

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

45.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 FEBBRAIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ALESSANDRO PAGANO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione dell'amministratore delegato di Equitalia S.p.A., Ernesto Maria Ruffini:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 14
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		Pagano Alessandro (AP)	13
		Pelillo Michele (PD)	14
		Ruocco Carla (M5S)	14
		Ruffini Ernesto Maria, <i>amministratore delegato di Equitalia S.p.A.</i>	3

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.40.

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).

Indagine conoscitiva su « L'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 » – Audizione dell'amministratore delegato di Equitalia S.p.A., Ernesto Maria Ruffini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'amministratore delegato di Equitalia S.p.A., Ernesto Maria Ruffini, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono presenti, inoltre, il direttore riscossione, Adelfio Moretti, il direttore ICT, Marco Balassi, il responsabile normativa, contenzioso e legale aziendale, Renato Raffaele Vicario, e il portavoce dell'amministratore delegato, Giovanni Bartoloni, 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 del contrasto all'evasione fiscale.

Do la parola all'avvocato Ruffini, con riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimenti.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *amministratore delegato di Equitalia S.p.A.* Ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di fornire il contributo di Equitalia in ordine alla razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Nel corso del mio intervento fornirò i chiarimenti richiesti da questa Commissione, che vanno a integrare le informazioni già fornite nel passato da Equitalia.

Come ho avuto modo di ricordare lo scorso 9 febbraio presso la Commissione finanze e tesoro del Senato, fino al 2006 la riscossione era affidata in concessione a 39 società private, in prevalenza banche, che operavano in diversi ambiti territoriali. Nell'ottobre 2006 la riscossione è stata ricondotta in mano pubblica ed è stata costituita a tal fine Riscossione S.p.A., ora Equitalia S.p.A., alla quale è stato affidato il servizio pubblico della riscossione in tutto il territorio nazionale, a eccezione della regione Sicilia. Per realizzare un'omogenea ed efficace organizzazione strutturale su tutto il territorio nazionale, Equitalia ha dovuto avviare un complesso processo di riorganizzazione, che ha portato negli anni a incorporare le aziende acquisite dai concessionari privati (prevalentemente dalle banche) in tre società agenti della riscossione: Equitalia

nord, Equitalia centro ed Equitalia sud, coordinate dalla capogruppo Equitalia S.p.A. Dal primo luglio 2016 i tre agenti della riscossione confluiranno in un'unica società operativa — questa è stata la nostra scelta negli ultimi mesi — sempre sottoposta alla direzione e al coordinamento della *holding*, che è stata appena costituita ma sarà operativa dal primo luglio prossimo. Una migliore integrazione dell'intera filiera operativa è stata perseguita anche attraverso l'incorporazione nel 2013 della società Equitalia servizi, che forniva il supporto e la procedura per la formazione dei ruoli.

Particolarmente importante e complessa è stata poi l'unificazione dei sistemi informativi del gruppo, vista la varietà e disomogeneità delle soluzioni e delle tecnologie in uso presso le società concessione private. L'introduzione del sistema unico della riscossione, ossia un sistema informativo gestionale sicuro, completo e funzionale a riscuotere sull'intero territorio nazionale, Sicilia esclusa — lo ripeto — in modo efficace ed efficiente, anche attraverso processi automatizzati, ha permesso l'accentramento della parte infrastrutturale e l'accorpamento delle attività logiche di gestione, delle informazioni e degli strumenti tecnologici utilizzati a tal fine, con un'evidente sensibile riduzione dei costi di esercizio e un miglioramento dei processi di riscossione.

Dal punto di vista dell'evoluzione del sistema informativo e delle banche dati del gruppo, Equitalia è impegnata con interventi tesi a migliorare la gestione delle informazioni disponibili, agendo: sulla tempestività della relativa rilevazione e trasmissione; la dematerializzazione e integrazione dei flussi informativi; l'integrazione con le banche dati di riferimento del sistema informativo della fiscalità (SIF), sistema che ha tra i suoi obiettivi proprio quello di favorire la cooperazione informatica tra tutte le pubbliche amministrazioni, ossia la comunicazione tra le medesime attraverso la reciproca messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi dati.

L'avvenuta inclusione, fin dal 2007, di Equitalia nel perimetro SIF ha rappresentato e continua a rappresentare un'importante occasione per potenziare l'efficacia dei servizi di riscossione. In tale contesto, la definizione dell'attuale perimetro del sistema informativo della riscossione e delle relative banche dati è stata comunicata all'Agenzia per l'Italia digitale, in ottemperanza a quanto disposto dal dettato normativo, al fine di contribuire a realizzare un catalogo nazionale che consenta alle amministrazioni pubbliche di dialogare compiutamente. Questo è il nocciolo del problema che sentirete più volte citare durante tutta l'audizione.

La necessità di disporre di banche dati accessibili e aggiornate è particolarmente avvertita dal gruppo Equitalia. Infatti, l'efficacia e la tempestività delle 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 atti esattoriali. Un'anagrafica aggiornata e puntualmente arricchita di informazioni sul patrimonio dei debitori iscritti a ruolo consente altresì di attivare con correttezza ed efficacia le azioni cautelari ed esecutive nell'eventuale successiva fase del recupero coattivo.

