



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*

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

DT.SSA ROSSELLA ORLANDI

Roma, 20 gennaio 2016

Palazzo San Macuto, via del Seminario, 76

Sommario

- 1. Premessa 3
- 2. Le banche dati dell'Anagrafe Tributaria 3
- 3. Analisi del rischio delle Partite Iva..... 8

1. Premessa

Signor Presidente, Signori Deputati e Senatori, Vi ringrazio per l'odierna occasione di incontro che mi consente di fornire un contributo in relazione alla tematica della razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria, con particolare riguardo all'utilizzo delle banche dati dell'Anagrafe Tributaria nel contrasto all'evasione dell'Iva.

In particolare, quest'onorevole Commissione mira a conoscere se siano sufficienti le informazioni contenute nelle banche dati dell'Anagrafe Tributaria o se occorra un potenziamento degli strumenti informatici esistenti attraverso la creazione di nuove basi dati ovvero di nuovi collegamenti informatici tra quelle già esistenti.

2. Le banche dati dell'Anagrafe Tributaria

Le banche dati dell'Anagrafe Tributaria (di seguito, AT) fondano la loro infrastruttura generale sui seguenti principi, che trovano regolamentazione nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973, quali:

- l'obbligo di trasmissione esclusivamente telematica di tutte le informazioni a scadenze predeterminate;
- l'obbligo di utilizzo, da parte di chi invia i dati, di un tracciato record strutturato;
- una chiave unica di catalogazione delle informazioni, qual è il Codice Fiscale.

Queste tre regole, definite alla fine degli anni '90 nell'ambito della riforma del "fisco telematico", hanno consentito una rilevante crescita, negli ultimi quindici anni, dell'efficienza e dell'efficacia dei processi di lavoro dell'Agenzia delle entrate, sia con riferimento all'attività di assistenza che con riferimento all'attività di analisi del rischio, selezione e controllo.

L'attuale patrimonio informativo che compone le banche dati dell'Anagrafe Tributaria è certamente il più ampio e strutturato nell'ambito della pubblica amministrazione italiana e le regole di acquisizione e di catalogazione dei dati, sopra citate, consentono oggi la

condivisione di gran parte delle informazioni dell'AT con numerose pubbliche amministrazioni ed enti esterni all'Amministrazione finanziaria; le altre Agenzie fiscali, la Guardia di Finanza, ma anche i Comuni, le Regioni, l'INPS, l'INAIL, i Ministeri, gli Ordini Professionali, ecc., sulla base di specifiche convenzioni di cooperazione informatica predisposte in linea con le direttive del Garante della protezione dei dati personali, possono infatti consultare ed acquisire un numero rilevante di informazioni che popolano l'Anagrafe Tributaria e le utilizzano oggi per efficientare i loro servizi e le loro attività di controllo.

Ritengo, quindi, che il numero e la tipologia di informazioni che oggi giungono da diverse fonti all'AT siano, in linea di massima, sufficienti per consentire all'Agenzia delle entrate di portare avanti la sua *mission* istituzionale di perseguimento del massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

Tuttavia, coerentemente con le linee di indirizzo elaborate dall'Ocse e similamente alle azioni intraprese negli ultimi anni dalle Amministrazioni finanziarie dei più avanzati Paesi occidentali, anche l'Agenzia delle entrate sta orientando il proprio ruolo a quello di "facilitatore attivo" di *tax compliance*; in quest'ottica, l'ulteriore valorizzazione del patrimonio informativo in possesso dall'Agenzia rappresenta un fattore fondamentale per diversi ambiti:

- lo sviluppo di servizi, strumenti e processi in grado di ridurre significativamente l'onerosità degli adempimenti fiscali e, ove possibile, superarli;
- l'identificazione e l'esecuzione di nuove forme di confronto e collaborazione, con le diverse categorie di contribuenti (differenti tipologie di soggetti passivi IVA e non), ivi incluse le azioni di comunicazione preventiva tese a stimolare un comportamento virtuoso da parte dei contribuenti rispetto agli adempimenti fiscali (evitando errori, richieste di chiarimento, omissioni);
- l'identificazione di fenomeni di comportamenti fraudolenti o ad elevato rischio di evasione;
- l'automatizzazione dei processi di verifica e accertamento, in ottica di ottimizzazione dell'attività da parte dell'Agenzia e di massima riduzione dell'invasività dei controlli dal punto di vista del contribuente.

