

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**44.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 FEBBRAIO 2016**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVAZIONE FISCALE</b>	
<b>Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi:</b>	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 11
Orlandi Rossella, <i>direttore dell'Agenzia delle entrate</i> .....	3, 8, 9
Pelillo Michele (PD) .....	9
Sciascia Salvatore (FI-PdL XVII) .....	8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIACOMO ANTONIO PORTAS

**La seduta comincia alle 8.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione. Sono presenti, inoltre, il direttore centrale tecnologie e innovazione, Giuseppe Buono, e il capo ufficio stampa, Sergio Mazzei, che ringrazio per la loro presenza.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale.

Do la parola alla dottoressa Orlandi, con riserva per me e per i colleghi di rivolgerle, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimenti.

ROSSELLA ORLANDI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*. Buongiorno a tutti e grazie di avermi invitata.

Oggi farò un aggiornamento sulla valutazione dell'evoluzione del codice fiscale in Italia, alla luce delle normative intervenute e delle criticità rilevate per l'esistenza di un flusso di soggetti con dati anagrafici molto diversi da quelli tipici italiani.

In base a disposizioni normative intervenute nel tempo, il codice fiscale, introdotto in Italia nel 1973, ha acquisito un ruolo chiave di identificazione di ogni soggetto nei rapporti con la pubblica amministrazione, nei rapporti fra pubbliche amministrazioni e in quelle intercorrenti fra queste e altri soggetti pubblici e privati. Il codice fiscale ha assunto quindi una valenza che non attiene esclusivamente al rapporto tributario, ma che investe campi di competenza di tutte le amministrazioni e viene utilizzato per fini sociali, assistenziali, contributivi e civili.

L'adozione di un sistema unico di identificazione dei soggetti è la base per ogni scambio di informazioni tra amministrazioni ed enti pubblici e privati, per il coordinamento dei processi, per l'armonizzazione e il collegamento delle banche dati. La robustezza dell'anagrafe tributaria, impiantata sulla base della codifica di tutti i soggetti, ha quindi portato il legislatore a scegliere, come sistema di identificazione di ogni soggetto, il codice fiscale. Proprio in considerazione del ruolo chiave che il codice fiscale nel tempo è stato chiamato a svolgere, l'agenzia delle entrate ha effettuato lo studio dei punti di forza e di debolezza della sua attuale struttura, in particolare quella adottata per le persone fisiche, e delle possibili

strutture alternative da proporre, tenendo in considerazione il rapporto tra costi e benefici.

La caratteristica peculiare del codice fiscale delle persone fisiche, ovvero quella di essere costruito sulla base dei dati anagrafici del soggetto, ha nel contempo aspetti critici e vantaggi. Rappresentano punti di forza: la facilità di memorizzazione (tale aspetto è rilevante, considerata la proliferazione di codici numerici e alfanumerici ormai necessaria al cittadino per accedere ai più svariati servizi); l'immediata riconoscibilità e la possibilità di effettuare una prima verifica di corrispondenza con i dati anagrafici del soggetto a cui il codice è associato (questo aspetto riduce notevolmente i rischi di errata indicazione o associazione del codice ai dati anagrafici del soggetto a cui fa riferimento); la possibilità di gestione in modo bilaterale, sia partendo dal codice, sia dai dati anagrafici: sistema che ha permesso l'allineamento dell'anagrafe tributaria con le anagrafi comunali e con l'anagrafe degli assistiti del Servizio Sanitario Nazionale, grazie al quale è inoltre possibile distribuire, in brevissimo tempo, le tessere sanitarie a tutti gli aventi diritto.

Aspetti critici sono il fenomeno dell'omocodia, per soggetti con dati tali da generare la stessa espressione alfanumerica, la maggiore difficoltà nel codificare correttamente soggetti stranieri e l'instabilità, poiché cambia al variare dei dati anagrafici. Le criticità vanno analizzate più estesamente per valutarne l'effettiva portata.

