



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*

AGENZIA DELLE ENTRATE

Roma, 2 marzo 2016 (ore 8:30)

Palazzo San Macuto, via del Seminario n. 76

Sommario

1. Premessa	3
2. Canone Rai: novità introdotte dalla legge di stabilità 2016	3
2.1. Le banche dati utilizzate per l'individuazione dei soggetti tenuti al pagamento del canone Rai	4
3. "PIN unico" e carta d'identità elettronica	7
3.1. Le recenti evoluzioni normative	8
3.2. I vantaggi per il sistema dell'Anagrafe Tributaria	9

1. Premessa

Saluto e ringrazio la Commissione e il suo Presidente per l'odierna occasione di incontro che mi consente di intervenire nuovamente in tema di 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.

Il mio intervento, oggi, si concentrerà su due aspetti che ritengo di estremo interesse:

- l'utilizzo delle banche dati per l'individuazione dei soggetti tenuti alla corresponsione del canone di abbonamento al servizio pubblico radiotelevisivo e l'esame degli aspetti problematici connessi all'omogeneizzazione e all'integrazione di questi dati con l'elenco abbonati in possesso della Rai e con quelli del cd. catasto elettrico;
- i vantaggi immediati e in prospettiva per il sistema dell'Anagrafe Tributaria derivanti dal PIN unico per la pubblica amministrazione e dalla carta d'identità elettronica.

2. Canone Rai: le novità introdotte dalla legge di stabilità 2016

La disciplina del canone di abbonamento alle radioaudizioni è contenuta nel regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880.

La legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi da 152 a 159, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), nel modificare il citato regio decreto-legge, ha introdotto, con riferimento agli abbonamenti 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, è ammessa esclusivamente una dichiarazione sostitutiva rilasciata ai sensi del testo unico di cui al decreto del presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.455: tale dichiarazione, che ha validità

annuale, deve essere presentata all’Agenzia delle entrate con le modalità definite con provvedimento del Direttore della stessa Agenzia.

Per il solo anno 2016, dati i ristretti tempi a disposizione delle imprese per i necessari adeguamenti procedurali da parte delle imprese elettriche, il primo addebito del canone sarà effettuato con la prima fattura successiva al 1° luglio 2016.

E’ demandata, poi, ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, attualmente in corso di emanazione, la definizione delle disposizioni attuative delle previsioni contenute nella legge di stabilità.

Il canone, infine, per l’anno 2016 è ridotto a 100 euro.

2.1. Le banche dati utilizzate per l’individuazione dei soggetti tenuti al pagamento del canone Rai

Le nuove modalità di pagamento del canone televisivo comportano 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 l’impresa elettrica, 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.

Per l’attuazione di quanto previsto dalla norma, infatti, 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.

Le novità introdotte con la legge di stabilità non hanno modificato il presupposto impositivo che resta il possesso dell’apparecchio TV. Il canone 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 (agli effetti anagrafici

per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità adozione o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora occasionale nello stesso comune).

In tale contesto, ai fini del corretto addebito del canone TV, nelle fatture di energia elettrica, è fondamentale disporre di corrette informazioni circa:

1. i soggetti titolari di contratti per la fornitura di energia elettrica uso domestico:

2. 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 per effetto di Convenzioni internazionali);

3. le dichiarazioni di non possesso dell'apparecchio TV (articolo 1, comma 153, della legge di stabilità 2016);

4. i pagamenti eseguiti con altre modalità da soggetti che pur essendo tenuti al pagamento del canone TV non dispongono di contratti elettrici uso domestico sul quale effettuare l'addebito (ad esempio il custode di una scuola che vive in locali resi disponibili dalla scuola stessa);

5. le famiglie anagrafiche con le relative residenze.

In tale contesto, assumono particolare rilevanza le informazioni desumibili direttamente dalle imprese elettriche dai contratti stipulati. Infatti, le attuali tipologie contrattuali individuano le forniture domestiche nello stesso luogo di residenza sotto i 3 Kw (contratti D2), ma per le stesse forniture sopra i 3 Kw non è rilevato il luogo di residenza (contratti D3). Al riguardo, si evidenzia che anche per i contratti sopra i 3 Kw stipulati a partire dal 1° gennaio 2016, la legge di stabilità ha previsto che le imprese elettriche acquisiscano direttamente le informazioni sulla residenza anagrafica del contribuente già al momento dell'attivazione dell'utenza, potendo così individuare autonomamente l'utente elettrico a cui addebitare il canone.

