

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

73.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 SETTEMBRE 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIACOMO ANTONIO PORTAS**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini:	
Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3	Portas Giacomo Antonio, <i>Presidente</i>	3, 8, 9, 11, 12, 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'EVASIONE FISCALE		Bignami Laura (Misto – Movimento X) ..	11
		Petrini Paolo (PD)	9
		Ruffini Ernesto Maria, <i>direttore dell'Agenzia delle Entrate</i>	3, 9, 11, 12
		Ruocco Carla (M5S)	12
		Zanetti Enrico (SC-ALA CLP-MAIE)	9, 12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO ANTONIO PORTAS

La seduta comincia alle 8.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono presenti, inoltre, il direttore centrale *ad interim* dell'accertamento Aldo Polito, il direttore centrale tecnologie e innovazione Giuseppe Buono, il direttore centrale gestione tributi Paolo Salvini, il portavoce Giovanni Bartoloni e il capo ufficio comunicazione Sergio Mazzei, che ringrazio per la loro presenza.

L'audizione si inquadra nell'ambito dell'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 ».

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, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*. Grazie, presidente e onorevoli commissari. Ringrazio la Commissione parlamentare che, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria, mi offre l'opportunità di descrivere lo stato dell'arte su alcuni temi e di affrontare anche quelli degli ultimi giorni.

In particolare, mi soffermerò su alcune tematiche che mi sono state sottoposte: la messa in rete ai fini dell'acquisizione di informazioni per finalità fiscali di distributori automatici di generi alimentari; il Modello 730 precompilato con tipologie di dati inseriti in una dichiarazione relativa ai redditi per l'anno 2016 e l'andamento dei flussi informativi con i contribuenti e con i soggetti tenuti a trasmettere i dati all'Agenzia delle Entrate; la fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione e le eventuali criticità ancora persistenti; le misure per il recupero dell'evasione fiscale previste dal decreto-legge n. 193 del 2016.

Per quanto riguarda il progetto per la messa in rete dell'acquisizione di informazioni per finalità fiscali di distributori automatici, la memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri percepiti mediante distributori automatici, è una delle disposizioni utili a favorire la *tax compliance*, a seguito di un provvedimento normativo del 2015. L'acquisizione periodica dei corrispettivi affianca, alla tradizionale attività di accertamento successivo al momento dichiarativo, un'azione di confronto pre-dichiarativo.

tivo improntato alla trasparenza e al dialogo con i contribuenti.

L'Agenzia ha emanato gli atti regolamentari e di prassi, con cui si è garantito un graduale avvio dell'obbligo, con un adeguamento progressivo degli apparecchi, al fine di rendere economicamente sostenibili gli investimenti a breve periodo per i gestori. L'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica è previsto dal 1° aprile dell'anno scorso per i contribuenti che utilizzano i modelli di distributori automatici di più recente produzione. Per dare un'idea della portata del lavoro che si sta effettuando, si consideri che, alla data del 1° settembre scorso, i numeri rilevati a sistema individuano 4.733 gestori accreditati, oltre 682 mila apparecchi censiti e quasi 12 milioni di comunicazioni trasmesse.

Entrando nel merito dell'attività svolta, l'Agenzia ha innanzitutto fornito una definizione ufficiale tecnico-giuridica di distributore automatico. Sul piano più strettamente tecnico, è stata definita una soluzione transitoria di minimo impatto in termini di adeguamento degli apparati *hardware* e *software* che compongono tutti i distributori presenti sul mercato italiano. La soluzione fa perno principalmente su due elementi. Il primo di tali elementi è il censimento e la geo-localizzazione dei distributori presenti sul territorio nazionale. Effettuato dai gestori proprietari degli apparecchi, tale processo si conclude con il rilascio da parte dell'Agenzia di un QR Code da applicare sull'apparecchio, grazie al quale chiunque – cliente, consumatore o amministrazione finanziaria – può sapere che tale apparecchio è registrato nell'anagrafe tributaria. Il secondo elemento è il *device* mobile, cioè lo strumento che contestualmente alla rilevazione dei dati registrati al distributore da parte di operatori, predispone un *file XML* contenente i corrispettivi, lo sigilla elettronicamente e lo trasmette telematicamente ai *server* dell'Agenzia. La soluzione tecnica transitoria può essere superata da una soluzione a regime, da definirsi sempre mediante provvedimento dell'Agenzia delle Entrate volto a standardizzare le caratteristiche *hardware*

di tutti i distributori, soprattutto sul fronte della memorizzazione dei dati in fase di incasso.

Da luglio 2016, una serie di servizi *on line* gratuiti è stata predisposta e messa a disposizione delle aziende nell'area del sito dell'Agenzia delle Entrate. Tali servizi sono in grado di interfacciarsi con i sistemi gestionali delle stesse. Grazie a essi, le aziende interessate si accreditano nel sistema dell'Agenzia, censiscono le macchine, comunicando una serie di attributi, e trasmettono i dati mediante *file XML*.

