loro copertura.....	46

## Introduzione

Questo documento nasce con l'intento di definire un piano degli interventi prioritari e dei costi per l'attivazione diffusa e completa in Toscana, del Progetto su catasto e fiscalità, finanziato nell'ambito del Programma ELISA e che assomma gli sviluppi di tre iniziative cui partecipa il sistema regionale: ELICAT-ELIFIS-FEDFIS.

Il documento non offre una visione politica del tema “federalismo fiscale”. Affronta invece gli aspetti tecnici e di gestione per mettere a sistema i progetti succitati, nell'ambito dell'architettura propria della RTRT. Inoltre individua e propone possibili scenari di ampliamento che potrebbero essere avviati nel breve periodo, per mettere a fattor comune, con soggetti nazionali regionali e locali, banche dati, metodologie e risultati per il contrasto all'evasione e, più in generale, per l'ottimizzazione dei servizi tra le pubbliche amministrazioni e verso cittadini ed imprese.

Sono dati per assunti (e quindi non vengono qui trattati), tutti gli aspetti di natura architeturale e di cooperazione già acquisiti nei documenti tecnici specifici di ELICAT-ELIFIS-FEDFIS e nel Progetto FEDSOL delle regioni.

Il documento è suddiviso in capitolo distinti:

- 1.Nel capitolo 1 si individuano i principali interventi da attivare dal punto di vista infrastrutturale e di cooperazione applicativa;
- 2.Nel capitolo 2 si riflette sui costi lato Enti locali, per attivare il sistema;
- 3.Nel capitolo 3 si individuano gli scenari di cooperazione con i domini esterni: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Camere di Commercio, Tasse ed archivi auto di Regione Toscana;
- 4.Nel capitolo 4 vengono identificati i possibili ed ulteriori soggetti interessati al sistema e che dovrebbero essere coinvolti;
- 5.Nel capitolo 5 è trattato il disegno organizzativo che potrebbe consentire l'avvio delle soluzioni e la sostenibilità nel medio e lungo periodo;

6.Nel capitolo 6 sono analizzate le componenti che attengono alla dimensione immobiliare e mobiliare;

7.Nel capitolo 7 sono identificate le tematiche ed aspetti critici connessi alla Privacy;

8.Nel capitolo 8 sono individuati le azioni informative e formative richieste affinché gli enti locali possano utilizzare appieno i prodotti;

9.Nel capitolo 9 si individuano gli strumenti per la gestione dei riuso e del versioning dei prodotti

10.Nel capitolo 10 viene sintetizzato il quadro dei costi e si tracciano degli scenari di loro copertura.

## **1 Interventi necessari dal punto di vista infrastrutturale e di cooperazione**

Nel solco di una tradizione che da sempre vede la Toscana in prima linea per sostenere lo sforzo progettuale e l'innovazione tecnologica nelle realtà grandi e piccole del nostro territorio, in una visione di rete propria della RTRT, sin dall'inizio del Progetti ELICAT-ELIFIS è stato previsto un forte presidio regionale delle azioni di natura infrastrutturale. Tali interventi sono da interpretare con molteplici chiavi di lettura, affatto alternative.

Il principio cardine dell'intervento infrastrutturale è la concentrazione sul TIX di tutte le installazioni e degli avvi in esercizio degli enti locali toscani. Ciò consente infatti una enorme ottimizzazione e risparmio di costi ed un più performante livello dei servizi.

Inoltre, concentrando sul TIX tutte le installazioni, è possibile collegarvi in modo rapido e coordinato tutti gli sviluppi successivi che sul sistema potranno essere promossi (si pensi ai temi della cartografia e georeferenziazione delle informazioni, all'interscambio dati con le agenzie regionali o nazionali, ecc.), assicurando sempre il presidio ed il monitoraggio a livello regionale dei sistemi e delle applicazioni installate.

Con tale disegno viene di fatto abbassato sul nascere il livello di complessità che ogni ente deve affrontare nel caso volesse avviare localmente il complesso di servizi sviluppati in ELISA. Come noto, installato il sistema, l'utente potrà utilizzare le applicazioni e lavorare col semplice utilizzo di un browser, dimenticandosi di ogni altro intervento o relazione con fornitori.

Affinché questo livello di complessità venga abbattuto drasticamente, occorre che la Regione Toscana presidi alcune azioni, ovvero:

1. le attività infrastrutturali propedeutiche all'attivazione dei servizi da parte degli enti locali (predisposizione delle macchine per il successivo avvio delle applicazioni);
2. il dialogo con i fornitori degli applicativi, affinché le imprese adeguino i propri prodotti agli standard definiti nei documenti tecnici di ELISA;
3. la definizione di RFC che descrivano i servizi di cooperazione;
4. l'attivazione dei servizi di orchestrazione centrale e di dialogo con i domini esterni al territorio regionale (di cui si dirà nel capitolo 3)

*Le attività infrastrutturali propedeutiche all'attivazione dei servizi da parte degli enti locali (predisposizione delle macchine per il successivo avvio delle applicazioni).*

Questa attività consiste nella predisposizione, presso il TIX, dei server sui cui verranno ospitati le applicazioni ed i dati degli enti locali.

Per predisporre il server, occorre affrontare 2 centri di costo:

- l'acquisto dei server (application e DB) vero e proprio;
- la predisposizione dell'ambiente applicativo e dei DB.

Da una prima stima di dimensionamento HW, occorre predisporre un server ogni 40 enti.

Le amministrazioni toscane sono 287, ma alcune di esse (di grandi dimensioni) non verranno collocate presso il TIX, per ragioni prestazionali. Tale ultima casistica comprende 11 enti, ovvero tutti i comuni sopra i 60.000 abitanti.

Assumendo di mettere in esercizio anche le gestioni associate (circa 20), si può ipotizzare di dover attivare risorse tecnologiche iniziali per complessivi 300 enti e quindi di dover acquistare ed allestire precauzionalmente:

- 1.N. 2 DB server
- 2.N. 10 application server
- 3.N. 2 web server di interfaccia
- 4.N. 2 dispositivi per il bilanciamento di carico
- 5.N. 1 spazio ridondato di 5TB

Si tratta, com'è ovvio, di un costo che non va sostenuto immediatamente, ma almeno nell'arco di un biennio o triennio, ipotizzando di avviare tutti gli enti toscani entro il 2012.

Si assume inoltre di dover predisporre installazioni separate per enti tra i 60.000 ed 150.000 abitanti, sempre al TIX.

I costi, comprensivi di IVA, per tale attività sono dunque così riassumibili:

Tabella 1: Costi hw e dispiegamento

Server	Acquisto HW (Euro)	Licenze DB <sup>1</sup> (Euro)	Predisposizione ambiente (Euro)	Totale (Euro) (IVA INCLUSA)
DB, Application, WS, spazio ridondato e bilanciamento	120000	22000	270000	412000

Volendo non considerare gli enti sopra i 60.000 abitanti, occorre sottrarre dalla cifra complessiva, EURO 180.000 IVA inclusa.

*Il dialogo con i fornitori degli applicativi, affinché le imprese adeguino i propri prodotti agli standard definiti nei documenti tecnici di ELISA;*

Si tratta di uno degli interventi più rilevanti per il successo del Progetto. Se questa azione non è promossa in modo coordinato, vi è un serio rischio che l'intero Progetto si possa arenare.

È infatti assai complesso per l'ente locale risolvere la complessità insita nel dialogo con il fornitore, affinché questi adegui gli applicativi agli standard di Progetto. Inoltre, lasciando alla contrattazione locale questa azione, il rischio è che la PA toscana paghi più volte un fornitore per ottenere lo stesso servizio.

Tutto ciò si è verificato già in fase di avvio dei primi enti ELISA.

Nel far tesoro dell'esperienza maturata, non deve dunque sfuggire che una forte azione di

<sup>1</sup> Si assume di dover comprare licenze per 4 server, poiché all'attivazione del quinto dovrebbe essere già presente l'ACSOR open.

accompagnamento centralizzato del processo di adeguamento delle applicazioni, è necessaria ed opportuna se si intende raggiungere gli obiettivi prefissati.

Inoltre, è occorre che tale lavoro venga svolto da un soggetto terzo a livello regionale o nazionale e ciò per:

Ragioni di strategia complessiva - si ritiene essenziale che la conoscenza dei tracciati e delle migliorie da apporvi, rimanga nel dominio pubblico e sia svincolata dal naturale turn-over delle società. Si aggiunga a questo che la delicatezza risultante dal rapporto coi fornitori è più gestibile se il soggetto che guida il processo di adeguamento è vissuto come terzo rispetto al mercato.

Inoltre solo conoscendo appieno i tracciati ed il processo di loro certificazione, si possono cogliere le possibilità di integrazione con altre banche dati o gli scenari per l'erogazione di servizi aggiuntivi.

Ragioni di convenienza economica - la gestione del processo di adeguamento dei tracciati è un lavoro complesso ed oneroso. Possono essere richiesti molti “passaggi” coi fornitori, specie per la parte tributi.

Concentrare le competenze in un punto unico, oltre a garantire una gestione terza, permette anche di ottimizzare il lavoro che già viene svolto in Toscana in materia di compliancy. Più in generale può diventare un nucleo forte che gestisce complessivamente tutti i processi di adeguamento, di questo e di altri progetti.

Si aggiunga che avere una gestione centralizzata degli adeguamenti consente anche di poter informare con certezza gli enti su quali sono i fornitori certificati ed evitare dunque di pagare più volte per la stessa attività.

Ragioni di opportunità - occorre evitare che, nella fase di adeguamento degli applicativi possano emergere impasse più dovuti a ragioni di “guerra” tra società, che a motivi tecnici. Ciò si è verificato durante le fasi di avvio e deve essere assolutamente evitato.

Si aggiunga che solo un ente terzo potrà comunicare all'ente locale che il suo fornitore non intende procedere all'adeguamento o che i tempi occorrenti sono stati oltrepassati. Una società concorrente non potrebbe dare tali comunicazioni, per ovvi motivi di opportunità.

---- ----

Per gestire questo delicato intervento, occorre dunque provvedere alla costituzione di una struttura dedicata alla compliancy che, per la Toscana, già esiste.

È dunque essenziale che Regione Toscana governi, assieme ad ANCI ed UNCEM, il colloquio con i fornitori, sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista della copertura dei costi di adeguamento.

Tale attività consiste inizialmente dei seguenti *step*:

1.Censimento delle aziende che in Toscana forniscono le applicazioni riguardanti i flussi di caricamento locali (demografici, tributi locali, toponomastica, edilizia, pratiche del commercio, SUAP, ecc.);

2.Convocazione dei fornitori e gestione delle attività tecniche di adeguamento dei sw ed in particolare accompagnamento delle fasi di sviluppo degli adeguamenti, con un supporto tecnico che dia anche riscontro:

- su aspetti formali e di merito dei tracciati;

•sulla configurazione dell'orchestratore locale e delle porte di dominio;

1.Testing degli adeguamenti e rilascio della compliancy, con utilizzo dei tool per la certificazione dei tracciati;

2.Comunicazione agli enti ed in particolare tracciamento online dello stato di adeguamento e certificazione del sw;

3.Copertura dei costi di adeguamento, secondo un piano di costi standard per ciascun applicativo;

4.Contrattazione di un costo standard per il dispiegamento della soluzione adeguata, presso ogni ente;

Si assume che i punti 2, 3 e 4 vengano svolti per intero dal Centro Regionale per la compliance che dovrà essere opportunamente formato per l'attività.

Nella tabella che segue vengono stimati i costi delle azioni che si stima non possano essere coperte da contratti esistenti, ovvero i punti 1 e 5. Nella tabella 3, si fa riferimento al dispiegamento in ogni ente dell'operazione adeguato, di cui al precedente punto 6.