Nello scenario delineato, è di tutta evidenza anche la necessità di promuovere fortemente il processo di definitiva informatizzazione delle procedure amministrative, propedeutico alle consegne dei ruoli all'agente di riscossione e alla fase di recupero dei crediti vantati dai vari enti creditori. A tale scopo, fin dal 2008, Equitalia ha avviato un percorso di sensibilizzazione nei confronti degli enti che non utilizzavano supporti informatici nella fase di predisposizione dei ruoli ricorrendo all'utilizzo di minute cartacee, favorendo l'uso a titolo gratuito dei servizi *web* realizzati, per consentire la trasmissione alle società di riscossione del gruppo Equitalia degli elenchi dei debitori e l'affidamento alle medesime dei carichi da riscuotere, nonché per permettere la tempestiva gestione dei provvedimenti modificativi di tali carichi. In questa

prospettiva è opportuno introdurre l'obbligo per i suddetti enti di utilizzare in via esclusiva le modalità di colloquio telematico con Equitalia, implementando anche i tracciati con informazioni relative agli atti che hanno preceduto la fase di formazione del ruolo e alla data di notifica. Ciò, da un lato, eviterebbe all'agente di porre in riscossione crediti già pagati e prescritti e, dall'altro, consentirebbe di esporre ai debitori maggiori dettagli sulle motivazioni delle richieste di pagamento. Questo è un aspetto che Equitalia ha molto a cuore, perché si trova di fronte contribuenti che chiedono il motivo della richiesta di pagamento; maggiori informazioni Equitalia ha, maggiori informazioni Equitalia riesce a dare al contribuente. C'è una citazione a cui tengo molto: «Tutti i dati raccolti erano arrivati alla fine, ormai. Da raccogliere non rimaneva più niente. Ma i dati raccolti dovevano ancora essere correlati e accostati secondo tutte le relazioni possibili». Questo è Asimov, che descriveva un mondo futuro. Quel mondo adesso è alla nostra portata, perché tutti quei dati ci sono; bisogna semplicemente impegnarsi a gestirli per la comunità e a favore della comunità. Le informazioni per la riscossione esistono, ma sono ancora troppo frammentate e non sempre univoche da attuare.

Come ho già ricordato, la necessità di disporre di basi dati accessibili e aggiornate è particolarmente avvertita dal gruppo Equitalia in tutte le fasi dell'attività di riscossione, dalla fase di notifica della cartella di pagamento a quella di espletamento delle attività cautelari ed esecutive finalizzate al recupero coattivo.

Il processo di notifica delle cartelle di pagamento e degli altri atti di riscossione (avvisi d'intimazione, comunicazioni preventive di fermo e d'ipoteca, pignoramenti mobiliari presso terzi e immobiliari) richiede grande attenzione, affinché gli atti siano inviati al corretto indirizzo del destinatario nel rispetto delle tempistiche di legge e siano regolarmente ricevuti. A tali fini, la possibilità di accedere a un'unica banca dati anagrafica integrata, aggiornata in tempo reale, determinerebbe benefici

evidenti per Equitalia. Verrebbero, infatti, ridotti i costi operativi e procedurali connessi all'esigenza di intrattenere, nella fase di formazione dei ruoli, di predisposizione delle cartelle e di notifica delle medesime, rapporti con i singoli comuni che detengono le basi dati anagrafiche della popolazione residente, in modo da ottenere l'ultimo indirizzo disponibile e valido. Tale esigenza è attualmente solo in parte mitigata dall'accesso ai dati pervenuti in anagrafe tributaria, con il processo di allineamento detto Indice nazionale delle anagrafi — Sistema di accesso e di interscambio anagrafico (INA-SAIA). Il sistema di interscambio di Equitalia con l'anagrafe tributaria sarà ulteriormente implementato nel corso di quest'anno. In questa prospettiva, il progetto Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), finalizzato all'integrazione di tutte le basi dati anagrafiche esistenti e alla relativa centralizzazione, alimentando l'anagrafe tributaria, consentirà di reperire da un'unica fonte l'indirizzo effettivo dei debitori interessati, inclusa la posta elettronica certificata (PEC) indicata dagli stessi quale domicilio fiscale, ovviando a molte delle attuali inefficienze, dovute alla richiamata frammentazione e discordanza delle fonti disponibili.

Una delle questioni a cui Equitalia deve far fronte è proprio il problema dell'indirizzo esatto dei destinatari e allo stesso tempo il fastidio dei destinatari di dover ricercare la posta che Equitalia manda. L'esigenza di riqualificazione, accentrato e interoperabilità delle banche dati è fortemente avvertita anche in ragione degli interventi normativi recentemente susseguitisi, finalizzati a favorire la diffusione dell'utilizzo degli strumenti di comunicazione telematica nei rapporti con i soggetti pubblici. Le nuove tecnologie informatiche, infatti, sono destinate a trasformare le modalità e i tempi di gestione dell'attività istituzionale, permettendo la sicura semplificazione delle relazioni tra più amministrazioni e, conseguentemente, il miglioramento dei rapporti di questi ultimi con i cittadini e con le imprese. In tale contesto, mi soffermerò in particolare