È ancora presto per poter valutare se e in che misura il nuovo processo abbia influenzato in termini dichiarativi, in particolare ai fini IVA, la *compliance* dei gestori di distributori automatici. Siamo fiduciosi, tuttavia, che esso potrà avere un impatto rilevante, riducendo le situazioni di occultamento dei corrispettivi. È altresì importante ricordare che la misura avrà riflessi non solo nei confronti degli operatori che dichiarano di appartenere allo specifico settore economico del commercio al dettaglio tramite distributori automatici, ma coinvolgerà anche numerosissimi altri contribuenti che operano nelle più svariate attività del commercio e dei servizi rivolti al consumatore finale. Con l'occasione, ricordo che i commercianti al dettaglio e le altre categorie di contribuenti IVA che possono emettere, in luogo della fattura, scontrini o ricevute fiscali hanno la possibilità di digitalizzare questo processo, scegliendo di memorizzare elettronicamente e trasmettere telematicamente all'Agenzia delle Entrate i dati dei corrispettivi giornalmente prodotti. Questa scelta consente di non tenere più il registro dei corrispettivi, visto che i dati vengono acquisiti e conservati direttamente dall'Agenzia delle Entrate, e di non emettere al cliente lo scontrino o la ricevuta fiscale, ma solo di rilasciare un documento con valenza « commerciale », ai fini della garanzia del prodotto venduto o del servizio fornito.

Passo ora agli argomenti più rilevanti, di cui uno riguarda il Modello 730 precompilato. Il progetto della dichiarazione precompilata deve essere valutato in un arco temporale pluriennale che ne consenta un

graduale completamento da parte dell'Agenzia e un'evoluzione culturale e comportamentale dei contribuenti improntata al colloquio diretto con il fisco.

A oggi, registriamo un incremento costante negli anni delle dichiarazioni trasmesse direttamente dal cittadino senza l'intervento di intermediari e all'arricchimento nel tempo della dichiarazione precompilata con l'inserimento di un numero sempre più elevato di oneri detraibili e deducibili. Con specifico riferimento al Modello 730/2017, relativo ai redditi del 2016, risultano pervenuti all'anagrafe tributaria circa 2,3 milioni di dichiarazioni trasmesse direttamente dal contribuente mediante l'applicazione *web* e 17,9 milioni di dichiarazioni inviate tramite intermediari. È aumentato anche il livello di soddisfazione dei contribuenti, segnalato dal tasso di accettazione « *no touch* » della precompilata stimabile, con riferimento all'ultima dichiarazione, in misura superiore al 15 per cento. Contiamo, già nel 2018, su un ulteriore aumento grazie alla maggiore completezza dei dati relativi agli oneri e a un più attento monitoraggio della qualità delle banche dati.

Le principali cause di variazione dei dati proposti con la dichiarazione precompilata sono imputabili a errori commessi, nella trasmissione dei dati all'Agenzia, alla non disponibilità di informazioni puntuali su tutti i requisiti soggettivi che danno diritto alla detrazione e all'imputazione del reddito da terreni e fabbricati. A quest'ultimo riguardo, nonostante la costante evoluzione delle banche dati catastali, alcune informazioni sui trasferimenti passati non risultano sempre correttamente registrate. La numerosità dei soggetti coinvolti e la molteplicità della tipologia degli oneri e dei requisiti soggettivi degli stessi sono altri elementi di complessità del progetto.

Le esperienze di altri Paesi europei con un sistema tributario più semplice del nostro evidenziano la necessità di predisporre procedure informatiche che consentano una partecipazione attiva dei contribuenti nel fornire o modificare le informazioni elementari, senza necessità di conoscere nel

dettaglio le regole fiscali che devono essere applicate dall'Agenzia.

L'introduzione della dichiarazione precompilata ha determinato benefici diretti per i contribuenti, ma anche indiretti: la semplificazione del Modello 770, grazie alla trasmissione telematica della certificazione Unica; la predisposizione più strutturata delle lettere di *compliance*, per la regolarizzazione in tempi brevi in caso di omessa dichiarazione e, più in generale, per la correzione di errori e omissioni finora all'origine di accertamenti; la disponibilità per i cittadini delle informazioni di dettaglio sulle spese sanitarie sostenute e, più in generale, la migliore conoscenza degli oneri detraibili e deducibili con riferimento a spese di cui prima il contribuente ignorava la portata. L'Agenzia è impegnata ad ampliare i dati disponibili per arrivare alla completezza di tutte le informazioni relative agli oneri. Al riguardo, si evidenzia che nella dichiarazione precompilata 2017 sono stati inseriti, oltre alle informazioni già presenti negli anni precedenti, anche i dati relativi alle spese sanitarie per l'acquisto di tutti i farmaci presso farmacie, parafarmacie e *corner* della grande distribuzione e per le prestazioni di ottici, psicologi, infermieri, ostetriche, tecnici sanitari di radiologia medica e strutture autorizzate a fornire servizi sanitari ma non accreditate, nonché i dati relativi alle spese veterinarie e alle spese per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni dei condomini.

In materia di dichiarazioni, la progressiva acquisizione di dati analitici da parte dell'Agenzia e l'evoluzione tecnologica consentono di intraprendere un percorso di progressiva dematerializzazione dei modelli di dichiarazione, eliminando in tal modo le complicazioni legate alla compilazione degli stessi.

L'obiettivo è un sistema dove il contribuente — persona fisica o impresa — colloqui attraverso il *web* con il fisco, per verificare ed eventualmente integrare o modificare in modo semplice le informazioni elementari e utili ai fini dichiarativi. Una volta completata questa fase di verifica dei

dati elementari, dovrà essere il fisco a compilare la dichiarazione, senza necessità che sia il contribuente a dover applicare la regola fiscale e a dover individuare il campo della dichiarazione dove inserire il dato.

La fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione rappresenta un processo stabile e maturo. I numeri che registriamo in quanto gestori del sistema di interscambio mostrano un quadro decisamente positivo: da giugno 2014 (data di avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica) al 31 agosto 2017, il sistema ha ricevuto e gestito 75 milioni di *file* fattura, di cui circa 70 milioni sono stati consegnati alle pubbliche amministrazioni destinatarie. Nel corso del 2017, sono stati gestiti mediamente 2,5 milioni di *file* fattura al mese. Il tasso di scarto dei *file* fattura si è progressivamente ridotto da oltre il 18 per cento del 2014 al 4,16 per cento del mese di agosto 2017. Negli oltre tre anni di esercizio, il sistema non ha registrato una diminuzione del livello qualitativo del servizio erogato: a fronte di ciascun *file* inviato, il trasmittente riceve una comunicazione dopo un tempo medio inferiore alle tre ore. Le fatture sono state emesse da 988 mila fornitori e sono state consegnate nel rispetto dei livelli di servizi a oltre 63 mila uffici virtuali di circa 23 mila amministrazioni pubbliche. Tali valori tendono costantemente ad aumentare nel tempo.

Nell'ultimo periodo, sono state introdotte due importanti innovazioni. Da dicembre 2016, sono stati eseguiti nuovi e più stringenti controlli formali, per elevare la qualità dei dati delle fatture e quindi l'efficienza dell'intero sistema. Da gennaio 2017, è consentito utilizzare il sistema di interscambio per inviare le fatture elettroniche nell'ambito dei rapporti fra privati. Le due innovazioni sono avvenute senza rilevanti impatti sulle pubbliche amministrazioni e sui loro fornitori. Le imprese italiane che utilizzano la fatturazione elettronica sono oggi il 30 per cento. Si tratta di una percentuale di molto superiore alla media dell'Unione europea, che è pari al 18 per cento, quindi, anche grazie alla fatturazione elettronica, l'Italia sta colmando il

divario con l'Unione europea per quanto riguarda la digitalizzazione delle imprese.

Insieme all'Agenzia per l'Italia Digitale e a Sogei, l'Agenzia delle Entrate sta partecipando a un progetto promosso e sovvenzionato dalla Commissione europea per lo studio dell'evoluzione del sistema di interscambio, finalizzato all'apertura della fatturazione elettronica anche nell'ambito europeo, in linea con la Direttiva 2014/55/UE, secondo gli standard previsti a livello comunitario. In particolare, il progetto persegue l'obiettivo di minimizzare gli impatti sulle imprese e sulle amministrazioni, salvaguardando gli investimenti già fatti sui processi e sui sistemi informatici a supporto, in attesa dell'adeguamento agli standard europei. È stata individuata una soluzione che prevede un'evoluzione del sistema di interscambio mediante l'introduzione delle seguenti innovazioni: possibilità per i fornitori europei di inviare le fatture non solo nel formato nazionale (FatturaPA), ma anche secondo altri due formati standard internazionali; la trasmissione delle fatture potrà essere effettuata dal fornitore collegandosi ai nodi di interscambio della rete, cui potrà essere connesso anche il sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle Entrate; le pubbliche amministrazioni potranno configurare le proprie preferenze di ricezione delle fatture elettroniche in termini di canali di trasmissione e di formato. Ovviamente, il formato nazionale FatturaPA potrà essere, in prima battuta, il formato configurato come preferito. Con l'apertura della fatturazione elettronica nazionale verso gli standard europei, i fornitori italiani ed europei e le pubbliche amministrazioni potranno, dopo i necessari adeguamenti normativi e tecnologici, trasmettere e ricevere le fatture elettroniche nel formato e attraverso i canali da questi prescelti. Le pubbliche amministrazioni potranno, pertanto, adempiere all'obbligo di accettare fatture elettroniche in formato europeo, utilizzando, nel breve periodo, la soluzione appena descritta e, nel lungo periodo, programmando il passaggio graduale ai nuovi standard.

Riguardo alla fatturazione elettronica tra privati, i contribuenti che svolgono at-

tività di impresa o professionale predispongono le fatture o su carta o su *personal computer* — sono ormai pochi quelli che usano la carta — e poi le consegnano ai clienti a mano o per posta e, sempre più spesso, *via mail*. Successivamente i contribuenti o i loro consulenti registrano ormai esclusivamente mediante *software* gestionali i dati fiscalmente rilevanti presenti nelle fatture emesse e ricevute, per consentire al contribuente o al suo consulente di calcolare e liquidare l'imposta periodicamente — a cadenza mensile o trimestrale — e di presentare la dichiarazione IVA annuale. È chiaro che già oggi, se la fattura è predisposta sul *personal computer* e scambiata via *e-mail*, non occorre di regola digitare una seconda volta i dati per registrare la fattura e liquidare l'IVA. Conseguentemente, se il contribuente redigesse tutte le fatture con il *personal computer* e parimenti ricevesse tutte le fatture dai suoi fornitori via *e-mail*, utilizzando uno standard, cioè un formato del *file* che rappresenta la fattura, si potrebbe saltare il passaggio della registrazione manuale dei dati contenuti in quei documenti, evitando errori, risparmiando denaro e tempo e riducendo il consumo della carta.