Per quanto riguarda l'omocodia, il sistema di codifica del codice fiscale è stato stabilito con decreto del 23 dicembre 1976. Il sistema di codificazione prevede, per le persone fisiche, un codice alfanumerico di sedici caratteri, costruito sulla base dei dati anagrafici fondamentali: nome, cognome, data di nascita, luogo di nascita e sesso.

Può accadere che due o più soggetti abbiano dati anagrafici tali che l'espressione alfanumerica del codice fiscale generata sia la stessa. In questi casi, è necessario procedere a una differenzia-

zione dei codici seguendo il dettato normativo dell'articolo 6 del citato decreto del 23 dicembre 1976. Si procede quindi, nell'ambito dei sette caratteri numerici contenuti nel codice, a effettuare sistematiche sostituzioni di una o più cifre, a partire da quella di destra, con corrispondenti caratteri alfabetici. In tali casi, il codice fiscale base, cioè quello che verrebbe generato dei dati anagrafici secondo l'algoritmo standard di calcolo, non deve essere utilizzato da nessuno dei soggetti, poiché non sarebbe possibile per l'anagrafe tributaria, e ogni altro soggetto pubblico o privato che l'utilizzi, capire a quale dei due o più soggetti sia riferibile.

Attualmente in Anagrafe tributaria sono registrati 94 milioni di soggetti e risultano 35.800 posizioni per le quali è necessario differenziare il codice fiscale. L'entità del fenomeno è assai limitata, rappresentando il numero totale dei codici fiscali omocodici meno dello 0,08 dei codici fiscali attribuiti. Nella tabella inserita nella relazione che verrà depositata viene evidenziato l'andamento numerico del fenomeno negli ultimi cinque anni. Da questa si rileva come i casi di omocodia presentino un incremento progressivo per i soggetti nati all'estero. Ciò è dovuto all'incremento dei flussi migratori, in particolare dai Paesi dove di frequente manca l'indicazione del giorno esatto della nascita e dove è diffusa la similitudine di cognomi e nomi in uso. Bisogna poi considerare che i quattro caratteri del codice identificativi del luogo di nascita indicano il comune per i nati in Italia e lo Stato per i nati all'estero. Questo comporta una minore differenziazione del codice fiscale.

Bisogna considerare che, indipendentemente dall'algoritmo utilizzato per la codifica dei soggetti, le anagrafiche dei cittadini stranieri caratterizzati da questa peculiarità sarebbero in ogni caso difficili da distinguere e gestire; piuttosto, il fatto di generare lo stesso codice fiscale è il segnale che consente di differenziare correttamente le posizioni, solo a fronte della verifica di esistenza di soggetti distinti. Una modalità di codifica che non derivi

dall'anagrafica del soggetto porterebbe a un sicuro aumento di differenti registrazioni del medesimo soggetto.

Ai nati in Italia il codice fiscale viene per norma attribuito dai comuni al momento della prima iscrizione nei registri d'anagrafe della popolazione residente, attraverso il sistema telematico di collegamento con l'Agenzia delle entrate. Un eventuale in caso di omocodia può essere evidenziato già alla nascita e subito risolto. Per i cittadini immigrati dall'estero, un eventuale caso di omocodia si evidenzia tipicamente all'ingresso del secondo soggetto in Italia; questo crea maggiori difficoltà operative per la sua gestione, legate alla mobilità dei cittadini — è frequente il caso in cui il primo soggetto non sia neppure più presente sul territorio nazionale e la difficoltà di individuare con certezza se si tratti di soggetti distinti o del medesimo soggetto. Resta fermo che tale difficoltà non verrebbe meno, anche se il codice fiscale non presentasse la caratteristica di omocodice.

L'omocodia, pur essendo numericamente irrilevante e risolta correttamente in anagrafe tributaria, è talvolta motivo di difficoltà per i sistemi informativi di altri enti e di conseguenza per gli stessi cittadini. Non è raro il caso in cui siti *web* o procedure informatiche in uso non tengano in considerazione le caratteristiche dei codici fiscali omocodici che, rispetto allo standard, presentano un carattere alfabetico al posto di un carattere numerico.

