



*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA  
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
DR. ATTILIO BEFERA*

*18 febbraio 2010*

Signor Presidente, Signori Senatori e Signori Deputati, Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di esporVi alcune prime riflessioni che l'Agenzia ha sviluppato sul tema de "*l'Anagrafe Tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale*", oggetto della presente audizione.

I principi cui dovrà uniformarsi il sistema tributario e amministrativo per la realizzazione del federalismo fiscale sono fissati dalla Legge delega n. 42/2009 (di attuazione dell'art. 119 della Costituzione) e prevedono, come noto, la realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni.

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

\* \* \*

Per valutare l'impatto di tale mutamento di scenario operativo sull'Anagrafe Tributaria occorre prefigurare quali saranno le esigenze di evoluzione dell'attuale sistema della fiscalità mantenendo l'orientamento su alcuni principi che ne garantiscano l'efficacia e la sostenibilità economica<sup>1</sup>:

- la consapevolezza che ciascuna Amministrazione è parte di un *sistema* unitario e integrato e solo la cooperazione tra tutti gli attori istituzionali - Amministrazioni centrali, regioni ed enti locali - può migliorare la qualità dei servizi ed eliminare eventuali diseconomie;

---

<sup>1</sup> "*L'e-government per un federalismo efficiente, una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*" elaborato nel 2003 dal Comitato Tecnico della commissione Permanente per l'Innovazione e le Tecnologie, costituita tra i Presidenti delle regioni e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, approvato dalla Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie locali il 24 luglio 2003.

- la capacità di utilizzare *l'innovazione* come risorsa strategica per semplificare i rapporti tra gli enti, ridurre i costi e garantire la sicurezza complessiva del *sistema*;
- la possibilità di rendere evidenti i benefici del cambiamento a cittadini e imprese attraverso un complessivo *miglioramento dei servizi fiscali* erogati da ciascuna Amministrazione.

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

Appartengono a tale contesto i seguenti strumenti già previsti normativamente: il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), in corso di adeguamento proprio in questi giorni, il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC-SPCoop), il Codice per la protezione dei dati personali e le misure per la sicurezza delle informazioni.

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

\* \* \*

Come già precedentemente indicato, per *"fare sistema"* è necessario intervenire su alcune componenti dell'Anagrafe Tributaria per introdurre soluzioni, innovative e condivise, che favoriscano l'integrazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte.

Ciò al fine di garantire che ciascuna Amministrazione possa accedere ai servizi dell'Anagrafe Tributaria, avendo immediata disponibilità degli elementi conoscitivi necessari allo svolgimento dei propri compiti istituzionali<sup>2</sup>.

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

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

In quest'ottica è in fase di avvio, in collaborazione con Sogei e in uno scenario condiviso dall'intero comparto della fiscalità, il processo di adeguamento al modello del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC-SPCoop)<sup>3</sup>, in linea con il percorso già intrapreso da altre Amministrazioni.

L'utilizzo di tale modello costituisce un requisito strategico per l'attuazione del federalismo fiscale, essendo stato progettato per tempo da DigitPA (già CNIPA) sulla base di presupposti condivisi tra Amministrazioni centrali, regionali e locali:

- il principio di pariteticità, per il quale le Amministrazioni devono trovarsi su un piano di parità nel momento in cui "cooperano" fra loro;

---

<sup>2</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, articolo 2, comma 2, lettera v), "definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali."

<sup>3</sup> D. Lgs n. 42 del 7 marzo 2005 successivamente assorbito dal D. Lgs n. 82 del 7 marzo 2005, pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005, n. 112, recante il "Codice dell'Amministrazione digitale" (CAD).

- l'individuazione delle *“responsabilità”* riferibili agli attori della cooperazione, nello svolgimento di un procedimento amministrativo;
- la *“sicurezza”* e l'*“affidabilità”* dei sistemi di interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni e la possibilità di condividere i processi di identificazione degli utilizzatori (*identità federata*);
- la *“piena autonomia”* delle scelte implementative e gestionali dei sistemi di ciascuna Amministrazione salvaguardando il patrimonio applicativo già disponibile;
- le esigenze di *“economia”* e di controllo della spesa pubblica e di *“qualità”* del servizio amministrativo.