sulla notifica tramite PEC e sui pagamenti effettuabili con modalità telematica. Dal primo giugno 2016 la notifica degli atti di riscossione destinati alle imprese individuali costituite in forma societaria o ai professionisti iscritti in albi ed elenchi potrà avvenire esclusivamente via PEC, all'indirizzo risultante dall'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata. Equitalia non potrà più mandare cartelle cartacee a questi soggetti, ma avrà l'obbligo di mandarle esclusivamente tramite PEC. In caso di insuccesso del tentativo di notifica, sarà obbligatorio procedere al deposito, preferibilmente in formato elettronico, degli atti della riscossione presso gli uffici della camera di commercio competente per territorio e alla pubblicazione dei relativi avvisi sul sito informatico della medesima. Equitalia ha avviato peraltro già da tempo su base facoltativa il processo di notifica delle cartelle mediante PEC nei confronti dei soggetti (imprese costituite in forma societaria e ditte individuali) iscritti nel registro delle imprese sui quali grava l'obbligo di dotarsi di una casella di posta elettronica certificata. Tuttavia, la mancanza di una casella PEC nonostante tale obbligo o la mancanza di una sua corretta manutenzione ha fatto registrare risultati non ancora soddisfacenti. Ogni anno, infatti, a fronte di 2,5 milioni di cartelle relative a soggetti che dovrebbero essere intestatari di PEC, è stato possibile notificarne tramite PEC poco meno di un milione. L'intervento del legislatore, con il decreto legislativo n. 159 del 2015 dello scorso ottobre, dovrebbe porre rimedio alle criticità rappresentate, consentendo che anche nei confronti di coloro che non abbiano un indirizzo PEC valido e attivo ovvero non lo mantengano, il perfezionamento delle notifiche avvenga proprio con il deposito e l'affissione presso la camera di commercio competente (è quello che avviene in forma cartacea con l'affissione all'albo pretorio del comune). Ciò consentirà di ottimizzare il processo di notifica di tutti gli atti di riscossione, di ottenere una sempre maggior certezza a tutela degli interessi dei cittadini e delle

imprese del recapito dei documenti e, nel contempo, di ridurre i costi di gestione nelle fasi propedeutiche alla consegna e di monitoraggio del relativo buon fine. Agli stessi fini — non è un obbligo, ma è una facoltà dei cittadini — quel decreto legislativo ha previsto che le persone fisiche che ne facciano espressa richiesta a Equitalia possano ricevere la notifica degli atti mediante posta elettronica certificata. Quindi se si è soggetti non obbligati al possesso della PEC, ci si può dotare di una PEC e comunicare a Equitalia, che a quel punto ha l'obbligo, di non inviare più raccomandate cartacee ma soltanto PEC, evitando tutti i problemi che conosciamo relativi ai contribuenti che devono prendere qualche ora, un giorno o a volte più di un giorno di permesso, secondo la filiera e il perfezionamento del servizio di notifica. Il contribuente potrebbe direttamente ricevere nella propria casella PEC la notifica dell'atto di Equitalia.

Nell'intento di migliorare complessivamente l'efficienza del sistema, Equitalia ha realizzato diverse iniziative, con l'obiettivo di potenziare la diffusione dei canali di pagamento elettronici, adottando in pari tempo strategie di relazione multicanale con i contribuenti, in risposta all'esigenza, da più parti avvertita, di promuovere modalità più celeri e avanzate di dialogo con i cittadini destinatari degli atti di riscossione. In questo senso, Equitalia ha realizzato diversi interventi, volti ad attivare canali alternativi allo sportello che garantissero capillarità territoriale, in applicazione del protocollo d'intesa Reti amiche. Con l'allora Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono stati sottoscritti specifici accordi, finalizzati a creare sinergia per migliorare l'efficienza del servizio offerto. È stato così sviluppato un sistema integrato di colloquio informatico tra Equitalia e i prestatori di servizi di pagamento, che consente al contribuente di saldare il proprio debito, nella maggior parte dei casi anche con l'opzione *on-time* del ricalcolo degli importi. Qualora, infatti, il debito risulti variato, per esempio per il ricalcolo degli interessi di mora a seguito di pagamenti oltre le

scadenze previste dalla legge e per l'emissione di uno sgravio, sempre nei casi previsti dalla legge, il sistema è in grado di aggiornarlo alla data dell'operazione, cioè a quando il cittadino va a pagare effettivamente.

Sono stati siglati una serie di accordi con la rete dei tabaccai, con la Sisal, con la Lottomatica, con le Poste italiane. Nel giugno scorso c'è stata l'adesione alla piattaforma informatica del Consorzio CBI e nell'ottobre l'adesione al nodo dei pagamenti dell'AGID (il cosiddetto « PagoPA »), con l'obiettivo di rendere attivo e fruibile il servizio PagoPA nel corso del 2016. Tale servizio consentirà ai cittadini di effettuare pagamenti di cartelle, avvisi e ogni altro atto di riscossione in formato elettronico, tramite carte di credito, bancomat o bonifico, scegliendo la modalità meno onerosa.

Passiamo allo stato della riscossione, altro elemento relativo alla condivisione delle basi dati. Al fine di assolvere agli obblighi informativi previsti nei confronti degli enti centrali e locali sullo svolgimento del servizio e sull'andamento delle riscossioni relative ai carichi affidati, Equitalia utilizza il sistema denominato « stato della riscossione ». Si tratta di un'articolata e complessa serie di informazioni trasmesse mediante flussi informativi. Per rendere maggiormente fruibile agli enti creditori la lettura delle suddette informazioni, Equitalia ha realizzato il servizio Monitor enti, un sistema *on line* alimentato dalla banca dati del sistema di riscossione con le attività svolte su tutto il territorio nazionale. Con tale servizio, i dati che rendicontano le varie fasi della riscossione, dalla consegna del ruolo al riversamento delle somme recuperate dopo averle riscosse, già presenti nei flussi informativi che affluiscono al cosiddetto « stato della riscossione », vengono elaborati, aggregati e resi consultabili, in maniera semplice e diretta, senza necessità di ulteriori operazioni da parte degli enti creditori. Pertanto, l'ente creditore che incarica Equitalia può seguire l'andamento della riscossione, per verificare quando viene incassato il proprio credito. Il ser-

vizio, al cui utilizzo sono stati oggi accreditati più di 30.000 utenti di vari enti, consente di eseguire una serie di operazioni su un arco temporale che va dall'anno 2000 a oggi, con il dettaglio del singolo tributo iscritto a ruolo. In particolare, mediante Monitor enti è possibile effettuare ricerche mirate per tipologia di tributo e per anagrafica di singoli contribuenti, analisi aggregate di dettaglio su ruoli e avvisi affidati a Equitalia per la riscossione e analisi di dettaglio sui riversamenti effettuati periodicamente da Equitalia agli enti creditori. Sono previsti inoltre ulteriori sviluppi del servizio, orientati a promuovere e a incentivare l'utilizzo di tale piattaforma, che prevedono l'attivazione di nuove e più articolate funzioni, fra le quali importante è la rendicontazione degli incassi mediante il modello F23.