Per i contratti già in essere alla data del 1° gennaio è necessario, invece, prevedere una prima fase di allineamento anagrafico tra sistemi informativi delle imprese elettriche e

Anagrafe Tributaria, per stabilire se il luogo di fornitura di energia coincide con il luogo di residenza del contribuente/cliente, prevedendo anche una gestione delle variazioni.

A tal fine, si prevede che l'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.

Successivamente, l'Agenzia delle entrate, sulla base delle informazioni disponibili nel Sistema Informativo dell'Anagrafe Tributaria, individuerà i contribuenti per quali il luogo di fornitura corrisponde alla residenza dell'intestatario, comunicandone gli estremi allo stesso Acquirente Unico S.p.a., che provvederà a trasmettere l'elenco alle imprese elettriche, con tempi, modalità e contenuti che saranno stabiliti d'intesa dopo l'emanazione del previsto decreto ministeriale. Tale attività, tuttavia, sconta un certo margine di approssimazione dovuto anche alla necessaria attività di "normalizzazione" degli indirizzi, volta a per correggere eventuali errori o incoerenze riscontrate in un indirizzo e per completare le informazioni mancanti.

Una volta individuati i soggetti potenzialmente destinatari dell'addebito del canone in fattura, sarà necessario verificare la presenza eventuale di dichiarazioni di non possesso dell'apparecchio TV, di pagamenti eseguiti con altre modalità e di soggetti esentati dal pagamento; ciò al fine di evitare errori e duplicazioni nell'addebito del canone.

In tale contesto, assume cruciale importanza la corretta individuazione della **famiglia anagrafica** che, in modo del tutto peculiare rispetto alle diverse imposte del nostro sistema tributario, costituisce di fatto il soggetto passivo del tributo.

Allo stato attuale, in attesa della costituzione della nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, l'individuazione della famiglia anagrafica risulta particolarmente complessa e al fine di superare tale criticità, fino al completo avvio dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, l'emanando decreto dovrà prevedere che i Comuni siano tenuti a trasmettere all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Torino – Sportello SAT, su richiesta della stessa Agenzia delle entrate, i dati relativi alle famiglie anagrafiche.

Sarà, quindi, necessario che l'Agenzia delle entrate trasmetta alle imprese elettriche, per il tramite di Acquirente Unico S.p.a., le informazioni relative ai soggetti che risultano

aver presentato la dichiarazione di non detenzione di apparecchi televisivi, con le relative decorrenze, nonché i dati relativi ai soggetti appartenenti alla stessa famiglia anagrafica nei cui confronti non si deve procedere all'addebito in quanto il pagamento è stato già effettuato con altre modalità (ad esempio trattenuta sulla pensione) oppure perché almeno uno dei componenti della famiglia risulta esente dal pagamento per effetto di Convenzioni internazionali – è il caso, ad esempio, degli appartenenti alle forze armate Nato o degli agenti diplomatici - o perché in possesso di altri requisiti previsti per legge.

Si fa presente, al riguardo, che tutti gli scambi di informazioni tra l'Agenzia delle entrate e l'Acquirente Unico Spa dovranno essere regolati secondo modalità e contenuti definiti di comune intesa.

Sarà, infine, necessario prevedere forme di rendicontazione delle operazioni effettuate da parte delle imprese elettriche all'Agenzia delle entrate. Tali informazioni saranno utilizzate per verificare il corretto versamento del canone da parte dei contribuenti e procedere alle eventuali azioni di recupero, nonché per verificare il corretto addebito del canone e riversamento delle somme riscosse da parte delle imprese elettriche.

3. "PIN unico" e carta d'identità elettronica

L'identità SPID (il cosiddetto "PIN unico" del Sistema Pubblico di Identità Digitale) e la Carta d'Identità Elettronica (CIE) sono due elementi della strategia della pubblica amministrazione italiana relativamente all'identificazione del cittadino e al suo accesso ai servizi della PA.

Questi due strumenti hanno una caratteristica fondamentale in comune: entrambe custodiscono i dati anagrafici di un cittadino, certificandone l'identità. Allo stesso tempo sono sostanzialmente diversi: in primo luogo, la CIE è distribuita su supporto plastico ed è il cittadino che la custodisce fisicamente; l'identità digitale SPID è invece un oggetto digitale che viene creato e conservato dal gestore delle identità digitali SPID, che lo mette a disposizione del cittadino stesso su sua richiesta.