Per raggiungere questi obiettivi, l’Agenzia delle Entrate, insieme al partner tecnologico Sogei, ritiene necessario l’avvio di un complessivo e articolato processo di consolidamento e reingegnerizzazione delle basi dati informatiche attraverso le quali è organizzato e gestito il vasto patrimonio informativo dell’AT, secondo diverse direttrici di lavoro:

- riorganizzazione logica ed infrastrutturale delle basi dati informatiche, finalizzata alla massima fruizione “incrociata” delle diverse classi di dati, sia dichiarativi che provenienti da enti esterni;
- studio e successiva adozione di strumenti e soluzioni informatiche di nuova generazione, allineate con lo stato dell’arte del mercato nel campo della gestione ed analisi dei dati;
- definizione di regole stringenti di gestione dei dati da parte dei servizi informatici in modo da garantirne la consistenza nel tempo e il corretto utilizzo;
- monitoraggio e continuo miglioramento della qualità dei dati, che assume sempre di più un ruolo fondamentale in relazione alla *tax compliance*.

Parallelamente, in considerazione del ruolo centrale dell’AT nell’ambito del Sistema Pubblico di Connettività e, più in generale, dei processi innovativi previsti dall’Agenda digitale italiana ed europea, l’Agenzia delle entrate e Sogei sono chiamate a sempre maggiori azioni di rinnovamento e patrimonializzazione delle informazioni dell’AT, nel rispetto delle disposizioni del CAD (in particolare quelle del Capo V e del Capo VIII).¹

Ritengo importante sottolineare che l’integrazione o l’interoperabilità delle banche dati dell’Anagrafe Tributaria con le banche dati di altre pubbliche amministrazioni è strettamente correlata alle modalità con cui questi enti – a loro volta – acquisiscono, catalogano e condividono le informazioni che richiedono ai cittadini.

Oggi, infatti, ogni comune, ogni regione, ogni ASL e ogni PA centrale ha regole proprie in fase di acquisizione delle informazioni dai propri utenti e un autonomo sistema informatico (più o meno evoluto). La definizione di regole uniformi di acquisizione solo telematica e in forma strutturata dei dati e la previsione dell’inserimento, nei modelli di comunicazione, dei codici fiscali dei cittadini che sono chiamati a compilarli,

¹ D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 [c.d. "Codice dell'amministrazione digitale"].

rappresenterebbero le fondamenta per agevolare e accelerare il processo di integrazione delle banche dati delle pubbliche amministrazioni con l'Anagrafe Tributaria.

La nuova strategia d'azione intrapresa dall'Agenzia delle entrate, nonché i processi di digitalizzazione che l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento della Funzione Pubblica stanno portando avanti, fanno emergere con forza la necessità di una organica revisione e razionalizzazione dei flussi informativi che vanno a popolare le basi dati dell'Anagrafe Tributaria, puntando soprattutto sulla revisione della tempestività di acquisizione dei dati e sullo sfruttamento delle tecnologie in essere per semplificare e ridurre gli adempimenti comunicativi dei contribuenti e delle terze parti che sono chiamate a trasmettere le informazioni.

Peraltro, per garantire la qualità e la puntualità delle basi dati dell'Anagrafe Tributaria non è pensabile agire solo dopo la fase di acquisizione delle informazioni, bensì è essenziale agire a monte di tale fase, predisponendo la modulistica e le soluzioni applicative semplici nonché supporto tecnico-operativo *user friendly* in modo da guidare l'utente (il cittadino o l'impresa) nei suoi adempimenti comunicativi, evitando sul nascere errori od omissioni.

In tal senso, il legislatore² è già intervenuto a ridefinire tempi e modalità di alcuni processi di acquisizione delle informazioni che l'Agenzia delle entrate sta utilizzando per la precompilazione dei modelli 730 e per trasmettere comunicazioni ai contribuenti titolari di partita Iva volte a segnalare incongruità tra i dati presenti in AT e quelli dichiarati.

Con specifico riferimento alla strategia d'azione rivolta nei confronti delle imprese e dei professionisti, complessivamente circa 6 milioni di soggetti passivi Iva, il Decreto legislativo n. 127 del 2015 – attuativo delle disposizioni dell'art. 9 della legge delega fiscale – prevede proprio una razionalizzazione dei processi di acquisizione dei dati delle operazioni rilevanti ai fini Iva.

Il decreto delegato istituisce un regime opzionale per i soggetti passivi IVA, prevedendo la facoltà di scegliere tra il mantenimento di alcuni attuali adempimenti comunicativi nei confronti dell'Agenzia delle entrate (spesometro, *black list*, modelli INTRA relativi agli acquisti di beni e servizi) e la trasmissione telematica – sempre

² legge di stabilità 2015 e decreti legislativi attuativi della legge delega fiscale n. 23/2014.

all’Agenzia – dei dati delle fatture (emesse e ricevute) e dei dati dei corrispettivi (ove il soggetto realizzi operazioni Iva anche con soggetti privati) riguardanti le operazioni rilevanti ai fini Iva. Il medesimo decreto, peraltro, introduce disposizioni atte ad incentivare l’adozione della fatturazione elettronica quale leva per semplificare ulteriormente la comunicazione dei dati Iva all’Agenzia e, al contempo, stimolare la digitalizzazione delle imprese.