La numerosità di applicazioni da adeguare indicata in tabella 2 è verosimile e non ci si aspetta, in fase di censimento, un risultato molto difforme. La tabella 2 parte dal presupposto di riconoscere EURO 3.000,00 per ogni SW su cui viene svolto l'adeguamento riguardante demografici e tributi ed EURO 500,00 (tabella 3) per ogni ente attivato. In questo modo vi è un incentivo alle aziende a raggiungere il break-even point (stimato a EURO 7.000,00 massimi) al più presto e dunque ad accelerare il processo di adeguamento e dispiegamento, quanti più sono gli enti che ha come clienti.

Tabella 2: Costi per censimento ed adeguamento applicativi – ipotesi 1

Applicazione	Ipotesi numero fornitori	Gestione delle attività di cui al punto 1 – GG/U	Gestione delle attività di cui al punto 1 – Costo	Costo adeguamento
Demografici	20	8	€ 3.200,00	€ 60.000,00
Tributi	20	8	€ 3.200,00	€ 60.000,00
TIA	10	8	€ 3.200,00	€ 30.000,00
Edilizia	8	6	€ 2.400,00	€ 24.000,00
Pratiche del Commercio	10	6	€ 2.400,00	€ 30.000,00
SUAP	10	6	€ 2.400,00	€ 30.000,00
Toponomastica e SIT	5	6	€ 2.400,00	€ 15.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>83</b>	<b>48</b>	<b>€ 23.040,00</b>	<b>€ 298.800,00</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>				<b>€ 321.840,00</b>

Tabella 3: Costi per dispiegamento applicativi adeguati

Applicazione	Ipotesi numero Enti	Gestione delle attività di cui al punto 1 - GG/U
Demografici	287	€ 143.500,00
Tributi	287	€ 143.500,00
TIA	50	€ 25.000,00
Edilizia	70	€ 35.000,00
Pratiche del Commercio	70	€ 35.000,00
SUAP	100	€ 50.000,00
Toponomastica e SIT	50	€ 25.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>914</b>	<b>€ 548.400,00</b>

E' evidente che la somma dei due interventi (contributo a SW e contributo ad ente attivato) è la maggior incentivazione possibile per adeguare gli applicativi. Il costo complessivo si aggira su EURO 860.000,00 circa. È un costo certamente stimato in eccesso, giacché occorre scorporare tutte le aziende che oggi hanno già fatto l'adeguamento e che hanno già molti clienti (Kibernetes, Maggioli, Sintecop, SAGA, ecc.). Solo dopo la rilevazione sarà possibile avere una contabilità più precisa.

Le modalità di copertura di questi costi possono essere condivisi tra più settori della Regione che hanno interessi specifici sul dato. Ad esempio potrà essere interesse del settore geografico adeguare gli applicativi relativi a toponomastica ed edilizia, del Settore Federalismo fiscale potrà invece interessare poter disporre dei dati relativi ai tributi (in modo anonimo ed aggregato), allo sviluppo economico i dati sul SUAP, ecc.

Occorre tenere poi conto che questi costi sono da leggere in un ottica di assoluto investimento, poiché la disponibilità dei dati ed dialogo applicativo con gli enti, consente di programmare in modo più incisivo da parte di Regione, l'insieme degli interventi che vengono gestiti e diretti da parte delle diverse direzioni (federalismo fiscale, gestione del territorio, ambiente, ecc.)

Si ipotizza comunque di dover sostenere questo costo nell'arco del 2010-2012, con concentrazione dell'investimento nel biennio 2010-2011.

Si tenga inoltre conto che si tratta effettivamente di un investimento perchè, sia per gli enti interessati che per il sistema della PA nel suo complesso, i recuperi tributari previsti sono largamente superiori a questo investimento, che somma, per questa azione, poco più di € 3.000,00 per comune. Le proposte convenzionali prevedono che parte di quanto recuperato serva allo sviluppo e gestione del sistema, di conseguenza potrebbe anche essere necessario che Regione Toscana cofinanzi questa azione in fase di avvio, ma eventualmente come forma di anticipo rispetto ai recuperi previsti.

Concludendo, la Regione Toscana sarà quindi chiamata a svolgere tre ruoli:

- coordinamento dell'azione per la compliance dei software degli enti e per la creazione delle interfacce di cooperazione applicativa necessarie per rendere i sistemi locali interoperabili con il sistema ELISA;
- eventualmente potenziare il centro per la compliance al fine di “reggere l'urto” di un alto numero di processi di compliance per tutti i software degli enti interessati: nella fase iniziale si presuppone che l'impatto di questa attività potrà essere alto, al punto da mettere in crisi la capacità del centro

- cofinanziamento dell'azione (eventualmente come anticipo) nell'interesse complessivo di avere un sistema unitario interoperabile che comprende sia piattaforme sviluppate dalla PA che dalle aziende private.

In primo luogo, come sopra indicato, sarà necessario censire le aziende e renderle partecipi del progetto, chiamandole alla collaborazione, in seguito concordare i costi e cofinanziare l'azione di adeguamento sw. A tal fine si potrebbero destinare direttamente fondi regionali alle aziende interessate, oppure destinarli a capofila sul territorio che poi facciano incarichi alle aziende loro fornitrici, anche a nome di gruppi di enti.

#### *La definizione di RFC che descrivano i servizi di cooperazione*

In risposta ad una precisa richiesta di Regione Toscana ad Engineering, furono presentati nel dicembre 2009 le proposte di RFC per ciascuno dei tracciati ELISA, tuttavia non vennero poi analizzate nel dettaglio per comprendere se erano rispondenti alle attese.

Si tratta dunque oggi di riprendere in mano tali tracciati da parte dell'area ISIC e di valutare se essi sono sufficienti o debbano essere rivisti.

Svolta tale attività, deve poi essere avviato il percorso di pubblicazione e raccolta dei commenti, così come descritto su <http://web.rete.toscana.it/eCompliance>

Questa attività ha costi interni all'Amministrazione regionale ed alla struttura della compliancy.

#### **Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

1. Dispiegamento di tutti gli enti della Toscana;
2. Predisposizione di tutte le infrastrutture necessarie all'avvio degli enti;
3. Presidio delle attività di compliancy delle soluzioni applicative;
4. Adeguamento di tutte le applicazioni censite

## **2Costi da sostenere per attivare il sistema negli enti locali**

L'attivazione del sistema catasto e fiscalità negli enti locali richiede un investimento iniziale.

Tale investimento consente all'ente locale di poter disporre di banche dati bonificate ed allineate (a tendere) con i propri domini ed uffici interni e con l'Agenzia del Territorio, delle Entrate ed i domini regionali. In tal modo l'Ente può dunque erogare servizi in modo più efficiente, là dove prima venivano gestiti con un forte dispendio di risorse interne e con gradi di approssimazione causati dalla indisponibilità di informazioni.

Sono innumerevoli i benefici che l'Ente trae dall'utilizzazione degli strumenti resi disponibili dal Progetto. Oltre a poter infatti attivare azioni per il recupero dell'evasione, le amministrazioni locali possono proporsi come polo catastale decentrato ed evoluto, hanno la possibilità di svolgere riscontri rapidi su dichiarazioni o richieste di agevolazione od esenzione da parte dei cittadini analizzando il loro stato patrimoniale o possessorio; dispongono di strumenti per la gestione del territorio e del fascicolo dell'immobile, ecc.

Per poter godere di tali benefici, occorre investire in tre direzioni:

1. Attivazione e messa in esercizio degli strumenti applicativi;
2. Costruzione delle banche dati eventualmente mancanti (ad esempio lo stradario);
3. Bonifica delle banche dati presenti e caricate nel sistema catasto e fiscalità (vedi oltre ed anche il Capitolo 5 sulla "Gestione e sostenibilità del sistema").
4. Formazione all'uso degli strumenti (di cui si dirà al Capitolo 7)

### *Attivazione e messa in esercizio degli strumenti applicativi*

Assolto con l'intervento infrastrutturale alla predisposizione delle macchine per ospitare gli enti, occorre provvedere al dispiegamento (installazione) ed avvio (messa in esercizio) degli enti.

Dispiegare immediatamente tutti gli enti toscani sul TIX appare una delle migliori azioni per comunicare ed accelerare il processo in atto. Si può infatti in tal modo presentare agli enti l'ambiente e cominciare a farli familiarizzare con dati di prova. È chiaro che questo intervento andrà accompagnato da una forte azione di comunicazione, ma dà immediatamente la sensazione di un percorso avviato.

I costi per dispiegare il sistema catasto e fiscalità in Toscana ammontano ad EURO 412.000,00 come visto in tabella 1, suddivisi per le seguenti giornate uomo.

I costi per l'avvio del sistema richiede invece un investimento assai più corposo, ma occorre su questo svolgere alcune considerazioni.

1. Il costo proposto da Engineering include anche le attività di organizzazione dei tracciati e di dialogo coi fornitori. Inoltre include attività di personalizzazione che si possono presentare di volta in volta.
2. Soprattutto per gli enti di medie e grandi dimensioni è possibile che parte delle attività possa essere svolta internamente e che, comunque, occorra svolgere degli approfondimenti a progetto, anziché a corpo.

Nella tabella che segue, si prova a dare riscontro del costo suddiviso per fasce di popolazione, usando un indicatore di performance tra investimento e popolazione coperta.

Nel “totale con esclusione” vengono considerati gli ammontari scorporati di quanto già è coperto da risorse proprie o nazionali.

Tabella 4: Costi per avvio attuali

Fascia Ente (abitanti)	Numero enti	Popolazione complessiva	Costo Avvio	Rapporto pop/costo (Costo x cittadino)	Peso %	Totale con esclusione	Note
< 5.000	136	328290	€ 816.000,00	€ 2,49	21,75%	€ 810.000,00	escl. Fabbriche
5000-15000	98	878017	€ 1.047.600,00	€ 1,19	27,93%	€ 1.036.800,00	Escl Abbadia
15001-30000	31	629558	€ 669.600,00	€ 1,06	17,85%	€ 648.000,00	Escl. Monsummano
30001-60000	11	447661	€ 462.000,00	€ 1,03	12,32%	€ 437.000,00	Escl Circondario
60001-150.000	8	625578	€ 432.000,00	€ 0,69	11,52%	€ 432.000,00	
> 150001	3	711258	€ 324.000,00	€ 0,46	8,64%	€ 20.000,00	Escl Prato, Firenze e parte Livorno
Totale	287	3620362	€ 3.751.200,00	€ 1,15		€ 3.383.800,00	

Risulta immediatamente evidente che avviare un ente di piccole dimensioni è, da prezzi di gara, molto meno conveniente rispetto ad un medio o grande ente. Il rapporto è di uno a cinque (46 centesimi a cittadino, contro 2,49 per un ente piccolo).

Anche se in parte tale costo può essere giustificato dalla molteplicità degli interlocutori (136 enti hanno una popolazione complessiva che è la metà dei 3 enti più grandi della Toscana), è evidente che il costo deve essere rimodulato pesantemente in conseguenza delle seguenti considerazioni:

1. Non deve essere più considerata l'attività di dialogo coi fornitori ed adeguamento dei tracciati da parte dell'affidatario. Su questo occorre tuttavia assumere che le analisi di merito (e non di forma) dei tracciati, possono essere svolte solo da un soggetto competente ed in prima battuta potrebbe essere il soggetto affidatario della Gara;

2. Deve essere considerata la reingegnerizzazione dell'ACSOR open e dunque del processo semplificato di caricamento dei tracciati;

3. Deve essere considerato l'apporto del personale locale che, specie negli enti medi e grandi, può fare la differenza;

4. Deve essere considerato il lavoro di razionalizzazione svolto dal soggetto terzo, di cui nel capitolo precedente;

5. Molte delle attività di raccordo e colloquio con gli enti sono svolte ed assicurate da ANCI e da UNCEM che presidiano l'azione complessiva regionale.

