

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE
TRIBUTARIA**

AUDIZIONE DELL'AMMINISTRATORE DELEGATO DI EQUITALIA

**INDAGINE CONOSCITIVA: L'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA
PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI
PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA
POTENZIALITA' E CRITICITA' DEL SISTEMA NEL CONTRASTO
ALL'EVASIONE FISCALE**

Mercoledì, 22 ottobre 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli Commissari, grazie per l'opportunità che mi viene offerta di portare il contributo di Equitalia in ordine alla rilevante tematica della razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria, con particolare riguardo all'Anagrafe Tributaria.

Il settore della riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici è l'ultimo anello della filiera impo-esattiva. Tuttavia, con la forza che gli è data dalla legge, pone in evidenza problemi e criticità connesse alle fasi che lo precedono, nelle quali esiste un'oggettiva polverizzazione di dati e soluzioni applicative che ciascun ente utilizza ai fini dell'accertamento e dell'affidamento del carico da riscuotere, talvolta producendo potenziali inefficienze nel processo.

A volte la lunghezza dei tempi di liquidazione e trasmissione dei carichi influiscono negativamente sulla qualità dei dati a causa del disallineamento tra la posizione fiscale reale e la rappresentazione informatica che risulta dagli archivi, generando un disservizio nei confronti dei contribuenti interessati. I dati mostrano con una certa costanza, che a fronte dell'affidamento di un carico di 100, l'agente della riscossione riceve sgravi e sospensioni di media pari al relativo 25%, cui vanno a sommarsi iscrizioni a ruolo in capo a soggetti che, contrariamente alle risultanze dei ruoli, sono già falliti o deceduti.

E' opportuno sottolineare che il processo di riscossione correla la propria efficacia all'attualità dell'informazione e alla tempestività dell'azione, basti pensare alla necessità di un'anagrafica aggiornata per la corretta notifica degli atti esattoriali o all'esigenza di disporre dei dati di registro puntuali per iscrivere regolarmente un fermo amministrativo, un'ipoteca immobiliare o eseguire un pignoramento.

La capacità di disporre ed operare tempestivamente con dati sempre più attualizzati porterebbe benefici sia agli enti creditori che ai contribuenti. Da un lato, è noto infatti che esiste una relazione di inversa proporzionalità tra la vetustà di una pretesa e la probabilità di farla assolvere. Ecco perché è fondamentale evitare che gli enti arrivino al limite della prescrizione per iscrivere a ruolo un debito. Analogamente, un'informazione completa ed aggiornata consente di rendere note al contribuente, attraverso Equitalia,

le proprie pendenze con tempestività, consentendogli così di poterle assolvere senza dover interfacciarsi con molteplici interlocutori, rendendo pertanto un servizio semplice, efficiente ed efficace.

All'atto della costituzione di Equitalia la riscossione dei tributi era operata da 37 società e due rami di azienda, ognuna dotata di propri sistemi e banche dati. Ciò generava una limitata capacità nell'azione della riscossione, con errori ricorrenti dovuti, oltre alla molteplicità dei sistemi ed alle banche dati non integrate, ai processi non standardizzati.

A fronte dell'estrema frammentazione societaria del sistema concessorio privato di matrice prevalentemente bancaria, la cui acquisizione da parte di Equitalia SpA è avvenuta ex lege con DL 203/2005, nel periodo 2006-2013, si è proceduto – attraverso molteplici operazioni straordinarie di fusione – ad una progressiva integrazione e concentrazione delle società agenti della riscossione.

Dal 2007 è infatti iniziato un efficace e intenso processo di riorganizzazione del sistema di riscossione dei tributi.

Ciò ha consentito una significativa riduzione dei costi di gestione e di governance (al 30 giugno 2014, rispetto al primo semestre 2013, i costi sono diminuiti di circa 38 milioni di euro, oltre alla riduzione della spesa di più di 200 milioni di euro certificata dal bilancio 2013, rispetto al 2010), un complessivo efficientamento delle strutture operative e la creazione degli elementi di coordinamento organizzativo indispensabili per perseguire, in maniera congiunta, gli obiettivi di efficacia delle azioni istituzionalmente affidate in tema di “contrasto all’evasione” e di miglior presidio delle specifiche esigenze territoriali.

La migliore integrazione della filiera operativa è stata perseguita anche attraverso la fusione per incorporazione in Equitalia SpA della società Equitalia Servizi, già Consorzio Nazionale Concessionari, di fatto la parte operativa nella trasformazione dei ruoli in cartelle e abilitata alla informatizzazione degli enti.

