



## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

### *INDAGINE CONOSCITIVA*

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

***CANONE TV NELLE BOLLETTE ELETTRICHE,***

***QUALITÀ DEI FLUSSI INFORMATIVI CON EQUITÀ,***

***"DATA BASE" DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLE  
ORGANIZZAZIONI CRIMINALI.***

**AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE**

**Dott.ssa Rossella Orlandi**

*Roma, 8 giugno 2016 (h. 8:30)*

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

## **Sommario**

|   |    |
|---|----|
| 1. Premessa .....   | 3  |
| 2. Inserimento del canone tv nelle bollette elettriche .....  | 3  |
| 2.1 Stato di attuazione e criticità.....  | 5  |
| 3. Razionalizzazione, semplificazione e miglioramento nella qualità dei flussi informativi tra l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia .....                                       | 9  |
| 3.1 Miglioramento degli scambi informativi tra Agenzia Entrate e Equitalia, anche in relazione alla sospensione legale della riscossione di cui alla legge n. 228 del 2012..... | 10 |
| 3.2 Il problema dei crediti inesigibili affidati ad Equitalia .....   | 13 |
| 3.2.1 Quadro normativo ante e post legge n. 190 del 2014.....   | 15 |
| 4. Realizzazione di un data base, in concorso con Unioncamere, per individuare e censire i beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali .....                    | 18 |

## **1. Premessa**

Signor Presidente, Signori Deputati e Senatori, Vi ringrazio per l'odierna occasione di incontro che mi consente di intervenire nuovamente in tema di Anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria.

In particolare, questa Onorevole Commissione è interessata ad approfondire i seguenti aspetti:

1. problematiche connesse all'inserimento del canone TV nelle bollette elettriche: stato di attuazione ed eventuali criticità ancora presenti;

2. razionalizzazione, semplificazione e miglioramento nella qualità dei flussi informativi tra l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia, al fine di migliorare i rapporti con il contribuente; i meccanismi di comunicazione che si prevede di adottare o di rendere più efficienti al fine di supportare la cosiddetta legge Lannutti (legge n. 228 del 2012); il problema dei crediti inesigibili affidati ad Equitalia;

3. contributo informativo dell'Agenzia delle Entrate per la realizzazione di un data base, in concorso con Unioncamere, che consenta di individuare e di censire il complesso dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali.

## **2. Inserimento del canone tv nelle bollette elettriche**

La legge di stabilità 2016, nel modificare il regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246, ha introdotto, con riferimento agli abbonamenti TV in ambito privato, una nuova presunzione di detenzione dell'apparecchio televisivo nel caso in cui esista un'utenza per la fornitura di energia elettrica nel luogo in cui una persona ha la propria residenza anagrafica e ha previsto nuove modalità di versamento del canone TV mediante addebito sulle fatture emesse dalle imprese elettriche, in dieci rate mensili, da gennaio ad ottobre di ogni anno.

Per superare tale presunzione, a decorrere dall'anno 2016, la stessa legge di stabilità prevede la presentazione di una dichiarazione sostitutiva rilasciata ai sensi del d.P.R. n. 455 del 2000.

Con il Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 24 marzo 2016 sono state definite le modalità e i termini di presentazione della dichiarazione sostitutiva relativa al canone di abbonamento alla televisione per uso privato ed è stato approvato il relativo modello.

In particolare, con tale modello è stata prevista la possibilità, per il titolare di utenza di fornitura di energia elettrica per uso domestico residenziale, di presentare una dichiarazione sostitutiva di non detenzione dell’apparecchio televisivo, da parte propria e dei componenti della sua famiglia anagrafica.

Inoltre, considerato che il canone TV è dovuto una sola volta in relazione a tutte le residenze e dimore della famiglia anagrafica, come definita dall’articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, è stata prevista anche la possibilità per il contribuente di indicare nel modello il codice fiscale del componente della propria famiglia anagrafica sulla cui utenza elettrica deve essere addebitato il canone. E’ il caso, ad esempio, di due soggetti, facenti parte della stessa famiglia anagrafica, ma titolari di utenze elettriche separate.

Successivamente, con il Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 21 aprile 2016, considerata la necessità di garantire ai contribuenti più tempo per la presentazione della dichiarazione sostitutiva garantendo al contempo alle imprese elettriche la possibilità di effettuare la corretta fatturazione del canone a partire dal mese di luglio 2016, è stato prorogato al 16 maggio il termine unico di presentazione della dichiarazione sostitutiva, indipendentemente dalla modalità (telematica o cartacea) di trasmissione adottata.