Proprio in ragione di tali elementi, per enti superiori ai 20.000 abitanti si suggerisce comunque sempre una analisi a progetto e non a corpo.

Alla luce di tali condizioni, ci si aspetta una riduzione di spesa così come da tabella 5, riconoscendo al fornitore i seguenti costi:

1. Avvio ed installazione del sistema;

- 2.Verifica che l'orchestratore e le porte di dominio siano correttamente configurate;
- 3.Caricamento dei flussi iniziali secondo la sequenza prevista;
- 4.Generazione degli errori di merito nei tracciati che possono essere emersi;
- 5.Generazione della reportistica di riconciliazione con segnalazione incongruenze sul merito dei tracciati;
- 6.Eventuale secondo caricamento dopo il primo report incongruenze.
- 7.Caricamento e personalizzazione della modulistica per i tributi locali.
- 8.Consegna delle chiavi per la configurazione degli accessi.

Altri aspetti legati di personalizzazione, sono quotati a parte e su richiesta dell'Ente (es. personalizzazione del motore di calcolo).

In tabella 5 sono quotati separatamente i costi di assistenza all'analisi tributaria dei dati, che possono essere oggetto di servizio aggiuntivo.

Tabella 5: Rimodulazione costi

Fascia Ente (abitanti)	Numero enti	Popolazione complessiva	Costo Avvio	Rapporto pop/costo (Costo x cittadino)	Peso %	Servizi tributari	Totale con esclusione	Note
< 5.000	136	328290	€ 607.104,00	€ 1,85	29,49%	€ 168.640,00	€ 601.104,00	escl. Fabbriche
5000-15000	98	878017	€ 802.032,00	€ 0,91	38,96%	€ 243.040,00	€ 793.848,00	Escl. Abbadia
15001-30000	31	629558	€ 299.832,00	€ 0,48	14,56%	€ 115.320,00	€ 290.160,00	Escl. Monsummano
30001-60000	11	447661	€ 139.128,00	€ 0,31	6,76%	€ 68.200,00	€ 126.480,00	Escl. Circondario
60001-150.000	8	625578	€ 124.992,00	€ 0,20	6,07%	€ 49.600,00	€ 124.992,00	
> 150001	3	711258	€ 85.708,80	€ 0,12	4,16%	€ 0,00	€ 20.000,00	Escl. Prato, Firenze e parte Livorno
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>3620362</b>	<b>€ 2.058.796,80</b>	<b>€ 0,65</b>		<b>€ 644.800,00</b>	<b>€ 1.956.584,00</b>	
<b>Totale rimodulato</b>						<b>€ 2.801.384,00</b>		
ACI						€ 200.000,00		

Come è possibile notare, dagli iniziali Euro 3.383.800 iniziali, si è passati ad un costo di 1.956.584, cui è possibile aggiungere i servizi tributari di assistenza, pari a EURO 644800,00, per complessivi EURO 2.601.384,00.

In questi costi non è ricompreso l'avvio in esercizio dell'ACI (che non era indicato nemmeno in tab. 4), in quanto modulo che verrà realizzato ex-novo in Toscana. Si assume comunque che il carico complessivo per l'avvio in esercizio su tutti gli enti della Toscana possa essere di EURO 200.000,00

I razionali di questa analisi di costo sono sintetizzati in tabella 6, ove sono indicati i costi di gara per le singole professionalità da coinvolgere per avviare un ente, sulla base della complessità dell'Amministrazione da mettere in esercizio.

Tabella 6: Razionali di calcolo

EL.7	Manutenzione evolutiva e attività spe		Popolazione						
			< 5000	5000-15000	15000-30000	30000-60000	60000-90000	90000-150000	oltre
			gg/u	gg/u	gg/u	gg/u	gg/u	gg/u	gg/u
Profilo 1	Capo Progetto (importo a giornata/uomo)	€ 620,00	1	2	3	4	5	5	6
Profilo 3	Progettista Tecnico (importo a giornata/uor	€ 450,00							
Profilo 5	Analista Senior (importo a giornata/uomo)	€ 430,00	2	3	4	5	7	7	10
Profilo 7	Analista Programmatore (importo a giornata	€ 320,00	1	3	3	3	3	3	7
Profilo 14	Sistemista (importo a giornata/uomo)	€ 450,00	2	3	3	5	6	6	9

per quanto attiene ai costi correnti per la manutenzione del sistema, essi sono tarati a server. Dunque gli enti condividono il costo per ciascun server su cui sono allocati. Si tratta, secondo l'offerta vigente, di EURO 25.000 + IVA annuali a macchina che, prezzo che va dunque suddiviso per le amministrazioni che insistono sul medesimo ambiente. Assunto che vi possano essere attestati 30-35 comuni per server e che dunque occorra assicurare 9 server per coprire il fabbisogno regionale, ne risulta che le spese correnti sono pari ad Euro 270.000,00, suddiviso per gli enti della Toscana.

*Costruzione delle banche dati eventualmente mancanti e bonifica delle banche dati presenti e caricate nel sistema catasto e fiscalità*

L'ACSOR oggi gestisce varie fonti operazionali. A titolo di breve memoria, vengono di seguito elencate le fonti dati che sono gestite nel sistema.

**•Il dominio comunale (singolo o associato)**

- Anagrafe della popolazione, stato civile e leva
- Tributi locali (ICI, TARSU, TIA)
- Anagrafe Comunale degli Immobili (ACI)
- Edilizia privata, concessioni edilizie
- Toponomastica (integrata o meno nel SIT) e zonizzazione territoriale
- Licenze commerciali
- Riscossioni e Pagamenti

**•il Dominio delle Camere di Commercio – Registro imprese**

**•Il Dominio delle due principali Agenzie fiscali nazionali**

- Agenzia del Territorio (dati catastali, docfa, planimetrie, atti unici, 336, ecc.)
- Agenzia delle Entrate (dichiarazione redditi, locazioni, utenze elettriche, bonifici per ristrutturazioni, anagrafe tributaria, ecc)

**•Il Dominio dell'archivio tasse ed auto**

Oltre a tali banche dati, con entro il prossimo dicembre 2010, potranno essere integrati anche i seguenti domini:

- IRAP ed IRES
- Registro nautico
- COSAP – TOSAP
- SUAP

Le maggiori difficoltà di riconciliazione dei dati provenienti da varie fonti provengono principalmente da problematiche assai note e che sono state peraltro riscontrate anche in fase di avvio di ELISA. Sommariamente potremmo indicare così le più rilevanti:

1. assenza della storicizzazione dell'anagrafe della popolazione;
2. toponomastica non corretta od assente;
3. applicativi tributi che non gestiscono gli oggetti catastali;
4. impossibilità di accedere all'anagrafe tributaria per fare riscontri su indirizzi storici, partite iva collegate, decessi di persone non residenti, ecc.

Alcune delle criticità indicate possono essere risolte mediante una più accorta utilizzazione dei gestionali o mediante sostituzione degli stessi (sull'anagrafe tributaria si dirà oltre). L'elemento però su cui occorre intervenire immediatamente, anche per garantire la corretta gestione del territorio e l'efficace incrocio delle informazioni con gli strumenti cartografici messi a disposizione da ELISA, è certamente la revisione ed aggiornamento della toponomastica.

È frequente riscontrare infatti, specie nelle realtà montane, che la toponomastica risulta essere non aggiornata e non informatizzata. In numerosi casi non è stato affrontato il tema della georeferenziazione degli accessi e degli edifici, aspetto centrale non solo per la programmazione regionale in ambito territoriale ed edilizio, ma anche per le analisi abilitate da strumenti come VISORACI e ACI .

Per tale ragione, occorre mediante UNCEM ed ANCI strutturare con Regione Toscana un intervento ad hoc sul tema.

Il miglior approccio appare la strutturazione di una squadra, di livello regionale, che dia sostegno ai

comuni per la revisione della toponomastica e l'informatizzazione del grafo e dei civici secondo il tracciato Iter.net.

Seguendo l'esperienza del Progetto Iter.net, ma vincolando maggiormente i comuni al raggiungimento del risultato, si possono ottenere risultati significativi in un tempo congruo.

In alcuni ambiti territoriali vi sono poi già le risorse per la revisione della toponomastica.

Per la montagna può essere investito per intero il fondo destinato alla creazione dei GIS, progetto che ad oggi deve essere ancora realizzato e che, per la parte applicativa, dovrebbe basarsi sugli sviluppi di ACI e CARTOSCI-VISORACI.

Si suggerisce a tale proposito di investire tale risorse per:

1. identificare un gruppo di lavoro centrale che formi il personale locale destinato al rilievo dei civici;
2. organizzare centralmente la raccolta dei dati e l'informatizzazione degli stessi
3. vincolare le amministrazioni a trasmettere ufficialmente il pacchetto dati con grafo e civici, vincolando l'erogazione di fondi destinati alla fiscalità ed alla perequazione fiscale, alla trasmissione di tali informazioni.

Similmente all'attività che è possibile da subito promuovere nei territori montani, molte realtà toscane potrebbero intercettare cofinanziamenti regionali per sostenere questa linea d'intervento che, peraltro, va a soddisfare molteplici necessità sul fronte regionale anche per la mobilità.

La quantificazione del fabbisogno andrà stimata col settore regionale competente per il Progetto Iter.net.

Alcuni dati offrono comunque un quadro d'insieme che è di interesse.

Analizzando dal censimento 2001 le unità abitative (ottimo indicatore per comprendere il carico di lavoro per il censimento delle UIU), risulta che sono circa 120 gli enti su cui devono essere ancora svolte le attività di informatizzazione della toponomastica. Su complessive 1664547 unità abitative, occorre ancora censirne 759475, ovvero circa il 45,6%.

Su tale attività di rilevazione è in ponte una analisi tecnica e di fattibilità per gestire centralmente la rilevazione, in concorso e collaborazione con i comuni.

-----

Sempre sulla bonifica delle banche dati, vi è un altro tema rilevante da segnalare.

Come noto, i moduli di bonifica consentono di trasmettere, ai vari domini interessati, le correzioni che vengono prodotte a seguito della riconciliazione in ACSOR.

Tali riconciliazioni fanno emergere un elenco spesso significativo di casi. In molti di essi, l'operatore può inoltrare le segnalazioni di correzione in modo abbastanza rapido, mentre su alcuni altri devono essere svolti approfondimenti specifici prima di procedere alla bonifica delle informazioni.

Dalle prime esperienze svolte in fase di pilotaggio, è emerso che specie nei piccoli comuni vi è una assenza di figure in grado di gestire questo processo, sia perché già oberate da lavoro ordinario, sia per mancanza di competenze specifiche in materia.

Appare quindi necessario, specie in fase di avvio, assicurare una assistenza centralizzata per la bonifica e riconciliazione delle banche dati, tramite accordi specifici tra enti locali ed associazioni degli enti. Su questo si dirà oltre nel Capitolo dedicato alla governance ed alla sostenibilità.

**Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

- Messa in esercizio di tutti gli enti della Toscana
- Toponomastica revisionata e corretta, con stradari e numerazione civica informatizzata e trasmessa in costante aggiornamento a Regione Toscana
- Predisposte e presidiate le azioni di bonifica dei dati ed assistiti gli enti nelle azioni di riconciliazioni delle informazioni;

### 3Scenari di cooperazione con i domini esterni: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Camere di Commercio

Uno degli aspetti più rilevanti affrontati dai progetti ELICAT-ELIFIS e FEDFIS è il dialogo coi domini delle Agenzie e degli enti terzi.

