

**COMMISSIONE VI
FINANZE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 2018

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Corda Emanuela (M5S)	22, 30
Ruocco Carla, <i>Presidente</i>	2	Fragomeli Gian Mario (PD)	25
Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	24, 30, 31
Ruocco Carla, <i>Presidente</i> ..	2, 11, 13, 14, 15, 21, 22, 27, 31, 33	Mancini Claudio (PD)	27, 32
Baratto Raffaele (FI)	27, 32	Maniero Alvisè (M5S)	27, 32
Benigni Stefano (FI)	26	Ruffini Ernesto Maria, <i>Direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	2, 11, 13, 14, 15, 27, 30, 31, 32, 33
Bignami Galeazzo (FI)	21, 22	Ruggiero Francesca Anna (M5S)	23, 30
Caso Andrea (M5S)	24	Savini Paolo, <i>Capo Divisione Servizi dell'Agenzia delle entrate</i>	30, 31
		ALLEGATO: Documentazione depositata dall'avvocato Ruffini	34

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia: Misto-NcI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI.

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
CARLA RUOCCO

La seduta comincia alle 15.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la presenza, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

Con quest'audizione, che segue quella svolta questa mattina del direttore dell'Agenzia del demanio, prosegue il ciclo di incontri che la Commissione ha programmato di svolgere in avvio di legislatura.

Ricordo che all'Agenzia delle entrate sono attribuite tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali, sia attraverso l'assistenza ai contribuenti sia attraverso i controlli diretti a contrastare inadempimenti ed evasione fiscale.

L'Agenzia è, quindi, un interlocutore privilegiato della Commissione finanze, con il quale sono certa potremo avviare anche in

questa legislatura una proficua collaborazione.

L'incontro odierno, oltre a conseguire una prima ricognizione sull'operatività dell'Agenzia, offre anche l'occasione per approfondire alcuni profili di specifico interesse della Commissione finanze.

Mi riferisco, innanzitutto, alla questione della fatturazione elettronica, oggetto di uno specifico provvedimento attualmente all'esame del Senato, e anche al tema del non riscosso, sul quale - e anticipo qui un aspetto al quale sono personalmente interessata - vorrei conoscere dall'Agenzia lo stato dell'arte anche in termini quantitativi.

Cedo, quindi, la parola all'avvocato Ruffini, anche al fine di lasciare spazio adeguato per il successivo dibattito.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Presidente, onorevoli commissari, vi ringrazio per quest'occasione che offre la possibilità di illustrare temi importanti e correlati all'operatività dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Vengo qui infatti nella duplice veste di responsabile di entrambe le Agenzie.

Focalizzerò i punti dell'audizione sui principali temi che possono contribuire a inquadrare l'operatività dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, con riguardo alle tematiche di maggior rilievo e attualità, in particolare: il riassetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate e la novità in tema di personale all'interno dell'Agenzia delle entrate; la convenzione e l'atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate; la fatturazione elettronica; l'istituzione dell'ente pubblico economico Agenzia dell'entrate-Riscossione, a seguito del superamento del modello societario Equitalia; il « magaz-

zino » dei carichi da riscuotere e gli effetti della rottamazione.

L'Agenzia delle entrate, come noto, è operativa dal 2001, quindi il 1° gennaio del 2019 sarà « maggiorenne ». Le motivazioni di fondo che indussero il legislatore a introdurre anche in Italia, sull'esempio di altri Paesi, il modello di amministrazione per agenzie erano e sono riconducibili alla necessità di garantire maggiore autonomia operativa e quindi una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali alle strutture deputate alla gestione del fisco.

Questo processo di cambiamento si è sviluppato in coerenza con la riforma delle amministrazioni pubbliche delineata dal precedente decreto legislativo del 1993, che aveva indotto il principio della distinzione, ancora oggi importante, tra le funzioni di indirizzo e controllo, demandate agli organi di governo, e quelle di attuazione e gestione, demandate invece alla dirigenza.