Nell'ambito del Sistema pubblico di connettività (SPC), che rappresenta l'infrastruttura nazionale in grado di consentire a tutte le pubbliche amministrazioni una maggiore, migliore e più semplice interoperabilità per la condivisione del patrimonio e della cooperazione fiscale, Equitalia ha realizzato servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa con altre amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di accrescere lo scambio di informazioni affidabili, di ottimizzare le risorse utilizzate e di ridurre i costi legati alla gestione delle procedure di riscossione. A tal fine, sono stati realizzati servizi innovativi attraverso i quali l'ente può integrare i propri sistemi direttamente con il mondo della riscossione di Equitalia, ottenendo informazioni tempestive sui ruoli affidati. Questi servizi vengono utilizzati, attraverso il Sistema pubblico di connettività, dal Ministero della giustizia per quanto riguarda i crediti di giustizia tramite Equitalia giustizia e dal Ministero dell'Interno per quanto riguarda sanzioni per violazioni al Codice della strada, sanzioni amministrative di diversa natura, recupero crediti per cause interne al Ministero e reati minori. Per gli enti non ancora collegati alla piattaforma SPC i servizi vengono erogati attraverso la messa a disposizione di apposite interfacce

web (web service) che consentono il medesimo colloquio in cooperazione applicativa.

Attraverso il canale SPC sono stati al momento attivati: il servizio di cooperazione sperimentale tra giudici di pace di Roma, Roma capitale ed Equitalia, per l'invio delle informazioni relative alle sentenze e ai provvedimenti per violazioni del Codice della strada. Questo sistema riduce i tempi di trasmissione delle informazioni e consente di attenuare i rischi legati all'avvio di azioni coattive in presenza di sentenze favorevoli al contribuente; il « servizio verifica inadempimenti », che permette a tutte le amministrazioni pubbliche, prima di effettuare il pagamento di somme d'importo superiore a 10.000 euro, di verificare se il beneficiario sia inadempiente o meno all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle esattoriali. Il servizio è stato realizzato in base a quanto previsto dalle norme e rende possibili controlli massivi sui soggetti eventualmente beneficiari di pagamenti da parte della pubblica amministrazione; la funzionalità denominata « certificazione del credito » consente la compensazione tra i crediti commerciali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili verso la pubblica amministrazione e i carichi affidati all'agente di riscossione. Si tratta di crediti la cui esistenza deve essere confermata dall'amministrazione pubblica debitrice, attraverso la certificazione che la stessa è tenuta a rilasciare su specifica richiesta dell'impresa o del professionista creditore e che ovviamente viene poi esibita a Equitalia; il sistema di verifica « AvcPass », che permette la raccolta di tutti i documenti necessari per la partecipazione dei privati ai bandi di gara indetti dagli organismi di diritto pubblico.

Inoltre, sono in corso di realizzazione: forme di colloquio con l'Agenzia delle entrate, mediante interscambio automatico di informazioni tra i rispettivi sistemi, per trasmettere prontamente alla stessa Agenzia le richieste di verifica del debito da parte dei contribuenti che eccedono un pagamento effettuato prima della consegna del ruolo, l'esistenza di un provvedi-

mento di sospensione o di annullamento della pretesa creditoria, ovvero la prescrizione o la decadenza della medesima, intervenuta nella fase antecedente a quella di formazione del ruolo. Questo è uno degli aspetti importanti dell'interoperabilità delle basi dati. Il contribuente che ha già pagato il proprio debito nei confronti dell'ente creditore, che nel frattempo è stato consegnato a Equitalia per l'incasso, può eccepire a Equitalia l'avvenuto pagamento, l'avvenuta sentenza favorevole o l'avvenuto sgravio. Tuttavia, la condivisione delle basi dati consentirebbe un'immediata verifica da parte di Equitalia e, quindi, la sospensione immediata dell'esecuzione della riscossione; l'integrazione tra i sistemi di gestione del contenzioso dell'Agenzia delle entrate e di Equitalia, in attuazione al protocollo d'intesa stipulato per la cura delle controversie tributarie aventi oggetto pretese creditorie della stessa Agenzia. Il dialogo tra i due sistemi, in modalità di cooperazione applicativa, renderà possibile lo scambio dei relativi atti e documenti dalla fase iniziale del contenzioso fino alla trasmissione della sentenza.

Da parte delle società del gruppo Equitalia si auspica infine il potenziamento dell'interoperabilità con il Sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze. Ciò consentirebbe agli agenti della riscossione di ottenere celermente, ai fini dello svolgimento delle azioni cautelari ed esecutive di competenza, informazioni puntuali sul patrimonio dei debitori morosi iscritti a ruolo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALESSANDRO PAGANO

A tal fine, lo strumento cardine attualmente disponibile è costituito dall'applicativo di nome ARCO, messo a disposizione dell'Agenzia delle entrate, tramite il quale, in caso di mancato pagamento delle cartelle, Equitalia acquisisce dall'anagrafe tributaria le cosiddette « possidenze dei contribuenti », sulle quali è tenuta a intentare azioni di recupero coattivo, ovvero a de-

terminare l'inesigibilità dei carichi affidati. Si tratta di uno strumento fondamentale per l'attività di recupero coattivo che, anche in conseguenza degli interventi di miglioramento realizzati dall'Agenzia delle entrate nel corso degli anni, ha consentito agli agenti della riscossione di ricercare e analizzare gli elementi reddituali e patrimoniali essenziali per l'avvio delle azioni cautelari ed esecutive sui beni dei debitori iscritti a ruolo.