Quanto appena descritto è appunto il processo di fatturazione elettronica. Definito uno standard per generare tutte le fatture e reso disponibile un canale di trasmissione che faccia arrivare automaticamente i *file* delle fatture, non solo ai clienti, ma anche all'Agenzia delle Entrate, quest'ultima potrebbe essere messa in condizione di supportare anche i piccoli contribuenti IVA negli adempimenti da effettuare. In particolare, nella fase di liquidazione e dichiarazione dell'IVA, si potrebbero superare i formalismi della registrazione e conservazione dei documenti, in quanto potrebbero essere fatte dall'Agenzia stessa per conto dei contribuenti. Lo sforzo da sostenere per conseguire questi risultati consiste nel fatto che i contribuenti IVA si adattino a usare regole tecniche uniche e standardizzate nella fase di generazione e trasmissione delle fatture. Gli strumenti tecnici per gestire questo processo esistono già perché, come antici-

pato, l'Agenzia ha reso disponibile gratuitamente, da gennaio 2017, il sistema di interscambio per tutti i contribuenti IVA che intendono veicolare le fatture elettroniche anche con i privati, sia operatori economici titolari di partita IVA sia consumatori finali. Coloro che utilizzano questi strumenti, oltre a beneficiare dei vantaggi del processo di fatturazione elettronica descritti in precedenza, non sono tenuti a effettuare la cosiddetta « comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute », adempimento fiscale introdotto dal 2017 e regolamentato con provvedimenti del 28 ottobre 2016 e del 27 marzo 2017 dall'Agenzia delle Entrate.

Da gennaio a fine agosto 2017, il sistema di interscambio ha consegnato a soggetti, cessionari privati, circa 72 mila fatture elettroniche: un volume contenuto rispetto ai volumi complessivi delle fatture tra privati a livello nazionale, che dimostra la praticabilità della soluzione. Per incentivare i contribuenti IVA ad adottare la fatturazione elettronica, il decreto legislativo n. 127 del 2015, oltre alla messa a disposizione di un sistema di interscambio per la veicolazione delle fatture elettroniche anche tra privati, ha previsto la realizzazione del servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche accessibili dal sito dell'Agenzia delle Entrate, previa identificazione mediante le credenziali dell'Agenzia, con SPID o con Carta Nazionale dei Servizi. Questo servizio è utilizzabile anche per le fatture verso le pubbliche amministrazioni, per le quali il servizio è già integrato con il sistema di interscambio. A poco più di un anno dall'avvio, il servizio è stato utilizzato da più di 105 mila utenti, i quali hanno generato quasi un milione di fatture. Tra questi, quasi 24 mila contribuenti hanno sottoscritto l'accordo di servizio per affidare gratuitamente all'Agenzia la conservazione delle proprie fatture elettroniche. A oggi, sono circa 120 mila le fatture elettroniche conservate.

Passando agli effetti del decreto-legge n. 193 del 2016 circa le misure di recupero dell'evasione, quindi all'attuazione di queste norme, si deve sottolineare che la tra-

smissione periodica delle informazioni da parte dei contribuenti IVA e la loro elaborazione da parte dell’Agenzia, nonché la restituzione degli esiti ai medesimi contribuenti, sono essenziali per raggiungere i due scopi e fornire un adeguato supporto ai cittadini, nella fase precedente alla presentazione della dichiarazione, quindi promuovere l’emersione spontanea di basi imponibili per ridurre il VAT *gap* in Italia. La trasmissione dei dati delle fatture emesse e di quelle ricevute è accompagnata dall’obbligo di comunicazione trimestrale dei dati riepilogativi per le liquidazioni IVA. I dati ricevuti dall’Agenzia saranno elaborati e messi a disposizione del contribuente nell’area dedicata del portale realizzato e gestito da Sogei, in modo da consentire di valutare autonomamente eventuali discrepanze o incoerenze tra i dati comunicati e quelli trasmessi dai propri clienti e fornitori, nonché tra l’ammontare IVA esigibile e detraibile che emerge dai dati in fattura e quello che il contribuente stesso ha comunicato. Le situazioni di evidente anomalia saranno analizzate dall’Agenzia, che valuterà l’invio immediato di comunicazioni di *alert*, con cui segnalare le stesse al contribuente, allo scopo di coadiuvarlo sempre più fattivamente negli adempimenti dichiarativi e consentirgli di relazionarsi, sia in via telematica che direttamente con gli uffici dell’Agenzia, per chiarire l’anomalia o correggere il suo comportamento mediante ravvedimento, ancor prima della presentazione della dichiarazione IVA. I canali di contatto con il contribuente sono la PEC, il servizio di avvisi inviati a cellulari e/o *via mail*, l’area di invio consultazione dei documenti nel portale e il cassetto fiscale. L’accesso all’area *web* dove sono utilizzabili i servizi *on line* avviene inserendo credenziali precedentemente ottenute dal contribuente per se stesso o dai soggetti censiti dall’Agenzia, quali intermediari qualificati.

Lo scorso 20 settembre, a seguito di alcune segnalazioni ricevute circa la possibilità di visualizzare, da parte degli utenti qualificati, alcuni dati delle ricevute e delle fatture da soggetti diversi dai propri clienti, l’Agenzia ha avviato le attività di analisi del fenomeno segnalato, richiedendo a Sogei di

verificare tale circostanza e replicando in laboratorio quei casi di utilizzo dei servizi che effettivamente permettessero di confermare o meno quanto segnalato. Avendo ricevuto le prime conferme da Sogei, è stato chiesto, nella giornata di giovedì 21 settembre, di inibire con immediatezza i servizi *on line* interessati dalle anomalie, attività completata nella prima mattinata di venerdì 22 settembre. Successivamente, a valle di ulteriori verifiche da parte di Sogei, è stata richiesta, da parte dell’Agenzia delle Entrate, l’interruzione del servizio a partire dalla serata del medesimo venerdì. La Sogei ha pertanto interrotto per tre giorni l’operatività dell’area *web*, ripristinando poi il servizio ieri mattina e confermando all’Agenzia che, a valle degli interventi e *test* eseguiti, nessun utente può più visualizzare i dati di soggetti dai quali non è stato espressamente delegato al sistema.