Si tratta, con tutta certezza, dalla prima volta che nel nostro Paese si è attivato un progetto, basato sulla cooperazione applicativa e sull'infrastruttura propria dell'SPC, che assume un così alto rilievo, sia per l'interesse dei soggetti parte in causa, sia per la delicatezza e corposità dei dati che vengono interscambiati.

Certamente siamo alle prime battute di un processo che si svilupperà nel tempo. Già oggi vi sono passi incoraggianti con l'Agenzia del Territorio, nell'aggiornamento delle informazioni provenienti dagli archivi statali mediante porte di dominio e si stanno avviando le sperimentazioni per poter aggiornare le basi dati nazionali, tramite l'attività di bonifica che viene svolta localmente.

Più complesso, come noto, è il quadro di collaborazione e dialogo con l'Agenzia delle Entrate. Ciò ha determinato l'impossibilità, già durante le fasi di sviluppo e progettazione dei moduli ELISA, di realizzare componenti in grado di interoperare con gli archivi nazionali gestiti dalla SOGEI e di produrre agli enti un significativo valore aggiunto per le operazioni di scarico, aggiornamento e riconciliazione delle basi dati.

Volendo fare un quadro dell'esistente, così da renderlo pienamente disponibile agli enti toscani, ciò che oggi è possibile mettere in produzione sono le seguenti componenti già sviluppate:

1. Sincronizzatore ACSOR;
2. ACSOR regionale;
3. Orchestratore centrale CST/Regione;
4. DHW per il governo della fiscalità;

Le prime tre componenti sono incluse nel componente 8.B.8, chiamato Orchestratore Regionale, i cui costi sono indicati nella tabella sottostante.

Tabella 7: Costi dispiegamento ed avvio modulo 8.B.8

		Orchestratore					Interscambio AdT con SigmaTER					Totali				
		< 500k	< 1M	< 2M	< 4M	> 4M	< 500k	< 1M	< 2M	< 4M	> 4M	< 500k	< 1M	< 2M	< 4M	> 4M
1^ inst.	Dispiegamento	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400
	Avvio	4.500	6.750	9.000	13.500	18.000	3.000	4.500	6.000	9.000	12.000	7.500	11.250	15.000	22.500	30.000
Inst. successive	Dispiegamento	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400
	Avvio	3.000	4.500	6.000	9.000	12.000	2.000	3.000	4.000	6.000	8.000	5.000	7.500	10.000	15.000	20.000
Maggiorazione per assenza SigmaTER	Dispiegamento						2.500	2.500	2.500	2.500	2.500					
	Avvio						7.000	10.500	14.000	21.000	28.000					
Canone trimestrale post-avviamento		3.000	4.500	5.000	7.500	10.000	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000					

Ne consegue che nel caso della Toscana, per avviare tutti gli enti del territorio, occorre un investimento ulteriore di EURO 17.400,00 oltre IVA. Vi è poi un costo di gestione pari ad EURO 12.500,00 oltre IVA, trimestrale e che, a nostro parere, necessita di essere significativamente ridimensionato sulla base del potere contrattuale che Regione Toscana può esercitare sull'affidatario.

Per quanto attiene invece al modulo 8.B.10, relativo al cruscotto per il governo della fiscalità, il costo complessivo di dispiegamento ed avvio è indicato in tabella 8

Tabella 8: Costi dispiegamento ed avvio del DWH di pressione fiscale 8.B.10

		< 500k	< 1M	< 2M	< 4M	> 4M
1^ inst.	Dispiegamento	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
	Avvio	16.500	24.750	33.000	66.000	82.500
Inst. successive	Dispiegamento	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
	Avvio	9.000	13.500	18.000	36.000	45.000
Canone trimestrale post-avviamento		5.000	6.250	7.500	8.750	10.000

Ne risulta che occorrono EURO 40.000 oltre IVA per dispiegare il DWH su tutti gli enti della Toscana e vi sono costi ricorrenti di EURO 8.750 oltre IVA, con cadenza trimestrale, per la sua manutenzione e gestione (pari a 42.000 Iva inclusa annui).

A questi elementi va poi aggiunto il dominio Registro Imprese previsti in ELISA. Tale fonte Regione Toscana valuterà la modalità con cui reingegnerizzare il processo di aggiornamento ed interscambio delle basi dati con gli enti, prevedendo l'invio tramite CART e porte di dominio, di flat file certificati da Infocamere, che possano poi essere gestiti tramite orchestratore locale, nelle ACSOR degli enti. Il costo di questo sviluppo e della relativa manutenzione sarà comunicato da Regione Toscana e sarà a suo carico.

Non è nostra intenzione in questo capitolo toccare i temi relativi al dialogo applicativo con l'Agenzia del Territorio e con l'Agenzia delle Entrate, su cui gli aggiornamenti e le novità sono in costante evoluzione. Su tali aspetti, peraltro, verranno già sviluppate nell'ambito di FEDFIS e Sigmater, le realizzazioni atte a promuovere tale dialogo.

Preme tuttavia sottolineare che in assenza del ripristino dell'accesso all'anagrafica tributaria, si hanno severe ricadute negative per il contrasto all'evasione. Infatti:

1. In assenza di tali informazioni, le difficoltà del Progetto e più in generale di ogni Comune che voglia fare una azione decisa nel contrasto all'evasione sono le seguenti:
2. senza codici fiscali e partite iva storici si perde la possibilità di fondere soggetti provenienti da una fonte che ha il cod fis vecchio (trasversale sia a residenti che a non residenti, esempio Agenzia del Territorio);
3. senza indirizzi storici su soggetti non residenti (ovvero la mancanza del dato in Anagrafe riconciliata o la possibilità di riconciliazione con fonti che hanno la residenza vecchia rispetto

- all'attuale), si ha l'impossibilità di aggiornare i dati presenti negli archivi che trattano il soggetto;
- 4.impossibilità di conoscere l'informazione sul decesso per i soggetti sia emigrati non AIRE (quindi presenti in anagrafe fino ad una certa data) sia su soggetti non presenti in anagrafe;
  - 5.impossibilità di avere informazioni sui rappresentanti legali;
  - 6.assenza di informazione sullo stato della partita IVA;
  - 7.assenza di informazione sulle partite IVA di confluenza (impossibilità di fondere soggetti in realtà diversi)
  - 8.impossibilità di certificare il codice fiscale.

In generale l'assenza di un sistema certificante di riferimento (come Anagrafica Tributaria) abbassa la qualità del riscontro e aumenta le possibilità di errore nella correlazione, producendo un danno incomprensibile ed enorme agli enti locali.

È evidente che con la chiusura dei servizi massivi il Progetto, gli enti e tutto ciò che è stato illustrato, viene messo severamente in discussione. Viene messo in discussione più in generale il disegno sul federalismo fiscale, perché non si vede con chiarezza dove si traguarderanno i tempi dell'Agenzia delle Entrate per attivare i servizi di cooperazione molte volte promessi.

Chiediamoci inoltre quanto possa costare allo Stato Italiano nel suo complesso tutta questa ridondanza, passaggi infiniti, assenza di coordinamento tra le informazioni detenute nelle banche dati, utilizzo massivo della risorsa umana (che dovrebbe essere impiegata per attività a valore aggiunto come la ricerca evasione), per avere un risultato che si può ottenere più rapidamente e meglio da una macchina.

Con la nuova convenzione Agenzia delle Entrate – Comuni, viene nuovamente aperto un flusso informativo relativo all'anagrafica tributaria, pur con assenza di una visione storica dei dati, aspetto centrale per ricostruire la storia ed i passaggi di un soggetto sul quale si sta compiendo una indagine.

-----

Diversamente, molti passi avanti stanno per essere compiuti con l'Agenzia del Territorio, pur tra molte timidezze e partenze false. Infatti:

- Stanno per essere transitati su porta di dominio i servizi prima disponibili su porta applicativa;
- sono pronti i servizi per la trasmissione del dato relativo alla conservatoria (si attende un passaggio degli uffici legali AdT, per una verifica di rispondenza alla normativa sulla privacy)
- Sono pronti i servizi sincroni (anche qui deve essere compiuto il passaggio “legale” di cui sopra)
- partirà a breve una sperimentazione sulla bonifica delle banche dati dell'AdT, mediante i moduli di bonifica del Progetto ELICAT-ELIFIS-FEDFIS.

**Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

- Realizzato il CST Regionale per la gestione dei servizi in cooperazione applicativa
- Attivato l'interscambio dati con l'AdT
- Messa in esercizio del DWH di pressione fiscale
- Attivato l'interscambio sulla fonte dati Archivi e tasse auto
- Attivato l'interscambio sulla fonte registro imprese

#### **4 Possibili ed ulteriori soggetti interessati al sistema catasto e fiscalità**

Il tavolo sulla legalità di recente istituito in Toscana vede tra i suoi componenti tutti i soggetti che, a vario titolo, svolgono azioni di verifica, controllo e contrasto dell'evasione. Questo tavolo è di grande interesse per comprendere come le basi dati rese disponibili da ELICAT-ELIFIS-FEDFIS, possano essere sfruttate al meglio ed in modo coordinato dalle varie amministrazioni del Paese.

Come noto al tavolo partecipano soggetti di rilievo quali: la Regione Toscana, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle dogane, la Guardia di Finanza, l'INPS, l'INAIL, Equitalia, ANCI.

Già durante i primi incontri, è emerso forte l'interesse a quanto in corso di avvio in Toscana. I riscontri resi possibili dal progetto, consentono infatti anche una più attenta e meticolosa azione di contrasto da parte dei soggetti deputati sul fronte erariale, inoltre, le banche dati che INAIL, Agenzia delle dogane ed INPS hanno disponibili, possono incrementare la capacità di contrastare fenomeni di evasione ad oggi non arginati con efficacia.

Per tale ragione, è di stretta rilevanza quanto concordato sul tavolo, di entrare operativamente nel merito delle casistiche di evasione attualmente censite nei Progetti ELICAT-ELIFIS-FEDFIS e di arricchire tali casistiche, sulla base dell'esperienza e della mole di informazioni che la PA detiene a vario titolo.

Tali incontri vengono svolti già a partire dal mese di novembre 2010 e produrranno nuovi casi di evasione nuove proposte di estensione del progetto.

-----

Sono molti poi i soggetti che possono essere interessati a sottoscrivere gli aggiornamenti sulle informazioni gestite dal Sistema ELISA, oppure che possono fornire ulteriori dati. Tra i principali citiamo:

- *Le aziende municipalizzate:* esse possono offrire un quadro arricchito sulle utenze che gestiscono e sui relativi consumi, inoltre possono trarre vantaggio nel dialogare con le banche dati ACSOR, poiché in quest'ultima vi sono dati certificanti ed aggiornati circa gli immobili, i soggetti e le relazioni;

•*I settori edilizia e territorio della Regione:* vengono infatti gestiti in ACSOR, in modo strutturato (e sono dunque disponibili per l'interscambio), i dati relativi alla toponomastica ed alla edilizia privata;

•*La protezione civile:* le informazioni certificate e georeferenziate su soggetti ed immobili, consentono di intervenire con rapidità sul luogo del disastro e comprendere immediatamente chi e dove sono i soggetti a cui occorre dare assistenza.

•*I consorzi di bonifica:* la presenza di informazioni riconciliate su catasto terreni e fabbricati e sulle relazioni di possesso e proprietà sono utili ai fini della emissione del ruolo;

Sono questi solo alcuni esempi di una vastissima platea di soggetti interessati a quanto sviluppato e la cui convergenza sul sistema, farebbe fare un salto di qualità epocale alla Toscana.