Con il Provvedimento del 4 maggio 2016, inoltre, sono state definite le modalità e i termini di presentazione della dichiarazione sostitutiva di sussistenza dei requisiti di esenzione dal pagamento del canone tv per effetto di convenzioni internazionali (diplomatici e militari stranieri) ed è stato approvato il relativo modello.

La legge di stabilità ha, poi, demandato ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze (di seguito “decreto”), le disposizioni attuative della norma.

Il decreto, avente natura regolamentare, è stato emanato il 13 maggio 2016, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio di Stato e dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali e ha disposto, tra l’altro, che il primo addebito del canone avvenga nelle fatture emesse successivamente al 1° luglio 2016 e comprenda le rate di canone riferite ai mesi da gennaio a luglio, per poi proseguire con l’addebito mensile da agosto ad ottobre.

## 2.1 Stato di attuazione e criticità

Le nuove modalità di pagamento del canone televisivo hanno comportato una completa rivisitazione dell’attuale processo di gestione del tributo nonché la definizione e la realizzazione di un sistema di interscambio delle informazioni tra i diversi enti coinvolti nel processo.

La riforma vede coinvolti, infatti, oltre all’Agenzia delle Entrate e alla Rai, nuovi attori nel processo di pagamento del canone, quali le imprese elettriche, Acquirente Unico S.p.a. (società pubblica interamente partecipata dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.a.) e l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

A tal fine, il decreto ha previsto che per l’attuazione di quanto previsto dalla norma, i diversi soggetti che ne hanno la disponibilità sono autorizzati allo scambio e all’utilizzo di tutte le informazioni utili a consentire il corretto addebito del canone.

Con riferimento all’**individuazione dei soggetti sulle cui utenze elettriche deve essere effettuato l’addebito**, il decreto ha disposto che l’addebito del canone sia effettuato sulla base delle informazioni fornite dai contribuenti sul luogo di residenza rispetto al luogo di fornitura dell’energia elettrica, che determinano la tipologia tariffaria del contratto (D1, D2 o D3)<sup>1</sup>. A tal fine, la legge di stabilità ha previsto che, per tutti i contratti elettrici sottoscritti

---

<sup>1</sup> In base a quanto riportato nel Testo Integrato delle disposizioni per l’erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell’energia elettrica (TIT), nella versione approvata con deliberazione 23 dicembre 2015, 654/2015/R/EEL e modificata con deliberazione 39/2016/R/EEL, le denominazioni D1, D2 e D3 si riferiscono a :

1. D1: tariffa riservata ai clienti che utilizzano sistemi di alimentazione ad alta efficienza energetica (pompe di calore elettriche);

a partire dal 1° gennaio 2016, le imprese elettriche devono acquisire la dichiarazione del cliente in ordine alla residenza anagrafica.

Relativamente ai contratti attivi nel 2016 stipulati fino al 31 dicembre 2015, per gestire i casi di indisponibilità di tale informazione per i contratti della tipologia D3 è stata prevista una prima fase di allineamento anagrafico utilizzando i dati del luogo di fornitura dell'energia elettrica risultanti ad Acquirente Unico S.p.a. e quelli sulle residenze dei cittadini risultanti nel sistema Anagrafe Tributaria.

Il decreto stesso prevede, infatti, che Acquirente Unico S.p.a. trasmetta all'Agenzia delle Entrate le informazioni relative a tali contratti, rese disponibili dalle imprese elettriche secondo quanto previsto dalla delibera dell'Autorità del 17 dicembre 2015 e che l'Agenzia, sulla base delle informazioni disponibili nel Sistema Informativo dell'Anagrafe tributaria, individui i contribuenti per i quali il luogo di fornitura corrisponde alla residenza dell'intestatario e ne comunichi gli estremi allo stesso Acquirente Unico S.p.a., che provvederà a trasmettere l'elenco alle imprese elettriche.

L'attività di allineamento sopra descritta, presenta comunque delle difficoltà dovute alla necessaria attività di "normalizzazione" degli indirizzi, volta a correggere eventuali errori o incoerenze riscontrate in un indirizzo e a completare le informazioni mancanti.

