



Schema di atto aggiuntivo per la definizione dei servizi, delle risorse e delle strategie per la riscossione per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 2017

Atto del Governo 502

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	502	
Titolo:	Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull'ente Agenzia delle entrate-Riscossione, per il periodo 1° luglio-31 dicembre 2017	
Norma di delega:	articolo 1, comma 13-bis del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225	
Numero di articoli:	12	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	11 gennaio 2018	11 gennaio 2018
assegnazione:	15 gennaio 2018 alla 6ª Commissione (Finanze e tesoro); 23 gennaio 2018 alla 5ª Commissione (Bilancio)	23 gennaio 2018
termine per l'espressione del parere:	14 febbraio 2018 per la 6ª Commissione; 22 febbraio 2018 per la 5ª Commissione	22 febbraio 2018
Commissione competente :	5ª Commissione Bilancio6ª; Commissione Finanze e tesoro	V Bilancio - VI Finanze
Rilievi di altre Commissioni:	-	-

Lo schema di atto in esame ottempera alla prescrizione **dell'articolo 1, comma 13-bis del decreto-legge n. 193 del 2016**, il quale prevede la trasmissione alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, dello **schema di atto aggiuntivo** col quale viene **definita la strategia in materia di riscossione** da attuare nel corso del periodo d'imposta.

Esso è stipulato **annualmente** dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal direttore dell'Agenzia delle Entrate, in quanto Presidente dell'ente pubblico economico **Agenzia delle Entrate-Riscossione**, nato a seguito della soppressione di Equitalia e della complessiva riforma della riscossione, operata dal decreto-legge n. 193 del 2016.

Sotto il profilo **strutturale**, l'Atto aggiuntivo è composto dall'"Articolato", dal "Piano annuale dell'Agenzia" (**Allegato 1**) e da un allegato relativo ai "Flussi informativi" (**Allegato 2**).

Presupposti normativi

Ai sensi dell'articolo 1, comma 13 del richiamato [decreto-legge n. 193 del 2016](#), l'Agenzia delle Entrate ed il MEF sono tenuti a stipulare **annualmente** un **atto aggiuntivo** alla Convenzione triennale tra MEF ed Agenzia medesima (disciplinata all'[articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#)). L'atto aggiuntivo, con riferimento alla riscossione, individua:

- a. i servizi dovuti;
- b. le risorse disponibili;
- c. le strategie per la riscossione dei crediti tributari, con particolare riferimento alla definizione delle priorità, mediante un approccio orientato al risultato piuttosto che al processo;
- d. gli obiettivi quantitativi da raggiungere in termini di economicità della gestione, soddisfazione dei contribuenti per i servizi prestati, e ammontare delle entrate erariali riscosse, anche mediante azioni di prevenzione e contrasto dell'evasione ed elusione fiscale;

- e. gli indicatori e le modalità di verifica del conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera d);
- f. le modalità di vigilanza sull'operato dell'ente da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti;
- g. la gestione della funzione della riscossione con modalità organizzative flessibili, che tengano conto della necessità di specializzazioni tecnico-professionali, mediante raggruppamenti per tipologia di contribuenti, ovvero sulla base di altri criteri oggettivi preventivamente definiti, e finalizzati ad ottimizzare il risultato economico della medesima riscossione;
- h. la tipologia di comunicazioni e informazioni preventive volte ad evitare aggravii moratori per i contribuenti, ed a migliorarne il rapporto con l'amministrazione fiscale, in attuazione dello Statuto del contribuente ([legge 27 luglio 2000, n. 212](#)), anche mediante l'istituzione di uno sportello unico telematico per l'assistenza e l'erogazione di servizi, secondo criteri di trasparenza che consentano al contribuente anche di individuare con certezza il debito originario.