Per consentire la verifica e il corretto reperimento del codice fiscale, così da garantire la registrazione nei diversi sistemi informativi dei codici fiscali corretti e certificati, compresi gli omocodici, l'agenzia mette a disposizione i propri servizi per l'accesso ai dati presenti in anagrafe tributaria agli enti legittimati, previa stipula di apposita convenzione e modalità di consultazione *on line*, di cooperazione applicativa o di fornitura massiva.

È stato inoltre realizzato e attivato con l'INPS un servizio di cooperazione applicativa (detto *trigger anagrafico*) che fornisc

isce in automatico l'immediata informazione dell'avvenuta modifica del codice fiscale e/o dei dati ad esso correlati nell'archivio anagrafico, in modo che gli enti possano richiedere l'automatico aggiornamento in linea dei dati, ove di interesse, e nel rispetto delle regole del Codice della *privacy*.

Data la rilevanza del codice fiscale per il corretto scambio di informazioni e l'interconnessione dei diversi sistemi, sul sito internet dell'Agenzia delle entrate è disponibile il servizio *on line* di verifica del codice fiscale, previsto dal decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 2010. Il servizio è ad accesso libero e permette a enti e cittadini di verificare l'esistenza e la corrispondenza fra un codice fiscale e i dati anagrafici di un soggetto, confrontando i dati inseriti con quelli registrati in anagrafe tributaria. Il codice fiscale di cui risulti verificata la validità, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 29 settembre 1973 e del DM n. 13813 del 23 dicembre 1976, nonché del decreto legge prima citato, deve essere accettato dall'amministrazione e soggetti pubblici e privati, nella trattazione dei propri procedimenti e nelle proprie applicazioni informatiche. Sempre sul sito internet dell'Agenzia, è da tempo disponibile il programma di controllo della correttezza formale dei codici fiscali, compresi quelli generati da una risoluzione di omocodia. Tale programma può essere utilizzato e integrato da enti e amministrazioni nei propri sistemi informativi.

Ai cittadini stranieri che fanno ingresso in Italia il codice fiscale viene attribuito con apposite applicazioni telematiche, realizzate dall'Agenzia: dagli sportelli unici per l'immigrazione, per il rilascio del nulla osta all'ingresso, in particolare per il lavoro dipendente e il ricongiungimento familiare, e dalle questure, per rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri che non sono trattati dagli sportelli.

Gli sportelli unici e le questure provvedono infatti alla prima identificazione del cittadino e hanno l'obbligo di inserire il codice fiscale assegnato dall'Agenzia nei

loro procedimenti e atti. In questo modo è rispettato il principio generale in base al quale il dato acquisito in anagrafe tributaria per l'assegnazione del codice fiscale deve provenire dalla fonte primaria che ne certifica la correttezza. I servizi telematici con sportelli e questure sono ormai attivi da diversi anni. A breve verranno implementati, in accordo con il Ministero dell'interno, per gestire anche l'attribuzione del codice fiscale in via telematica ai richiedenti protezione internazionale, al fine di consentire la loro iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e di svolgere l'attività lavorativa, come previsto all'articolo 22 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Come detto per i casi di omocodia, l'assegnazione del codice fiscale ai cittadini stranieri presenta spesso delle criticità legate alle caratteristiche dei sistemi anagrafici dei Paesi di provenienza, a volte non facilmente riconducibili allo standard nazionale. Al riguardo, bisogna chiarire che la vera criticità non è nella costruzione del codice fiscale per il suo attuale algoritmo di calcolo, ma nel fatto che non esistono regole standardizzate e comuni a tutti gli enti per ricondurre correttamente le anagrafiche degli stranieri alle strutture di quelle nazionali e per lo specifico trattamento e memorizzazione in banche dati, in assenza di uno o più elementi.