L'utilizzazione di tale applicativo ha segnato un rilevante momento di discontinuità rispetto al sistema di riscossione operante fino al 1999, nel quale la ricerca dei beni da sottoporre a esecuzione era costantemente mediata dall'ente creditore e non affidata direttamente agli agenti della riscossione. Tuttavia, non tutte le banche dati fruibili sono accessibili attraverso l'applicativo ARCO. Le banche dati dell'INPS, popolate da una serie di informazioni aggiornate importanti relative ai rapporti di lavoro dipendente e pensionistici, essenziali per l'attivazione mirata delle espropriazioni presso terzi, potrebbero entrare, ad esempio, in questo perimetro.

Ai medesimi fini sopra esposti, anche l'integrazione nell'archivio dei rapporti finanziari di informazioni di dettaglio relative ai rapporti che i debitori intrattengono con gli operatori finanziari (le banche) consentirebbe a Equitalia di massimizzare, attraverso il necessario bilanciamento tra le esigenze di gettito degli enti creditori e la garanzia del diritto alla *privacy* dei contribuenti, l'efficacia dell'azione di riscossione e di evitare di esperire attività improduttive, con il risparmio conseguente dei relativi costi, o eccessivamente invasive a danno dei contribuenti. Ciò avrebbe il fine di evitare che proprio l'esigenza di protezione dei dati personali rischi paradossalmente di paralizzare lo stesso debitore, costretto a subire contemporaneamente più pignoramenti esperiti dall'agente di riscossione nel tentativo di rintracciare eventuali saldi attivi, in assenza di notizie puntuali sulla giacenza effettiva. In particolare, per utilizzare lo strumento in maniera più pro-

ficua, risulterebbe necessario avere conoscenza della consistenza effettiva dei rapporti che i debitori intrattengono con gli operatori finanziari, tenuti alla trasmissione dei dati, che sono archiviati nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria e sono utilizzabili, quindi, anche per le attività connesse alla riscossione mediante ruolo. Naturalmente, tenendo conto che la scadenza per l'aggiornamento di questi dati è attualmente fissata al 15 febbraio dell'anno successivo a quello a cui gli stessi si riferiscono, per intraprendere azioni puntuali ed efficaci sarebbe necessario introdurre cadenze periodiche maggiormente ravvicinate. Le informazioni più puntuali consentono, da un lato, un'efficacia della riscossione e, dall'altro, una tutela, altrimenti paradossale, dei dati personali dei contribuenti. Nella stessa ottica, altrettanto significativo sarebbe il conseguimento di una maggiore integrazione con le banche dati dei servizi di pubblicità immobiliare (le vecchie conservatorie dei registi immobiliari), per potenziare la fase di acquisizione telematica delle visure ipocatastali e per rendere più rapido ed efficiente l'intero processo di iscrizione ipotecaria e di espropriazione immobiliare.

Sempre in tema di procedure di riscossione, si stanno avviando le attività per realizzare una cooperazione applicativa con i sistemi del Pubblico registro automobilistico, al fine di permettere agli uffici di Equitalia di provvedere direttamente alla sospensione e alla cancellazione del fermo amministrativo dei veicoli. In questo modo, si eviterà che il contribuente, dopo aver saldato il suo debito, debba recarsi presso una delegazione ACI per l'operazione di cancellazione, consentendo di fare tutto direttamente ad Equitalia.

Infine, per effetto del protocollo d'intesa sottoscritto tra Ragioneria generale dello Stato, Agenzia delle entrate ed Equitalia, sono state attivate modalità telematiche per la rendicontazione delle entrate riscosse dagli agenti della riscossione, in sostituzione al vecchio e ormai superato rendiconto cartaceo.

Tutti gli interventi eseguiti e le iniziative avviate, favorendo la crescente tempestività e la maggiore qualità delle informazioni, suggeriscono l'opportunità di realizzare, nel rispetto dei principi e dei requisiti di sicurezza contemplati dal Codice della *privacy*, sistemi e basi dati sempre più interoperabili tra tutti gli attori interessati, al fine di migliorare la qualità della riscossione ed erogare ai cittadini servizi sempre più efficaci e il più possibile esenti da errori.

Vengo ora ai rapporti con SOGEI. Dal 2007 SOGEI è il *partner* tecnologico attraverso il quale Equitalia realizza tutto lo scambio informativo con l'Agenzia delle entrate e con gli enti appartenenti al SIF. Equitalia ha avviato con SOGEI anche un percorso volto a ottimizzare l'utilizzo delle risorse, attraverso la realizzazione di interventi finalizzati al continuo contenimento della spesa. Questi interventi hanno determinato nell'arco di un triennio un significativo risparmio dei costi operativi connessi alla capacità elaborativa e più in generale ai servizi di conduzione dei sistemi Equitalia, grazie alla maggiore efficienza, resa possibile dalla citata unificazione dei sistemi informativi del gruppo, all'esito della riorganizzazione societaria e della collaborazione con SOGEI.