La riforma della riscossione e la soppressione di Equitalia

Come anticipato in premessa, l'articolo 1, comma 1, del decreto legge 193 del 2016 ha disposto lo **scioglimento**, a decorrere **dal 1° luglio 2017**, delle società del Gruppo Equitalia, ad eccezione di Equitalia Giustizia S.p.A. (che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia) e l'istituzione, a partire dalla stessa data, **dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e al monitoraggio dell'Agenzia delle Entrate**, secondo principi di trasparenza e pubblicità.

Con le predette norme l'esercizio delle **funzioni relative alla riscossione** nazionale è attribuito **all'Agenzia delle Entrate** che si avvale, per lo svolgimento, del **nuovo Ente strumentale**. Esso è subentrato, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia e ha assunto assume la qualifica di **agente della riscossione**, abilitato ad operare attraverso le procedure della **riscossione tramite ruolo**. L'ente può anche svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni locali e delle società da esse partecipate. L'Ente, inoltre, è dotato di autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione.

La riforma ha anche disciplinato la fase transitoria disponendo, fino al 30 giugno 2017, il proseguimento dell'attività di riscossione secondo il precedente regime giuridico e, nel contempo, la nomina, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. a Commissario straordinario per l'adozione dello Statuto dell'Ente, per la vigilanza e la gestione della fase transitoria. In data 16 febbraio 2017 è stato adottato il suddetto D.P.C.M. con il quale l'Amministratore delegato di Equitalia, Ernesto Maria Ruffini, è stato nominato commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'Ente, fra i quali l'elaborazione dello Statuto approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Successivamente, con due determinazioni, la n. 6 del 23 giugno 2017 e la n. 18 del 30 giugno 2017, il Commissario straordinario ha adottato il regolamento di amministrazione e il regolamento di contabilità dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione.

Il [decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148](#) (articolo 19-*octies*, comma 1) ha apportato modifiche alle predette norme, in particolare attribuendo la **funzione di vigilanza** sul nuovo ente **al Ministero dell'economia e delle finanze**.

Il contenuto dello schema

Sotto il profilo dei contenuti, l'atto aggiuntivo tiene conto delle priorità indicate **nell'Atto di indirizzo** del Ministro dell'economia e finanze **per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2017-2019**.

Il citato Atto di indirizzo 2017-2019, in estrema sintesi, si proponeva di revisionare la struttura organizzativa e funzionale dell'amministrazione fiscale, in modo da razionalizzare le risorse, fornire servizi di alta qualità e assicurare una maggiore compliance volontaria da parte dei contribuenti. Accanto a tale obiettivo, l'Atto intendeva predisporre ed attuare una strategia di gestione della *compliance*, per migliorare i risultati ottenuti in termini di gettito, attraverso un aumento dell'adempimento spontaneo e la riduzione dell'invasività dei controlli nei confronti di soggetti considerati a basso rischio. Con riferimento alla soppressione di Equitalia, scopo dichiarato dell'attività dell'Amministrazione fiscale era di instaurare un corretto rapporto tra fisco e contribuente ed ottimizzare l'attività di riscossione, dando attuazione alle disposizioni per la soppressione di Equitalia, per la definizione agevolata dei carichi inclusi in ruoli affidati agli agenti della riscossione e per la riorganizzazione della riscossione, anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Lo **schema in esame** regola i rapporti tra le parti per il periodo **dal 1 luglio 2017 al 31 dicembre 2017**, mentre il **Piano** individua l'azione strategica della riscossione con riferimento **all'intero esercizio 2017**.

Si rileva che lo schema in esame è valevole per il secondo semestre dell'anno 2017, già concluso.

La relazione illustrativa al riguardo chiarisce che la tempistica per la formazione dello schema è stato avviato nel mese di luglio 2017, a seguito dell'entrata in funzione del nuovo Ente, per concludersi con la condivisione dei suoi contenuti nel mese di settembre. Successivamente, a seguito della conversione con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, sono state apportate ulteriori modifiche relativamente alla funzione di vigilanza che è stata attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze.