Una volta individuati i soggetti potenzialmente destinatari dell'addebito del canone in fattura, è necessario verificare la presenza di eventuali situazioni che determinano la necessità di non addebitare il canone nelle fatture elettriche, in particolare per:

- i soggetti che hanno presentato la dichiarazione di non detenzione di apparecchi tv;
- i soggetti che hanno dichiarato di non dover pagare il canone in quanto addebitato ad altro componente dello stesso nucleo familiare;
- i soggetti che nelle more dell'attuazione delle novità in materia di canone hanno già effettuato il pagamento per il 2016 con le precedenti modalità;
- i soggetti che effettuano il pagamento del canone mediante addebito sulla pensione;

- 
2. D2: tariffa relativa all'alimentazione di applicazioni con impegni di potenza fino a 3 kW e situate nell'immobile ove è stabilita la residenza anagrafica del cliente;
  3. D3: tariffa relativa all'alimentazione di applicazioni con impegni di potenza superiori a 3 kW, o situate in un immobile diverso da quello ove è stabilita la residenza anagrafica del cliente.

- i soggetti esentati dal pagamento (soggetti con più di 75 anni e reddito non superiore 6.713,98 – articolo 1, comma 132 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - ovvero esenti per effetto di convenzioni internazionali).

In tale contesto, per alcuni dei casi sopra descritti, occorre anche individuare eventuali ulteriori componenti del nucleo familiare.

Potrebbe verificarsi, infatti, che familiari dei contribuenti che hanno già proceduto al pagamento ovvero che sono esenti per legge siano titolari di una utenza elettrica di tipo domestico residenziale sul quale ordinariamente viene addebitato il canone.

A tal fine, in attesa del completamento della nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, il decreto prevede che i Comuni sono tenuti a trasmettere all'Agazia delle entrate i dati relativi alle famiglie anagrafiche.

E', quindi, necessario che l'Agazia delle entrate trasmetta alle imprese elettriche, sempre per il tramite di Acquirente Unico S.p.a., le informazioni relative ai soggetti che hanno presentato la dichiarazione di non detenzione di apparecchi tv, con le relative decorrenze, nonché i dati relativi ai soggetti appartenenti alla stessa famiglia anagrafica nei cui confronti non si deve procedere all'addebito.

Gli scambi di informazioni sin qui descritti sono stati disciplinati, come previsto dal decreto, da un'apposita intesa tra l'Agazia delle entrate e l'Acquirente Unico S.p.a. sottoscritta il 18 maggio 2016, dopo aver acquisito il parere favorevole del Garante per la Protezione dei dati personali.

Relativamente all'attività di allineamento anagrafico, nel mese di maggio Acquirente Unico S.p.a. e l'Agazia delle Entrate hanno già verificato circa 7 milioni di contratti con tariffa contrattuale D3 e in esito a tale attività la coincidenza del luogo di fornitura con il luogo di residenza è stata riscontrata per circa 2,5 milioni di utenze.

E', invece, in corso proprio in questi giorni la trasmissione ad Acquirente Unico S.p.a. da parte dell'Agazia delle entrate delle informazioni sui soggetti che non devono pagare il canone mediante addebito nelle fatture elettriche.

Alla scadenza prevista dal Provvedimento del Direttore dell'Agazia (16 maggio 2016) sono state presentate circa 817 mila dichiarazioni sostitutive, di cui circa 220 mila in via telematica.

Si evidenzia, che alla luce delle significative novità introdotte, l’Agenzia delle Entrate, congiuntamente alla Rai, ha avviato un’ampia massiccia campagna informativa per consentire ai contribuenti di acquisire consapevolezza sulle nuove modalità di pagamento del canone e di presentazione della dichiarazione di non detenzione dell’apparecchio tv, nell’ottica di evitare addebiti non corretti del canone che potrebbero comportare la necessità di erogare un rimborso ai contribuenti.

Sul sito internet dell’Agenzia sono state pubblicate schede informative, risposte alle domande più frequenti, nonché esempi di compilazione della dichiarazione sostitutiva, costantemente aggiornati anche sulla base delle richieste pervenute da contribuenti e associazioni dei consumatori.

Tali iniziative sono state pubblicizzate, congiuntamente con Rai, attraverso appositi comunicati stampa.

Sempre nell’ottica della corretta informazione ai contribuenti si sono svolte diverse partecipazioni, da parte di rappresentanti dell’Agenzia delle entrate, a trasmissioni televisive di larga diffusione popolare ed è stato fornito un costante supporto a diverse testate giornalistiche per quesiti e articoli in materia di canone TV.