La mancanza di regole universalmente adottate porta al disallineamento dei dati, al non corretto, non univoco riconoscimento del soggetto, alla duplicazione di posizione negli archivi con dati diversi, ma riferiti alla stessa persona, e quindi alla difficoltà di scambiare proficuamente dati tra amministrazioni; mentre l'esigenza forte è quella della registrazione identica del soggetto nei diversi procedimenti che lo riguardano (visto di ingresso, nulla osta in ingresso, permesso di soggiorno e così via), anche indipendentemente dalla chiave identificativa utilizzata.

La costituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente certamente aiuterà in questo percorso, dato che necessariamente porterà all'adozione di standardizzazioni rigorosamente definite per

la corretta registrazione dei dati anagrafici dei cittadini non solo stranieri, ma anche italiani o comunitari.

L'Agenzia delle entrate ha già effettuato gli adeguamenti del proprio sistema informativo per l'interconnessione con il sistema dell'ANPR. In particolare, per quanto riguarda i nomi e i cognomi, è stata adeguata la base dei dati anagrafici alla lunghezza prevista dalle specifiche, ottanta caratteri, e alla gestione coerente dell'assenza totale di uno degli elementi. Il calcolo del codice fiscale non viene compromesso, ma viene estesa l'attuale regola, prevista per i casi di nomi/cognomi contenenti solo uno o due caratteri (assumendo come carattere mancante la lettera *x*). Parimenti viene correttamente gestita l'assenza dell'informazione relativa al giorno e mese di nascita, valorizzandola, per il calcolo del codice, a 01/01.

Per la registrazione dei cittadini che nel nome e cognome hanno segni quali virgole, punti, trattini, caratteri diacritici contenuti in alfabeti con caratteri latini, dovranno essere definiti con precisione i caratteri ammessi a comporre un nome o un cognome. La base dati anagrafica dell'agenzia, già adeguata per gestire correttamente i caratteri diacritici sanciti nella circolare n. 1 del 2008 del Ministero dell'interno, è stata ulteriormente adeguata per la gestione di tutti i caratteri diacritici previsti dal decreto del 2 febbraio 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione, compresa la loro traslitterazione con caratteri latini, consentendo la corretta determinazione dei caratteri che compongono il codice fiscale.

Nel codice fiscale è codificato il luogo di nascita: il comune per i nati in Italia, lo Stato per i nati all'estero. Per i nati in Italia, in base al principio generale della cristallizzazione del luogo di nascita, al momento del verificarsi dell'evento, il comune di nascita va indicato come esistente all'epoca della nascita. Per i nati all'estero, in Stati che hanno subito trasformazioni, le regole di registrazione anagrafica non hanno mai definito con chiarezza se il principio della cristallizzazione vada o meno applicato. Questa è una delle fre-



quenti cause di modifica del codice fiscale: duplicazione di posizioni, disallineamento di dati. La criticità aumenta per l'assenza di un archivio di riferimento nazionale che riporti la denominazione unica degli Stati e la loro storia.

Per la costituzione dell'ANPR dovrà certamente essere istituito un unico archivio ufficiale che riporti tutte le movimentazioni territoriali dei comuni italiani e che sia di riferimento obbligatorio per la corretta definizione del luogo di nascita come esistente al momento dell'evento, e per i nati all'estero. Inoltre, dovrà necessariamente essere definita la regola di registrazione per i soggetti nati in Stati che hanno subito trasformazioni e adottato un archivio di riferimento nazionale che riporti la denominazione univoca degli Stati e la loro storia.

L'instabilità della registrazione dei dati anagrafici degli stranieri per l'assenza di unicità di regola, si ripercuote sull'attribuzione del codice fiscale: per gli Stati di nascita non europei, la percentuale dei codici fiscali con almeno un codice collegato, a seguito di modifica della registrazione dei dati anagrafici, è in taluni casi elevata raggiungendo valori superiori al 60 per cento. È da sottolineare come il fenomeno sia più rilevante per i nati in Stati che hanno subito trasformazioni. Il problema è che vengono registrati erroneamente nel momento dell'ingresso con una definizione che non sappiamo quale sia.