Nel periodo di interruzione del funzionamento del portale, tutti gli altri canali di trasmissione utilizzati mediante *software* gestionali che trasmettono il maggior numero di dati sono rimasti attivi e regolarmente funzionanti. Consapevole delle difficoltà insorte e dei disagi per gli utenti che stavano utilizzando i servizi *online* in argomento, l’Agenzia delle Entrate ha emanato un comunicato stampa nella giornata del 25 settembre scorso, informando che, a causa del blocco del sistema richiesto a Sogei dall’Agenzia delle Entrate, il termine di scadenza dell’adempimento è slittato al 5 ottobre e rassicurando sulla non applicazione delle sanzioni per meri errori materiali o nel caso in cui l’adempimento sia stato effettuato dopo il 5 ottobre, ma entro i quindici giorni dall’originale scadenza. L’Agenzia ha chiesto a Sogei le necessarie informazioni, al fine di poter valutare compiutamente quanto avvenuto e verificarne lo stato.

PRESIDENTE. Grazie, direttore. Intanto, le vorrei augurare buon lavoro per il nuovo incarico di direttore dell’Agenzia delle Entrate e forse — non l’abbiamo ancora capito — delle Riscossioni.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*. Mi occupo anche di quello. All'Agenzia delle Entrate, da direttore.

PRESIDENTE. La ringrazio anche per il fatto che affronteremo un altro tipo di problema, oltre alle domande della convocazione all'audizione, dal momento che non era successo ancora questo sgradevole fatto. Lo dico alla Commissione, anche perché siamo abituati a non nasconderci nulla. Ci siamo sentiti in questi giorni, anche di sabato e domenica, per il fatto grave che è successo nel sito della Sogei e dell'Agenzia delle Entrate. Faremo, come al solito, alcune domande per verificare se questo tipo di problema è un fatto casuale e che cosa si può fare perché tale problema non si ripeta più.

Prego, onorevole Petrini.

PAOLO PETRINI. Buongiorno, direttore. Buongiorno a tutti. Come ci ricordava il presidente, quello che è accaduto in questi giorni è un fatto davvero grave, soprattutto per chi, come me e come altri, aveva spinto molto su un'anticipazione di un succedaneo della fatturazione obbligatoria per tutti, cioè l'invio dei dati sensibili ai fini IVA, per rimetterci in linea con i Paesi OCSE e per fare un'efficace lotta all'evasione fiscale, ma anche per mandare avanti una modernizzazione della macchina fiscale che poteva e doveva contraddistinguerci, anche alla luce del lavoro fatto nel periodo precedente, un lavoro positivo da parte delle agenzie fiscali che doveva trovare in qualche modo un compimento. Questa questione mina la fiducia dei contribuenti e degli operatori in maniera molto forte e sarà comunque faticoso risalire questa china. Bisogna ristabilire una relazione molto fertile con loro per poter ripristinare la fiducia che serve per rimettere in carreggiata questa macchina così complessa.

Il decreto-legge n. 193 del 2016, da questo punto di vista, aveva costituito una positiva rivoluzione per aprire, appunto, un periodo nuovo. Il problema è risolto? Probabilmente, sotto il profilo tecnico, il problema si ritiene risolto. Sotto il profilo

politico, dal nostro punto di vista, adesso c'è un problema con cui dovremmo misurarci, in relazione anche a una rivisitazione del funzionamento delle agenzie fiscali, della loro autonomia e della loro organizzazione. Non è appropriato e opportuno, ma forse anche utile, rivedere il sistema nel suo complesso, anche in relazione alle attività strumentali portate avanti da Sogei, anche per una questione preziosa, ossia il buon funzionamento della macchina fiscale e soprattutto il funzionamento dei rapporti con i cittadini e con gli operatori? Questa è una questione di cui ci siamo occupati sin dall'inizio in questa Commissione. Forse non sono mai state fatte riflessioni conclusive su come doveva attestarsi l'organizzazione di una funzione preziosa come quella svolta da Sogei e forse è arrivato il momento, anche in relazione a quello che voglio chiamare incidente, di farlo.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Zanetti.

ENRICO ZANETTI. Ringrazio il direttore Ruffini per la relazione. Prima ancora di entrare nel merito dei problemi che hanno determinato un particolare interesse in quest'audizione, mi sembra corretto riconoscere all'Agenzia delle Entrate il buon lavoro fatto su altri fronti. Mi riferisco, per esempio, a quanto fatto per il 730 precompilato, processo che l'Agenzia delle Entrate non aveva certo stimolato, ma che si è trovata a gestire sulla base di un *input* politico e che chiaramente necessita, come veniva ricordato, inevitabilmente di una serie di anni per andare pienamente a regime. Mi sembra che, in quel caso, i passi avanti siano costanti e significativi.

Al contrario, quando parliamo del cosiddetto «spesometro», ossia dell'adempimento sul quale si è scatenato il problema di questi giorni, l'approccio non può che essere diverso, anche nel valutare l'operato dell'Agenzia. Lo dico per il semplice fatto che, relativamente a esso, non siamo in presenza di un'innovazione che l'Agenzia gestisce su *input* della politica, ma in presenza di un adempimento che — parliamoci molto chiaramente — l'Agenzia stessa ha ritenuto fondamentale per la lotta all'eva-

sione e che, con relazioni tecniche molto importanti che parlavano di possibilità di recuperi nell'ordine di miliardi e non di centinaia di milioni, ha reso, di fatto, ineludibile nella sua introduzione, anche per coloro i quali, all'interno del Governo dell'epoca o comunque del Parlamento, l'introduzione di un nuovo adempimento non costituiva esattamente una linea d'azione apprezzabile. È chiaro che, se viene detto che un nuovo adempimento, per quanto oneroso, produce effetti — lo ripeto — non per alcune centinaia di milioni, ma per miliardi, non si può che prenderne atto, a patto che poi la capacità operativa dell'adempimento sussista.