Come rappresentato in precedenti audizioni, l’Agenzia ha già avviato i lavori di analisi e confronto con Sogei e con le associazioni di categoria, anche nell’ambito dei lavori del Forum italiano sulla fatturazione elettronica, per predisporre ed emanare i provvedimenti direttoriali previsti agli articoli 1 e 2 del D. Lgs. n. 127/2015, al fine di consentire l’attuazione tecnica delle disposizioni nei termini di legge (1° luglio 2016 e 1° gennaio 2017).

Al riguardo, evidenzio che, da un punto di vista strettamente tecnico, il regime di opzionalità previsto dal decreto, laddove introduce – di fatto – un’ulteriore modalità tecnica di comunicazione delle informazioni rilevanti ai fini Iva che già i contribuenti sono chiamati a trasmettere in modo parcellizzato, come detto, sulla base di adempimenti che sono ancora esistenti (spesometro, black list, ecc.), comporta:

□ per l’Agenzia delle entrate e Sogei, la necessità di tenere aperti più canali comunicativi (sia per chi sceglie il nuovo adempimento unitario, sia per chi rimane ancorato agli adempimenti attuali), mettendo in atto più processi di acquisizione dei dati basati su flussi informativi non allineati temporalmente e non uniformi dal punto di vista dei tracciati, con connesse difficoltà nella fase di predisposizione degli archivi ed elaborazione delle informazioni per finalità di controllo e supporto pre-dichiarativo;

□ per il contribuente, la necessità di scegliere quale degli adempimenti effettuare.

Poter prevedere un superamento degli attuali e diversi adempimenti comunicativi delle operazioni rilevanti ai fini Iva con la sostituzione – a regime – dell’unica e unitaria comunicazione prevista dal Decreto legislativo n. 127 del 2015, potrebbe rappresentare una soluzione vantaggiosa tanto per i contribuenti quanto per l’Amministrazione finanziaria.

3. Analisi del rischio delle Partite Iva

Nel corso degli ultimi anni l'Agenzia delle entrate ha investito nello sviluppo di specifiche strategie mirate alla prevenzione, all'individuazione ed al contrasto di fenomeni evasivi e fraudolenti complessi, aventi spesso carattere transnazionale.

L'attività di pianificazione strategica dell'Agenzia si fonda essenzialmente su una tempestiva e mirata analisi del rischio dei comportamenti dei contribuenti, al fine di individuare ogni elemento che possa indicare una propensione alla *non-compliance*.

L'attività di analisi del rischio è realizzata anche con l'ausilio di applicativi informatici creati *ad hoc* ed è diversificata sulla base delle caratteristiche dei contribuenti e dei diversi momenti in cui essi interagiscono con l'Amministrazione finanziaria.

In questo contesto, un'attenzione particolare è dedicata al mondo delle Partite Iva, che vengono monitorate lungo tutto il periodo di relativa durata. Al fine di perseguire tale intento, l'Agenzia attraverso uno specifico applicativo raccoglie ed analizza i dati e le informazioni dichiarate dal contribuente al momento della richiesta di apertura della partita Iva (così come disciplinato dall'articolo 35, comma 2, D.P.R. n. 633/1972).

Le informazioni dichiarate dal contribuente in sede di apertura della partita Iva vengono incrociate con le ulteriori informazioni contenute nell'Anagrafe Tributaria relativamente al soggetto persona fisica ad essa collegata (titolare di ditta individuale, rappresentante legale o socio), così da esaminare il comportamento del soggetto anche nel periodo precedente (ottica *ex-ante*) l'inizio della "nuova" attività.

Sulla base di alcuni criteri pre-impostati l'applicativo informatico attribuisce al contribuente un punteggio di rischio (*risk score*) che permette di generare elenchi di partite Iva ordinate per "rischiosità" decrescente. Nei confronti delle partite Iva a cui risultano associati soggetti con profili di rischio elevato vengono pianificati accessi brevi, finalizzati a riscontrare l'esistenza della società o della ditta individuale e l'effettivo esercizio dell'attività. Riscontrata la mancanza dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dal D.P.R. n. 633/1972, l'Ufficio procede alla chiusura della partita Iva.

L'Agenzia procede inoltre a monitorare l'attività delle partite Iva nel periodo successivo (ottica *ex-post*) alla sua apertura, per un periodo massimo di tre anni.