In relazione al crescente impegno improntato a rendere i sistemi del SIF sempre più interoperabili, Equitalia ha realizzato insieme a SOGEI un'offerta di servizi finalizzata a consentire al cittadino di accedere ai contenuti informativi attraverso diversi e molteplici canali alternativi allo sportello. Sul portale internet di Equitalia è stata realizzata un'area riservata, dove i cittadini, una volta effettuato l'accesso tramite le credenziali telematiche dell'Agenzia delle entrate o dell'INPS, possono conoscere la propria posizione debitoria, effettuare pagamenti con l'importo del debito attualizzato in tempo reale e trasmettere le istanze per chiedere la sospensione della riscossione o la sua rateizzazione. Al fine di permettere l'agevole identificazione dei predetti cittadini, evitando che gli stessi debbano disporre di più PIN a seconda dell'amministrazione

interlocutrice, anche Equitalia è, accanto all'Agenzie delle entrate, nel primo gruppo dei *service provider* che utilizzeranno il Sistema pubblico di identità digitale (SPID).

Un'altra evoluzione significativa di prossimo rilascio è quella che permetterà ai debitori — questo è molto importante, perché consentirà al contribuente di non recarsi presso i nostri sportelli — di ottenere in modalità automatizzata, in tempo pressoché reale rispetto al momento della richiesta, la rateizzazione di importi fino a 50.000 euro, con la possibilità di pagare la prima rata del piano approvato e ovviamente anche le altre. Tale rateizzazione potrà essere concessa alla condizione di non essere decaduti dal beneficio di una precedente rateizzazione e di non superare il limite di 50.000 euro previsto dalla norma nazionale.

La qualità dei dati forniti nel tempo dagli enti creditori a Equitalia per svolgere la propria attività di riscossione è risultata fortemente influenzata da elementi di criticità differenziati per tipologia e dimensione degli enti stessi, criticità che solo in parte sono state superate con lo sviluppo dei sistemi informativi. Una cosa che spesso dimentichiamo è che Equitalia non serve soltanto enti importanti e principali come Agenzia delle entrate e INPS, ma serve circa 6.000 enti in tutto il Paese e riscuote, quindi, per conto di 6.000 enti. Chiaramente le informazioni di questi enti sono fornite in modo diverso secondo il grado di informatizzazione dell'ente che fornisce il dato.

Il primo problema è il lasso di tempo che intercorre tra il mancato pagamento spontaneo da parte del contribuente e la consegna a Equitalia del credito da recuperare (il cosiddetto « ruolo »), che ha un rilevante impatto sulle possibilità di effettivo recupero delle somme e sul rapporto con i cittadini e le imprese, obbligati, visto il tempo trascorso, a risalire all'atto che ha originato il debito e a recuperare, per le verifiche, la relativa documentazione. La criticità evidenziata ha indotto il legislatore a introdurre l'accertamento esecutivo per le entrate di competenza dell'Agenzie

delle entrate e l'avviso dell'addebito per l'INPS, che, una volta notificati all'ente creditore, consentono all'agente di riscossione di avviare le procedure cautelari ed esecutive senza notificare preventivamente la cartella di pagamento, perché l'atto notificato dall'ente creditore costituisce già direttamente titolo esecutivo.

Un ulteriore punto di attenzione è rappresentato dalla mancata disponibilità di elementi che consentano di rendere sufficientemente chiara al debitore la motivazione della pretesa creditoria. Informazioni di maggior dettaglio in ordine agli importi da recuperare, alla violazione od omissione contestata, alla data e alle modalità con le quali l'ente aveva precedentemente richiesto le somme non pagate potrebbero facilitare l'adempimento del debitore, innalzando il suo livello di consapevolezza e migliorando complessivamente il rapporto e la fiducia dei cittadini nel sistema fiscale e segnatamente nei confronti di Equitalia. Residuano inoltre profili di criticità in tutti i casi in cui le richieste di pagamento abbiano a oggetto posizioni già saldate nella fase antecedente a quella di formazione del ruolo o si rivelino comunque indebite. Anche in questo caso, il legislatore attento ha introdotto un sistema efficace per velocizzare, con la collaborazione di Equitalia, la definizione di pretese infondate, prevedendo che con una semplice dichiarazione presentata ai nostri sportelli il contribuente possa ottenere, durante il tempo necessario agli enti per le verifiche di competenza sulla documentazione consegnata, la sospensione della riscossione.

Concludo, prima di passare a ulteriori punti richiesti dalla Commissione, riepilogando velocemente quali sono gli interventi che si potrebbero attivare per migliorare l'efficienza complessiva del sistema.

Il primo elemento è l'obbligo per tutti gli enti non telematici di dialogare con gli agenti della riscossione mediante i flussi esclusivamente telematici, inibendo definitivamente, quindi, l'utilizzo di supporti cartacei, e fornire, in fase di affidamento del carico agli agenti della riscossione,

notizie ulteriori che permettano di verificare l'esigibilità della pretesa prima di porla in riscossione, dando così al debitore un'adeguata motivazione della richiesta. Ciò consentirebbe a Equitalia di poter giustificare il motivo della richiesta di pagamento; mi sembra il minimo nei confronti del contribuente. Si potrebbe, ad esempio, prevedere che le informazioni che l'ente deve trasmettere al momento della formazione del ruolo contengano anche l'indicazione dell'atto da cui origina la pretesa messa in riscossione da Equitalia per loro conto, degli eventuali atti successivi interruttivi della prescrizione, nonché delle relative date di notifica. Sono tutte informazioni che il contribuente chiede normalmente ai nostri sportelli e che Equitalia si sente in dovere di fornire una volta che gli siano state però comunicate dagli enti creditori. Nello specifico, sarebbe opportuno intervenire sulla norma, introducendo gli obblighi per gli enti di colloquiare con Equitalia esclusivamente in forma telematica e certificare l'avvenuta verifica della fondatezza della pretesa e il corretto espletamento delle procedure che legittimano la riscossione coattiva, nonché l'assenza di decisioni favorevoli al contribuente ostative a tale riscossione, unitamente all'indicazione della data di notifica dell'atto presupposto e degli eventuali atti successivi a esso collegati. Ripeto che sono tutte informazioni che normalmente il contribuente viene a chiederci, legittimamente, essendoci nei suoi confronti una richiesta di pagamento.