Non credo che in questa sede dobbiamo più di tanto indagare sul motivo per cui si è determinato il problema legato ai dati sensibili, anche perché, come ricordava lo stesso direttore, l'Agenzia è in attesa di sapere da Sogei che cosa è successo. Credo che, come il presidente ha già detto, quanto prima dovremmo fare in modo anche noi di avere da Sogei una analoga reportistica perché questo è un tema di Sogei, che può eventualmente anche aprire una serie di riflessioni, che, in parte, l'onorevole Petrini ha introdotto e che condivido *in toto*. Avendo qui oggi l'Agenzia, però, mi sento di chiedere se, in particolare, questo adempimento, che, come dicevamo prima, è stato introdotto a furor di relazioni tecniche miliardarie, è in grado per quest'anno di produrre anche solo in minima parte gli importi che erano stati messi a copertura alla fine del 2016 e in forza dei quali è stato impossibile per il livello politico rinunciare, di fatto, all'introduzione dell'adempimento stesso. Lo chiedo perché, in merito, l'Agenzia delle Entrate deve fare un'assunzione di responsabilità importante. Capisco che siamo in una fase di transizione tale per cui quest'assunzione di responsabilità certamente non può essere imputata a un direttore arrivato lo scorso giugno, che, anzi si trova a gestire una situazione abbastanza incresciosa, però, nella continuità dell'ente, questa è una domanda cui noi vorremmo ci venisse data risposta.

Abbiamo introdotto un adempimento gravoso e odioso, che si presumeva inevi-

tabile nella sua grande potenzialità anti-evasiva. Com'è possibile che questo sia stato gestito in modo tale da rendere, di fatto, impossibile che, quantomeno per l'anno 2016, tale adempimento rechi una parte significativa dei benefici messi a preventivo? Lo chiedo perché credo che una politica seria debba avere il coraggio anche di spiegare ai cittadini e alle imprese, per quanto esasperati, che la lotta all'evasione è importante. Si deve, quindi, avere il coraggio, a volte, di introdurre adempimenti, ancorché odiosi, se questi sono produttivi di effetti importanti, ma non serve farlo in un contesto in cui quegli stessi adempimenti vengano gestiti in modo tale da renderli, di fatto, improduttivi di effetti perché si va di proroga in proroga. Vorrei ricordare che quest'adempimento inizialmente doveva essere trimestrale e che, in sede di approvazione del decreto-legge n. 193 del 2016, è stato impossibile ottenere delle rimodulazioni su base semestrale o altro, perché sembrava che, altrimenti, si sarebbe compromesso il risultato. Tuttavia, mi sembra che il risultato sia ampiamente compromesso. Com'è possibile — questa è la domanda che faccio l'Agenzia delle Entrate — che un adempimento considerato così decisivo per la lotta all'evasione e per le possibilità di recupero, ancorché invasivo, e, in quanto decisivo, anche idoneo a vincere la riluttanza di chi non vuole introdurre adempimenti invasivi, sia stato gestito in questo modo? Tale adempimento avrebbe dovuto essere seguito passo passo per consentire davvero di conseguire risultati utili e non soltanto il marasma, la rabbia e l'esasperazione, in alcuni casi anche eccessiva, ma pur sempre oggettiva, di tutti i contribuenti.

Infine, l'altra domanda riguarda la fatturazione elettronica tra privati. Credo che questo sia sicuramente un processo fondamentale, ma vorrei capire in che misura l'Agenzia delle Entrate ritiene opportuno che questo possa diventare obbligatorio. Mi spiego: credo che la fatturazione elettronica tra privati sia il futuro, il che è oggettivamente imprescindibile, ma credo che debba esserci un processo conveniente e non un processo obbligatorio, anche per-

ché, quando un processo è conveniente, l'obbligatorietà non serve. Semplicemente ci vogliono tempi di andata a regime un po' più lunghi, ma, alla fine, si raggiunge lo stesso obiettivo in un clima di concordia piuttosto che in un clima di oppressione. Disporre di un processo conveniente significa avere piattaforme *software* facili, tali per cui, anche in assenza di un obbligo, il contribuente utilizza quel servizio. A mio avviso, l'obbligatorietà molto spesso diventa una scorciatoia per non obbligare, in quel caso, gli enti che costruiscono le piattaforme *software* a farle facilmente utilizzabili perché, una volta che l'adempimento è obbligatorio per legge, anche se la piattaforma fa schifo, uno è costretto a confrontarsi con essa. Ha senso bruciare un adempimento così importante, peraltro nemmeno previsto in via obbligatoria dalla disciplina europea, per la quale si dovrebbe chiedere una deroga, solo per fare un'altra operazione affrettata, come ormai è palese sia affrettata quella dello spesometro, visto che siamo ancora a prorogare e probabilmente non conseguiremo i risultati? Non ha forse senso, questa volta, procedere in un modo più calibrato? Grazie.

PRESIDENTE. Prego, senatrice Bignami.

LAURA BIGNAMI. La ringrazio e le do il benvenuto, augurandole buon lavoro. La mia domanda è un po' tecnica. Sulla fatturazione elettronica verso le pubbliche amministrazioni, l'errore di scarto nel 2017 è arrivato finalmente, dal fatidico 18 per cento del 2014, al 4,16 per cento. Però, se non ricordo male, nell'anno precedente c'era la stessa situazione. Presidente, lei ricorda il dato?

PRESIDENTE. No.