In considerazione delle specificità sopra descritte, l'agenzia ha condotto con Sogei uno studio sulle specifiche criticità della struttura attuale del codice fiscale delle persone fisiche che ha anche portato a definire possibili alternative.

L'analisi effettuata ha portato a definire che il codice da adottare debba possedere dei requisiti fondamentali. Unico: ciascuna persona deve essere identificata con un unico codice per tutti i rapporti con la pubblica amministrazione e con enti, o organismi, privati di interesse per la collettività (è fondamentale che anche i dati anagrafici siano gestiti in modo coerente fra i diversi enti). Immutabile: il codice non deve variare nel tempo al

variare delle condizioni del soggetto a cui si riferisce. Gestito da un unico ente: tale ente deve garantirne l'unicità attraverso la gestione di un unico archivio di riferimento da rendere disponibile alle altre amministrazioni e enti interessati. Non autogenerabile: per i soggetti diversi dall'ente preposto non deve essere possibile generare il codice. Controllabile: amministrazioni ed enti acquisiscono un codice nei propri sistemi informatici e devono poterne facilmente controllare la correttezza formale ed effettuare una prima verifica di congruenza con i dati anagrafici del soggetto. Facilmente memorizzabile: per i molteplici utilizzi previsti dalla normativa, è opportuno e utile che la stringa di carattere garantisca facilità d'uso e di memorizzazione da parte del cittadino, degli intermediari e degli operatori.

Oltre a queste caratteristiche, è stata presa in considerazione la necessità di ridurre al minimo l'impatto di un'eventuale revisione del sistema di codifica sia sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria, sia su quello di tutti gli enti pubblici e privati, i quali si vedrebbero costretti ad affrontare alti costi di gestione per l'adeguamento.

Deve ovviamente restare fermo il principio della coesistenza dell'attuale codifica — per i soggetti registrati — con l'eventuale futura — per i nuovi soggetti da registrare — perché, come è facile capire, avrebbe un impatto enorme, per tutto il sistema e per gli stessi cittadini, la conversione dei codici attualmente esistenti, conosciuti, utilizzati e incardinati in ogni procedimento inerente al soggetto.

Tra le diverse soluzioni studiate, la più aderente ai requisiti prevede un sistema di codifica analogo all'attuale (stringa di sedici caratteri alfanumerici) composto da una parte di componenti autogeneranti, associate ad altre determinate in maniera casuale, eliminando dal codice il riferimento a sesso e luogo di nascita. In questo modo, verrebbero rispettate le principali caratteristiche ideali, mantenendo la possibilità di una prima verifica di congruenza con i dati anagrafici, requisito importante per ridurre gli errori di asso-

ciazione. Verrebbe inoltre eliminato il fenomeno dell'omocodia e notevolmente ridotta, seppur non eliminata, la variabilità del codice. Sulla base della possibile nuova struttura ipotizzata si è effettuata quindi una prima stima dell'impatto derivante dalla sua adozione, esaminando nell'ambito dell'anagrafe tributaria le applicazioni afferenti ai principali processi dell'Agenzia delle entrate. Solo per questa componente, l'impegno stimato, tradotto in termini di costi, supera i 5,5 milioni di euro. A questi vanno aggiunti i costi di adeguamento delle restanti componenti del sistema di fiscalità, quali gestione del catasto e dei registri immobiliari, delle dogane, dei monopoli, nonché del sistema Tessera Sanitaria.

Va inoltre considerato l'enorme impatto, stimabile di entità simile a quella del *millennium bug*, di adeguamento di tutti i sistemi delle altre amministrazioni e degli enti che, in base alle norme vigenti, hanno incardinato i propri sistemi sull'attuale algoritmo del codice fiscale. L'impatto su sistemi molto complessi, quali quelli di INPS, INAIL, comuni, sportelli unici, questure, enti territoriali, Poste, istituti finanziari, sarebbe di entità confrontabile a quello del sistema della fiscalità.