\* \* \*

Per quanto riguarda il supporto da fornire alle Amministrazioni regionali e locali, in analogia alle esigenze emerse nell'attuazione del federalismo sanitario, l'Anagrafe Tributaria dovrà rendere disponibili una serie di *“servizi infrastrutturali della fiscalità”*, che garantiscano una visibilità complessiva sui dati dei contribuenti, tenuto conto del comune interesse a contrastare fenomeni di evasione ed elusione fiscale<sup>4</sup>, sia in ambito nazionale sia internazionale.

Tale esigenza determina, tra l'altro, la necessità di accelerare l'utilizzo di nuove tecnologie emergenti per l'elaborazione in tempi ridotti di grandi volumi

---

<sup>4</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42,

- articolo 2, comma 2, lettera d) *“coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale.”*

- articolo 26, comma 1, lettera a) *“previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi”.*

di dati cui applicare tecniche di analisi avanzata delle informazioni (*data mining*).

L'utilizzo di questa nuova generazione di *infrastrutture di elaborazione dei dati*, già prevista nel percorso strategico di evoluzione dell'Agenzia delle Entrate, consente di ottenere ulteriori informazioni utili all'individuazione di elementi di *rischio* di cui tener conto nelle attività di accertamento.

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

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

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

In coerenza con tale scenario, sono in aumento gli accordi con altre Amministrazioni per favorire scambi di dati e di informazioni operative per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva (INPS, INAIL, Comuni, Camere di Commercio, ecc.).

\* \* \*

Focalizzando, invece, l'attenzione sull'evoluzione dei servizi ai cittadini e alle imprese, occorre considerare il principio dell'unitarietà della Pubblica

Amministrazione (*legge 7 agosto 1990 n. 241*) che pone l'attenzione su alcune significative criticità:

- la complessità delle procedure, che spesso costringe cittadini e imprese ad un ruolo, improprio, di collegamento tra le Amministrazioni;
- la non comprensione, nell'era dell'informatica, dei motivi per cui i dati già noti a una Amministrazione non vengano resi disponibili anche alle altre.

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

Proprio in questa prospettiva si colloca il modello rappresentato dal Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC-SPCoop) che consente a ciascuna Amministrazione di realizzare, per i propri fini istituzionali, servizi in rete per cittadini e imprese che siano il frutto della cooperazione - trasparente per il fruitore finale - tra i diversi enti coinvolti (*cooperazione applicativa*).

Questa nuova generazione di servizi è già stata oggetto, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di specifici sviluppi messi a disposizione di altre Amministrazioni richiedenti.

Tenuto conto delle indicazioni dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e a fronte del numero crescente di richieste, sono in corso le attività di adeguamento dei servizi di accesso ai dati dell'Anagrafe Tributaria che

consentiranno a ciascuna Amministrazione di individuare “*a catalogo*” i servizi che possono favorire le proprie attività istituzionali.

In questa prospettiva si rende necessario incentivare la diffusione degli strumenti da fornire ai cittadini per permettere l’accesso ai servizi in rete in modo da consentirne il riconoscimento univoco nel punto di ingresso messo a disposizione da ciascuna Amministrazione (*identità federata*).

A tale riguardo, la diffusione di strumenti certificati quali la Carta d’Identità Elettronica (CIE) e la Carta Nazionale dei Servizi (CNS) è oggetto di particolare attenzione nell’ambito del Codice dell’Amministrazione Digitale.

\* \* \*

In questo scenario di condivisione delle informazioni e nella prospettiva di portare progressivamente in rete tutti i servizi fiscali centrali e locali, assumono particolare rilievo alcune misure di rafforzamento dell’Anagrafe Tributaria che sono da sempre all’attenzione dell’Agenzia:

- la qualità e l’affidabilità delle informazioni che circolano all’interno della P.A.. Si tratta di un tema di particolare rilevanza che si basa soprattutto, con il federalismo fiscale, sulla completa circolarità e certificazione delle informazioni che individuano univocamente i contribuenti e ne identificano la localizzazione ai fini fiscali;
- la necessità di perseguire in modo rigoroso la certificazione delle fonti di alimentazione dell’Anagrafe Tributaria e di intensificare i controlli in ingresso in modo da garantire la qualità dei dati;
- il rispetto delle regole che attengono alla protezione dei dati personali - e più in generale della sicurezza - in modo che le informazioni



presenti in Anagrafe Tributaria siano rese esclusivamente disponibili a chi ne abbia legittimamente diritto<sup>5</sup>.