È per tale ragione che occorre concentrare l'attenzione e le risorse sul sistema ELISA. Esso consente infatti di raccordare tutte le PPAA e di snellire in modo drammatico tutta la congerie di richieste che la PA a vario titolo richiede a cittadini.

-----

## **5Riconciliazione, aggiornamento e gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare nell'ottica del federalismo fiscale**

### *5.1 L'anagrafe Comunale degli immobili*

Il patrimonio immobiliare e mobiliare costituisce chiaramente la fonte informativa privilegiata, per comprendere la capacità contributiva dei soggetti e, prima ancora, per analizzare le dinamiche ed evoluzioni dell'azione territoriale e fiscale.

Come è noto, per quanto riguarda gli oggetti immobiliare, l'ACSOR attinge le informazioni da un modulo specifico denominato “**anagrafe comunale degli immobili**” (ACI). Il compito principale dell'Anagrafe Comunale degli Immobili è quello di consolidare in un punto centralizzato all'interno dell'Amministrazione Comunale informazioni certificate relativamente ai beni immobiliari del territorio comunale.

Dal punto di vista amministrativo è concettualmente analoga all'anagrafe della popolazione: è un'anagrafe certificante dalla quale è possibile estrarre informazioni certificate da atti amministrativi codificati da norme e regolamenti in vigore (procedimenti edilizi, atti di variazione catastale, istituzione di vie e numerazione civica). L' ACI integra in modo coerente un set di informazioni, quelle certificate da procedimenti amministrativi, relative agli immobili provenienti da: Agenzia del Territorio, Pratiche Edilizie, S.I.T. e Toponomastica.

L'ACI consente di arricchire il dato catastale con informazioni di interesse primario dell'Ente non gestite da Agenzia del Territorio. Ciò avviene grazie al “sistema di circolazione e fruizione dei dati catastali”, definito dalla legge 248/2006 e di cui è stata recentemente accertata l'operatività a livello nazionale (provvedimento AdT del 18 dicembre 2007).

La banca dati così ottenuta è arricchita, tramite procedimenti comunali, di:

- relazioni, con profondità storica, delle unità immobiliari con la numerazione civica (esterni ed interni)
- entità di competenza comunale non gestite da Agenzia del Territorio (Edifici, aggregazioni funzionali di unità immobiliari o mappali catastali)
- informazioni relative alle caratteristiche tecnico/edilizie degli immobili
- informazioni urbanisticamente rilevanti degli immobili (vincoli...)
- informazioni tecniche sulle caratteristiche di edifici e unità immobiliari

E' del tutto evidente che la creazione di un siffatto modulo rappresenta una visione integrata del patrimonio immobiliare regionale, che consente di avere anche una visione aggregata, per mezzo della creazione di una ACI regionale, già in corso di realizzazione nell'ambito del Progetto regionale Sigmater.

Quello che dunque si ottiene al termine è una banca dati riconciliata che ricostruisce e ricompona tutta l'informazione di natura catastale, edilizia, toponomastica e di titolarità riferita all'immobile e strumenti operativi per il suo aggiornamento e consultazione, integrata con l'ACSOR.

Di una siffatta realizzazione potranno essere interessati molti soggetti. Tra questi certamente, oltre ai comuni, il settore Pianificazione del territorio di Regione Toscana, i Consorzi di bonifica, la protezione civile, ecc.

Tale banca dati andrà integrata, all'interno del Progetto GEOSIGMA, con altre fonti informative che arricchiranno l'informazione riconciliata sugli immobili, ovvero con lo stradario ed i civici (Progetto Inter.GEO) e con i certificati energetici che i professionisti sono tenuti a redigere ed inoltrare a Regione Toscana. In quest'ultimo caso è già prevista l'integrazione con la base dati ACI regionale e con le specifiche tecniche e di interoperabilità previste dal Progetto FEDPLUS.

Inoltre farà proprie le evoluzioni in corso di discussione nel tavolo Sigmater, promuovendo il più possibile soluzioni svincolate da obblighi di licenza e che, al contrario, consentano di promuovere e rafforzare la comunità pubblica di riuso, con strumenti sviluppati in logica open.

L'ACI prevederà inoltre funzionalità specifiche per l'aggiornamento di strati informativi, dotando le amministrazioni interessate, di strumenti per la gestione dei layer, l'analisi e l'aggiornamento della toponomastica (con standard Iter.Net), dello stradario, delle zonizzazioni, degli edifici ecc. previsti nel Progetto GEOSIGMA ed integrati nel Progetto FEDFIS (modulo VISORACI).

In tal modo tutte le amministrazioni del territorio verranno dotate di funzionalità specifiche per gestire il territorio, aggiornare le basi informative comunali e trasmettere in cooperazione applicativa a Regione Toscana ed agli altri enti interessati, tutte le variazioni territoriali intercorse.

Si tratta di un progetto complessivo che rende dunque possibile un ulteriore abbassamento della complessità in ingresso per gli enti locali, i quali si troveranno strumenti disponibili e mantenuti in modo unitario, in logica open, che potranno essere utilizzati ed implementati da soggetti pubblici e privati, nel rispetto della Comunità di riuso regionale e nazionale sul sistema catasto e fiscalità.

-----

## 5.2 Il Modello unico digitale dell'edilizia

Per quanto attiene al MUDE, è preciso obiettivo del Progetto poter dispiegare in Toscana una soluzione per tutte le amministrazioni locali che possa assolvere alle importanti finalità del Modello Unico, in coerenza con le ultime disposizioni del DI 78/2010.

Come noto, il MUDE è introdotto nella legislazione italiana dalla Legge 80/2006 che al comma 1 dell'art 34-quinquies recita: “Per attuare la semplificazione dei procedimenti amministrativi catastali ed edilizi ... [deve essere istituito] un modello unico digitale per l'edilizia ... per la presentazione in via telematica ai comuni di ... ogni atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia” (che include le informazioni catastali). Il MUDE cioè è la ricomposizione delle informazioni relative ai processi edilizio (in capo al Comune) e catastale (in capo all'Agenzia del Territorio).

Nella creazione del MUDE regionale, si potrà fare riferimento allo studio di fattibilità dei Progetti ELICAT-ELIFIS-FEDFIS, poiché questi ultimi contengono e tengono conto di indicazioni circa:

- o il livello di informatizzazione del comune;
- o il livello di servizi erogati dal sistema regionale;
- o la qualità delle banche dati catastali;
- o il livello di decentramento scelto dal comune (opzione 0, a, b, c del DPCM 14.06.07);
- o le leggi regionali e regolamenti comunali.

Nello stesso tempo si dovrà garantire la massima efficacia per tutti i comuni aderenti al presente Piano, al fine di garantire il massimo livello di coerenza dei nuovi classamenti, rispetto a qualsiasi procedimento edilizio, comunque denominato, che il comune tratta nell'ambito delle proprie competenze. Inoltre si dovrà tenere conto anche dei debiti informativi in capo ai comuni verso enti centrali dello stato:

- o verso l'anagrafe tributaria: comunicazione dei soggetti dichiaranti, esecutori e progettisti dell'intervento edilizio derivanti dall'attuazione del comma 332 della finanziaria 2005.
- o verso le Regioni (e l'ISTAT) per le statistiche sulla attività edilizia; è da evidenziare che la struttura

del “Modulo ISTAT” è attualmente in fase di revisione

ovvero le Province e le locali Aziende Sanitarie per gli aspetti relativi ai cantieri (le cosiddette notifiche Preliminari di cui al recente D.Lgs. 81 / 2008)

Tenendo conto che l’ordinamento prevede potestà regolamentari in ambito edilizio in capo ai comuni e che le materie di governo del territorio e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sono argomenti di legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 costituzione), la proposta di MUDE che il progetto produrrà dovrà pertanto essere modulare e prevedere un nucleo di informazioni omogeneo e comune al livello nazionale, lasciando sezioni a disposizione della normativa regionale e dei comuni che vorranno estenderne il campo di applicabilità sulla base delle prescrizioni delle leggi regionali e dei regolamenti vigenti nel proprio territorio. Il nucleo di informazioni omogeneo e comune al livello nazionale troverà corrispondenza con le informazioni gestite dall’Anagrafe Comunale degli Immobili realizzata nel progetto ELI\_CAT.

Rimane fermo che gli sviluppi del progetto dovranno tener conto di quanto verrà deciso a livello nazionale con riferimento all’Anagrafe Immobiliare integrata, affinché non si creino sovrapposizioni di funzionalità e competenze con l’Agenzia del Territorio.

Ogni comune o territorio regionale potrà estendere, nelle sezioni del MUDE di competenza, il livello dei controlli in funzione della propria capacità, disponibilità di banche dati e livello di evoluzione del sistema informativo comunale.

Il MUDE accompagnerà il titolo edilizio, al pari di quanto avviene oggi per le pratica edilizia, in tutto il suo iter amministrativo e sarà alimentato principalmente dal professionista nelle varie fasi del procedimento con particolare riguardo alla identificazione, fin dalla fase della domanda iniziale, di tutti gli oggetti edilizi (edifici e unità immobiliari potenzialmente accatastabili altrimenti detti U.M. cioè Unità Minime autonomamente accatastabili) di cui si prevede la trasformazione o la nuova costruzione e dovrà essere accompagnato da schemi grafici e planimetrie semplificate che garantiscano la coerenza del progetto iniziale, o delle sue varianti successive, con l’atto finale di aggiornamento. Il Comune partecipa a questo processo rendendo disponibili le informazioni in proprio possesso (es.: istituzione di nuovi numeri civici). Le modalità con cui il comune partecipa a questo processo possono essere di due tipologie:

rendendo disponibili le informazioni tramite sportelli fisici o telematici, lasciando al professionista la responsabilità di riportare l'informazione fornita dal comune nel MUDE

cooperando con il professionista nella compilazione del MUDE, inserendo direttamente nel modulo telematico i dati di cui il sistema informatico comunale dispone.

-----

### *5.3 Le basi informative mobiliari*

La base informativa “mobiliare”, ovvero l'insieme dei dati riguardanti titoli ed oggetti mobili posseduti da cittadini ed imprese, è un altro degli aspetti di rilievo che il sistema catasto e fiscalità deve mettere a fattor comune.

Certamente, ed in modo pragmatico, occorrerà valutare quali di questi set informativi è possibile ottenere, trattare e riconciliare.

Non tutte le basi sono infatti oggi in disponibilità. Non è dato conoscere se le dichiarazioni effettuate circa titoli e conti correnti (per l'ISEE ad esempio), corrispondano al vero, se non con attestazioni che il cittadino sottomette all'atto di presentazione della richiesta.

Vi sono però altre basi informative utili per la ricostruzione della capacità contributiva e dunque anche della effettiva base imponibile. Tra questi elementi vi sono certamente il patrimonio mobiliare collegato alle autovetture ed al naviglio.

Con particolare riferimento al primo punto, ovvero i veicoli, la Regione Toscana regolerà con apposita convenzione, lo scambio dati della sua base informativa relativa ad archivi e tasse auto, finalizzata all'azione di contrasto all'evasione fiscale dei tributi regionali. Tale fornitura sarà disponibile per tutti gli enti del territorio toscano che ne faranno richiesta.

Dovrà poi essere costruito un percorso opportuno con il Ministero dei Trasporti e con le Capitenerie di Porto, per censire ed trattare anche la basi dati relative ai registri nautici e da diporto, elementi utili anch'essi per comprendere quale sia la capacità contributiva delle imprese e dei cittadini che fanno richieste di contributi/esenzioni.