Come anticipato *supra*, sotto il profilo **strutturale** l'Atto aggiuntivo è composto dall'Articolato, dal Piano annuale dell'Agenzia (**Allegato 1**) e da un allegato relativo ai Flussi informativi (**Allegato 2**).

Nell'**articolato** sono individuate prioritariamente le finalità dell'Atto, ossia la piena attuazione della riforma della riscossione, rafforzando il coordinamento tra le parti e collaborando a superare le frammentazioni e le duplicazioni di attività, per incrementare l'efficienza del servizio pubblico in favore del contribuente e degli operatori del settore. L'**articolo 1** si occupa delle **definizioni** rilevanti, l'**articolo 2** individua le **finalità** e l'**articolo 3** individua la **durata ed oggetto dell'atto**.

Si prevede poi (**articolo 4**) che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione assicuri lo svolgimento delle funzioni relative alla riscossione nazionale attribuite all'Agenzia delle Entrate, nonché degli altri compiti attribuiti alla stessa dalle previsioni normative vigenti, contribuendo al conseguimento degli obiettivi strategici di politica fiscale e di gestione tributaria indicati nell'Atto di indirizzo. L'attività di riscossione avviene secondo criteri di **efficienza gestionale, efficacia, economicità dell'azione, nonché di equità**, allo scopo di promuovere un corretto rapporto tra fisco e contribuente, garantendo l'effettività del gettito e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

L'**articolo 5** disciplina le **risorse finanziarie** dell'Agenzia per l'attività di riscossione, che derivano dai corrispettivi della propria attività (riscossione mediante ruolo, ivi compresa quella degli enti locali, nonché le altre attività strumentali e accessorie alla riscossione).

L'**articolo 6** riguarda gli **impegni istituzionali** del Ministero, mentre l'**articolo 7** evidenzia che il **sistema di relazioni** tra Ministero, Agenzia delle Entrate e Agenzia delle Entrate-Riscossione è improntato al principio in base al quale spettano al **Ministro** le funzioni di **indirizzo e vigilanza**, mentre **all'Agenzia delle Entrate** le funzioni di **monitoraggio** sul nuovo ente (articolo 1, comma, 3 del [decreto-legge 193/2016](#)).

L'**articolo 8** individua il contenuto del **Piano** annuale dell'Agenzia, che stabilisce le **strategie per la riscossione dei crediti** affidati e le **modalità organizzative** per la gestione della funzione di riscossione, gli **obiettivi quantitativi** da raggiungere e i **relativi indicatori**. Sono definite, altresì, le iniziative volte a garantire e potenziare le modalità di **dialogo preventivo** al fine di evitare aggravii moratori per i contribuenti e migliorare il rapporto con l'Amministrazione fiscale, in attuazione dello Statuto del contribuente ([legge n. 212 del 2000](#)), mediante l'istituzione di uno **sportello unico telematico per l'assistenza e l'erogazione di servizi**.

Il MEF svolge i propri compiti di vigilanza anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti (articolo 1, comma 13, lett. f) del [decreto-legge n. 193 del 2016](#)). Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio da parte dell'Agenzia delle Entrate (articolo 1, comma 3, del citato [decreto-legge n. 193 del 2016](#)), quest'ultima provvede a monitorare costantemente l'attività dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione secondo principi di trasparenza e pubblicità. A tal fine, nel presente schema si prevede che l'Agenzia delle Entrate richieda all'Agenzia rendicontazioni periodiche sullo stato e sull'andamento della riscossione (**articolo 9**).

L'**articolo 10** ribadisce la necessità di **parere parlamentare** sullo schema in esame; l'**articolo 11** disciplina le **modifiche dall'atto** chiarendo che dal mese di settembre di ciascun anno viene avviato il processo negoziale per la stipula dell'Atto aggiuntivo per l'anno successivo. L'**articolo 12** disciplina le modalità di risoluzione delle **controversie** riguardando l'interpretazione e l'applicazione dell'atto aggiuntivo.