Per quanto rappresentato, si ritiene che l'impegno, in termini di costi da sostenere e di risorse da impegnare (entrambi distolti da altre attività innovative) per la revisione della struttura del codice fiscale, non appaia commisurato all'entità delle problematiche gestionali che pure l'attuale struttura comporta.

La valutazione deve tener conto inoltre di altre considerazioni che vanno al di là delle scelte operabili dall'Agenzia delle entrate, quali: la possibilità che a livello europeo venga prevista l'introduzione di un codice di identificazione fiscale unico per le persone fisiche e giuridiche, con la finalità di identificare i contribuenti nell'ambito dello scambio automatico di informazioni fra Stati; l'avvio dell'ANPR che, una volta consolidato, potrebbe cambiare lo scenario di riferimento per l'identificazione dei soggetti iscritti nell'anagrafe e nell'AIRE. (Va infatti ricordato che la

scelta del legislatore di adottare il codice fiscale quale chiave identificativa di ogni soggetto è derivata dalla diffusione dell'uso di tale codice e dalla centralità e robustezza della base dati e della sua gestione); la necessità di valutare l'adozione di strumenti diversi di identificazione, volti al superamento della semplice stringa di carattere legati ai dati anagrafici, qualunque sia la struttura di un codice, resterebbe sempre legata alla criticità della duplicazione e variabilità dei dati anagrafici, ai quali è associato.

**SALVATORE SCIASCIA.** La mia domanda esula dall'oggetto della discussione odierna, ma ha sempre come riferimento l'*input* telematico anagrafico. A gennaio, lei ha approvato il provvedimento con cui si determina che il modello CU – non più CUD – debba essere unico per tutti i sostituti di imposta. Se non vado errato, è stato anche stabilito l'obbligo di trasmettere il modello all'Agenzia delle entrate, entro il 7 o il 12 marzo, ma senza che ciò incida sull'ulteriore obbligo di trasmissione del 770. Faccio un esempio: un ingegnere chiede al geometra la esatta misurazione di un terreno, per cui dovrà applicare la ritenuta 1040. Mi chiedo: perché questa duplicazione? Per quale motivo questo soggetto, come altri, ad esempio le piccole imprese che hanno soltanto due o tre dipendenti – è vero che hanno i contributi previdenziali – devono comporre il 770 con un'altra trasmissione? Non sarebbe possibile, dottoressa, per il 2017, non dico esonerare questi soggetti, ma computare i dati per il pagamento delle ritenute nel modello unico e così fare una trasmissione sola?

**ROSSELLA ORLANDI, direttore dell'Agenzia delle entrate.** Siamo dell'idea di arrivare a questo. Ovviamente occorre una norma e un passaggio. Questa è la prima fase, perché alle CU – non le sarà sfuggito – è stato dato un valore certificativo che precedentemente non c'era. Questo è il primo anno di sperimentazione effettiva del dato consolidato con valore di certificazione complessiva. Già il 770 è stato



fortemente snellito. Riteniamo comunque di essere in un percorso in cui stiamo valutando non dico l'eliminazione totale — il 770, come riepilogo di tutti i dati, anche per alcuni che non coerenti col CU, dovrà rimanere — ma di andare alla soppressione del modello 770 come lo conosciamo oggi e a un suo snellimento, con la presenza e la trasmissione di una parte dei dati che oggi lo compongono, che non riguarderanno per esempio il lavoro dipendente, se non soltanto per riepilogo.

Tutto ciò richiede un passaggio che pensiamo si possa fare, nel corso del 2016, per arrivare all'anno prossimo con una sostanziale diminuzione di oneri e impegni. Fa parte di un percorso di snellimento di tutte le procedure su cui lavorando in contemporanea, in un processo amministrativo che prevede l'eliminazione di una serie di campi e informazioni; ad esempio, stiamo lavorando molto sugli studi di settore, come avrà letto. Per il resto, si dovrà passare per una proposta — che credo si possa tutti auspicare — nel senso di una totale semplificazione che il dovrà valutare il legislatore.