Un ulteriore elemento è la possibilità per gli agenti della riscossione di acquisire direttamente dalle banche dati dell'INPS le informazioni relative ai rapporti di lavoro dipendente e pensionistici, visto che il sistema ARCO consente attualmente di acquisire solo alcuni dati di sintesi presenti nella dichiarazione dei redditi, dai quali Equitalia può desumere l'esistenza di rapporti di lavoro che potrebbero essere cessati nel frattempo. Notizie puntuali e aggiornate sarebbero essenziali per l'atti-

vazione mirata dell'espropriazione presso terzi (sostanzialmente presso il datore di lavoro).

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIACOMO ANTONIO PORTAS

Sarebbe inoltre auspicabile la possibilità per gli agenti della riscossione di disporre di informazioni attuali in ordine alla consistenza effettiva dei rapporti che i debitori intrattengono con gli istituti di credito. Allo stato, gli stessi agenti possono acquisire solo notizie in ordine all'esistenza di uno o più rapporti tra i debitori e gli intermediari finanziari, cioè all'esistenza di un conto, ma non alla capienza o al saldo.

Allo scopo di consentire che, nel superiore interesse della riscossione, siano intraprese azioni di recupero puntuali ed efficaci, sarebbe importante accordare, eventualmente con una norma *ad hoc*, alle società del gruppo Equitalia la fruibilità delle suddette informazioni in forma massiva e a cadenze ravvicinate, in modo da assicurare che in fase d'avvio dell'azione la situazione sia effettiva e sia ancora esattamente corrispondente a quella rilevata e che si possa procedere contemporaneamente nei confronti di un numero significativo di debitori. L'alternativa è la situazione attuale, in cui sostanzialmente Equitalia agisce senza sapere se quell'azione porterà a un risultato, con la conseguenza che quell'azione potrebbe soltanto portare nocimento a un soggetto che ha la titolarità di un rapporto incapiente rispetto al credito vantato da qualcuno nei suoi confronti. Pertanto, si fa un'azione inutile per l'ente, costosa per l'ente e per Equitalia e assolutamente fastidiosa nei confronti del soggetto inciso dall'azione.

Auspichiamo una maggiore interoperabilità tra le banche dati degli agenti di riscossione e quelle dei servizi pubblici di pubblicità immobiliare, che vada a eliminare l'acquisizione manuale di informazioni e dati necessari per l'espletamento delle procedure cautelari ed esecutive sui patrimoni immobiliari del debitore.

Sono altresì necessarie forme più stringenti di controllo sull'esistenza e sulla manutenzione delle caselle di PEC dei soggetti obbligati per legge a dotarsene e renderne pubblico l'indirizzo, prevedendo, con apposite disposizioni, l'introduzione di meccanismi sanzionatori effettivamente deterrenti, in modo tale che l'inosservanza dell'obbligo sia eventualmente sanzionata in qualche modo.

Prima di accingermi a una breve conclusione, seguono alcune questioni che si discostano e che sono state richieste dalla Commissione. La prima concerne l'ammontare del riscosso nel 2014-2015. Il riscosso complessivo del gruppo ammonta nel 2014 a 7,4 miliardi e nel 2015 a 8,243 miliardi di euro. Per quanto riguarda invece il costo medio di lavorazione di ciascuna cartella esattoriale, l'intera filiera esattoriale è estremamente complessa e la lavorazione si protrae ben oltre il singolo esercizio in cui è stato consegnato il ruolo. Bisogna tenere conto, infatti, del numero consistente di crediti che i singoli enti impositori affidano a Equitalia e che devono essere trasferiti in una cartella di pagamento da stampare e notificare. Una cosa che spesso dimentichiamo è che la cartella di pagamento che Equitalia notifica raggruppa in sé una pluralità di enti che si sono rivolti a essa. Equitalia lavora per codice fiscale, raggruppa tutti i crediti dei diversi enti creditori, li mette in una cartella e li notifica allo stesso contribuente. Se dopo la notifica il debitore continua a non pagare le somme a debito, l'agente della riscossione è costretto ad avviare la fase di recupero coattivo, che prevede l'attività di sollecito, prima di attivare le procedure cautelari ed esecutive, che possono esaurirsi in una sola azione o richiederne diverse.

Il costo medio della completa filiera di lavorazione di ogni singola partita di ruolo può essere stimato in misura non inferiore a 30 euro circa, calcolando però che il rapporto costo-riscosso è passato da circa 30 centesimi per euro di riscossione a poco più di 10 centesimi per euro riscosso, con un efficientamento e un miglioramento dei costi di esercizio.

È stata richiesta la percentuale delle cartelle esattoriali annullate. Questa è un'ulteriore precisazione rispetto alla scorsa audizione che abbiamo tenuto in Senato. L'annullamento delle cartelle di pagamento può avvenire a seguito del provvedimento di annullamento (tecnicamente detto « sgravio »), per indebito su disposizione dell'ente impositore, ovvero per effetto di provvedimenti giudiziari. Tra i motivi più ricorrenti vi sono: vizi dell'atto emesso, che possono essere vizi dell'atto a monte, cioè dell'atto da cui origina la pretesa di riscossione, ovvero dell'atto di riscossione stesso; estinzione del debito da parte del contribuente mediante pagamento effettuato nella fase precedente la formazione del ruolo; sentenze di annullamento della pretesa; adesione del contribuente a forme di definizione agevolata del credito; accordi di conciliazione o transazioni fiscali.