**Cosa si ottiene al termine delle azioni:**

- Creazione dell'Anagrafe comunale degli immobili e messa a disposizione di strumenti d'interoperabilità per la creazione di una ACI regionale, con aggiornamento dei dati relativi agli stradari, toponomastica, patrimonio edilizio;
- Riconciliazione della base dati mobiliare, relativa a veicoli e naviglio
- Creazione ed avvio del MUDE sul territorio regionale

## **6 Possibile modello di gestione del sistema catasto e fiscalità, disegno organizzativo e sostenibilità**

Abbiamo già avuto modo di esplicitare in premessa alcuni dei principali benefici che spingono gli enti locali ad investire su quanto realizzato nell'ambito di ELICAT-ELIFIS e FEDFIS.

Certamente tra i vantaggi immediati che le amministrazioni traggono, vi sono la possibilità di riscontro rapido sulla veridicità di quanto dichiarato dai cittadini, la creazione di liste di controllo (mediante i cruscotti di recupero evasione), oppure, ancora, le funzionalità disponibili per abilitare un polo catastale comunale.

Prima di tutto questo, tuttavia, la principale fonte di interesse è come noto il contrasto all'evasione locale ed erariale.

Su questo tema, che è da tempo al centro del dibattito politico, sono molti gli enti interessati ad operare, pur nella ristrettezza degli organici e delle risorse disponibili da dedicarvi.

Per comprendere come organizzare una governance che garantisca sostenibilità e raggiungimento dei risultati, occorre distinguere vari livelli di approccio.

1. Il livello politico
2. Il bacino di utenza minimo
3. Il contesto in cui si colloca l'intervento
4. Il personale idoneo e necessario
5. L'azione di supporto regionale
6. L'escussione

### *Il livello politico*

Essendo questo documento di natura più prettamente tecnica, poco si profonderà su questo aspetto. Occorre tuttavia sottolineare che, specie nelle realtà piccole e medie, le amministrazioni che aderiranno al progetto manifesteranno la naturale tendenza ad associare i servizi in centri ben riconosciuti, valorizzando il più possibile quanto già esistente, anziché cercando di creare nuove strutture. Questo peraltro è auspicabile per non incrementare e moltiplicare centri direzionali e di costo non necessari ai fini sia del recupero evasione sia dell'offerta di servizi aggiuntivi.

Il livello politico dovrà poter aver modo di apprezzare, che il complesso di servizi resi disponibili da ELISA consente di poter raggiungere gli obiettivi di contrasto all'evasione ed anche di abilitare funzioni avanzate di front-office. Non deve infatti sfuggire che, grazie alla riconciliazione delle informazioni ed alla interoperabilità dei sistemi, gli amministratori avranno davanti una strada meno tortuosa per poter creare sportelli d'area. Essi infatti possono contare su tutto il quadro informativo necessario alla erogazione dei servizi tipici di URP o Sportelli catastali o del contribuente.

In tale modo si viene finalmente a rendere possibile, senza uniformare gestionali o processi per loro natura assai complessi e diversificati, il presupposto per l'associazione vera e significativa delle funzioni locali.

È poi evidente che il livello politico potrà trovare giovamento dal sistema, anche dalla possibilità di ottenere i benefici del recupero evasione, appoggiandosi su una struttura terza che opera sui dati e

che non è identificabile direttamente con il Comune (ove ovviamente potrebbero concentrarsi malumori del cittadino). Aspetto di non poca rilevanza, specie nelle realtà di piccola dimensione.

Non si crede al momento che possano esservi freni politici in Toscana al dispiegamento di questi sistemi, sia per l'alto valore simbolico di giustizia sociale che consentono di raggiungere sia per il particolare periodo in cui si colloca l'azione complessiva e, dunque, per la necessità di saper dare risposta ad una politica pubblica sostenuta a livello nazionale e regionale, sul federalismo fiscale.

Piuttosto uno dei freni che potrebbe incidere sulla celerità e sulla volontà di collocare risorse od esternalizzare l'attività di recupero, potrebbe nascere dal timore di dare in gestione mole di dati (e dunque capacità decisionale) a soggetti esterni.

Da questo punto di vista potrà giocare positivamente una serie di considerazioni che qui si accennano rapidamente:

1. la costituzione dei Consigli tributari previsti dalla manovra estiva 2010, che sono chiamati a governare i processi d'area fiscali e di recupero, dal punto di vista della governance e della politica d'intervento e priorità. Tali Consigli diventano l'organo di controllo e di indirizzo di eventuali soggetti che lavorano direttamente sui dati e sulle politiche di recupero ed escussione;

2. la creazione stretta di un rapporto istituzionale tra gli enti locali ed associazioni degli enti locali ANCI ed UNCEM che potrebbero veder demandata questa funzione, ai fini di una miglior organizzazione e raccordo tra il momento di decisione politica ed il momento di gestione e controllo di quanto svolto;

3. l'eventuale il conferimento di personale proprio nelle strutture deputate alla ricerca evasione, che si traduce in una crescita professionale indotta nell'Ente ed in una collaborazione e controllo sull'operato delle strutture deputate, direttamente da personale fiduciario degli enti.

### *Il bacino di utenza minimo*

Come tutte le attività ad alta specializzazione, anche quella relativa al recupero evasione richiede un bacino di utenza minimo per poter sostenere lo sforzo finanziario necessario a sostenere i costi di struttura e per aver numeri significativi sui quali effettuare riscontri e recupero.

È certamente complesso identificare una dimensione standard oltre la quale è ipotizzabile creare una struttura dedicata al recupero. Anzi, è probabile non vi sia. Basti pensare che un comune di medie dimensioni ad alta vocazione turistica può essere molto più "redditivo" di un conglomerato di comuni montani, anche se più popolati, ove vi sono poche attività produttive.

In generale, è comunque non consigliabile avviare una struttura su dimensioni inferiori ai 30.000 abitanti, considerando la necessità di dover disporre di strutture ed uffici comunali, che siano di supporto e di consiglio all'azione di recupero che viene esercitata.

Da tutto ciò si evince che una delle azioni prioritarie che occorre svolgere sul territorio prima di attivare una struttura dedita al contrasto, è la valutazione di alcuni indicatori "sentinella" che possono far comprendere se sul territorio vi sono elementi che fanno ritenere vi siano una evasione fiscale.

Tale azione può essere svolta, in modo istituzionale (anche per la delicatezza dei dati trattati), con soggetti pubblici associati come ANCI ed UNCEM, per poi comprendere quale possa essere il bacino migliore, valutati gli aspetti di natura politica, di governance e tecnica.

È evidente che in realtà dove sono già attive politiche di contrasto all'evasione, questo passaggio di

analisi può essere svolto basandosi sull'esistente ed, anzi, i sistemi ELISA potranno solo potenziare il percorso già maturo svolto sul territorio.

Lo scenario che sarà possibile riscontrare a regime sarà differenziato con tutta probabilità sulla base dei seguenti livelli organizzativi:

- *Ente in house che gestisce i tributi ed il recupero evasione per conto del Comune o di una aggregazione di comuni:* es. SO-RI per Prato. La società esterna gestisce tutto il processo di analisi, istruttoria ed invio provvedimenti.

- *Ente che gestisce i tributi locali ed il recupero evasione in economia:* questo tipo di soluzione organizzativa sarà la meno numericamente corposa, perché richiede di aumentare il livello di specializzazione interna all'ente e, per fare ciò, occorre poter disporre di personale interno e ben formato;

- *Ufficio associato che svolge funzioni di front-office ed avvia il contrasto all'evasione:* si tratta di un livello organizzativo simile a quanto sopraddetto per la Società in house. Il personale è però comandato dai comuni. Non ha personalità giuridica propria. Trattasi inoltre di realtà che già gestisce il rapporto coi cittadini, per quanto attiene al front-office ed alla gestione del tributo, e che intende avviare anche una azione di contrasto all'evasione in modo più capillare mediante gli strumenti messi a disposizione da ELICAT-ELIFIS-FEDFIS

- *Ufficio associato dedicato al contrasto all'evasione:* si tratta di una realtà organizzativa nuova e che sorge con il solo scopo di contrastare l'evasione. Non gestisce il tributo (che rimane in competenza degli uffici comunali).

- *Ufficio o associazione sostenuta personale esterno:* livello organizzativo in cui gli uffici intervengono nel momento finale del processo. Sono sostenuti da un livello esterno e convenzionato che svolge le attività di analisi e che identifica le possibili casistiche di evasione. L'ente svolge solo un riscontro sull'istruttoria proposta ed inoltra il provvedimento al cittadino.

Questa “configurazione” è tipicamente la proposta che ANCI, UNCEM per gli enti che, solo in un secondo momento, intendano attivare professionalità proprie per l'analisi e la ricerca evasione ed intendano dunque delegare alle Associazioni degli enti locali ed alle relative strutture, tale attività di indagine ed istruttoria.

È evidente che le distinzioni sopraddette non vanno interpretate con rigidità, ma possono presentarsi con varie sfumature. In ciascuna di esse potrà a vario titolo essere compiute attività di analisi, accertamento, comunicazione dei provvedimenti. Più raramente verrà gestito in modo diretto anche il momento di escussione che, in generale, sarà gestito da un soggetto deputato precipuamente a tale compito.

#### *Il contesto in cui si colloca l'intervento*

Si tratta di un momento di valutazione che incrocia l'elemento politico e quello tecnico. L'organizzazione dell'ufficio e delle procedure dipendono essenzialmente dal contesto in cui è collocato e, dunque, dalle esperienze pregresse che in materia di gestione del tributo e di contrasto all'evasione sono state maturate.

Oltre a dover in via prioritaria identificare ed assegnare le funzioni a soggetti che sul territorio già operano ed hanno specifiche competenze sulla materia di cui trattiamo, occorre anche considerare che gli enti già si appoggiano su società esterne per il recupero dell'evasione.

Non deve sfuggire che la proposta del sistema ELISA è da questo punto di vista eccezionalmente lungimirante, poiché consente alle amministrazioni pubbliche di invertire il classico paradigma di dipendenza dalle società private (che tipicamente vengono in un ente, svolgono le analisi con i propri strumenti e rendono così dipendente l'Ente da quanto realizzato da quello specifico soggetto). Essendo il prodotto infatti di proprietà pubblica, l'Amministrazione locale potrà far anche "ruotare" ciclicamente i fornitori di detto servizio o proseguire le attività in essere con il soggetto affidatario, avendo come beneficio che tutti i soggetti che opereranno sulle applicazioni arricchiranno un patrimonio pubblico che rimane, sia per la parte applicativa sia per la parte dati, di completa disponibilità dell'Ente locale.

Sarà a cura di ANCI ed Uncem, in accordo con le realtà locali, identificare e guidare il processo di definizione del miglior livello organizzativo per implementare l'ufficio e per tutelare l'interesse pubblico nella gestione del dato e del processo.

### *Il personale idoneo e necessario*

Svolgere attività di contrasto all'evasione è un mestiere spesso nuovo per gli enti locali. Sono davvero pochi gli enti che annoverano tra il proprio personale, figure idonee o già formate a questo scopo. Spesso si tratta in realtà di personale assai valido che opera sulla gestione del tributo locale e non svolge attività di contrasto, né è avvezzo all'uso di strumenti che consentano di adempiervi.

Sarà frequente lo scenario in cui il personale che opererà negli uffici deputati al contrasto siano comandati dagli enti e, quindi, poco conosceranno delle politiche ad esempio di contrasto all'evasione erariale e, comunque, delle nuove possibilità abilitate dagli strumenti realizzati nell'ambito di ELISA, per il contrasto all'evasione locale.

Oltre dunque ad una necessaria azione formativa di cui si dirà oltre, è essenziale che ANCI ed UNCEM sostengano gli enti nelle fasi di affiancamento e supporto al momento di start-up degli uffici e, comunque prevedano un livello organizzativo regionale che possa rispondere rapidamente alle questioni che di volta in volta vengono sottoposte dal personale locale.