Il nuovo modo di concepire l'attività dell'amministrazione finanziaria nasceva dalla consapevolezza che non era più sufficiente garantire esclusivamente la regolarità e la legittimità formale dell'azione amministrativa, ma che era ed è ancora ovviamente necessario assicurarne e misurarne concretamente l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

La gestione operativa del sistema fiscale venne così affidata a soggetti che, pur rientrando nell'alveo della pubblica amministrazione, potevano operare con regole più flessibili nell'organizzazione e gestione delle risorse umane e materiali e modellare così con propri atti interni l'articolazione degli uffici, adottando scelte strategiche operative da valutare nell'ottica dei risultati conseguiti.

Il quadro internazionale, del resto, ha mostrato nel tempo una netta tendenza all'affermazione del modello agenzie per la gestione della fiscalità, e così nel 2013 l'OCSE, nel periodico *report* dedicato alla comparazione degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici e operativi dell'amministrazione fiscale di ben 52 Paesi, tra cui tutti i membri dell'OCSE, dell'Unione europea e del G20, poneva in evidenza che circa il 60 per cento dell'amministrazione

fiscale aveva adottato un organismo semi-autonomo quale forma istituzionale per la gestione delle imposte dirette e indirette.

Le argomentazioni che sono riconosciute a sostegno del modello agenzie riguarda principalmente gli obiettivi di efficacia ed efficienza, la possibilità di gestire il sistema fiscale con un'organizzazione autonoma e con una gestione delle risorse umane più flessibile, questo in risposta all'esigenza di assicurare l'efficiente gestione delle entrate fiscali con imparzialità e trasparenza grazie a una serie di controlli e contrappesi che valorizzano la responsabilità degli attori.

Con specifico riguardo al tema della gestione delle risorse umane, secondo il richiamato documento comparativo dell'OCSE, l'autonomia delle agenzie deve manifestarsi in termini di capacità e possibilità di fissare gli *standard* di qualificazione tecnica e accademica per categorie di assunzioni; assumere e gestire il rapporto di lavoro con il personale in conformità alle politiche e alle procedure previste per il settore pubblico; definire e gestire programmi di sviluppo e formazione del personale; negoziare livelli di remunerazione del personale in conformità con i più ampi programmi del settore pubblico.

È importante sottolineare che nei Paesi in cui è adottato il modello agenzia vi è una forte percezione del fatto che tale modello di *governance* abbia significativamente contribuito alle riforme e al miglioramento della *performance*.

Nei suoi oltre diciassette anni di vita, l'assetto organizzativo dell'agenzia è stato più volte rivisto. L'ultimo intervento, realizzato poco dopo il mio insediamento, nel giugno 2017, ha innovato profondamente l'impianto organizzativo, non limitandosi ad aggiustamenti o a riscritture parziali, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze di mutare approccio alle modalità di gestione del fisco e dei rapporti con i contribuenti.

Nel realizzare questo disegno, abbiamo tenuto conto delle risultanze dei rapporti redatti dall'OCSE e dal Fondo monetario sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana. Con tali rapporti, i due autorevoli organismi internazionali avevano dato un

giudizio complessivamente positivo sul funzionamento del modello dell'agenzia, evidenziando che esse hanno migliorato la *performance* complessiva del sistema fiscale italiano. Tuttavia - questa era la censura contenuta nei rapporti - avevano ribadito la necessità di riorientare l'attività di controllo e accertamento al fine di potenziare la *compliance*, incrementare il livello di adempimento spontaneo e prevenire *ex ante* i rischi di evasione ed elusione.

La realizzazione di una simile strategia richiede misure che valorizzino il confronto preventivo tra fisco e contribuente, garantiscano certezza normativa e procedurale, realizzino una reale semplificazione dei regimi fiscali e degli adempimenti e riducano l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti.

È un'operazione impegnativa e complessa, ma allo stesso tempo indispensabile se si vuole realizzare un sistema fiscale efficiente e al passo coi tempi, in grado di gestire al meglio strumenti e istituti nuovi, come la *cooperative compliance*, l'interpello per i nuovi investimenti, la dichiarazione precompilata e l'anagrafe immobiliare integrata. Le misure descritte potranno avere successo solo se l'Agenzia sarà capace di gestirle al meglio e il nuovo modello organizzativo risponde proprio a quest'esigenza di maggiore efficienza.

