COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia, dott. Attilio Befera:

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 7, 11, 14

Barbolini Giuliano (PD) 8

Befera Attilio, *Direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia* 3, 11

D'Ubaldo Lucio (PD) 8

Fogliardi Giampaolo (PD) 7, 10

Nizzi Settimo (PdL) 7, 10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia, dott. Attilio Befera.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'Anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, l'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia, dottor Attilio Befera. Sono presenti il dottor Marco Di Capua, direttore vicario; il dottor Stefano Crociata, direttore centrale audit e sicurezza; la dottoressa Anna Pia Sassano, capo settore processi e sistemi ICT della Direzione centrale amministrazione, pianificazione e controllo; il dottor Giuseppe Caporello, capo settore sicurezza della direzione audit e sicurezza.

Cedo la parola al dottor Befera con riserva, per me e per i colleghi, di rivolgere al termine del suo intervento alcuni ulteriori domande e di formulare talune osservazioni.

ATTILIO BEFERA, *direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia*. Signor presidente, signori senatori e deputati, vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di esporre alcune prime riflessioni che l'Agenzia ha sviluppato sul tema dell'Anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, oggetto della presente audizione.

I princìpi cui dovrà uniformarsi il sistema tributario e amministrativo per la realizzazione del federalismo fiscale sono fissati dalla legge delega n. 42 del 2009 e prevedono, come è noto, la realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni.

L'attuazione del federalismo fiscale consentirà un nuovo equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà, assicurando facoltà impositiva agli enti locali sui tributi attribuibili al proprio territorio in modo da realizzare un radicale cambiamento del sistema di trasferimento delle risorse finanziarie da parte dello Stato.

Per valutare l'impatto di questo mutamento di scenario operativo sull'Anagrafe tributaria, occorre prefigurare quali saranno le esigenze di evoluzione dell'attuale sistema della fiscalità, mantenendo l'orientamento su alcuni princìpi che ne garantiscano l'efficacia e la sostenibilità economica, e cioè: la consapevolezza che ciascuna amministrazione è parte di un sistema unitario e integrato e solo la cooperazione tra tutti gli attori istituzionali (amministrazioni centrali, regioni ed enti locali) può migliorare la qualità dei servizi ed eliminare eventuali diseconomie; la capacità di utilizzare l'innovazione come risorsa strategica per semplificare i rapporti tra gli enti, ridurre i costi e garantire la sicurezza complessiva del sistema; la possibilità, quindi, di rendere evidenti i benefici del cambiamento a

cittadini e imprese, attraverso un complessivo miglioramento dei servizi fiscali erogati da ciascuna amministrazione.

Sulla base di questi elementi di scenario che sono di riferimento per l'attuazione del federalismo fiscale, è possibile identificare alcuni requisiti di adeguamento dell'Anagrafe tributaria che ne consentano l'integrazione in un contesto infrastrutturale condiviso con le altre amministrazioni.

Appartengono a tale contesto i seguenti strumenti, già previsti normativamente: il codice dell'amministrazione digitale, in corso di adeguamento in questi giorni; il sistema pubblico di connettività e cooperazione; il codice per la protezione dei dati personali; le misure per la sicurezza delle informazioni.

Si riportano di seguito le prime riflessioni sviluppate sul tema, tenuto conto che, in attesa della definizione del nuovo scenario operativo di attuazione del federalismo, è comunque opportuno intervenire fin da subito sull'infrastruttura dell'Anagrafe tributaria per predisporla a gestire le nuove esigenze.

Come già precedentemente indicato, per fare sistema è necessario intervenire su alcune componenti dell'Anagrafe tributaria, per introdurre soluzioni innovative e condivise che favoriscano l'integrazione tra le diverse amministrazioni coinvolte, al fine di garantire che ciascuna amministrazione possa accedere ai servizi dell'Anagrafe tributaria avendo immediata disponibilità degli elementi conoscitivi necessari allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

In questo contesto, l'innovazione tecnologica deve accompagnarsi alla consapevolezza che avere un'informazione non corrisponde necessariamente alla fornitura dei dati analitici che la compongono.

Occorre pertanto che i nuovi servizi da sviluppare per il federalismo fiscale, in conformità con il codice della *privacy*, siano più mirati alle effettive esigenze dei destinatari, in modo da evitare duplicazioni di dati e processi elaborativi che spesso comportano incongruenze di aggiornamento e di interpretazione delle informazioni tra le varie amministrazioni, a scapito della qualità dei servizi resi a cittadini e a imprese.

In quest'ottica, è in fase di avvio, in collaborazione con SOGEI e in uno scenario condiviso dall'intero comparto della fiscalità, il processo di adeguamento al modello del sistema pubblico di connettività e cooperazione, in linea con il percorso già intrapreso da altre amministrazioni.

L'utilizzo di questo modello costituisce un revisore strategico per l'attuazione del federalismo fiscale, essendo stato progettato per tempo da DigitPa (già CNIPA), sulla base dei seguenti presupposti, condivisi tra amministrazioni centrali, regionali e locali: il principio di pariteticità, per il quale le amministrazioni devono trovarsi su un piano di parità nel momento in cui cooperano fra di loro; l'individuazione della responsabilità riferibile agli attori della cooperazione nello svolgimento del procedimento amministrativo; la sicurezza e l'affidabilità dei sistemi di interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e la possibilità di condividere i processi di identificazione degli utilizzatori (l'identità federata); la piena autonomia delle scelte implementative e gestionali dei sistemi di ciascuna amministrazione, salvaguardando il patrimonio applicativo già disponibile e le esigenze di economia e di controllo della spesa pubblica e di qualità del servizio amministrativo.