MICHELE PELILLO. Nella legge di delega fiscale scrivemmo che i decreti legislativi emanati potevano, nei diciotto mesi successivi, essere modificati. Mentre la stavo ascoltando con molta attenzione — si tratta di un argomento particolarmente importante e sensibile — stavo pensando che potrebbe essere quello il veicolo. Sarebbe molto veloce. Tenga presente che il decreto legislativo sulle semplificazioni è il primo che scade, se non sbaglio a maggio. Sarebbe straordinario se ci si riuscisse, dato che un decreto legislativo ha una procedura di approvazione molto più veloce.

ROSSELLA ORLANDI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*. In questo momento è aperto un tavolo con tutte le associazioni e gli ordini maggiormente rappresentativi per un ulteriore confronto sulle semplificazioni.

Stiamo esaminando una serie di richieste in via tecnica, per capire quali siano

fattibili e quali non lo siano una serie di motivi, che vanno dalla copertura — lei sa che il decreto, anche se non è il caso del 770, deve essere autocoperto e i fondi sono finiti — ad altri aspetti. Stiamo esaminando una serie di proposte che vanno in questo senso, in modo da poter presentare congiuntamente con i rappresentanti delle varie categorie, un ulteriore pacchetto che, se Governo e Parlamento riterranno di poter agire in questo senso, possa ulteriormente semplificare. È un lavoro intenso perché, come potete immaginare, è stato un anno importante in cui abbiamo affrontato tantissimi cambiamenti e tantissime innovazioni. Nonostante le nostre forze stiano arrivando a un punto di rottura, stiamo tuttavia lavorando molto su questi temi perché tutti riteniamo, noi *in primis*, ma anche gli altri attori coinvolti sui tavoli della fiscalità, che la strada della semplificazione e dell'alleggerimento di oneri sia l'unica effettivamente praticabile.

Non è sempre facile per una serie di motivi spesso collegati anche a questioni di gettito, però la stiamo percorrendo convintamente. Anche questo è dunque un tema all'ordine del giorno, ossia come snellire profondamente il 770, o renderlo quasi non necessario: una strada partita nel momento in cui abbiamo chiesto di dare valore certificativo alle CU, perché quelli devono essere dati per noi attendibili, per la lavorazione del 730 o degli Unico successivi.

PRESIDENTE. Nell'attesa di avere in audizione, fra due settimane, i rappresentanti di Equitalia e approfittando della presenza della dottoressa Orlandi, chiedo se può dirci qualcosa su quello che leggiamo oggi sui giornali.

ROSSELLA ORLANDI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*. L'intervento molto puntuale e dettagliato dell'amministratore Ruffini è rintracciabile su tutti i siti e non è sicuramente riassumibile così come fatto dai titoli dei giornali. Credo che ieri l'amministratore abbia ben spiegato, in una valutazione generale sul sistema della fi-

scaltà, che la riscossione è l'ultimo anello di un processo molto complesso.

Come sapete benissimo, perché molti di voi sono stati presenti in più legislature, il problema dei numeri è che in Italia da oltre quindici anni, dal 1999, non sono mai state effettuate, per una serie di rinvii legislativi, quelle che si chiamano le quote inesigibili. Da sempre, nella storia della riscossione — ma questo avviene in tutti i Paesi — l'ente, esterno o interno all'amministrazione — ci sono varie formule nel mondo — fatte tutta una serie di operazioni, arriva a un punto in cui può dire che un certo credito che si deve riscuotere è inesigibile perché, pur essendo certo e legittimo, non c'è materia aggredibile. Nell'arco di alcuni anni, ogni tre mediamente, si dovrebbe provvedere a «pulire il registro» come si dice, ma questo in Italia non è avvenuto. Sono quindici anni che ciò non avviene. Ecco, il vero problema. Vi garantisco — e questo è importante — che quelle quote sono state già svalutate nel bilancio dello Stato. Quelle cifre pur non presenti, sono però cristallizzate, per una serie di rinvii a cui si è messo mano solo nella legge di stabilità 2015, che deve tuttavia tener conto delle difficoltà operative nel ripulire questa enorme massa.