Nel dettaglio, la novità più significativa della riorganizzazione è la creazione di tre divisioni: la divisione servizi, la divisione contribuenti e la divisione risorse, che vengono collegate a diretto riporto del direttore dell'Agenzia e coordinate da tre dirigenti di vertice con la qualifica di vicedirettore. Qui abbiamo il vicedirettore Savini, che è uno dei tre vicedirettori dell'Agenzia.

In particolare, alla divisione servizi sono affidati la realizzazione e lo sviluppo innovativo dei servizi telematici e la definizione della *policy* delle procedure di assistenza all'utenza, in modo trasversale a tutti i processi dell'Agenzia, e al suo interno operano le direzioni centrali in cui viene realizzata l'integrazione tra servizi fiscali e immobiliari nei confronti dei contribuenti.

Nella divisione contribuenti operano tre direzioni centrali, ciascuna preposta a una specifica tipologia di soggetti: persone fisiche, enti non commerciali; piccole imprese e professionisti; grandi contribuenti. Viene così superato - questo è il nocciolo più importante della riorganizzazione - il precedente approccio funzionale, nel quale l'organizzazione era disegnata in ragione della tipologia di processo a vantaggio di un approccio per tipologia di soggetto. Questa soluzione, già adottata da altre amministrazioni finanziarie estere, è stata destinata a favorire la consulenza e un'azione di controllo più mirata e dunque più efficace.

In quest'ottica, i compiti della divisione contribuenti delle direzioni centrali che ne fanno parte non sono più circoscritti alla tradizionale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di accertamento ma, coerentemente con la nuova impostazione che si intende dare a tale attività, si estendono anche alla consulenza, all'interpello e al contenzioso, venendo così a coprire l'intera gestione del rapporto fiscale nei confronti delle diverse tipologie di contribuenti.

Veniamo alla divisione risorse, che è stata recentemente prevista nel regolamento di amministrazione ed è di prossimo avvio.

Al di fuori delle divisioni operano quattro direzioni centrali: la direzione centrale affari legali, la direzione centrale coordinamento normativo, la direzione centrale affari generali e la direzione centrale *audit*. Qual è il senso di questa riorganizzazione?

Nasce dall'esigenza di disegnare l'attività e quindi l'organizzazione degli uffici sulle reali esigenze dei contribuenti, tenendo conto allo stesso tempo dei loro comportamenti. Nei casi fisiologici di sostanziale rispetto degli adempimenti tributari, il dubbio o l'errore in buona fede di un contribuente possono essere indice di un punto di debolezza del sistema, offrendo lo spunto per un intervento che magari, mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari, eviti che quel dubbio si ripresenti o quell'errore venga nuovamente commesso da altri.

Nei casi patologici, invece, di mancato rispetto dell'obbligo tributario, il fisco può capire quali meccanismi, quali sotterfugi sono utilizzati dai mancati contribuenti in relazione al tipo e alla dimensione dell'attività, e poi verificare se essi sono riscontrabili in altri contribuenti con dimensioni e attività analoghe.

Per favorire un sempre più efficace rapporto con i contribuenti, la risposta non può essere che un'organizzazione strutturata per tipo di contribuente.

I contribuenti sono fondamentalmente riconducibili a due tipi di categorie, i lavoratori dipendenti e i pensionati — il cui reddito è determinato in modo puntuale da un soggetto terzo, che versa anche le relative imposte — e i soggetti IVA, caratterizzati da una modalità relativamente discrezionale di determinazione del reddito e da obblighi più articolati.

Per lavoratori dipendenti e pensionati, il principale problema nel rapporto con il fisco consiste nella dichiarazione annuale. È in primo luogo per loro che è stata pensata la divisione dei servizi come soggetto deputato a migliorare e a sviluppare i servizi informatici e di consulenza, dalla dichiarazione precompilata ai centri di assistenza multicanale e via *Internet*, passando per il rapporto con i sostituti d'imposta e di dichiarazione, cioè i CAF, e gli altri intermediari.

Alla divisione servizi è demandato il compito di gestire quella che si può definire la quotidianità, il giorno per giorno, del rapporto tra il fisco e i cittadini, gli oneri detraibili e deducibili, i rimborsi, i versamenti, la tassazione degli immobili e tutti gli altri aspetti che, per la complessità delle norme e il proliferare degli adempimenti, possono rivelarsi problematici, soprattutto a chi è meno attrezzato per affrontarli.