Dal punto di vista della necessaria evoluzione dei sistemi informativi e delle banche dati di Gruppo, si è proceduto, di pari passo, all'unificazione delle precedenti e disomogenee soluzioni e tecnologie, in uso presso le diverse società, sul Sistema Unico della Riscossione, conseguendo

l'obiettivo di realizzare e diffondere un'unica soluzione applicativa per tutto il Gruppo, una razionalizzazione e maggiore integrazione delle basi dati quale ulteriore fattore abilitante il miglioramento dei processi di riscossione ed una sensibile riduzione dei costi ICT (rispetto all'obiettivo di riduzione dei costi ICT del 25% nel triennio 2013-2015, Equitalia al 30 giugno 2014 ha conseguito un risultato di risparmio pari a circa il 15%).

Equitalia ha da subito avviato una pluralità di interventi tesi ad aumentare la qualità delle informazioni trattate, agendo sulla tempestività della rilevazione e trasmissione, sulla dematerializzazione e integrazione dei flussi informativi e sull'integrazione con le banche dati di riferimento e del Sistema informativo della fiscalità (SIF), anche per garantire l'adeguatezza dei molti controlli di qualità introdotti.

Molto è stato reso possibile proprio dall'inclusione, sin dal 2007, di Equitalia nel perimetro del SIF, componente essenziale dell'Amministrazione Finanziaria che rappresenta uno strumento insostituibile per l'efficienza dell'azione tecnico-amministrativa, anche per l'integrazione dei sistemi informativi di altre amministrazioni pubbliche (comunitarie, statali e locali). Ciò per rafforzare l'omogenea, imparziale e trasparente applicazione delle norme tributarie nei confronti dei contribuenti, nonché per la cooperazione ed interoperabilità con il sistema fiscale allargato e con le altre amministrazioni pubbliche, anche ai fini dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 56 e 57, della L 296/2006 in relazione al sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria.

La definizione dell'attuale perimetro del sistema informativo della riscossione e delle relative basi dati è stata, peraltro, comunicata all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) in ottemperanza a quanto disposto dal DL 90/2014 articolo 24-quater, comma 2. Si tratta di informazioni che non servono solo per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, ma sono necessarie alla realizzazione di un catalogo nazionale che consenta alle amministrazioni pubbliche di comunicare tra loro attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati mediante la cooperazione applicativa.

La comunicazione dell'elenco delle basi dati rappresenta quindi uno snodo di centrale importanza per massimizzare l'integrazione e la condivisione

del patrimonio informativo che la pubblica amministrazione può mettere a disposizione per realizzare servizi ai cittadini più efficienti ed efficaci.

Come già ricordato, la necessità di disporre di basi dati accessibili e aggiornate in luogo dell'attuale parcellizzazione è particolarmente avvertita dal Gruppo Equitalia. Infatti, l'efficacia e la tempestività dell'attività di riscossione presuppongono la bontà e la pronta reperibilità delle informazioni necessarie per espletare correttamente la delicata fase di notifica delle cartelle e degli altri atti esattoriali e l'eventuale successiva fase del recupero coattivo.

Al riguardo, infatti, si consideri che il processo di notifica richiede grande attenzione affinché il documento sia inviato al corretto indirizzo del destinatario, nel rispetto delle tempistiche di legge, e sia regolarmente ricevuto.

Al momento, tuttavia, le basi dati delle anagrafi dei residenti si trovano sostanzialmente ancora all'interno dei singoli comuni di appartenenza. Equitalia ha avviato, per quanto di competenza, sia ai fini della validazione degli indirizzi in fase di formazione dei ruoli per gli enti non telematici, che in fase di cartellazione ed aggiornamento anagrafico in sede di eventuale rinotifica, uno scambio indiretto di informazioni con gli stessi comuni attraverso l'accesso ai dati che pervengono in Anagrafe Tributaria tramite il processo di allineamento detto SAIA (sistema INA SAIA).

I dati coinvolti sono di natura toponomastica e riguardano gli indirizzi di residenza anagrafica o fiscale dei soggetti debitori. Il progetto ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente), finalizzato all'integrazione delle basi dati anagrafiche e alla relativa centralizzazione dovrebbe ovviare a molte delle inefficienze oggi dovute alla frammentazione e discordanza delle fonti disponibili.