Per quanto riguarda il supporto da fornire alle amministrazioni regionali e locali in analogia con le esigenze emerse nell'attuazione del federalismo sanitario, l'Anagrafe tributaria dovrà rendere disponibili una serie di servizi infrastrutturali della fiscalità che garantiscano una visibilità complessiva sui dati dei contribuenti, tenuto conto del comune interesse a contrastare fenomeni di evasione e di elusione fiscale, in ambito nazionale e internazionale.

Tale esigenza determina, tra l'altro, la necessità di accelerare l'utilizzo di nuove tecnologie emergenti per l'elaborazione, in tempi ridotti, di grandi volumi di dati cui applicare tecniche di analisi avanzata del-

l'informazione *(data mining)*. L'utilizzo di questa nuova generazione di infrastrutture di elaborazione dati, già prevista nel percorso strategico di evoluzione dell'Agenzia delle entrate, consente di ottenere ulteriori informazioni utili all'individuazione di elementi di rischio di cui tener conto nell'attività di accertamento.

Tali informazioni potranno essere rese disponibili anche alle amministrazioni regionali e locali a supporto della definizione delle loro politiche tributarie, per orientare le priorità delle proprie attività gestionali.

In una visione prospettica, si può ipotizzare che il consolidamento del modello attuativo del federalismo fiscale faccia emergere ulteriori esigenze di condivisione di elementi informativi che possono essere individuati esclusivamente attraverso una visione complessiva della posizione fiscale di contribuenti e imprese.

In tale contesto, queste nuove tecnologie emergenti e la progettazione dei relativi servizi saranno conformi ai requisiti e agli *standard* di sicurezza che l'Agenzia delle entrate già adotta per la salvaguardia dei dati contenuti nell'Anagrafe tributaria.

In coerenza con questo scenario, sono in aumento gli accordi con le altre amministrazioni per favorire scambi di dati e di informazioni operative per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva, in particolare con l'INPS, con l'INAIL, con i comuni e con le Camere di commercio.

Focalizzando invece l'attenzione sull'evoluzione dei servizi ai cittadini e alle imprese, occorre considerare il principio dell'unitarietà della pubblica amministrazione che pone l'attenzione su alcune significative criticità, ovvero la complessità delle procedure, che spesso costringe i cittadini e l'impresa a un ruolo improprio di collegamento fra le amministrazioni, nonché la non comprensione, nell'era dell'informatica, dei motivi per cui dati già noti a un'amministrazione non vengono resi disponibili anche alle altre.

È necessario evitare che tali fenomeni risultino amplificati dall'introduzione del federalismo fiscale ed è invece opportuno utilizzare questa occasione per realizzare efficienti forme di riorganizzazione dei processi della PA, basate sulla possibilità di integrare i servizi di varie amministrazione all'interno di un procedimento che cittadini e imprese devono poter percepire come unico.

Proprio in questa prospettiva si colloca il modello rappresentato dal sistema pubblico di connettività e cooperazione fiscale che consente a ciascuna amministrazione di realizzare, per i propri fini istituzionali, servizi in rete per cittadini e imprese che siano il frutto della cooperazione, trasparente per il fruitore finale, fra i diversi enti coinvolti. Questa nuova generazione di servizi è stata già oggetto, da parte dell'Agenzia delle entrate, di specifici sviluppi messi a disposizione di altre amministrazioni richiedenti.

Tenuto conto delle indicazioni dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e a fronte di un numero crescente di richieste, sono in corso le attività di adeguamento dei servizi di accesso ai dati dell'Anagrafe tributaria che consentiranno a ciascuna amministrazione di individuare « a catalogo » i servizi che possono favorire le proprie attività istituzionali.

In questa prospettiva, si rende necessario incentivare la diffusione degli strumenti da fornire ai cittadini per permettere l'accesso ai servizi in rete, in modo da consentirne il riconoscimento univoco nel punto d'ingresso messo a disposizione da ciascuna amministrazione (identità federale). A questo riguardo, la diffusione di strumenti certificati quali la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi è oggetto di particolare attenzione nell'ambito del codice dell'amministrazione digitale.

In questo scenario di condivisione delle informazioni e nella prospettiva di portare progressivamente in rete tutti i servizi fiscali centrali e locali, assumono particolare rilievo alcune misure di rafforzamento dell'Anagrafe tributaria che sono da sempre all'attenzione dell'Agenzia, ovvero la qualità e l'affidabilità delle informazioni che circolano all'interno della pubblica amministrazione.

Si tratta di un sistema di particolare rilevanza che si basa, soprattutto con il federalismo fiscale, su alcuni fattori: la completa circolarità e certificazione delle informazioni, che individuano univocamente i contribuenti e ne identificano la localizzazione ai fini fiscali; la necessità di perseguire in modo rigoroso la certificazione delle fonti di alimentazione dell'Anagrafe tributaria e di intensificare i controlli in ingresso, in modo da garantire la qualità dei dati; il rispetto delle regole che attengono alla protezione dei dati personali e, più in generale, alla sicurezza, in modo che le informazioni presenti in Anagrafe tributaria siano rese disponibili esclusivamente a chi ne abbia legittimamente diritto.

Per completare il quadro delle riflessioni sviluppate, tenuto conto delle strette relazioni operative esistenti tra Agenzia delle entrate ed Equitalia, vi rappresento lo stato delle iniziative organizzative e tecnologiche avviate o realizzate dalle società partecipate nell'ottica dell'adeguamento al federalismo fiscale.

Come è noto, dal primo ottobre 2006 la gestione del sistema di riscossione è stata ricondotta in ambito pubblico e le funzioni sono state attribuite all'Agenzia delle entrate, che le esercita tramite Equitalia – società partecipata da Agenzia delle entrate per il 51 per cento e dall'INPS per il 49 per cento – e tramite le società controllate dalla *holding*.