Cerco di essere chiara. La legge dice che a partire dall'anno di affidamento 2014, Equitalia ha tre anni per presentare a noi il «conto» delle quote inesigibili dell'ultimo periodo. Il legislatore ha scelto di lavorare sul periodo più «fresco», per esservi ancora la possibilità di procedere al riaffido all'ente creditore. Inoltre, si doveva tener conto della capacità operativa di tutti gli enti. A parte l'Agenzia, gli enti della fiscalità sono tantissimi. Se in un solo anno si dovessero esaminare puntualmente oltre quindici anni di affidamento, l'Agenzia chiuderebbe e per quindici anni farebbe solo questo. L'anno scorso è stata dunque fatta la scelta di un'analisi progressiva, con un anno corrente, che è quello attuale, e un anno vecchio, in modo da procedere alla ripulitura. Quando si leggono questi dati, vanno quindi inter-

pretati correttamente. Nella relazione di ieri è scritto con molta chiarezza come si sono formati.

Sottolineo un altro dato, in modo che non passi un'informazione scorretta. Ieri, l'amministratore Ruffini ha detto che il 20 per cento di questo carico complessivo affidato a tutti gli enti è stato poi annullato direttamente per autotutela o perché sono intervenute delle sentenze. In realtà, il dato di oltre il 20 per cento va letto alla luce di due diversi periodi, quindi si riconduce la situazione reale e attuale a una condizione diversa; stiamo parlando di quindici anni fa. Attualmente il dato medio degli ultimi cinque anni è un 10 per cento di annullamento in autotutela; il che è fisiologico, perché abbiamo un sistema di riscossione frazionato, per cui è evidente che si iscrive a ruolo, poi l'ente sospende o meno, fino a che non si è concluso il processo tributario, o finché non intervenga un fatto completamente nuovo. Questo incide per circa il 6 per cento, però sulla massa totale dei milioni di affidamenti non è un numero altissimo, mentre il 20 per cento deriva dalla massa enorme dell'affidamento pre-riforma. C'è stato un momento di «ripulitura» molto pesante, negli anni tra il 2006 e il 2010, anno da cui comincia un allineamento fisiologico: è difficile spiegarlo giornalmisticamente, ma se leggete la relazione, o se avete bisogno di ulteriori tabelle, le abbiamo a disposizione.

Sto poi svolgendo un lavoro ancora più impegnativo con le mie strutture, per capire bene la natura degli affidamenti. Il discorso sarebbe molto più complesso e un capitolo a parte potrebbe essere dedicato al sistema di riscossione. Non è così semplicistico stabilire l'opportunità o meno di Equitalia. Il problema consiste nell'insieme delle norme sulla riscossione che, negli ultimi anni, hanno subito cambiamenti molto profondi. Se per un verso hanno semplificato il rapporto con i cittadini o reso maggiori tutele, dall'altro, hanno sicuramente rallentato l'azione, o l'hanno resa più difficile in alcuni casi. Occorre fare un bilanciamento tra tutte le questioni che riguardano il quadro molto

complesso del sistema di riscossione e di esigibilità generale dei crediti fiscali e contributivi. Nell'insieme dei crediti, Equitalia attualmente riscuote per circa 15.000 enti diversi: ci sono quasi 5.000 comuni, i consorzi, gli enti professionali, la Corte dei conti. Abbiamo numeri enormi, perché ci sono anche piccoli enti, come ad esempio il consorzio di bonifica di un comune, ente diverso rispetto al comune stesso. Tutti i sistemi di riscossione sono problematici e, come ripeto, sono legati anche alle leggi e alla tipologia di procedure che si pongono in essere. L'andamento di Equitalia è stato più forte nella riscossione fino al 2010-2011, ma anche più massivo. C'è la preoc-

cupazione del rapporto con il cittadino e dunque vanno bilanciati molti interessi. Spero di essere stata chiara.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Orlandi e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.15.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 marzo 2016.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0015901\*