Oggetto di una specifica analisi del rischio sono le partite Iva autorizzate all'esercizio di operazioni intracomunitarie e iscritte nel VIES (*VAT information exchange system*): il sistema che raccoglie tutte le informazioni connesse agli scambi intracomunitari (elenchi riepilogativi) e che consente ad ogni stato membro di verificare la validità della partita Iva dei soggetti, a garanzia della "regolarità" degli scambi.

In tale contesto, l'Agenzia, recependo le recenti modifiche apportate al comma 7-bis dell'articolo 35, d.P.R. n. 633/1972, è impegnata, oltre che in controlli di natura sostanziale, anche in una serie di controlli formali al fine di escludere dalla banca dati VIES le partite Iva che risultano non avere presentato almeno un elenco riepilogativo nell'arco di quattro trimestri consecutivi, ravvisando in tale comportamento la volontà del soggetto passivo di non volere più effettuare scambi intracomunitari.

Al fine di contrastare efficacemente i fenomeni evasivi e fraudolenti, l'Agenzia è costantemente attenta ad individuare nuovi criteri di rischio e ad aggiornare quelli esistenti, alla luce dei mutamenti registrati dal sistema economico. In tale contesto, sono utilizzate tutte le banche dati disponibili, che a loro volta vengono periodicamente arricchite nei loro contenuti, così da supportare un'assidua attività di sviluppo e di implementazione di nuove ed efficaci metodologie di indagine.

In questo contesto si segnalano le iniziative intraprese nel corso del 2015 nell'ambito del nuovo approccio denominato "cambia verso" in funzione della promozione della *tax compliance*.

Tramite l'utilizzo massivo della base dati derivante dallo "spesometro" è stato possibile intercettare anomalie tra l'ammontare delle transazioni dichiarate dai fornitori rispetto a quelle comunicate dai relativi clienti ed inviare così ai contribuenti specifiche comunicazioni di anomalia volte a sollecitare il ravvedimento del comportamento.

Tale tipo di attività potrà essere svolta in modo ancor più tempestivo e puntuale quando la trasmissione telematica dei dati delle fatture (emesse e ricevute) e dei corrispettivi riguardanti le operazioni rilevanti ai fini dell'Iva avrà raggiunto un apprezzabile grado di diffusione nel mondo delle partite Iva.

Le stesse segnalazioni, ove non trovino risposta da parte dei contribuenti, rappresentano un criterio di rischio adottabile al fine di procedere a controlli successivi.

La strategia recente è stata di fatto orientata a ridurre i tempi di elaborazione e incrocio dei dati presenti nel patrimonio informativo dell’Agenzia delle entrate per avviare una fase di confronto tempestivo con i contribuenti, in modo da consentire da un lato la tempestiva correzione di errori e dall’altro l’individuazione di reali comportamenti evasivi o fraudolenti.

Questo modello è rinvenibile, ad esempio, nella recente azione di trasmissione, prevalentemente in via telematica (PEC), di circa 65mila comunicazioni aventi ad oggetto le informazioni derivanti dal confronto dei dati relativi alla presentazione della comunicazione annuale dei dati Iva relativa all’anno d’imposta 2014 con quelli relativi alla presentazione della dichiarazione ai fini Iva riferita al medesimo anno d’imposta, da cui risulterebbe o la mancata presentazione della dichiarazione ai fini Iva o la presentazione della stessa con la compilazione del solo quadro VA.

Tale azione ha già consentito a circa 48mila contribuenti di sanare tempestivamente la propria situazione dichiarativa, con un rientro di gettito di oltre 59 milioni di euro e all’Agenzia di avviare approfondimenti puntuali sulle posizioni per le quali l’anomalia non risulta corretta.

Come prossimo passo della strategia in quest’ambito, l’Agenzia intende verificare l’efficacia dell’adozione di nuove tecnologie informatiche al fine di aumentare ulteriormente l’efficacia degli applicativi informatici relativi all’analisi del rischio.

Da questo punto di vista, le tecnologie più recenti di Data Analytics, che consentono esplorazione ed analisi, eseguite in modo automatico o semiautomatico, su grandi quantità di dati allo scopo di identificare *pattern* significativi e nuove relazioni causali, si addicono particolarmente all’analisi del rischio della partita Iva per anticipare e, quindi, prevenire fenomeni fraudolenti indirizzando al meglio le attività di controllo da parte dell’Agenzia.

Come già menzionato in precedenza, lo studio e la successiva adozione di strumenti e soluzioni informatiche di nuova generazione, allineate con lo stato dell’arte del mercato nel campo della gestione ed analisi dei dati, è una delle direttrici sulla quale l’Agenzia sta lavorando, in linea con la strategia di razionalizzazione e massima valorizzazione del patrimonio informativo in suo possesso.