Nel rispetto del dettato normativo, Equitalia ha acquisito le quote di controllo del capitale sociale delle società ex concessionarie ovvero dei rami di azienda delle banche che esercitavano la gestione diretta dell'attività di riscossione. L'operazione ha portato all'acquisizione complessiva di 40 società per azioni, compresi due rami di aziende dell'ex Consorzio nazionale concessionarie.

Nell'ottica di contribuire al contenimento generale dei costi a carico della collettività e tenuto conto delle prospettive di percorso del federalismo fiscale, Equitalia ha avviato un importante progetto strategico di riorganizzazione complessiva dell'assetto societario del gruppo, con l'obiettivo di superare l'originaria frammentazione delle società operative. Per effetto di questo processo riorganizzativo il gruppo Equitalia è passato da 40 società alle attuali 19, di cui 6 strutturate in forma regionale.

Tali azioni hanno assicurato, nel corso del triennio appena concluso, il graduale contenimento dell'iniziale frammentazione in una molteplicità di società operative, a cui potrà seguire un'ulteriore fase di aggregazione societaria volta a ridurre in maniera ancor più significativa il numero delle società controllate onde consentire un ulteriore miglioramento delle *performance* di riscossione e, nel contempo, favorire una politica di efficientamento, razionalizzazione e contenimento dei costi.

È importante ricordare che l'attività di riorganizzazione societaria di Equitalia è stata, è e sarà portata avanti salvaguardando sempre i livelli occupazionali del comparto. In coerenza con il processo di riorganizzazione societaria, si pone la significativa attività di informatizzazione per consentire agli enti clienti di consultare in tempo reale lo stato della riscossione (ovvero la procedura telematica che raccoglie tutti i dati sullo stato dei ruoli). A tale evoluzione potranno aggiungersi, consolidato il modello complessivo del federalismo fiscale, nuovi servizi di cooperazione finalizzati a facilitare la condivisione di ulteriori informazioni tra gli attori del sistema.

Per la realizzazione di tali nuovi servizi, analogamente a quanto esposto in precedenza per l'Agenzia delle entrate, anche in Equitalia è stato avviato un percorso di adeguamento al modello di interoperabilità identificato dal sistema pubblico di connettività e cooperazione fiscale. Nell'ambito di tale processo di adeguamento, che prevede l'adesione anche delle società pubbliche che svolgono servizi pubblici, sono in fase di rilascio da parte di Equitalia i primi servizi applicativi che consentiranno un dialogo diretto con gli enti impositori per affidare carichi, inviare provvedimenti, acquisire riscontri.

A tutela della riservatezza delle informazioni riguardanti cittadini e imprese, così come richiesto dall'Autorità garante per la sicurezza dei dati personali, sono in corso di realizzazione interventi volti a garantire la sicurezza degli accessi e la tracciatura delle operazioni a sistema da parte degli incaricati.

Importanti sviluppi, infine, sono stati compiuti sul fronte dell'accesso ai dati da parte dei cittadini e degli strumenti da fornire loro per l'accesso ai servizi fiscali in rete, in modo da consentire il riconoscimento univoco del richiedente nel punto di ingresso.

Al riguardo segnalo che la modalità di accesso prescelta per l'estratto conto *online* di Equitalia già integra il sistema di credenziali dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e di strumenti certificati come la Carta nazionale dei servizi.

Signori senatori e signori deputati, nella mia esposizione spero di avervi rappresentato la complessità connessa all'adeguamento dei sistemi che dovranno supportare la realizzazione del federalismo fiscale, ma anche la straordinaria opportunità di modernizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso e di miglioramento del rapporto con i cittadini e le imprese.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Befera per la sua puntuale relazione e do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SETTIMIO NIZZI. Ringrazio il dottor Befera per la sua relazione. Vorrei porre una semplice domanda di tipo pratico e cioè sapere se da parte dei singoli cittadini ci sia la possibilità di accedere al proprio conto fiscale all'interno delle Agenzie di riferimento. Dalla sua relazione sembrerebbe di sì, così come sembrerebbe ci sia la medesima possibilità soprattutto per i servizi finanziari degli enti locali: tale accesso avverrebbe inserendo un codice, il proprio nome o con altre modalità ?

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio il direttore Befera per l'esposizione chiara e puntuale e per il lavoro che ha impostato.

Faccio una riflessione di carattere generale, perché non desidero entrare nel merito tecnico dei vari apporti: più procediamo innanzi con le audizioni relative al processo di realizzazione del federalismo fiscale e più numerose sorgono in me riserve e preoccupazioni, anche come operatore del settore.

Ricordo che, quando preparavamo l'esame di scienza delle finanze all'università, una delle principali riserve avanzate dagli studiosi, relativamente al passaggio dalla famosa tassa famiglia, imposta locale, alla riforma tributaria del 1973, era rappresentata dall'eccessiva vicinanza del controllore al contribuente che avrebbe determinato un accentramento del sistema, cosa che, a mio giudizio, si ripresenta anche oggi.

Sebbene la mia riflessione di carattere generale riguardi tutto il meccanismo del federalismo fiscale, mi riferisco in particolare a quando lei, dottor Befera, alla fine della sua relazione parla delle complessità connesse all'adeguamento: a pagina 7, si rileva che « tali informazioni potranno essere disponibili anche per le amministrazioni regionali e locali, a supporto della definizione delle politiche tributarie, per orientare la priorità delle proprie attività gestionali ».