L'esigenza di bonifica, accentramento ed interoperabilità delle basi dati è fortemente avvertita, anche in ragione degli interventi normativi recentemente susseguitisi, finalizzati a favorire la diffusione dell'utilizzo degli strumenti di comunicazione telematici nei rapporti con i soggetti pubblici. In tale contesto Equitalia, utilizzando una disposizione speciale contenuta nel DPR n.602/1973, a seguito dell'inserimento di un nuovo comma all'interno dell'articolo 26 dello stesso decreto, operato dall'art. 38, comma 4, lett. b, del decreto legge .n. 78/2010, convertito, con

modificazioni, dalla legge n.122/2010, sta puntando in modo significativo sulla notifica degli atti della riscossione e comunque di ogni tipo di comunicazione con l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC). Ciò anche nell'intento di conseguire una progressiva e sostanziale riduzione dei costi di carattere amministrativo che gravano sulla collettività.

L'adozione di tale sistema di notifica per raggiungere un numero sempre maggiore di contribuenti semplifica, snellisce e velocizza, naturalmente, l'iter procedurale, tanto nell'interesse del debitore destinatario, che dell'Amministrazione creditrice, consentendo, tra l'altro, al contribuente di verificare in tempo reale i documenti inviati da Equitalia. Quest'ultima, in pari tempo, può tracciare con maggiore sicurezza e puntualità il processo di notifica ed efficientare gli ulteriori processi interni che presuppongono il buon fine dell'adempimento, nonché, visti i milioni di atti esattivi trattati, contribuire alla salvaguardia dell'ambiente, riducendo notevolmente l'uso della carta.

L'iniziativa, tuttavia, ha messo in luce alcune disfunzioni a livello di INI-PEC (Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata), atteso che lo stesso si alimenta a partire dagli elenchi di indirizzi PEC già registrati presso il Registro delle Imprese e gli Ordini o Collegi professionali di appartenenza dei singoli professionisti, come previsto dall'articolo 16 del decreto legge 29 novembre 2008, n.185. Il principale problema emerso risiede nel mancato rinnovo delle caselle PEC, entro le scadenze fissate dagli appositi contratti, cui consegue la cessazione delle caselle stesse, senza possibilità di ripristino, con perdita dei messaggi ricevuti ed inviati. Si aggiungono anomalie secondarie, puntualmente segnalate ad InfoCamere, che si è mostrato partner collaborativo ai fini della relativa risoluzione.

In ogni caso, ove la notifica non possa essere effettuata con il canale in parola, come, a titolo esemplificativo, nel caso delle persone fisiche che non siano titolari di partita Iva e che non dispongano di una casella CEC – PAC, l'inclusione nel SIF offre ad Equitalia, come sopra accennato, la banca dati anagrafica (sistema AT) per la validazione dei codici fiscali e dei domicili fiscali dei contribuenti, che, grazie all'interazione con il sistema di interscambio dati delle anagrafi della popolazione residente, rende fruibili gli indirizzi fisici dei cittadini.

Non meno importante, ai fini dello svolgimento delle azioni cautelari ed esecutive è la possibilità di acquisire informazioni puntuali sul patrimonio dei debitori iscritti a ruolo in morosità. A tal fine, lo strumento cardine è costituito da un applicativo denominato ARCO, tramite il quale, in caso di mancato pagamento delle cartelle, Equitalia acquisisce (secondo le previsioni e nei limiti, di cui al D.M. 16 novembre 2000, redatto sentito anche il Garante per la Protezione dei Dati Personali) dallo stesso “sistema AT” le cosiddette possidenze dei contribuenti sulle quali è tenuta ad intentare azioni di recupero coattivo, ovvero a determinare l'inesigibilità dei carichi affidati. Si auspica, peraltro, che tale archivio possa essere alimentato anche dalle basi dati INPS relative ai rapporti di lavoro dipendente e pensionistici, utili ad evidenziare l'esistenza di elementi significativi per l'attivazione mirata e puntuale dell'espropriazione presso terzi. Fondamentale, agli stessi fini, l'accesso all'Archivio Rapporti Finanziari, parzialmente fruibile anche dall'agente della riscossione. Al riguardo, tenuto conto dell'esigenza, da tutti ribadita, di contrastare in modo sempre più stringente ed efficace il fenomeno evasivo, sarebbe opportuno rendere acquisibili informazioni precise circa la consistenza effettiva dei rapporti in essere. Ciò, anche per evitare che l'agente della riscossione, nell'effettuare i doverosi, reiterati tentativi volti ad individuare l'effettiva provvista, sia costretto a compiere dispendiose azioni invasive, affatto mirate, lesive anche per l'immagine del debitore colpito.

Altra integrazione significativa è quella conseguita con le banche dati del catasto e delle conservatorie, grazie alla quale Equitalia ha realizzato un importante progetto di insourcing del processo di visura ipocatastale con il duplice risultato di abbattere i costi e renderlo più efficiente ed efficace.