Il decreto prevede, inoltre, la trasmissione alle imprese elettriche da parte di Acquirente Unico S.p.a. dei dati necessari all’addebito del canone. Le modalità operative e le specifiche tecniche di tale flusso informativo sono state approvate dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con la deliberazione n. 256/2016/R/EEL del 24 maggio 2016.

Ai fini del controllo dei pagamenti eseguiti e dell’assistenza ai contribuenti, il decreto dispone che le imprese elettriche trasmettano mensilmente all’Agenzia delle entrate una serie di informazioni da definire con provvedimento del Direttore dell’Agenzia. A tal fine è attualmente in corso un confronto tra l’Agenzia delle Entrate e le imprese elettriche per definire le modalità più semplici per l’invio dei dati di rendicontazione delle operazioni di addebito e accredito effettuate.



### **3. Razionalizzazione, semplificazione e miglioramento nella qualità dei flussi informativi tra l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia**

Il tema della razionalizzazione e del miglioramento della qualità dei flussi informativi tra l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia è, ovviamente, uno degli elementi essenziali su cui puntare per semplificare e migliorare i rapporti con i contribuenti.

In coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e italiana, appare, infatti, necessario valorizzare le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione per i benefici che apportano al processo di modernizzazione della P.A. e, in particolare, per semplificare ed efficientare i sistemi di colloquio, per garantire la piena interoperabilità e integrazione dei sistemi, per assicurare la neutralità tecnologica, nonché la disponibilità e la fruibilità del patrimonio informativo nel tempo.

In tale contesto, è opportuno esplicitare un dato di partenza: già prima della costituzione di Equitalia, l'Agenzia, in aderenza alle norme tempo per tempo vigenti, aveva impostato i colloqui con gli allora concessionari della riscossione sulla base di flussi telematici per tutte le fasi dell'attività di riscossione: si pensi all'iscrizione delle somme a ruolo, all'affidamento del carico, alla gestione e trasmissione dei provvedimenti modificativi del carico, alla rendicontazione delle somme riscosse.

Naturalmente, l'impostazione anche normativa di riferimento, oltre a fondarsi sulla tecnologia dell'epoca, risentiva dell'impianto riscossivo ante Equitalia: molti soggetti, di natura privata, con competenze circoscritte a specifici ambiti territoriali.

Nel 2006, con la soppressione del sistema di riscossione basato sull'affidamento in concessione pubblica a soggetti privati di estrazione bancaria e l'attribuzione delle funzioni relative alla riscossione nazionale in capo all'Agenzia delle Entrate, esercitate mediante le società del gruppo Equitalia, è stato avviato un percorso di revisione e integrazione delle basi dati, nonché di efficientamento e di modernizzazione dei flussi informativi.

Il primo passo, infatti, è stato quello di integrare e uniformare in Equitalia le informazioni di tutti gli ex concessionari della riscossione, in modo che l'Agenzia potesse interfacciarsi con un unico interlocutore.

Ciò, ad esempio, ha consentito di poter affrontare ed applicare con efficacia ed efficienza le previsioni normative, volte ad aiutare i contribuenti in difficoltà economica, riguardanti le misure in materia di rateizzazione del debito iscritto a ruolo.

I recenti interventi in materia, da ultimo previsti dal decreto legislativo n. 159 del 2015, si inseriscono, infatti, nel solco tracciato dal 2008, allorchè fu trasferita agli Agenti della riscossione la competenza a concedere i piani di rateazione ai contribuenti.

Senza l'integrazione delle basi dati e l'implementazione dei canali di colloquio tra gli agenti della riscossione e l'Agenzia delle Entrate (titolare della funzione e socio di maggioranza nonché, maggiore ente impositore del sistema), probabilmente sarebbe stato difficile arrivare agli attuali volumi di rateazioni gestiti da Equitalia che, in un quadro di massima attenzione alle ragioni dei contribuenti, consentono di ottenere circa il 50% del totale degli incassi da ruolo.

### **3.1 Miglioramento degli scambi informativi tra Agenzia Entrate e Equitalia, anche in relazione alla sospensione legale della riscossione di cui alla legge n. 228 del 2012.**

Oggi, proseguendo tale percorso, l'Agenzia ed Equitalia, con l'ausilio del partner tecnologico So.Ge.I., continuano a lavorare con notevole impegno per migliorare la qualità degli scambi informativi, al fine di ottimizzare la disponibilità e la fruibilità del patrimonio di informazioni dei due enti, con il duplice obiettivo di efficientare l'attività di riscossione e continuare a semplificare gli adempimenti dei contribuenti, con effetti concreti sul grado di soddisfazione percepito dai cittadini.