Vengo al dunque, ovvero all'attuale situazione degli enti locali, in modo particolare ai comuni: mi riferisco alla carenza di personale, al patto di stabilità – che gli enti locali devono rispettare e che rischia, se non vi si ovvia in qualche modo, di non consentire alle amministrazioni locali di adeguarsi alla complessa struttura che state progettando e al prezioso lavoro che state svolgendo.

Ho grosse riserve dal punto di vista operativo, perché a mio giudizio i tempi saranno eccessivamente lunghi, nonostante si debba dare atto che l'impostazione predisposta dall'Agenzia centrale sia ottima. In merito alla effettiva attuazione del progetto a livello locale, non avete anche voi analoghe riserve e preoccupazioni ?

Chiaramente vi preoccupate più del vostro ruolo e del vostro compito centrale,

tuttavia riscontro enormi difficoltà di applicazione. Il mio comune, ad esempio, ha 13 mila abitanti e 40 dipendenti e non potrà mai realizzare questi obbiettivi con una struttura così ridotta e nel rispetto del patto di stabilità: negli stessi temini, potrei parlare di tantissimi altri comuni e di tantissime altre realtà territoriali.

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io ringrazio il direttore Befera per le informazioni puntuali e precise. Sollevo un problema legato alla prospettiva di entrata a regime di questo sistema. Stiamo ragionando di una situazione complessa e, pur essendo preoccupato per alcuni problemi sollevati dal collega Fogliardi, ho il cuore che batte dalla parte delle autonomie e il federalismo è proprio un progetto di modernizzazione del sistema-Paese che fa perno soprattutto sulla valorizzazione delle vocazioni, delle potenzialità e della ricchezza dei territori e sulla loro responsabilizzazione.

Nell'esposizione che ci è stata fornita oggi, così come abbiamo riscontrato in altre audizioni, mi colpisce una cosa: pur essendoci il disegno di un impianto dotato di tutte le accortezze e le sensibilità per interpretare la novità, non riesco a leggere tra queste righe quello che dovrebbe essere il principio che sostanzia la riforma e che ne è alla base, ovvero il principio della mutualità e della cooperazione.

La cooperazione è dichiarata; tuttavia, una certa frequentazione con il centralismo statale in altri campi mi ha reso prudente sull'idea che qualcuno si accolli oneri maggiori per facilitare qualcun altro. Voglio significare che preferisco gli accordi, le intese e l'assunzione di responsabilità reciproche.

Vorrei sapere, in merito a questa rimodulazione del sistema e a questo aggiornamento, a che punto sono le interlocuzioni e le intese con il sistema delle autonomie che deve essere coprotagonista, rispetto all'idea che prefigura un modello del sistema dell'Agenzia delle entrate articolato regionalmente. Sarà un caso, ma il termine « regioni » non l'ho trovato; può darsi che sia già negli accordi. Lo stesso dicasi per le realtà comunali.

Rispetto alle preoccupazioni del collega Fogliardi, mi interessa anche capire come e in che misura – certo non è compito vostro, ma più della politica e delle diverse istituzioni coinvolte – ci sia il rischio di inadeguatezza di taluni comuni a essere in grado di attrezzarsi come validi interlocutori. Vorrei sapere se qualcuno stia monitorando questa situazione e se siano stati fissati dei passaggi e dei momenti in base ai quali il sistema deve avere raggiunto determinati livelli di potenzialità e di *performance*.

Questi sono gli elementi per il monitoraggio e il sostegno all'implementazione di un processo in cui tutti crediamo e che, pur non essendo l'ultima, è senz'altro una consistente speranza che questo Paese possa realmente modernizzarsi e, magari, anche migliorarsi.

Occorre capire se quello che si mette in cantiere sia in grado di assecondare l'obiettivo, o se non sia una delle tante belle ipotesi di riforma avviata e in merito alla quale, tra dieci anni, avremo invece modo di dire che andava meglio quando andava peggio.

LUCIO D'UBALDO. L'esposizione del dottor Befera è indubbiamente sempre molto interessante e invita a riflessioni molto articolate.

In una precedente audizione in sesta Commissione, avevo già sollevato una questione su un tema apparentemente marginale. La mia osservazione è stata poi inserita in un'interrogazione, alla quale il sottosegretario Molgora ha fornito una risposta che, per la verità, non ha convinto del tutto, almeno per quanto mi riguarda.

Mi riferivo al tema sul rapporto che sussiste, dal punto di vista ordinamentale, quindi come responsabilità conseguenti, tra il ministero che sorge dalle ceneri di tre precedenti ministeri ma che nella sostanza non fa altro che dilatare la funzione e il peso del precedente Ministero del tesoro con l'assorbimento – qualcuno dice con la destrutturazione – del Mini-

stero delle finanze, e le Agenzie che nascono in termini coevi.

La questione è seria perché, in sostanza, non abbiamo più un centro istituzionale con una responsabilità precipua, come era in precedenza con la presenza istituzionale del Ministero delle finanze.

La legge aveva previsto, e prodotto come conseguenza, l'istituzione del Dipartimento delle finanze, ma è sotto gli occhi di tutti che lo stesso oggi soffre di una sorta di « rachitismo ».

Faccio solo un esempio al riguardo: essendo la funzione principale del Dipartimento quella di orientare l'attività legislativa svolgendo una funzione di coordinamento, si produce un effetto sostanziale a causa di un motivo altrettanto sostanziale: abbiamo il Dipartimento e, presso il Ministero dell'economia, alle dirette dipendenze del capo di gabinetto, abbiamo un ufficio legislativo che si occupa della stessa materia, cioè del sistema finanziario, una volta di competenza del Ministero e oggi di competenza del Dipartimento. Abbiamo quindi un Dipartimento sostanzialmente sottomesso a un controllo ancora più ampio, più rigido, più diretto da parte del gabinetto del Ministro.