Con riferimento al **Piano annuale dell'Agenzia (Allegato 1 all'atto)**, la relazione illustrativa chiarisce che esso è stato predisposto in coerenza con il budget consolidato, approvato e trasmesso da Equitalia S.p.A. al Ministero dell'Economia e delle Finanze nel dicembre 2016. I contenuti del Piano sono stati sottoposti al vaglio preventivo del Comitato di Gestione dell'Agenzia delle Entrate che li ha approvati con delibera n. 32 del 12 dicembre 2016.

Il Piano (**punto 2**) dà anzitutto evidenza dell'**approccio strategico** seguito per la riscossione dei crediti tributari, tenendo conto delle misure definite dal richiamato decreto-legge n. 193 del 2016. Il Piano indica anzitutto i presupposti considerati per formulare le previsioni, volte ad attivare gli strumenti necessari a perseguire gli scopi istituzionali. L'ente intende infatti proseguire l'azione di contrasto all'evasione, finalizzata al conseguimento di significativi recuperi in termini di risultati della riscossione, per il **progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari**. Il **volume di incassi** indicato nel **piano annuale per il 2017** e conseguente all'attuazione delle predette strategie è pari a **10,5 miliardi di euro**.

Il Piano espone poi le **logiche ed i presupposti a sostegno del budget economico di esercizio 2017 (punto 3)**, nonché gli obiettivi quantitativi da raggiungere ed i relativi indicatori (**punto 4**). Per quanto

riguarda gli specifici **obiettivi quantitativi**, il cui andamento deve essere monitorato attraverso i connessi indicatori, sono state individuate tre aree strategiche di intervento identificate nell'area servizi, nell'area riscossione e nell'area efficienza.

In particolare, con riferimento all'area strategica riscossione, si rileva che l'obiettivo da raggiungere indicato nel Piano è la realizzazione **dell'obiettivo di gettito complessivo** individuato nella **relazione tecnica** di accompagnamento al [decreto-legge n. 193 del 2016](#), con:

- a. **l'incremento degli importi complessivamente riscossi sui ruoli pari a 10.504 milioni di euro**, da raggiungere con il contributo previsto delle cifre incassate grazie alla rottamazione dei ruoli affidati ad Equitalia dal 2000 al 2016;
- b. il raggiungimento di un **livello di incassi non direttamente collegato alla definizione agevolata**, correlato invero alle attività tipiche e ordinarie della riscossione, per un importo complessivo stimato di **5.431 milioni di euro**.

Con riferimento alle **modalità organizzativa** per la **gestione della riscossione (punto 5)**, si segnala che le **previsioni di investimento** indicate nel Piano ammontano complessivamente, per il 2017, a circa **22.4 milioni di euro**. Il Piano ne individua puntualmente l'articolazione.

Nell'**allegato 2**, relativo ai **Flussi informativi**, sono definite le **modalità di verifica** del conseguimento degli obiettivi e a tal fine sono individuate le tipologie, le modalità e la periodicità dei flussi informativi che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione fornisce al Dipartimento delle finanze, per l'indirizzo e la vigilanza sulla gestione da parte del Ministro. Essi intendono rispondere all'esigenza di disporre di una struttura di informazioni organica e funzionale all'obiettivo di evidenziare lo stato di avanzamento delle attività previste nel Piano dell'Agenzia e l'impatto dell'azione amministrativa sui principali portatori d'interesse.

Il processo di verifica si articola attraverso un **report infrannuale** concernente l'avanzamento degli obiettivi al **30 settembre** e una **rendicontazione annuale**, in cui sono rappresentati entro il **31 marzo** i dati e le informazioni sui risultati conseguiti al 31 dicembre dell'anno precedente.

Senato: Dossier n. 591

Camera: Atti del Governo n. 497

29 gennaio 2018

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Bilancio del Senato	SBilancioCU@senato.it - 066706-5790	 SR_Bilancio
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	 CD_bilancio
	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
FI0629