A tal riguardo, possono essere citati numerosi progetti congiunti cui si sta lavorando, in linea con le previsioni del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) e con particolare attenzione agli aspetti di sicurezza delle informazioni.

In primo luogo, va ricordato il percorso intrapreso per la condivisione delle informazioni relative al contenzioso, nell'ottica di assicurare comportamenti unitari e condivisione preventiva delle strategie difensive nei casi più rilevanti.

Per una più efficace gestione del contenzioso avverso gli atti della riscossione è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra l'Agenzia delle entrate ed Equitalia finalizzato a favorire una migliore sinergia e cooperazione nella gestione delle controversie riguardanti tali atti.

Grazie, inoltre, alla visione comune dell'andamento dei giudizi e delle principali criticità sollevate dai contribuenti, sarà possibile altresì individuare azioni correttive condivise per il miglioramento dei processi a monte, allo scopo ultimo di ridurre sempre più la necessità per cittadini e imprese di adire l'autorità giudiziaria.

Sempre nell'ambito dei progetti virtuosi a sostegno della semplificazione, occorre citare il tema della condivisione e gestione integrata delle richieste avanzate dai contribuenti, ad esempio, nell'ambito della cd. "sospensione legale della riscossione".

Come noto, la legge n. 228 del 2012, di recente novellata dal decreto legislativo n. 159 del 2015, dà la possibilità al contribuente di chiedere - per il tramite dell'agente della riscossione il quale è tenuto a sospendere la riscossione - all'ente impositore l'annullamento in autotutela di una somma iscritta a ruolo, ovvero la conferma di una sospensione amministrativa o giudiziale, laddove ritenga che la pretesa non sia dovuta per una serie di ragioni, riferite al periodo antecedente all'iscrizione a ruolo espressamente indicate dalla norma (prescrizione, decadenza, presenza di uno sgravio, di una sentenza di annullamento o di un pagamento, esistenza di una sospensione giudiziale o amministrativa).

In tale contesto, in cui l'agente della riscossione svolge una funzione di sportello di primo accesso, consentendo al cittadino di rivolgersi ad un unico interlocutore anche laddove il carico in cartella sia riferito ad una pluralità di enti creditori, risulta quanto mai evidente l'importanza di prevedere uno scambio dati efficiente e tempestivo.

Al riguardo, al fine di poter fornire al cittadino una risposta alla propria istanza con celerità, assicurando nel contempo la completezza e la qualità delle informazioni scambiate, l'Agenzia e Equitalia hanno avviato un progetto per l'efficientamento della gestione di tale processo, prevedendo una progressiva integrazione e condivisione informativa che, partendo

dallo scambio dei dati in ambiente protetto, arriverà alla gestione automatizzata e integrata del processo in cooperazione applicativa.

Il miglioramento dello scambio informativo tra Agenzia e Equitalia, inoltre, ha ad oggetto anche ulteriori canali attualmente in uso: è il caso, ad esempio, dei dati relativi ai contribuenti (ad esempio, dati anagrafici, dati della residenza etc.), che solo laddove validati e certificati consentono di evitare problemi di disallineamento nelle varie fasi di gestione del rapporto con cittadini e imprese (per es. in fase di notifica degli atti). Ciò, ovviamente, in attesa che sia data integrale esecuzione all'A.N.P.R. (Anagrafe nazionale della popolazione residente).

Non può, inoltre, non essere citato il progetto, attualmente in fase di analisi, finalizzato all'evoluzione tecnologica dei sistemi gestionali di colloquio e di rendicontazione del ciclo di vita dell'attività di riscossione.

Si tratta di un progetto che tende all'implementazione dei sistemi in uso verso un'architettura *service-oriented*, in un'ottica di efficientamento, anche sul piano dei costi. È un progetto imponente, che ha necessità di essere approfondito in ogni suo dettaglio, anche normativo, atteso che va ad impattare sul sistema di colloquio con Equitalia con ricadute sul bacino di alimentazione di molti applicativi in uso dell'Agenzia, ma che potrà consentire un innalzamento della qualità e della tempistica di disponibilità del dato, a tutto vantaggio della semplificazione e della trasparenza nei rapporti con cittadini e imprese.