Porto ripetutamente questo problema all'attenzione del dottor Befera che, ovviamente, non solo è incolpevole ma svolge all'interno di questo ordinamento, con la puntualità e l'efficienza che tutti gli riconosciamo, un mestiere altamente difficile per la grande attenzione da parte della pubblica opinione.

La conseguenza a cui facevo riferimento prima è che le Agenzie, oggi, al di là delle sensibilità dei singoli responsabili, non hanno un chiaro quadro di riferimento istituzionale e non sappiamo esattamente quale collegamento esiste tra di loro, tra l'ente pubblico con carattere strumentale e il centro istituzionale con responsabilità politiche.

Il quadro è molto farraginoso; ad esempio, anche se non abbiamo indagato ancora a sufficienza, non sappiamo di chi sia esattamente la proprietà giuridica delle banche dati, una questione lasciata nell'ombra. Abbiamo un quadro nel quale l'Agenzia ovviamente possiede ciò che deve possedere ma rimanda, in quanto Agenzia, a una ulteriore istanza che ha generato l'Agenzia stessa. In sostanza, il risultato è che non si sa bene come queste banche dati siano collocate dal punto di vista giuridico e a chi debbano far capo come « proprietà »: questo significa che, avendo più banche dati, si ha una parcellizzazione della proprietà e delle responsabilità.

Il caso vuole, tuttavia, che, per una costituzione materiale che si è ingenerata, l'Agenzia delle entrate svolge una funzione di coordinamento di fatto e con un ruolo che, supplendo a questa carenza di quadro generale, assorbe una funzione che altrimenti dovrebbe risalire alla responsabilità – insisto nel dirlo – di un Dipartimento delle finanze.

È chiaro che oggi l'Agenzia delle entrate, per dirla banalmente, fa cassazione, cioè assorbe gran parte dell'attività concernente le circolari esplicative e, in un certo senso, costituisce il centro del sistema, mentre il Dipartimento è ormai ridotto a fare poche cose.

Chiedo a noi tutti e, indirettamente, al dottor Befera, se questa situazione che si è prodotta non per decisione di un Governo, non debba essere ricondotta a una forma più razionale e più responsabile. La mia è un'osservazione che non attiene alle responsabilità di questa attuale maggioranza e di questo attuale Governo, ma un problema che attiene all'ordinamento nel suo complesso.

Mi permetto di fare invece una richiesta più esplicita e quindi più tecnica al dottor Befera. Nell'ultima esposizione ha dedicato uno spazio alla riscossione sulla quale la nostra Commissione ha acquisito una competenza più diretta. Leggo il testo che ci ha distribuito, laddove parla di Equitalia che si accinge a « svolgere servizi applicativi che consentiranno, sulla riscossione, un dialogo diretto con gli enti impositori – mi compiaccio di questa formula perché, noi che siamo figli del barocco e della controriforma, apprezziamo queste finezze di linguaggio – per affidare carichi, inviare provvedimenti e acquisire

riscontri ». Per un profano, come io stesso sono, è una formula un po' complessa.

Immagino che con questa formula sofisticata si voglia dire che Equitalia si pone, nel confronto con gli enti locali in particolare – ovvero la gran parte degli enti impositori –, in veste di possibile soggetto incaricato di svolgere, non solo l'attività del contenzioso per certi aspetti ma, in primo luogo, l'attività di accertamento più che di liquidazione, con tutto quello che a valle significa ovvero invio della cartella esattoriale e via dicendo.

La questione che abbiamo affrontato marginalmente è in apparenza fatta di grovigli tecnici ma, in realtà, invoca una riflessione definitiva nei limiti dell'attività legislativa. Mi riferisco al nodo intricato tra la delicata attività che l'Agenzia delle entrate tende ad acquisire attraverso Equitalia e che implica un passaggio di denaro dal contribuente agli enti impositori, e il fatto che permanga un sistema in cui gli affidamenti a società private fanno sì che, in alcuni casi, come si è verificato recentemente, si manifestino situazioni altamente discutibili e drammatiche per l'occupazione e per altre implicazioni.

Come ultima domanda, che forse è un po' retorica perché conosciamo il suo pensiero, le chiedo se ritiene che la situazione possa rimanere ancora a lungo con questa forma di incertezza.

Ritiene che l'Agenzia, e quindi Equitalia, debbano « guadagnarsi il pane » attraverso un confronto *point to point* con i singoli comuni oppure che sia necessario che il legislatore provveda a riordinare il sistema stabilendo se sia giusto o meno – e io credo che non lo sia – che la gestione della riscossione, intesa come passaggio fisico di denaro, venga sistematicamente e universalmente ricondotta a una funzione pubblica, lasciando eventualmente ai privati la responsabilità di tutti i servizi connessi ? Se il comune o l'ente impositore vogliono un servizio ulteriore, come l'approfondimento, lo studio o l'attivazione delle procedure previe, questo mi pare altamente consigliabile; ma certamente non lo è più quello della gestione fisica del passaggio di denaro dal contribuente alle istituzioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Vorrei fare un'aggiunta a quanto osservato in precedenza, alla luce degli interventi dei colleghi. Stanno entrando in funzione, in questi giorni – da lunedì, in molte città – le direzioni provinciali, che considero come un'ottima iniziativa di riorganizzazione dell'Agenzia.

Anche in relazione a questo processo di riorganizzazione dell'Agenzia, si aggravano ulteriormente le mie riserve sul fatto che, seppure in una logica decennale di realizzazione del federalismo fiscale, si possano porre in essere tali cambiamenti.