LAURA BIGNAMI. Lo chiedevo perché ho visto che mi faceva un cenno.

Il dato dell'anno precedente è dello stesso ordine di grandezza del dato di quest'anno, quindi non c'è stata una sensibile variazione. Vorrei sapere se ricordo male e se, visto che, nell'ordine del milione, il 4 per cento è un numero consistente, si sta la-

vorando verso una facilitazione – mi rifaccio al discorso del collega che mi ha preceduto – e verso una diminuzione. Credo che sia impossibile un azzeramento, però questi ordini di grandezza mi sembrano ancora eccessivamente significativi. Grazie.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al nostro ospite per la replica, vorrei dare un'informazione di servizio all'onorevole Zanetti. Oggi avrò un incontro informale con l'amministratore delegato di Sogei, alle 11, e penso ci siano buone possibilità di averlo in Commissione il prossimo mercoledì.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*. Grazie delle domande, che offrono anche uno stimolo prezioso per l'azione dell'Agenzia. Parto dalle ultime domande e poi ritorno al tema di questi giorni.

Per l'errore di scarto, credo che ci sia un errore fisiologico e che al di sotto di questo non si possa andare. Si tratta di un dato mobile che può essere influenzato anche dalla tipologia dei soggetti ai quali è ascrivibile lo scarto: ci possono essere singoli utenti, ma anche soggetti con rilevanti dimensioni che influiscono sulla percentuale. Considerando i numeri, non è verosimile poter azzerare queste percentuali, però si sta lavorando per cercare di abbassarle sempre di più, anche se – ripeto – c'è un livello fisiologico al di sotto del quale non si può andare.

C'è un'altra questione che poneva l'onorevole Zanetti, sulle stime. Allo stato, non ci sono elementi per variare le stime fatte dall'Agenzia lo scorso anno.

Passo a quello che diceva l'onorevole Petrini in merito al ruolo di Sogei. In questi giorni, nessuno di noi intende alimentare polemiche e stiamo cercando di risolvere i problemi, dando la disponibilità a Sogei da parte dell'Agenzia e aspettando che Sogei dia risposte in merito alla gestione del sito. Riguardo al ruolo di Sogei – onorevole, mi dispensi da questa domanda – penso spetti al Parlamento decidere il modello organizzativo dell'amministrazione finanziaria. Nella mia esperienza da amministratore

delegato di Equitalia, posso dire che con Sogei ci sono stati dei rapporti proficui, ma devo anche dire che Equitalia, a differenza dell'Agenzia delle Entrate, aveva una struttura di *information technology* interna molto numerosa e in grado di interloquire in maniera sostanzialmente diversa con Sogei. D'altronde, queste sono scelte che ho trovato e che ho semplicemente cercato di valorizzare, sia in un senso sia nell'altro.

In queste settimane, mi sono reso conto di quanto lavoro ci sia ancora da fare e siamo impegnati per farlo. C'è ancora molto da fare e, come spesso ho detto, anche con ottimismo, la macchina fiscale è, non per definizione, ma per tangibilità della situazione, un cantiere perennemente aperto: non si potrà mai dire di aver risolto o concluso tutti quanti i lavori. La macchina fiscale è un cantiere aperto che ci sta impegnando molto e, dalla verifica che ho potuto fare in queste settimane, posso dire che c'è ancora molto da fare. Su Sogei, ho, più o meno, detto quanto ho appuntato, ma, se ho omesso qualcosa, sono a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Zanetti.

ENRICO ZANETTI. La fatturazione tra privati e l'obbligatorietà.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*. Non voglio sottrarmi alla sua domanda, ma, come lei sa bene, onorevole Zanetti, non si tratta di scelte che spettano all'Agenzia.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Ruocco.

CARLA RUOCCO. Grazie. Vorrei porre una domanda che un po' esula dal discorso, anche perché è sempre opportuno capire. Che cosa pensa della rottamazione delle cartelle come fisiologica modalità per quello che riguarda il contrasto all'evasione? Di fatto, c'è il ripristino di questa procedura praticamente di anno in anno, il che chiaramente, da un lato, scontenta i contribuenti puntuali e, dall'altra parte, non aiuta a trovare il bandolo della matassa nel rapporto tra fisco e contribuenti. C'è un *audit*

del non riscosso che poi finisce nella procedura-calderone della rottamazione? Mi riferisco ai casi in cui si identifichi una cartella non pagata per un errore di Equitalia piuttosto che l'impossibilità da parte del contribuente di far fronte al proprio debito. Insomma, vorrei sapere se c'è un distinguo nell'ambito del non riscosso. Grazie.

PRESIDENTE. Certo, sarà l'avvocato Ruffini a decidere se vuol rispondere, però il tema importante della rottamazione era oggetto di un'altra convocazione in audizione.

CARLA RUOCCO. No. Infatti, l'ho premesso.

PRESIDENTE. Le rinnovo invece, avvocato Ruffini, l'invito di esprimere un suo parere, anche se lei non è direttamente interessato, alla domanda formulata dall'onorevole Zanetti su uno degli obiettivi, secondo me, più importanti di tutto il fisco e di tutto il sistema: la fatturazione elettronica B2B. Chiaramente le leggi che facciamo in Parlamento e gli *input* di adoperarla da parte del Governo alle società come la vostra rappresentano un nostro desiderio e una nostra missione. Sul fatto che molto probabilmente quella fatturazione non dovrà essere obbligatoria, ma volontaria, e che deve essere conveniente per chi la fa, penso che un suo parere, se può darlo, non in forma ufficiale, ma da esperto, sarebbe gradito. Grazie.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*. Non mi sottraggo alla domanda dell'onorevole Ruocco e neanche agli inviti dell'onorevole Zanetti e del presidente e cercherò di circostanziare entrambe le questioni.