\* \* \*

Per completare il quadro delle riflessioni sviluppate, tenuto conto delle strette relazioni operative esistenti tra l'Agazia e Equitalia, Vi rappresento lo stato delle iniziative organizzative e tecnologiche avviate e/o realizzate dalla società partecipata in ottica di adeguamento al federalismo fiscale.

Come noto dal 1° ottobre 2006, con il decreto legge n. 203 del 2005, (convertito con legge n. 248 del 2008) la gestione del sistema della riscossione è stata ricondotta in ambito pubblico. Le relative funzioni sono state attribuite all'Agazia delle Entrate che le esercita tramite Equitalia spa (società con capitale per il 51% dell'Agazia delle Entrate e per il 49% dell'Inps) e le società da essa controllate.

Nel rispetto del dettato normativo (comma 7 dell'art. 3 del D.L. 203/2005), Equitalia spa ha acquisito le quote di controllo del capitale sociale delle società ex concessionarie, ovvero i rami d'azienda delle banche che esercitavano la gestione diretta dell'attività di riscossione (l'operazione ha portato all'acquisizione complessiva di 40 società per azioni, compresi due rami di azienda e l'ex Consorzio Nazionale Concessionari).

Nell'ottica di contribuire al contenimento generale dei costi a carico della collettività, e tenuto conto delle prospettive di percorso del federalismo fiscale, Equitalia ha avviato un importante progetto strategico di riorganizzazione

---

<sup>5</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, articolo 2, comma 2, lettera v), "definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali."

complessiva dell'assetto societario del Gruppo, con l'obiettivo di superare l'originaria frammentazione delle società operative.

Per effetto di tale processo riorganizzativo il Gruppo Equitalia è passato da 40 società alle attuali 19, di cui 6 strutturate in forma regionale (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna, Trentino Alto Adige e, da ultimo, Umbria).

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

È importante ricordare che l'attività di riorganizzazione societaria di Equitalia è stata, è e sarà portata avanti salvaguardando sempre i livelli occupazionali del comparto.

\* \* \*

In coerenza con il processo di riorganizzazione societaria si pone la significativa attività di informatizzazione per consentire agli enti-clienti di consultare in tempo reale lo "Stato della riscossione" (procedura telematica che raccoglie i dati sullo stato dei ruoli).

A tale evoluzione potranno aggiungersi, consolidato il modello complessivo del federalismo fiscale, nuovi servizi di cooperazione finalizzati a facilitare la condivisione di ulteriori informazioni tra gli attori del sistema.

Per la realizzazione di tali nuovi servizi, analogamente a quanto precedentemente esposto per l'Agenzia delle Entrate, anche in Equitalia è stato

avviato un percorso di adeguamento al modello di interoperabilità identificato dal Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC-SPCoop) di cui al decreto legislativo n. 82/2005 Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

Nell'ambito di tale processo di adeguamento, che prevede l'adesione anche delle società pubbliche che svolgono servizi pubblici, sono in fase di rilascio da parte di Equitalia i primi servizi applicativi che consentiranno un dialogo diretto con gli enti impositori per affidare carichi, inviare provvedimenti e acquisire riscontri.

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

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

Al riguardo segnalo che la modalità di accesso prescelta per l'estratto conto online di Equitalia (avviata a luglio 2009), già integra il sistema di credenziali dell'Agenzia delle Entrate (cassetto fiscale), dell'Inps (pin per i servizi online) e di strumenti certificati come la Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

\* \* \*

Signori Senatori e Signori Deputati, nella mia esposizione spero di averVi rappresentato la complessità connessa all'adeguamento dei sistemi che dovranno supportare la realizzazione del federalismo fiscale, ma anche la

straordinaria opportunità di modernizzazione della Pubblica Amministrazione nel suo complesso e di miglioramento del rapporto con i cittadini e le imprese.

Grazie per l'attenzione.