Ritengo sia senz'altro importante che l'Agenzia e lo Stato intendano da un lato individuare la direzione provinciale come il luogo dove si procede all'accertamento e alla definizione del tributo e dall'altro creare uffici periferici per l'offerta di servizi al cittadino (come certificati, attribuzione di codice ecc.) tuttavia, a mio giudizio, questa filosofia generale cozza contro la logica del federalismo che invece tenderebbe a riportare sul territorio, a livello di ente locale comunale, il luogo dove discutere, per esempio, di « tassa di famiglia », come avveniva 40 o 50 anni fa.

SETTIMO NIZZI. Mi ricollego all'ultimo passaggio del collega Fogliardi per dire che sono totalmente contrario a quanto detto, perché gli accertamenti, le verifiche e il contenzioso devono avvenire laddove il problema nasce. Più è vicino l'ufficio al cittadino, meglio è. Perché dobbiamo sempre mettere in capo ai cittadini il costo dei trasferimenti per le verifiche ?

Forse il collega abita in una città sede di provincia, ma in Italia non è così per tutti. Chi vive in periferia ha difficoltà a raggiungere l'ufficio provinciale. Se presso l'ufficio provinciale si fanno soltanto le verifiche interne, è un conto; ma se, così come è previsto, ci si deve occupare anche del contraddittorio con il cliente, è meglio che l'ufficio sia più vicino al cliente medesimo. Diversamente, il federalismo non

funziona, continuiamo a fare sempre centralismo, nelle province, nelle regioni e nelle sedi principale della nostra nazione, e questo non va nella giusta direzione: non è più federalismo perché allontaniamo sempre più lo Stato dai cittadini. Dobbiamo fare l'esatto contrario. Il decentramento è una cosa che tutti i nostri concittadini desiderano; diversamente, non avremmo fatto niente e anzi torneremmo indietro.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere qualche altra considerazione. Dagli interventi dei colleghi, ai quali mi associo, emerge con chiarezza la preoccupazione circa l'esistenza di due diverse velocità: l'Agenzia delle entrate e l'Anagrafe tributaria si muovono a una certa velocità, gli enti locali si muovono più lentamente.

Dobbiamo cercare di fare sintesi tra questi due mondi, quindi mi aspetto che l'Agenzia delle entrate – lo farete sicuramente, in futuro – ci aiuti a capire come sensibilizzare il mondo degli enti locali. L'enunciazione di princìpi e le aperture ci sono, ma quando si passa dalle affermazioni generali alla fase concreta e operativa, si incontrano una serie di effettive difficoltà.

Vi esprimo queste riflessioni nella mia veste di responsabile dei tributi locali dell'ANCI: in una logica del tutto collaborativa, vi chiedo di poter acquisire elementi e informazioni su come si debba muovere il mondo degli enti locali in modo da poter interagire con voi molto più celermente, perché altrimenti, come dicevo, si procede a due diverse velocità e non si riesce a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Un'altra questione a cui faceva riferimento il senatore D'Ubaldo nel suo intervento attento e accorto, riguarda il problema della mancanza di una struttura politica analoga a quella che era una volta il Ministero delle finanze. Penso che questo sia anche il frutto del dimagrimento dell'assetto governativo: oggi vediamo che tanti dicasteri hanno difficoltà a operare con il numero di sottosegretari e di ministri a disposizione.

La logica che, a mio modo di vedere, potrebbe essere ottimale è quella di lasciare il Ministero dell'economia e delle finanze così com'è, anche perché oggi la politica economica non si fa in ambito locale ma si muove su scenari internazionali ed europei, quindi è bene che vi sia un unico centro di riferimento che faccia sintesi sia della parte relativa alle entrate sia della parte relativa alle spese.

Sarebbe invece necessario un meccanismo di raccordo e di cerniera politica tra le strutture tecniche (Dipartimento delle finanze e Agenzie) e il Ministro dell'economia e delle finanze che, a causa delle numerose competenze – noi abbiamo un ottimo Ministro –, deve assolvere a tanti compiti e molto impegnativi. Occorrerebbe, pertanto, trovare dei raccordi politici come, ad esempio, un viceministro del tesoro e un viceministro delle finanze che permettano di percepire quel ruolo di « cinghia di trasmissione » politica del meritorio lavoro svolto dalle Agenzie e dai dipartimenti. Se si potesse dilatare la compagine governativa con la nomina di due viceministri, – uno che si occupi di tesoro e uno di finanze, ma con la facoltà di predisporre anche strategie di politica fiscale, da sottoporre ovviamente al Ministro – questa potrebbe essere la svolta.

Penso che a questo si dovrà arrivare nel breve periodo, altrimenti rischiamo di assegnare incarichi e responsabilità sempre maggiori ai Dipartimenti e alle Agenzie che devono invece svolgere attività tecniche e operative e non disegnare strategie politiche.

Do la parola al direttore Befera per la replica.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia*. Già adesso è possibile accedere ai propri dati fiscali tramite il cosiddetto cassetto fiscale, poi avvicinato dall'estratto conto *on-line* predisposto da Equitalia.

Non ho con me i dati relativi alla quantità di accessi, ma sono comunque rilevanti. Trattandosi di dati sottoposti a regime di *privacy*, l'accesso è garantito attraverso un codice, richiesto dal contri-

buente e attribuito dall'Agenzia delle entrate, trasmesso per metà *on-line* e per metà con invio postale a domicilio, per motivi di sicurezza. Identico codice è utilizzabile anche per Equitalia e, come dicevo nella relazione, accettiamo anche la Carta nazionale dei servizi e i codici identificativi dell'INPS. Direi che in questo settore vi è già una stretta cooperazione fra enti, in modo che il contribuente possa consultare i propri dati indipendentemente dal punto di accesso: continueremo a percorrere questa strada, anzi, in un'ottica di federalismo fiscale, come dicevo anche nella relazione, il concetto è proprio quello di dare al cittadino la possibilità di entrare da qualsiasi punto di accesso e navigare sui propri dati indipendentemente dall'ente che li detiene.