Per quanto riguarda la rottamazione e, in generale, la riscossione tramite ruolo, il discorso è molto complesso. Lo posso accennare, ma penso che sia opportuno, se di interesse della Commissione, farne un'analisi a parte, perché la disciplina relativa alla riscossione tramite ruolo è molto complessa, specialmente nella parte che ri-

guarda la rendicontazione dell'attività di riscossione nei confronti degli enti creditori. L'ormai conosciuto magazzino residuo dei ruoli che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione deve ancora riscuotere è di elevata entità, in ragione del fatto che la cosiddetta « inesigibilità » ovvero la rendicontazione dell'attività di riscossione, quindi la restituzione dei ruoli agli enti creditori, il discarico del ruolo all'Agenzia dell'Entrate-Riscossione e il pagamento delle spese sostenute dall'Agenzia per l'attività non andata a buon fine, è disciplinata da una normativa specifica che sostanzialmente ha procrastinato e rinviato negli anni l'attività di rendicontazione. Normalmente, nei Paesi esteri, il magazzino residuo in capo agli agenti di riscossione ha una lunghezza di circa tre anni, mediamente. Noi, invece, abbiamo un magazzino di sedici anni. La cifra così imponente è legata al fatto che abbiamo sedici anni in magazzino anche perché la normativa non ha consentito, prima a Equitalia e adesso all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, di restituire. In relazione a questo magazzino, l'attività di riscossione continua sistematicamente. È chiaro che questa è una valutazione della norma: chiedersi se è opportuno, come penso e ho detto in altre sedi, rivalutare questa norma, anche per far sì che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione possa concentrarsi sul magazzino più recente, quindi più facilmente riscuotibile, considerando che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione continua a fare azioni anche per magazzini più vetusti. Per quanto emerso dal dibattito parlamentare che ha approvato questa norma, la rottamazione era ed è una norma intervenuta nel 2016 per facilitare lo svuotamento di questo magazzino e la possibilità del contribuente di assolvere il proprio onere e il proprio debito, con una decurtazione soltanto della parte relativa alle sanzioni e agli interessi di mora, cioè agli interessi applicati da Equitalia, e non al proprio debito, sia tributario sia previdenziale o di altra natura.

L'Agenzia delle Entrate-Riscossione adesso, come faceva Equitalia prima, riscuote per conto di una pluralità di enti, quindi non ci sono soltanto debiti tributari

e non ci sono soltanto misure di contrasto all'evasione, intesa come evasione da imposta, ma ci sono varie tipologie di obbligazioni pecuniarie che riscuote l'Agenzia delle Entrate-Riscossione. Mi è capitato più volte di incontrare i contribuenti che avevano cartelle di pagamento con una sommatoria di debiti che col fisco non c'entravano nulla: dalla multa per il biglietto dell'autobus non pagato a forme che sono sicuramente di imposizione e che non rilevano un disfavore sociale, ma una solidarietà umana, come, per esempio, il mancato pagamento di tasse per la mensa scolastica o altre tipologie. Si tratta di una massa enorme in tipologie distinte. La misura sulla rottamazione era finalizzata a cercare di svuotare questo magazzino e si potrà vedere soltanto all'esito, alla fine dell'anno prossimo, com'è andata. Tuttavia, se vuole, lo farei con molto piacere, visto che si tratta di una cosa che ho seguito in questi due anni.

Per quanto riguarda la fatturazione elettronica, come sa il presidente e come sanno l'onorevole Zanetti e i commissari, se non un destino, che potrebbe avere un sapore non positivo, c'è un approdo necessario cui devono arrivare e tendere, da un lato, l'azione delle istituzioni, quindi il Parlamento, e, dall'altro, la macchina fiscale. In effetti, quando si parla di un nuovo volto del fisco o di una collaborazione del fisco con i contribuenti o di un fisco che fa da consulente, non si vuole sottacere l'importanza dell'azione del fisco in relazione alla necessaria attività di contrasto e di impedimento dell'evasione fiscale, ma si vuole puntualizzare la necessità di alcune misure, come la fatturazione elettronica, anche tra privati, che potranno consentire all'amministrazione fiscale di incrociare sempre meglio i dati in sicurezza, grazie all'aiuto di tutti gli enti protagonisti e attori nell'ambito l'amministrazione finanziaria, a partire dall'attuale *partner* tecnologico dell'Agenzia delle Entrate, la Sogei. Penso che ci sia un destino segnato. Ora, se questo passi attraverso l'obbligatorietà, cui si faceva riferimento prima, o l'induzione sempre maggiore a questa opzione, è una scelta che spetta alle istituzioni, ma penso che

l'eventuale obbligatorietà sia percepita diversamente dal cittadino contribuente, non tanto se e in quanto azione obbligatoria, ma se e in quanto semplice, gratuita, sicura.

PRESIDENTE. Ringraziamo il direttore dell'Agenzia delle Entrate, informandolo che fra due ore incontrerò il suo *partner* Sogei, cui chiederemo specifiche per quanto riguarda questo discorso. Mi complimento

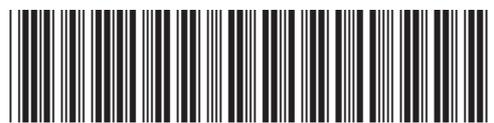
per la sua gestione « politica », anche dell'audizione, e la ringrazio per aver accettato anche alcune domande non programmate nell'invito all'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

*Licenziato per la stampa
il 19 ottobre 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



17STC0025670