A livello complessivo, dal 2000 al 2015 su 250 milioni di documenti gestiti da Equitalia (cartelle, avvisi di addebito) quelli oggetto di provvedimenti di sgravio emessi dai vari enti creditori nelle diverse fasi del procedimento di riscossione ammontano a circa 30 milioni. Nella relazione trovate una piccola tabella esplicativa circa il momento in cui viene sgravato l'atto di riscossione. In termini di valore, l'incidenza media complessiva degli sgravi disposti da tutti gli enti creditori successivamente alla consegna dei ruoli è stata nello stesso periodo (2000-2015) di circa il 20 per cento. Con particolare riferimento alle agenzie fiscali, gli sgravi sugli importi iscritti a ruolo negli ultimi anni (dal 2010 in poi) hanno manifestato un'effettiva e significativa contrazione, segno di un crescente miglioramento del processo di formazione del ruolo e di una minor incidenza dello sgravio da parte dell'ente creditore.

In sintesi, possiamo dire che i due elementi fondamentali di un'efficace ed efficiente riscossione sono informazione e tempo. Una tempestiva informazione consente notifiche più rapide e sicure, eliminando una delle principali cause di soccombenza nei contenziosi; permette di

evitare dall'inizio azioni inutili, con risparmi di risorse umane e materiali; indirizza gli sforzi di recupero laddove ci sono beni su cui si può utilmente agire; vanifica i tentativi di sottrarre dolosamente tali beni all'azione dell'agente di riscossione; evita di fare accumulare interessi in misura superiore a quelli che il mero comportamento del debitore imporrebbe; comprime l'intervallo tra affidamento dei crediti ed esito degli stessi, impedendo il formarsi di magazzini di crediti in gran parte solo apparenti.

Le informazioni, come abbiamo visto e come ho detto in più punti dell'audizione, esistono. L'informatica ci garantisce l'esistenza dei mezzi tecnici necessari per conseguire la comunicazione delle informazioni in tempo reale. Per sfruttare tali mezzi tecnici e quindi ottenere informazioni tempestive, occorre attivare il fattore umano, nella duplice forma della volontà politica di perseguire tale tempestività e della diligenza amministrativa nel renderla concretamente operante. La riscossione (Equitalia) non chiede altro che mettere la propria diligenza al servizio della volontà del legislatore e dell'esecutivo, non nel proprio interesse ma in quello di tutto il Paese.

ALESSANDRO PAGANO. Vorrei cominciare con una domanda un po' atipica, e poi vi aggancerò qualche altra domanda. Avvocato, innanzitutto la ringrazio per aver consentito, insieme al presidente, uno slittamento dell'audizione che è stato proficuo per tutti noi.

Lei all'inizio spiegava che la Sicilia è esclusa dalla gestione. La Sicilia, come sappiamo, non brilla per efficienza. Quel sistema, che nacque nel 2003, servì poi a realizzare Equitalia. Fu una sperimentazione gestionale che produsse un risultato che, nella sua allora paradossalmente efficienza ritrovata, consentì di replicare il modello su base nazionale. I tempi mutano ed è evidente che in Sicilia tutto questo meccanismo risulta assolutamente superato, non fosse altro che per la gestione dei costi. Voi spalmate costi, informatici e amministrativi, su venti regioni,

mentre la Sicilia dove comprare tutto da sola, senza contare che per una serie di norme, realizzate forse in maniera demagogica, la riscossione oggi è piuttosto problematica. Mi chiedo se rientra nel vostro piano industriale, all'interno della logica della *spending review* che ovviamente riguarda il Paese, il ritorno della Sicilia sotto l'alveo di Equitalia. Questa è una domanda che attiene anche a un'analisi dei costi. A spanne, ho visto che in una gestione efficientistica la Sicilia potrebbe trovare tranquillamente la sua economicità.

Entro nel merito dei temi che lei ha trattato. Gli spunti di riflessione sono tanti e tutti interessanti: presidente, suppongo che ci potrà essere sicuramente un'ulteriore occasione di incontro. La seconda domanda che mi sono prefisso di porre, tra le mille che ho, concerne la collaborazione con gli enti non materializzati e la modifica legislativa cui lei ha accennato, perché ritengo che questo sia un passaggio nodale su cui operare, forse anche in tempi rapidi.

PRESIDENTE. Ci scusiamo per i 10 minuti di ritardo, ma insieme all'avvocato Ruffini stavamo discutendo di una tipica problematica che un cittadino potrebbe avere con Equitalia.

MICHELE PELILLO. Presidente, l'argomento è molto importante e di grande interesse. Stamattina abbiamo tutti molta fretta. Non mi piace questa coincidenza, anche perché tutti noi facciamo parte delle Commissioni finanza di Camera e Senato,

per cui siamo i diretti interlocutori su questi punti interrogativi che avete posto stamattina. Sarebbe opportuno ritrovarci. Ho segnato almeno dieci questioni, ma non ho neanche il tempo di cominciare. Ci sono questioni che vanno comprese meglio, se vogliamo essere efficaci. Dovremmo calendarizzare un'altra seduta. Oggi abbiamo ascoltato questa relazione molto puntuale e molto interessante. Possiamo rifletterci e rivolgere domande e richieste di approfondimenti in un'altra occasione.

CARLA RUOCCO. Ci sono alcune questioni di approfondire, anche in relazione ai dati riportati dalla stampa un paio di settimane fa, e che destano più di una preoccupazione anche in relazione ai bilanci degli enti locali dove quei crediti sono iscritti e che a questo punto richiederebbero una ripulitura. Anche per questo, bisognerebbe rivedersi per analizzare dove si possono annidare i vari errori e i motivi per cui questo accade.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Ruffini e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.30.

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

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 15 marzo 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



17STC0015701