Mi riferisco ora alla preoccupazione di ordine generale dell'onorevole Fogliardi intorno a questo viaggio verso il federalismo fiscale che potrebbe arrivare a quegli enti, cioè ai comuni, che tanti anni fa persero la capacità di gestione della fiscalità.

A mia volta svolgo un ragionamento di carattere generale: forse il federalismo fiscale, per quanto riguarda gli enti locali e le regioni, più che concernere la gestione tecnico-operativa che può essere svolta dall'Agenzia delle entrate per conto di ciascuno, deve fornire maggior capacità e autonomia impositiva e di scelta strategica su come gestire entrate, spese e funzioni attribuite; credo che l'articolo 26 della legge delega n. 42 del 2009, quando parla di articolazioni regionali dell'Agenzia delle entrate, vada sostanzialmente in questa direzione.

Questa impostazione è diretta ad assicurare uniformità di comportamento nei confronti dei cittadini, per evitare che, in presenza di forti autonomie gestionali, il cittadino di un comune o di una regione abbia trattamenti e rapporti completamente diversi rispetto ad altre realtà locali, con le inevitabili complicazioni che si verrebbero a creare, specialmente quando vi sono società presenti su più parti del territorio. Mi spiego meglio: se il modulo per chiedere un'autorizzazione fiscale o per denunciare un dato fiscale è diverso da regione a regione, una società « multimpianti » deve sostenere costi esorbitanti, mentre il federalismo funzionerà se riusciremo invece a ridurli.

Credo quindi che sia opportuno avere una forte autonomia di potere impositivo, ma accompagnata da una gestione tecnico-operativa affidata a una articolazione regionale dell'Agenzia delle entrate magari anche controllata, vigilata e indirizzata dall'ente locale stesso.

Ricordo che la gestione del modello F24 di riscossione delle imposte, a cui partecipano tutti gli enti italiani – forse è stata la prima forma di federalismo, perché sono coinvolte le regioni, i comuni, addirittura le camere di commercio e altri enti locali – prevede una struttura di vigilanza e controllo formata da tutti gli enti che partecipano all'attività di riscossione e che vigilano e indirizzano l'attività dell'Agenzia delle entrate sulla riscossione mediante questo modello.

Ricordo inoltre che, recentemente, con una modifica dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, per quanto riguarda l'attività di accertamento delle imposte sul territorio, è stato stabilito che sarà concluso un accordo strategico fra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti delle province di Trento e di Bolzano, che poi si tradurrà in un accordo operativo tra Agenzia delle entrate e uffici operativi delle due province. Questo significa che la possibilità di indirizzo viene attribuita localmente (ho citato il caso di province a statuto speciale, una situazione che va oltre il federalismo), ma la gestione rimane all'Agenzia delle entrate, che però segue gli indirizzi operativi forniti dal Ministro e dal presidente della regione. In questa ottica, secondo me, il federalismo può svolgere una notevole funzione. Potrebbe invece avere ripercussioni negative se l'autonomia operativa fosse esagerata, perché questo comporterebbe costi notevolissimi, probabili difficoltà, almeno inizialmente, perché attualmente non esiste la funzione fiscale negli enti locali, e un eccessivo frazionamento (ricordiamoci che

siamo un Paese di 8.200 comuni, la maggior parte dei quali sotto i 1.000 abitanti).

In quest'ottica di rapporto di collaborazione tra Agenzia delle entrate, direzioni regionali ed enti locali credo invece che il federalismo possa portare dei vantaggi notevoli.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'Agenzia, vorrei precisare che avevamo una struttura di oltre 400 uffici che gravitavano in aree comunali, completamente autonomi sia nell'attività di servizi ai contribuenti sia nelle attività di accertamento, svolte in piena autonomia. Ogni ufficio locale rispondeva direttamente alla direzione regionale: per esempio in Lombardia il direttore regionale aveva 65 riporti, ovvero 65 uffici che operavano in completa autonomia. Vi assicuro che è difficilissimo gestire 65 riporti. Porto anche l'esempio dell'ufficio di Caprino Veronese che, con 10-12 persone, doveva gestire a livello di servizi e di accertamento un'area territoriale a forte concentrazione di aziende turistiche di fatto, non operavano. C'è poi un altro problema: non è, o può non essere positivo che vi siano piccoli uffici con verificatori che vivono nel territorio di loro competenza.

Abbiamo dunque stabilito di ridurre i riporti verso la direzione regionale creando delle direzioni provinciali, in modo che la direzione regionale possa avere il controllo reale della situazione, e di togliere agli uffici i grandissimi contribuenti: Caprino Veronese non avrà mai più a che fare con un grande contribuente, perché lo attribuiamo alla direzione provinciale; è la direzione provinciale che può controllare, ad esempio, la FIAT, il piccolo ufficio non può certo controllare la sede legale di una grande *holding*. Alla direzione provinciale demandiamo soltanto l'attività di controllo più significativa, mentre i controlli di massa rimangono di competenza dell'ufficio locale. Il rapporto con il cittadino non viene assolutamente modificato: se c'è un'attività di accertamento particolarmente complessa, pur sempre molto limitata rispetto alla massa dei controlli o dei servizi, viene fatta dalla direzione provinciale. Il rapporto fra coloro che si recano all'ufficio locale e coloro che devono recarsi alla direzione provinciale è di 1 a 1.000 – di norma poi chi ci va è il commercialista.