Infine, sempre nell'ottica di sfruttare le risorse a disposizione in un quadro sinergico e interoperabile, va ricordata la condivisione e diffusione delle credenziali di accesso ai servizi telematici, anche integrati nel nuovo Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID). È bene ricordare, infatti, che fin dalla nascita dei servizi telematici del mondo Equitalia, si è previsto per cittadini e imprese l'accesso tramite l'utilizzo delle credenziali di accesso rilasciate dall'Agenzia (nonché dall'INPS).

Il miglioramento della qualità e quantità dei dati a disposizione dell'Agente, utili per instaurare un rapporto con il contribuente sereno e trasparente, si potrà ottenere dando piena attuazione al principio guida della valorizzazione del polo pubblico Agenzia-Equitalia e ad

una visione evolutiva del sistema di riscossione, finalizzata alla valorizzazione delle sinergie tecniche ed operative e ad una completa integrazione informativa.

Tenuto conto, infatti, che la funzione della riscossione nazionale è affidata all'Agenzia delle Entrate che la esercita per il tramite della società Equitalia, appare ormai improcrastinabile procedere alla integrale condivisione delle banche dati in uso.

Con la piena condivisione delle informazioni e valorizzazione degli scambi informativi, sarà possibile gestire i processi e i dati in maniera integrata, in un quadro di efficientamento economico e gestionale, a tutto vantaggio della completezza, congruenza e tempestività delle informazioni.

In tal modo, si potrà davvero migliorare la qualità del rapporto Fisco-contribuente, in una cornice di trasparenza ed efficienza, che consenta all'Amministrazione finanziaria di continuare a garantire gli interessi erariali in un'ottica di massima tutela dei diritti del contribuente.

### **3.2 Il problema dei crediti inesigibili affidati ad Equitalia**

L'obiettivo principale di un sistema di riscossione efficace ed efficiente è quello di recuperare somme nei confronti dei soggetti morosi per restituirle alla collettività.

In tale contesto, l'attività di riscossione, anche per ragioni di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dei contribuenti, dovrebbe essere svolta con tempistiche rapide e quanto più ravvicinate rispetto all'infrazione.

È pur vero, tuttavia, che la necessità di dover porre in essere una serie di iniziative e adempimenti, molti dei quali per salvaguardare la trasparenza e la tutela dei contribuenti, comporta necessariamente il dilatarsi dei tempi, anche tenuto conto dell'ingente mole di carichi affidati all'agente della riscossione.

La normativa di settore, contenuta nel decreto legislativo n. 112 del 1999, individuava in un triennio dalla consegna del carico il termine entro cui l'agente della riscossione avrebbe dovuto concludere la propria attività.

Allo scadere di tale periodo, ove l'agente non fosse riuscito a riscuotere, avrebbe dovuto presentare una cd. comunicazione di inesigibilità, cui avrebbe dovuto far seguito il controllo, anche a campione, da parte dell'ente impositore, nei successivi tre anni, per verificare l'operato dell'agente e disporre o meno il discarico.

La mancata riscossione di un credito, pertanto, è una delle chiusure fisiologiche del procedimento di esazione, insieme alla riscossione ed all'annullamento del credito.

L'attuale situazione, oggetto di vari interventi anche parlamentari, prevede una notevole mole di crediti non riscossi e deriva essenzialmente dalla circostanza che, per effetto di ripetute modifiche normative, è stato più volte differito sia il termine per la presentazione della comunicazione di inesigibilità, sia il termine per il controllo.

In sostanza, dal 2000 in poi, per tutti i carichi affidati all'agente della riscossione e non riscossi, non si è mai chiuso formalmente il procedimento amministrativo/contabile di discarico.

Ciò se da un lato ha consentito agli agenti della riscossione di aumentare i volumi di riscossione, potendo aggredire un "magazzino ruoli" molto ampio, ha d'altro lato lasciato in capo agli stessi numerosi carichi, di fatto non esigibili, in attesa della chiusura amministrativo-contabile della partita.

Per una visione di insieme del contesto di riferimento, appare necessario ripercorrere brevemente il quadro normativo susseguitosi in materia.

Le disposizioni di cui gli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, che governano il cd. procedimento di discarico per inesigibilità, all'attualità, risultano completamente rivisitate dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

Per comprendere la complessità della questione, appare opportuno anche richiamare il quadro normativo vigente prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2015.