Tale processo, come noto, è una parte importante del più ampio processo di riscossione cautelare e coattiva denominata procedura immobiliare, tesa al recupero delle somme attraverso l'iscrizione ipotecaria, il pignoramento e la vendita all'asta dei beni immobili espropriati.

Esiste, allo stato, una buona relazione di scambio dati telematico con il PRA, volta alla verifica e all'aggiornamento delle possidenze di veicoli registrati, emerse in prima battuta dall'interrogazione di Anagrafe Tributaria, funzionali ad iscrivere in via telematica il c.d. fermo amministrativo. Anche in tal caso, l'aggiornamento costante e tempestivo

di Anagrafe Tributaria, attraverso l'interoperabilità delle banche dati interessate, eviterebbe duplicazione di passaggi e risparmi di spesa.

Quanto all'interscambio sullo stato delle procedure con tutti gli enti creditori, ciò avviene, oggi, mediante il sistema denominato "stato della riscossione", che raccoglie i flussi informativi di rendicontazione ed è mantenuto dall'Agenzia delle entrate, sempre presso Anagrafe Tributaria. Si tratta di un sistema pronto a ricevere e processare ingenti quantità di dati, cui Equitalia affianca, al fine di facilitarne la lettura soprattutto da parte degli enti creditori della fiscalità locale, un sistema di rendicontazione con un'interfaccia di consultazione, denominato Monitor Enti.

Il sistema è in grado di presentare, all'ente che si collega, tutto l'iter della riscossione, dal ruolo al riversamento delle somme riscosse, garantendo la tracciabilità completa di tutti gli stati e l'interrogazione per diverse tipologie di chiavi di ricerca.

Ulteriore valido esempio di interoperabilità è costituito dall'integrazione dei sistemi di Equitalia con quelli delle reti di pagamento. Anche per una sempre maggiore semplificazione delle incombenze a carico dei contribuenti, Equitalia ha infatti posto in essere numerose iniziative volte ad attivare canali alternativi allo sportello, che garantissero capillarità territoriale, orari e giorni di apertura più ampi e flessibili. In tal senso, in applicazione del Protocollo d'intesa "Reti Amiche" con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono stati sottoscritti specifici accordi al fine di creare sinergie che migliorassero l'efficienza del servizio offerto.

Nella fattispecie è stato sviluppato un sistema integrato di colloquio informatico tra Equitalia ed i partners di seguito indicati, che consente al contribuente di saldare il dovuto, con opzione on-time di ricalcolo degli importi. Qualora, infatti, il debito risulti variato (es. siano scaduti i termini di pagamento o sia intervenuto uno sgravio), il sistema è in grado di aggiornarlo alla data dell'operazione.

Nel gennaio 2011 è stata abilitata la rete dei tabaccai convenzionati con Banca ITB e aderenti a FIT - Federazione italiana tabaccai consentendo il pagamento di tutti i bollettini RAV presso circa 15.000 punti di pagamento diffusi sul territorio.

Nel giugno 2013 è stata abilitata la rete di Sisal e Lottomatica (circa 60.000 punti complessivi), permettendo il pagamento dei bollettini RAV allegati alle sole cartelle il cui importo totale non superi i 1.500 euro.

A dicembre 2013 è stata implementata la funzionalità del ricalcolo degli importi presso la rete di Poste italiane (14.000 uffici) che da sempre rappresenta, per numero di pagamenti effettuati, il canale maggiormente utilizzato dai contribuenti.

Attualmente è in corso di implementazione la funzionalità di aggiornamento degli importi anche per la rete bancaria, attraverso la piattaforma informatica del Consorzio CBI che la rappresenta, mentre è allo studio l'adesione al nodo SPC dei pagamenti dell'AgID che è la piattaforma tecnologica che rende possibili i pagamenti telematici verso le Pubbliche Amministrazione e i Gestori dei Pubblici servizi.

Questo nodo SPC pone al centro del processo gli utenti (cittadini, professionisti, imprese), ai quali viene offerta la possibilità di effettuare, in via telematica e con strumenti elettronici, i pagamenti a favore delle amministrazioni pubbliche, avendo preliminarmente la certezza della bontà dell'importo del pagamento stesso e contestualmente una ricevuta liberatoria da parte dell'amministrazione beneficiaria.