Anche i dati in essi contenuti presentano alcune diversità: mentre in entrambi sono presenti il codice fiscale e i dati anagrafici, altre tipologie di informazioni li differenziano, diversificandone la funzionalità: la CIE include anche la fotografia del cittadino e conserva, nel microchip in essa contenuto, altri dati importanti quali ad esempio le impronte digitali, permettendo anche il riconoscimento fisico del suo titolare e sostituendo la carta d'identità cartacea. L'identità SPID, invece, è adatta al solo riconoscimento digitale del titolare ed è funzionale a garantire l'identificazione del cittadino che accede ai servizi online forniti in rete dalle PA o anche dalle aziende private che aderiranno al sistema SPID.

Per comprendere a fondo le prospettive di utilizzo di questi strumenti di identificazione, è necessario infine segnalare alcune ulteriori caratteristiche: la CIE contiene fisicamente al suo interno un certificato digitale che permette l'accesso ai servizi online del suo titolare ai fornitori di servizi che si sono adeguati al suo utilizzo, l'identità digitale SPID è invece uno strumento per sua natura dinamico, configurabile, facilmente aggiornabile, aperto ad una elevata interoperabilità sia nel contesto nazionale che europeo

3.1. Le recenti evoluzioni normative

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi online forniti dalla pubblica amministrazione, il recente aggiornamento dell'art. 64 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) rappresenta una svolta epocale nell'identificazione digitale degli utenti in rete, decretando il definitivo superamento dei sistemi di accesso basati su userID / password / PIN che ogni pubblica amministrazione ha realizzato in autonomia nel tempo, da un lato rendendo possibile l'accesso ai propri servizi on line in una fase storica di graduale informatizzazione della società italiana, ma di fatto assegnando al cittadino l'onere di custodire una utenza e password diverse per ogni portale acceduto, e alle singole amministrazioni l'onere di riconoscere l'utente garantendone l'identificazione e di gestire correttamente l'associazione tra identità fisica e digitale.

La citata normativa sancisce, infatti, in maniera inequivocabile che l'accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni deve avvenire solo tramite l'identità SPID, la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS); come conseguenza di ciò, per il cittadino basterà avere attivato uno di questi strumenti per poter accedere a qualsiasi

servizio fornito in rete dalla pubblica amministrazione. Come è noto, sono tuttora in discussione ulteriori proposte normative di aggiornamento del CAD che posizionano il sistema SPID come sistema di riferimento futuro dell'identità digitale, in collegamento con l'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Dal punto di vista dell'Amministrazione finanziaria, l'affermazione e la chiara regolazione normativa ed attuativa di un sistema di identificazione e autenticazione digitale dell'utente, convergente su strumenti gestiti dalla Pubblica Amministrazione italiana a livello sistemico, consente di facilitare l'accesso dei cittadini-contribuenti ai propri servizi digitali e liberare la singola amministrazione dagli oneri di gestione degli strumenti di autenticazione attualmente in essere, quali le credenziali rilasciate e gestite direttamente dall'Agenzia per l'accesso ai canali telematici.

Il cittadino percepirà il vantaggio più evidente di questo nuovo approccio: tramite una sola identità, potrà infatti accedere al proprio cassetto fiscale, ma anche alla sua posizione pensionistica, ai servizi resi dal proprio Comune, alla sua cartella sanitaria o anche per richiedere il passaporto o la patente.

Infine, è da sottolineare anche l'apertura del sistema SPID al mondo dei servizi erogati dal mercato, che potrebbero avere un forte interesse a far accedere i propri clienti tramite le identità digitali fornite dalla pubblica amministrazione, con evidenti vantaggi sia per i cittadini che per le imprese.

3.2. I vantaggi per il sistema dell'Anagrafe Tributaria

In tale contesto normativo e tecnologico, l'Agenzia delle entrate è stata ed intende essere particolarmente attiva, in linea con gli obiettivi di:

- perseguire un modello di centralità del cittadino nella erogazione dei propri servizi sempre più digitali, in ottica di semplificazione degli adempimenti ed innovazione delle interazioni tra PA e cittadini e imprese;
- contribuire fattivamente, in linea con il proprio ruolo istituzionale, alle iniziative di natura sistemica della digitalizzazione del Paese.