### *L'escussione*

Uno degli aspetti che con tutta la probabilità non saranno seguito direttamente dagli uffici locali, è il momento dell'escussione che è uno degli aspetti più rilevanti dell'interno processo. Senza escussione non vi è incasso e dunque si rende vano ogni obiettivo iniziale.

Gli enti dovranno, a partire dal 2011, individuare i soggetti riscossori a cui affidare il relativo servizio. Con tutta probabilità tale data verrà differita, ma è importante rilevare che uno degli obblighi che gli enti potranno sottoporre al soggetto riscossore è una integrazione stretta tra le applicazioni locali ed i gestionali del riscossore, per essere più efficiente nell'attività di escussione e per ottenere beneficio dall'arricchimento dei dati provenienti dagli uffici di riscossione appunto.

In tal modo, ad esempio, i front-office locali potranno dare informazione diretta su pagamenti effettuati, stato della pratica, ecc.

### *L'azione di supporto regionale*

Il ruolo delle associazioni degli enti locali è relevantissimo per il successo dell'intera operazione trattata da questo documento. Riprendendo i punti già citati, si ricordano quali sono gli specifici punti su cui la governance ed il supporto di servizio offerto dalle Associazioni è decisivo. Le associazioni presidiano e supportano nelle seguenti linee di intervento:

- Assistenza alla definizione politica e tecnica dell'intervento sul territorio considerato;
- Applicazione degli indicatori per la comprensione dei fenomeni di evasione, loro dimensione e caratteristiche;
- Supporto alla creazione dell'ufficio locale in termini di:
  - identificazione del livello territoriale nel quale collocare la struttura;
  - identificazione delle competenze e dei processi da gestire;
  - strutturazione ed organizzazione degli uffici;
  - start-up della struttura;
  - logistica della struttura;
  - messa a disposizione degli strumenti informatici e della modulistica per la gestione del processo;
  - piano di comunicazione;
  - creazione e gestione della “Rete professionale del contrasto e del recupero evasione”, mettendo in rapporto le persone che se ne occupano direttamente, aggiornando gli operatori sulle novità normative e sulla modalità di gestione dati nel rispetto della privacy, condivisione degli scenari di evasione e delle nuove casistiche e query da condividere;
- Rapporto con i soggetti esterni che sono interessati al recupero evasione e che possono interessarsi a condividere informazioni e dati per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto (Guardia di Finanza, INAIL, INPS, Agenzia dogane, Equitalia). Tale rapporto è finalizzato non solo al coordinamento delle azioni di contrasto, ma anche all'individuazione di casi e metodi su cui lavorare per contrastare l'evasione.

Per svolgere tale funzioni le associazioni degli enti, su livello regionale, dovranno strutturare una squadra di operatori composta da un nucleo minimo di figure professionali, che potranno ampliarsi sulla base delle esigenze e delle attività che si intendono attivare localmente.

Il nucleo minimo da comporre è formato dalle seguenti figure:

- Coordinamento politico in capo al Presidente dell'Uncem e/o Presidente dell'ANCI

•Responsabile di struttura, deputato principalmente a:

- 1.Rapporti con i soggetti nazionali e locali
- 2.Sviluppo del piano di business per gli uffici locali
- 3.Definizione e gestione degli sviluppi sw e di manutenzione del sistema
- 4.Definizione dei fabbisogni formativi ed organizzazione dei percorsi di crescita professionale.

•Attività di segreteria per l'aggiornamento dei contenuti delle aree di community e per la gestione dei ticket, delle richieste di intervento;

•Figure con competenze tributarie per l'assistenza locale alla creazione degli uffici e per il recupero dell'evasione locale;

Tale gruppo di lavoro ha un costo annuale di EURO 300.000,00 comprensivi di oneri.

Ulteriori figure potranno essere attivate sulla base delle esigenze locali, secondo un modello modulare che è il più rispondente ad uno start-up flessibile della struttura.

È inoltre ipotizzabile ed auspicabile che le Associazioni degli enti locali organizzino a livello regionale anche la squadra di supporto agli enti per l'individuazione ed istruzione dei casi su cui occorre trasmettere i provvedimenti di evasione. Tale squadra di professionalità consente agli enti locali, prima ancora di avviare un percorso di creazione di uffici locali, di trovare immediato profitto dai risultati del recupero evasione abilitati dal sistema ELISA.

Questo supporto potrà essere specificamente indicato e concordato nelle convenzioni e protocolli d'intesa locali, sulla base della volontà tecnico-politica che matura sul territorio.

La quantificazione dell'attività di supporto per il recupero ed il relativo costo va quantificata su progetto.

**Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

- Attivazione del gruppo di supporto agli enti per la messa a sistema degli uffici locali addetti al recupero evasione
- Attivazione degli uffici locali, secondo uno dei modelli organizzativi succitati
- Interscambio dati con i soggetti escussori, al fine di migliorare l'azione di contrasto e recupero dell'evaso.

## **7 Tematiche ed aspetti critici connessi alla Privacy**

Il tema della privacy è forse il tassello più delicato che deve essere tenuto da conto, specie dinnanzi alle recenti prese di posizione del Garante in riferimento agli all'incrocio ed alla disponibilità delle banche dati.

A solo titolo esemplificativo il Codice dell'Amministrazione Digitale, D. Lgs. 82/2005 e successive modificazioni, all'art. 50 dispone che “ ... **qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, ..., 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** ...”. questi aspetti vanno arricchiti con quanto prevede la c.d. legge delega sul federalismo fiscale (Dlgs 42/1009), ove si disegna e traccia lo scenario e “le linee guida” per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, coinvolgendo i diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. La cooperazione istituzionale tra il livello statale (rappresentato dai Ministeri e dell'Agenzia delle Entrate) ed il livello locale (regioni ed enti locali) è più volte richiamata come uno dei pilastri della riforma e rappresenta il viatico principe per la ricomposizione informativa sulle basi imponibili e sui tributi locali ed erariali.

Con particolare riferimento alla ricomposizione delle basi informative, vi sono poi due articoli della Legge Delega, l'art. 25 e l'art. 26, che individuano gli obiettivi ed i corridoi per arrivare alla integrazione dei sistemi locali, regionali e nazionali e che definiscono le possibili modalità di gestione degli stessi.

In particolare, in tali articoli si richiama la necessità di attivare “adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali” e di promuovere “adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di

contrasto dell'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”.

In tale senso è opportuno rilevare che, quale che sia la soluzione organizzativa e tecnica individuata, occorrerà che consenta di rispondere anche a quanto previsto dall'Art. 2 Lettera V, delle Legge Delega, ove viene statuito che siano definite “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”

Ad oggi infatti, una interpretazione spesso restrittiva delle norme relative alla privacy non consente di gestire al meglio il patrimonio informativo pubblico finalizzandolo ai servizi, creando così difficoltà proprio all'utente finale e possessore del dato, che si vede costretto a dover dialogare in modo spesso ripetitivo e separato con le varie amministrazioni. Di più, impedisce di attivare una seria azione di contrasto all'evasione locale ed erariale, poiché rende difficoltoso od impossibile alle amministrazioni l'analizzare e leggere le informazioni già in possesso di altri enti pubblici.

Per meglio comprendere il tema, si riprende quanto già affrontato in una audizione del Progetto ELICAT-ELIFIS-FEDFIS in Commissione Bicamerale, lo scorso giugno 2010.

Per ottenere un risultato veramente efficace nella lotta all'evasione tramite l'incrocio dei dati, sarebbe necessario costituire un sistema unitario delle banche dati della Pubblica Amministrazione, Regione, Province, Comuni, CCIAA comprese: questo unico sistema condiviso e certificato dovrebbe essere alimentato dalle informazioni garantite da ciascuno degli enti sopra elencati, i quali poi dovrebbero poterlo usare, e attingere ai dati ivi contenuti, secondo le proprie necessità istituzionali.

Con l'attuale normativa, per avere l'approvazione del Garante della privacy, bisogna dichiarare a quale scopo si costituisce la banca dati, quali trattamenti si faranno su di essa, in sostanza si devono rendere pubbliche le metodologie che si intendono adottare per il controllo dell'evasione.

La dicotomia fra tutela della privacy e necessità di incrocio dei dati non può risolversi in una

farraginosità del sistema di lotta all'evasione e di fatto in una sua inefficacia.

Alla luce di queste considerazioni, già il Progetto ELICAT-ELIFIS-FEDFIS ha individuato la necessità di avvalersi di una expertise specifica per assistere gli enti nella non semplice analisi di cosa è possibile fare con le banche dati esistenti ed ha realizzato strumenti appositi per tracciare la pertinenza, non ridondanza ed opportunità dell'azione di analisi sui dati, compiuta dal funzionario preposto. Di più: sono stati prodotti i materiali tecnico-giuridici per dare agli enti un corpus documentale che consenta loro di garantire il tracciamento e la corretta identificazione di ruoli e responsabilità.

Si garantisce così a tutti i soggetti aderenti la piena rispondenza del sistema catasto e fiscalità con la normativa vigente in materia di privacy, anche perché i dati disponibili appartengono al dominio comunale, nel quale il titolare del trattamento è anche soggetto che compie le analisi pertinenti alla sua funzione.

Risulta tuttavia evidente che una futura costituzione, ad esempio, di una ACSOR regionale, permetterà analisi ed incroci tra banche dati certificanti di un intero territorio regionale e non solo, dunque, sulla realtà locale. Inoltre la disponibilità dell'ACSOR permetterà all'escussore di essere più rapido nelle notifiche.

Per affrontare questi scenari, occorre tuttavia affrontare per tempo il tema della gestione e trattamento dei dati, per svolgere correttamente la funzione istituzionale e non incorrere peraltro in limitazioni, blocchi o sanzioni (anche da parte del Garante), oggi soggetto che più sta ponendo un freno alla volontà dell'Amministrazione Pubblica di offrire un servizio più efficace e rapido alla cittadinanza.

È per tale ragione che la Toscana deve avvalersi non solo della expertise individuata a livello nazionale, ma anche strutturare delle professionalità proprie a supporto di un percorso nazionale, così da tutelare gli interessi propri e della cittadinanza toscana.

La normativa toscana relativa è di aiuto in merito alla questione della circolazione dei dati e della competenza al loro utilizzo, in particolare con la Legge Regionale 5 ottobre 2009, n. 54, riguardante *l'Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza*, che si applica (Vedi Art.2) alla Regione e agli enti e organismi dipendenti dalla Regione, ivi compresi quelli di consulenza sia della Giunta regionale che del Consiglio regionale, agli organismi privati, comunque denominati, controllati dalla Regione, alle aziende sanitarie e agli enti del servizio sanitario regionale. La legge, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e nel rispetto delle modalità organizzative di ciascuno, si applica inoltre agli enti locali, ai loro consorzi, associazioni e agenzie; agli enti e organismi dipendenti o strumentali degli enti locali; agli organismi privati comunque denominati controllati dagli enti locali. Infine si applica ai concessionari di servizi pubblici regionali e locali e ai soggetti privati, limitatamente allo svolgimento di attività di pubblico interesse nelle materie di competenza regionale.

Per quanto riguarda la circolazione e la messa disposizione dei dati, questa trova la sua ragione normativa nel Capo III della L.R. 54 del 2009, laddove si istituisce “il sistema informativo regionale (di seguito denominato SIR) quale sistema unitario del patrimonio informativo della Regione, degli enti regionali dipendenti, ivi compresi quelli di consulenza sia della Giunta regionale che del Consiglio regionale, e degli altri enti di cui all'articolo 2, al fine di garantire qualità e coerenza nella gestione, analisi dei dati e delle informazioni, degli obiettivi di interesse regionale, senza pregiudizio delle competenze proprie di ciascun soggetto nel trattamento dei propri dati.” (Art. 15 comma 1).