Tra l'altro, non abbiamo nemmeno previsto che tutti coloro che devono lavorare in direzione provinciale cambino sede: soltanto il personale di *staff* e il direttore provinciale e alcune attività di contenzioso vengono accentrati a livello provinciale; i verificatori rimangono comunque fisicamente sul territorio sebbene coordinati dal direttore provinciale, non lavorano più da soli; tutto ciò secondo la logica che il verificatore di Caprino Veronese non faccia più verifiche in quel comune ma in un altro, in modo da evitare quegli inconvenienti cui accennavo prima.

Per quanto riguarda la cooperazione, senatore Barbolini, stiamo operando nell'ambito della Commissione paritetica del federalismo fiscale, dove vige tra tutti i partecipanti (regioni, enti locali, strutture centrali) effettiva parità e stretta cooperazione. Noi non la vediamo come una cooperazione del tipo « ci penso io, facciamo un accordo » ma come una vera e propria cooperazione fra tutti gli enti, e così sembra che si stia effettivamente procedendo.

Nella mia relazione – e, comunque, l'abbiamo detto in tutte le sedi – consideriamo paritetico il rapporto con gli enti locali. Ribadisco che la cosa importante è che la gestione tecnico-operativa sia accentrata, anche per evitare disagi e costi ai cittadini.

Gli indirizzi saranno quelli dati dagli enti locali per quanto riguarda le imposte e i tributi loro attribuiti.

Il rapporto generale tra Ministero e Agenzia è un problema chiaramente politico sul quale, essendo io tra l'altro parte in causa, posso soltanto fare alcune brevi considerazioni.

L'Agenzia delle entrate ha una struttura puramente operativa: svolgiamo attività sul campo, di accertamento, di servizio ai contribuenti, di riscossione attraverso Equitalia. A tale scopo utilizziamo le basi dati presenti nell'Anagrafe tributaria;

non sta a me stabilire chi è proprietario di questi dati, ma ovviamente abbiamo il diritto di utilizzarle indirizzando ai nostri uffici istruzioni operative – le circolari – che l'Agenzia delle entrate dovrà sempre dare ai propri uffici. Il fatto che poi costituiscano prassi, è un evento indiretto, ma non sarà mai possibile che l'ente vigilante o il Ministero, che per noi è anche in parte vigilante, emani direttive ai nostri uffici.

Vorrei ricordare che gli enti previdenziali a livello nazionale emanano circolari operative ai loro uffici, e la struttura di gestione della banca dati e di sviluppo *software* dell'INPS e dell'INAIL non è presso il Ministero del lavoro ma è addirittura all'interno dell'ente. In questa logica, siamo soltanto utilizzatori dell'anagrafe, ma c'è chi è utilizzatore e proprietario.

Per quanto riguarda il problema della riscossione, preciserei che quando abbiamo scritto che Equitalia sta creando dei sistemi applicativi per l'affidamento di carichi per inviare provvedimenti e acquisire riscontri significa, in termini meno tecnici, il trasferimento della partita da riscuotere dall'ente impositore ad Equitalia; tecnicamente si chiama carico di ruolo, quindi è sempre nell'ambito della riscossione. « Inviare provvedimenti » significa che l'ente spesso deve fare un'attività di correzione o di sgravio del ruolo, quindi invia i provvedimenti. Attualmente, molti comuni inviano a mano un pezzetto di carta, il che crea tutta una serie di disguidi con i contribuenti perché arriva tardi, si perde ed Equitalia continua a riscuotere somme non dovute. « Acquisire riscontri » è la stessa logica, cioè avere il ritorno verso l'ente.

Per rispondere anche al presidente, abbiamo già uno scambio di informazioni, sia con l'Agenzia delle entrate sia con Equitalia, attraverso sistemi telematici. Per quanto riguarda, ad esempio, la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, in applicazione della norma del 2005 che dà ai comuni un ritorno del 30 per cento del riscosso, tutta la procedura è telematica, su un sistema che si chiama SIATEL. Lo stesso vale per Equitalia, che ha messo a disposizione, per quei comuni che da mercato hanno convenzione con Equitalia per la riscossione delle imposte, un sistema di scambio telematico delle informazioni.

Il problema dei comuni è molto più serio, ovviamente, perché non tutti sono attrezzati per svolgere questa attività in via telematica né hanno le capacità professionali per trasmettere le informazioni, per gestirle, per riportarle nel loro bilancio. La strada della telematizzazione, tuttavia, secondo me è aperta, ci vorrà solo un po' più di tempo per risolvere queste difficoltà.

Per quanto riguarda il problema sul chi operi la riscossione delle imposte degli enti locali in Italia, mi rimetto all'autorità politica.

Il problema delle diverse velocità fra enti locali esiste. Nel 1973, la fiscalità comunale fu abolita. Credo che anche il presidente, nella funzione che svolge presso il comune di Roma, si sia reso conto di quanto sia complesso riattribuirla ai comuni. In un comune grande è molto complesso, ma lo è altrettanto in un comune molto piccolo, perché mancano la cultura e la sensibilità di base. È un problema che secondo me si risolve se continuiamo con la logica di attribuire il potere impositivo agli enti locali e l'attività gestionale a una struttura dedicata.

Credo di aver risposto a tutto.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il direttore Befera e i dirigenti dell'Agenzia delle entrate, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,50.

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

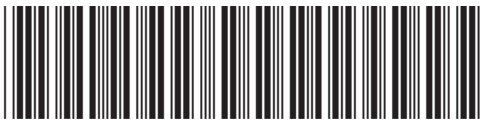
DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 15 luglio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0009100