Sogei è dal lontano 2007 il partner tecnologico attraverso il quale Equitalia realizza tutto lo scambio informativo con l'Agenzia delle Entrate e con gli enti appartenenti al SIF. E' proprio con Sogei, infatti, che si è dato avvio all'inserimento del sistema informativo della riscossione del Gruppo Equitalia all'interno del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), affidandone, tra l'altro, a quest'ultima, la relativa conduzione. In prospettiva, si prevede una crescente collaborazione improntata a rendere i sistemi del SIF sempre più interoperabili a supporto di tutti i processi e di tutti i servizi che richiedono, anche nella relazione con il contribuente, la disponibilità e circolarità sempre più tempestiva delle informazioni tra Equitalia e gli enti.

Oggi possiamo parlare di interoperabilità raggiunta con successo nell'ambito del Servizio Verifica Inadempimenti, che consente a tutte le amministrazioni pubbliche - prima di effettuare il pagamento di somme di importo superiore a 10 mila euro – di verificare se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più

cartelle esattoriali. Il servizio è stato realizzato in base a quanto previsto dall'articolo 48-bis del DPR 602/1973 (recante "Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito"), introdotto dall'articolo 2, comma 9, del DL 262/2006 (recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"), convertito, con modificazioni, dalla L 286/2006 e dal successivo regolamento attuativo. Per facilitare l'espletamento degli obblighi di legge, il Servizio Verifica Inadempimenti permette di eseguire contemporaneamente i controlli su più soggetti. Per utilizzare questa funzionalità, l'amministrazione dovrà estrarre dai propri sistemi informatici i dati dei beneficiari dei pagamenti da sottoporre a verifica e predisporli in file, con formato e tracciato standard.

Il Servizio di Verifica Inadempimenti (ex art 48-bis del DPR 602/1973) è stato, inoltre, implementato, ai sensi di legge, con la nuova funzionalità "Certificazione credito" al fine di consentire la compensazione tra crediti commerciali "non prescritti, certi, liquidi ed esigibili" verso la P.A. ed i carichi affidati all'agente della riscossione, trasfusi nelle cartelle di pagamento notificate entro la data prestabilita dallo stesso Legislatore. Tali crediti devono essere, infatti, confermati dall'amministrazione pubblica debitrice attraverso la "CERTIFICAZIONE", che la stessa rilascia su specifica richiesta dell'impresa o professionista creditore secondo le modalità stabilite dal decreto ministeriale 22 maggio 2012 (Certificazione del credito da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali) e dal decreto ministeriale 25 giugno 2012 (Certificazione del credito da parte delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale).

Analogamente l'interoperabilità si mostra funzionante e preziosa con riguardo al nuovo sistema di controllo per il possesso di requisiti in capo agli iscritti a gare d'appalto. Si tratta di AvcPass, il sistema collegato per la raccolta di tutti i documenti relativi alla partecipazione dei soggetti privati ai bandi sugli appalti, tra i quali è inclusa la dichiarazione di regolarità fiscale che l'Agenzia delle entrate è tenuta a rilasciare, anche avvalendosi del servizio erogato proprio dagli agenti della riscossione, volto all'individuazione dell'eventuale debito iscritto a ruolo, scaduto ed esigibile, afferente ad imposte e tasse.

Conclusioni

Equitalia, nella lotta all'evasione, ha assunto in pochi anni un grande valore per il suo fondamentale ruolo al servizio delle Pubbliche Amministrazioni.

Oggi la società, interamente pubblica, non si limita ad assicurare il corretto funzionamento del servizio di riscossione, ma garantisce anche una fondamentale funzione di deterrenza, favorendo il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari.

Tuttavia, per ridurre l'incidenza di criticità sovente enfatizzate sui media, Equitalia deve essere messa in condizione di operare all'interno di un quadro di riferimento in cui tutti gli attori agiscano in modo sempre più coordinato, affinché essa non venga percepita dall'opinione pubblica come un'entità separata e distinta dall'insieme del sistema fiscale e previdenziale.

Nel contesto delineato, risulta fondamentale massimizzare le sinergie tra tutti gli attori coinvolti attraverso la realizzazione di servizi sempre più integrati lungo l'intera filiera della riscossione. Per questo, diventa fattore abilitante la realizzazione di sistemi e basi dati sempre più interoperabili tra tutti gli attori interessati in cui l'informazione è resa disponibile con crescente tempestività e in maggiore qualità.

Ad ogni buon conto, l'andamento medio delle riscossioni, al netto di sgravi e sospensioni, come sopra quantificati, dei soggetti privi di possidenze e del carico afferente a falliti e deceduti, la cui riscuotibilità presenta, pacificamente, maggiori criticità, si attesta intorno al 20,6%.