“Il SIR è costituito dai patrimoni informativi della Regione, degli enti regionali dipendenti, ivi compresi quelli di consulenza sia della Giunta regionale che del Consiglio regionale, e degli altri enti di cui all'articolo 2 che rispondono alle finalità di cui al comma 1, individuati con deliberazione della Giunta regionale.” (Art. 15 comma 2).

Inoltre il SIR “è disciplinato dall'insieme delle regole tecniche che garantiscono l'interoperabilità,

confrontabilità e circolarità dei dati e delle informazioni all'interno e verso gli altri livelli istituzionali o territoriali, attraverso l'infrastruttura di rete regionale quale componente del sistema pubblico di connettività previsto dal d.lgs 82/2005 e nel rispetto delle regole nazionali sul coordinamento informatico.

L'istituzione del SIR, garantendo l'interoperabilità, la confrontabilità e la circolarità dei dati e delle informazioni, il tutto tramite le infrastrutture regionali di collegamento, stabilisce anche il concetto di Ricomposizione informativa (Art. 18), come "la funzione assolta dalla infrastruttura di rete regionale, nel rispetto di quanto stabilito nel d.lgs. 196/2003, che, basandosi su dati e informazioni esposti su di essa da soggetti diversi, li rende unitariamente disponibili, attraverso servizi digitali, a colui cui si riferiscono." Si stabilisce cioè che i dati sono di proprietà del cittadino cui si riferiscono, anche nella loro ricomposizione.

Più complessa è la questione dell'utilizzo dei dati. Infatti la domanda è: può l'ente Regione usare dati di competenza comunale, così come di altra provenienza, al fine di gestire un proprio compito istituzionale di gestione dei tributi regionali? Ma la domanda vale anche al contrario, cioè: può un Comune usare dati di competenza regionale, così come di altra provenienza, al fine di gestire un proprio compito istituzionale di gestione dei tributi comunali?

Ad oggi non esiste una norma nazionale o regionale che consenta questo trattamento: in tal senso e nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale, sarebbe auspicabile una nuova normativa, prima nazionale e poi regionale, che porti avanti questa istanza.

In ogni caso la L.R.54/2009, istituendo il SIR, da una immagine unitaria del patrimonio informativo del sistema della PA toscana e prevede la costituzione di banche dati che siano la somma dei patrimoni informativi dei singoli enti, il tutto nel rispetto della normativa sulla privacy e basandosi sulle infrastrutture regionali, che garantiscono la sicurezza dell'interscambio e interoperabilità dei dati, del loro trattamento, del loro mantenimento: in questo senso l'infrastruttura è NEUTRALE in quanto lascia la competenza del dato al titolare individuato e consente solo a coloro che sono individuati la possibilità del trattamento, non trattenendo alcuna informazione sul livello regionale o

nell'infrastruttura stessa.

Di fatto si possono costituire in massima sicurezza banche dati che sono l'insieme delle informazioni provenienti dai comuni e dai vari livelli amministrativi ma separando i dati e lasciando a coloro che ne sono titolati il trattamento, senza che altri possano utilizzarli se non autorizzati.

Il Parlamento sta analizzando queste questioni nell'ambito della definizione della normativa applicativa del Federalismo Fiscale, così come Regione Toscana, con le sue strutture, sta studiando una apposita normativa regionale, che ponga le basi ed autorizzi l'operatività di un sistema unitario di catasto e fiscalità che abbia davvero valenza per tutta la PA del territorio regionale.

È auspicabile un accordo quadro sulla privacy che certifichi con chiarezza le modalità di utilizzazione di tutto il patrimonio informativo che il progetto rende disponibile.

Una expertise è peraltro essenziale nel dialogo con le Agenzie Centrali e con il Garante, così da arrivare ai tavoli con proposte fattive e capacità di controdedurre efficacemente alle loro proposte di restrizione od offerta di servizi in modalità non confacente con il CAD.

**Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

- Disponibilità di una expertise di Progetto sul tema della Privacy;
- Predisposizione di accordi quadro/convenzioni per la gestione del dato
- Accordo con le Agenzie e con il Garante su come il patrimonio reso disponibile dal progetto possa essere utilizzato, in conformità alle normative ed orientamenti sulla privacy.

## 8Azioni informative e formative

Il progetto può andare a sistema se vengono presidiate due azioni che in questa piano “industriale” rappresentano uno degli elementi abilitanti, assieme agli altri già citati.

### Le azioni informative

La prima attività che occorre compiere in modo capillare è una azione di informazione su tutti i territori regionali. Tale intervento ha l'obiettivo di mostrare e discutere la proposta politica e progettuale in materia di federalismo fiscale per la Toscana, nonché l'insieme delle soluzioni applicative, le architetture di riferimento, le prospettive di sviluppo, avendo chiaro che ciò che si propone è, sì, un sistema già esistente e funzionale, ma anche una proposta che comporta l'ingresso in una Comunità.

Si ipotizza di svolgere:

- 1.Un convegno regionale in materia di federalismo fiscale, in cui venga esplicitata la proposta toscana della Regione e degli enti locali per il governo della fiscalità e del territorio;
- 2.Una conferenza stampa con le principali testate nazionali, per affrontare, nel merito il percorso che la Toscana avvierà nel periodo 2011-2013;
- 3.Seminari di approfondimento in ogni provincia, nei quali entrare nel dettaglio della proposta politica, progettuale e finanziaria.

### Formazione

Nei progetti ELICAT-ELIFIS e FEDFIS hanno assunto un ruolo centrale i momenti di formazione del personale dirigente e tecnico, attività svolta in modo puntuale dal Centro Multimediale di Terni.

Grazie a tali momenti formativi è stato possibile accrescere le competenze del personale locale sulle tematiche e sulle soluzioni affrontate dai progetti ed anche raccogliere spunti e suggerimenti che permettono oggi di meglio tarare la proposta formativa, ottimizzandola nei contenuti e nei tempi.

L'attività formativa ha permesso di costruire un importante patrimonio di conoscenze disponibile su [www.elifad.it](http://www.elifad.it) e che costituisce oggi un riferimento per gli enti del progetto e per i prossimi aderenti.

Risulta necessario, in questa nuova fase, prevedere il proseguo delle attività di formazione, garantendo una ciclicità dei percorsi, così da assicurare la piena copertura nell'arco dell'anno di tutte le esigenze formative che siano richieste dal territorio.

#### **Cosa si ottiene al termine dell'azione:**

- Formato tutto il personale addetto al recupero evasione;
- Consolidamento della comunità di ricerca e contrasto all'evasione fiscale;
- Attivata una struttura ed una metodologia di long life learning per gli enti locali, con riferimento all'evasione fiscale.

## 9 Strumenti per la gestione del riuso e del versioning dei prodotti

È la prima volta che nella PA si cerca di affrontare in modo serio e strutturato un percorso di sviluppo di un software open, su cui possano convergere gli interessi e gli investimenti di soggetti pubblici e privati. Si tratta di una sfida tutt'altro che semplice per i diversi aspetti di garanzia che deve prevedere una siffatta iniziativa.

Si tratta infatti di assicurare la presenza di una soluzione organizzativa e tecnica che consenta di gestire:

- in modo tracciato il sw sviluppato, mettendolo a disposizione dei soggetti abilitati alla sua consultazione ed alla sua compilazione e scarico;
- la documentazione a corredo del sw, certificando che sia rispondente al SW.
- Il versioning dei prodotti;
- la compliance dei nuovi sviluppi con quanto già realizzato, certificando tale processo con una azione di testing.
- La installabilità dei nuovi prodotti in indipendenza dal fornitore;
- La terzietà delle attività di certificazione e testing.

Come si comprende si tratta di un processo dall'alto valore innovativo e che non ha precedenti in Italia. Un percorso che già è stato strutturato in Toscana attraverso il **Progetto OSCAT** (Open Source CATalogue).

Con tale progetto, Regione Toscana ha perseguito e raggiunto l'obiettivo di costituire una Piattaforma per lo sviluppo collaborativo di software aperto, e popolarla con un Catalogo di soluzioni Open-Source di larga diffusione, adottate da Regione e già integrate nelle infrastrutture di RTRT (CART, ARPA, PKI).

Partendo da un prerequisito ormai largamente condiviso nell'ambito della Pubblica Amministrazione Centrale e Locale, e cioè l'adozione di soluzioni a codice aperto che favoriscano il risparmio dei costi ed il riuso e la condivisione tra Amministrazioni di soluzioni di successo, con la Piattaforma ed il Catalogo OSCAT si è concretizzato un approccio "industriale" ed integrato all'Open Source che permette di:

- fornire **soluzioni software standard**, selezionate tra le molte disponibili nella vastissima community dell'open-source, per il soddisfacimento di una lunga serie di problematiche comuni (realizzazione portali, sistemi documentali, Business Intelligence, Trouble Ticketing, Configuration Management, servizi di community web 2.0 ecc.);
- rendere disponibili **versioni di riferimento** delle soluzioni selezionate, riconosciute come stabili e pronte all'uso e, cosa ancor più rilevante, estese con appositi plug-in che le **integrano** e le rendono

**immediatamente fruibili all'interno delle infrastrutture software di RTRT;**

- garantire il **continuo aggiornamento** nel tempo della piattaforma e delle soluzioni software a catalogo, incluso i componenti di integrazione nelle infrastrutture regionali;
- disporre di un **servizio di supporto** su tutti gli elementi della Piattaforma e del Catalogo, comprensivo dei servizi di **installazione e configurazione degli oggetti a catalogo, supporto alla Community ed Help-Desk**;
- prevedere l'inserimento a catalogo di **nuovi componenti** per il soddisfacimento di nuove esigenze.

Tutti i servizi citati sono in produzione e vengono regolarmente erogati dal soggetto attuatore del Contratto con Regione Toscana.

La proposta del presente piano è dunque di avvalersi di OSCAT per tutta la gestione dei processi di manutenzione, aggiornamento, versioning, testing e documentazione dei prodotti, utilizzando appieno il processo di certificazione attualmente definito.

## 10Quadro dei costi

Si riporta di seguito una sintesi dei costi riportati in ciascuno dei capitoli. Si tratta di un conto economico e non finanziario, poiché ulteriori approfondimenti che possono essere svolti nelle prossime settimane, accerteranno in quale misura ed ammontare è possibile cofinanziare l'intervento da parte degli enti locali ed altri soggetti interessati.

Tabella 10: Costi di investimento e correnti sistema catasto e fiscalità (2011-2013)

<b>investimento</b>	<b>totali</b>
hw e dispiegamento	€ 412.000,00
censimento e adeguamento applicativi (fornitori)	€ 321.840,00
dispiegamento applicativi adeguati (fornitori)	€ 548.444,00
attivazione e messa in esercizio applicativi (incluso help desk)	€ 2.156.584,00
ACI open (da riuso SIGMATER)	€ 600.000,00
orchestratore centrale	€ 60.000,00
dwh fiscalità	€ 48.000,00
	<b>€ 4.146.868,00</b>
<b>corrente</b>	
formazione, informazione e governance	€ 349.280,00
progettazione esecutiva	€ 900.000,00
servizi assistenza tributaria	€ 644.800,00
manutenzione ordinaria	€ 970.500,00
registro imprese (prima stima)	€ 200.000,00
orchestratore centrale	€ 120.000,00
DWH Fiscalità	€ 84.000,00
	<b>€ 3.268.580,00</b>

(dal 2014 e per le annualità successive devono essere coperte solo le spese correnti per € 767.250,00 in ragione di anno)