I servizi on line dell’Agenzia delle entrate sono già da tempo accessibili, oltre che da credenziali rilasciate direttamente dall’Agenzia, anche attraverso una smartcard che risponda ai requisiti della Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

L’Agenzia delle entrate ha inoltre collaborato con l’AgID durante la progettazione di SPID ed intende adottare tale strumento di autenticazione già nelle prime fasi della sua adozione. Proprio in questi giorni, sono in corso di perfezionamento le necessarie attività tecniche e formali con l’Agenzia per l’Italia Digitale per aderire al sistema SPID già a partire dal suo avvio come uno dei primi fornitori di servizi della Pubblica Amministrazione, aggiungendo alle modalità di autenticazione già in essere le identità SPID, che nel frattempo saranno distribuite dai gestori delle identità digitali già accreditati dall’AgID. Il piano di adozione dello SPID da parte dell’Agenzia delle entrate sarà graduale, avviando l’integrazione su un servizio specifico e procedendo poi nel 2016 e 2017 all’estensione a tutti i servizi on line.

Aggiungendo il “PIN unico” agli attuali sistemi di autenticazione dei servizi on line, il vantaggio immediato per il sistema dell’Anagrafe Tributaria è quindi duplice:

- ampliare la platea dei contribuenti che potranno interagire con l’Agenzia delle entrate attraverso i servizi telematici;
- sperimentare l’integrazione con il sistema SPID che diventerà gradualmente il sistema di autenticazione on line di riferimento, abbandonando tutti i sistemi di autenticazione attualmente gestiti direttamente dall’Agenzia delle entrate.

Guardando al futuro, il programma di adeguamento dell’Agenzia delle entrate al nuovo contesto di identificazione e autenticazione digitale del cittadino dovrà prevedere:

- l’estensione nel corso del 2016 e 2017 dell’accesso tramite SPID a tutti i servizi telematici dell’Anagrafe Tributaria;
- la trasformazione delle credenziali dei contribuenti, degli intermediari e degli altri attori attualmente attive per i canali telematici dell’Agenzia verso lo SPID e l’identità digitale aderente al nuovo contesto tecnico e normativo;
- la valutazione dell’accesso ai servizi digitali da parte di cittadini comunitari e internazionali, in linea con le evoluzioni normative e con gli standard che progressivamente si potranno affermare nel tempo.

L'Agenzia delle entrate intende inoltre realizzare, nell'ambito delle attività progettuali evolutive dei propri servizi informatici, in collaborazione con Sogei, una rivisitazione delle modalità di fruizione dei propri servizi on line, semplificando ulteriormente il rapporto con gli utenti attraverso la realizzazione di un punto di accesso più omogeneo, una impostazione delle interfacce basata su maggiore usabilità, e l'implementazione di una vista profilata del portale del contribuente che proporrà i servizi necessari e maggiormente utili alla tipologia dell'utente che ha acceduto.

In tal senso, tra le altre cose, andrà adeguato da parte dell'Agenzia, in linea con il nuovo sistema di identità digitale, il sistema delle deleghe che regola opportunamente i profili dell'utente nell'accesso ai servizi dell'Agenzia quale contribuente, intermediario di altri contribuenti, rappresentante legale di società, rappresentante di altri enti. L'Agenzia inoltre evolverà l'accesso ai servizi dispositivi in linea con il nuovo contesto normativo e con le raccomandazioni del Garante della protezione dei dati personali.

Attraverso queste ulteriori azioni, in prospettiva si potranno realizzare numerosi vantaggi per il cittadino e per il sistema dell'Anagrafe Tributaria:

- l'offerta agli utenti di una esperienza digitale innovativa, più uniforme ed integrata rispetto a tutti i servizi della Pubblica Amministrazione, e sempre più centrata sulle esigenze dei cittadini e delle imprese;
- l'ampliamento ulteriore della platea degli utenti che potranno interagire con l'Agenzia delle entrate attraverso i servizi telematici, man mano che le nuove identità digitali saranno adottate da un numero sempre crescente di cittadini;
 - la garanzia di maggiore sicurezza nell'accesso;
 - la dismissione dei sistemi di autenticazione realizzati direttamente dall'Agenzia delle entrate con minori oneri di gestione;
- l'interoperabilità nativa con altre iniziative digitali sistemiche della Pubblica Amministrazione italiana, quali ad esempio l'ANPR;
- la predisposizione dell'accesso e dell'interoperabilità a livello comunitario ed internazionale, in linea con le normative e gli standard di riferimento.

In conclusione, l'adesione al nuovo sistema di identità digitale consentirà di rendere maggiormente efficace il contributo sostanziale dell'Agenzia delle entrate all'innovazione tecnologica in atto nella Pubblica Amministrazione italiana.