### **3.2.1 Quadro normativo ante e post legge n. 190 del 2014**

L'art. 19 del decreto legislativo n. 112 del 1999, nella sua originaria formulazione prevedeva che l'agente della riscossione presentasse la comunicazione di inesigibilità entro tre anni dalla consegna del carico - cui avrebbe dovuto far seguito il controllo a campione da parte dell'ente impositore, nei successivi tre anni. Tali termini sono stati oggetto di numerose proroghe.

In sintesi, il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 era fissato al 31 dicembre 2014 e il termine per l'attività di controllo da parte degli Uffici sarebbe dovuto decorrere dal 1° gennaio 2015.

Come anticipato, gli art. 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999 sono stati completamente rivisitati dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), la quale ha disciplinato le modalità e i termini di presentazione della comunicazione di inesigibilità, fissati i nuovi termini e modalità di controllo, rivisitate le cause di perdita del diritto al discarico.

La stessa legge di stabilità 2015 ha anche dettato disposizioni ad hoc con riguardo alle quote affidate agli Agenti della riscossione nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2014, introducendo un sistema a scalare, progressivo di anno in anno, per la trasmissione delle relative comunicazioni di inesigibilità.

Nello specifico, la legge di stabilità 2015 prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli Agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia, sono presentate:

- per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017;

- per i ruoli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna, partendo dall'annualità più recente (2013) fino a quella più remota (2000), entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017.

In proposito, viene, inoltre, precisato che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli Agenti dal 2000 al 2014, eventualmente presentate anteriormente alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, possono essere integrate entro i termini sopra esposti, decorsi i quali l'ente creditore potrà avviare il controllo di merito applicando le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999, così come appunto riformulate.

In sintesi, pertanto, è l'attuale quadro normativo che, in assenza di nuovi interventi, prescrive che la "problematica relativa ai crediti inesigibili" debba essere affrontata con gradualità, in un percorso di progressiva cancellazione scaglionata nel tempo.

Naturalmente, in astratto, potrebbe anche ipotizzarsi che tra l'Ente impositore/creditore e l'agente della riscossione intervenga un accordo che, nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo, consenta l'anticipo della presentazione e del relativo controllo di alcune comunicazioni di inesigibilità, per le quali quest'ultima potrebbe considerarsi conclamata (fallimenti, nullatenenti, etc).

Ma, come anticipato, ciò si inserirebbe comunque in un quadro normativo che prevede la conclusione del procedimento del periodo 2000-2014 solo nel 2033.

Sul piano tecnico, pertanto, tenuto conto della indubbia complessità della materia, si auspica l'opportunità di avviare un percorso di analisi al fine di esplorare la possibilità di procedere, con innovativi interventi a carattere normativo, ad una sostanziale rivisitazione dell'istituto dell'inesigibilità, obiettivamente poco rispondente all'attuale configurazione del sistema di riscossione nazionale ad opera di soggetti di natura pubblicistica, prevedendo il definitivo superamento del concetto di inesigibilità per singole quote, sostituito da un rafforzamento del generale processo di verifica della correttezza, efficacia, efficienza dell'attività di riscossione.



Peraltro, appare opportuno ricordare che a breve, a seguito dell'intervenuta nomina dei componenti, dovrebbe diventare pienamente operativo il **Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione**, presieduto da un magistrato della Corte dei Conti e composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenzia delle Entrate, dell'INPS, e, a rotazione, degli altri maggiori Enti che affidano somme in riscossione ad Equitalia, il quale potrebbe dare un impulso significativo all'evoluzione e all'efficientamento del mondo della riscossione.

La legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), all'articolo 1, commi 531 e ss., ha infatti, previsto l'istituzione, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle finanze, di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, il quale, ferma restando la necessità di salvaguardare i crediti affidati in riscossione ad Equitalia, mediante atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione, e di assicurare la deterrenza e la massima efficacia dell'azione di riscossione avuto anche riguardo alle specificità connesse al recupero delle diverse tipologie di crediti, dovrà elaborare annualmente criteri:

a) di individuazione delle categorie dei crediti oggetto di recupero coattivo e linee guida a carattere generale per lo svolgimento mirato e selettivo dell'azione di riscossione che tenga conto della capacità operativa degli agenti della riscossione e dell'economicità della stessa azione, senza possibilità di escludere o limitare le attività di riscossione dei crediti afferenti alle entrate dell'Unione Europea e dell'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione;

b) di controllo dell'attività svolta sulla base delle indicazioni impartite, nonché di individuazione mirata e selettiva, nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia, delle posizioni da sottoporre a controllo puntuale, tenuto conto della capacità operativa delle strutture a tal fine deputate.

Tali criteri, che ai sensi della legge n. 190 del 2014 si dovrebbero applicare alle quote affidate agli Agenti della riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2015, devono essere approvati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, previo parere obbligatorio

delle Commissioni parlamentari competenti ed è previsto che operino per l'anno successivo a quello di approvazione.

#### **4. Realizzazione di un data base, in concorso con Unioncamere, per individuare e censire i beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali**

L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito, ANBSC) il proprio patrimonio informativo già da alcuni anni attraverso specifici accordi di collaborazione.

In particolare, l'ANBSC e l'Agenzia delle Entrate hanno stipulato i seguenti accordi di collaborazione:

- convenzione per la consultazione dell'informazioni ipotecarie e catastali attraverso la piattaforma SISTER, stipulata in data 12 gennaio 2012;
- protocollo d'intesa con la Direzione Centrale Osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi (OMISE), per le attività di valutazione dei beni immobili sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata, sottoscritto in data 29 dicembre 2012 ed attualmente in fase di rinnovo;
- convenzione di Cooperazione Informatica per la consultazione dei dati anagrafici e reddituali, attraverso la piattaforma SIATEL v. 2.0-PuntoFisco, stipulata in data 6 febbraio 2014. In merito a tale convenzione, ad oggi i servizi di consultazione messi a disposizione dall'Agenzia permettono all'ANBSC la verifica del codice fiscale con restituzione dei dati anagrafici di base, nonché la consultazione dei dati reddituali, in forma sintetica, provenienti dai diversi modelli dichiarativi.

L'Agenzia delle Entrate, in linea con la sua *mission* istituzionale e con lo spirito di piena collaborazione con le altre amministrazioni dello Stato, conferma la sua disponibilità ad estendere l'ambito di collaborazione attualmente in essere sulla tematica in oggetto per

valorizzare al massimo il patrimonio informativo a sua disposizione al servizio dei cittadini e delle istituzioni.

Ai fini della realizzazione di un *database*, in concorso con Unioncamere, che consenta di individuare e censire il complesso dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali, l' Agenzia delle Entrate potrebbe rendere disponibile, attraverso un aggiornamento della convenzione di cooperazione informatica e la realizzazione di opportuni progetti informatici da pianificare opportunamente, il seguente insieme di informazioni per i soggetti e gli oggetti di interesse dell' ANBSC:

- elenco di tutte le attività del soggetto con relativi codici attività economica (codice ATECO), domicilio fiscale, sede legale, dati del depositario delle scritture contabili e rappresentante legale;
- dati storici del soggetto, in particolare elenco dei codici fiscali ed elenco dei domicili fiscali precedentemente attribuiti al contribuente;
- storico delle attività del soggetto, comprensivo dell'elenco di tutte le partite IVA attive e cessate;
- ruoli svolti da soggetti terzi nelle attività aziendali;
- dati reddituali del soggetto, in forma analitica, dichiarati e liquidati ovvero dichiarati dai sostituti d'imposta;
- atti del registro, in particolare gli atti di registrazione di contratti di locazione e delle compravendite;
- dati relativi agli immobili.

Le modalità di cooperazione e di scambio dati potranno prevedere l'integrazione dei servizi di consultazione puntuale oppure, laddove necessario e tecnicamente fattibile, attraverso forniture massive, in funzione della soluzione organizzativa ed architettonica che dovrà essere definita congiuntamente a tal scopo con tutti gli attori coinvolti, e naturalmente

in linea con il contesto normativo e con le raccomandazioni del Garante della protezione dei dati personali.

È infine in corso la definizione di un protocollo d'intesa tra l'Agenzia delle entrate e l'ANBSC per le attività di aggiornamento degli atti catastali dei beni immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

In particolare il protocollo ha l'obiettivo di definire il supporto e la consulenza, da fornire all'ANBSC, per le attività finalizzate alla presentazione degli atti di aggiornamento delle banche dati del Catasto Terreni e del Catasto Fabbricati inerenti sia i dati censuari che planimetrici dei citati beni.

Le sinergie sul territorio coinvolgono gli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate e gli uffici dell'ANBSC ed i Nuclei prefettizi di supporto alla stessa ANBSC.