La divisione servizi si pone così come la prima interfaccia, il numero verde in senso ampio del cittadino che ha un obbligo o un problema elementare e vuole parlarne con un fisco a cui rivolgersi e rivolgere i propri dubbi, ed evitare così malintesi.

L'attività della divisione servizi si estende, per la fattispecie che ho appena indicato,

anche ai soggetti IVA, e aggiungo che in prospettiva anche costoro — questo è il mio auspicio e il mio obiettivo — potranno un giorno avere a disposizione la dichiarazione precompilata e sistemi di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi, che assorbono senza moltiplicarli gli adempimenti base dell'imposta. Questa trasversalità rispetto all'universo dei contribuenti spiega la divisione servizi come una delle due colonne dell'Agenzia che stiamo rimodellando.

Fornire ai cittadini prestazioni qualitativamente valide risponde certamente a un principio di civiltà, ma è anche necessario per prevenire e contrastare efficacemente l'evasione fiscale, che rappresenta invece il compito principale della divisione contribuenti.

Anche in questo caso, c'è una platea primaria di cittadini rappresentati, come detto, dai titolari di partita IVA, cioè artigiani, lavoratori autonomi, piccoli e medi imprenditori, ma anche imprese di rango nazionale o internazionale. Da qui la struttura tripartita della nuova divisione, che con le sue tre direzioni centrali cura, rispettivamente, le persone fisiche, gli enti non commerciali, i lavoratori autonomi, le piccole e medie imprese e, infine, i grandi contribuenti.

Ogni direzione centrale cura per i soggetti di competenza le funzioni di consulenza, controllo e contenzioso, perché il problema che angustia il dipendente o il pensionato a reddito medio o basso non è lo stesso che viene sollevato dall'artigiano, dal professionista, dall'imprenditore ed entrambi sono lontani da quello della società che fattura milioni di euro o del contribuente che guadagna centinaia di migliaia di euro.

La previsione di una filiera che va dalla consulenza al controllo, fino all'eventuale contenzioso, consentirà ai nostri uffici una visione a tutto campo, garantendo un migliore apprendimento e adeguata specializzazione, con una più rapida ed efficace visione del contesto, che potrà contribuire a evitare controlli poco proficui o contenziosi senza prospettive di successo.

Quali sono le novità in tema di personale introdotte nella legge di bilancio 2018 ?

La riorganizzazione interna che ho descritto deve essere l'avvio di una revisione più complessa, che dovrà restituire al Paese un nuovo modello di amministrazione fiscale, più moderno e più reattivo di fronte alle evoluzioni socio-economiche. La necessità sempre più sentita di riformare e rinnovare le pubbliche amministrazioni e di dotarle di strumenti in grado di svolgere la propria missione a misura dei cittadini richiede di investire su uno dei più efficaci *driver* di cambiamento: le persone, le risorse umane all'interno dell'Agenzia, e in generale della pubblica amministrazione.

La legge n. 205 del 2017 ha introdotto delle novità importanti per il personale delle agenzie fiscali dal punto di vista della valorizzazione e della crescita professionale, cambiamenti rilevanti per una pubblica amministrazione che rischia di non essere più attrattiva rispetto alle professioni private o alle organizzazioni pubbliche internazionali, una pubblica amministrazione che invece deve essere difesa e valorizzata.

Nel dettaglio, la citata legge consente di bandire concorsi per dirigenti secondo modalità innovative rispetto alla generalità delle pubbliche amministrazioni e di istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione.

Le posizioni dirigenziali sono quelle tipiche del *top management*, ovvero quelle che presentano un particolare carico di responsabilità, un alto grado di complessità delle attività gestite, che coordinano un numero di risorse elevate in un contesto organizzativo complesso.

La norma istitutiva delle agenzie demandava la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza e ai regolamenti di amministrazione, ritenendo che la disciplina delle modalità di selezione dei dirigenti fosse una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione stessa.

Le regole per l'accesso alla dirigenza contenute nei regolamenti delle agenzie fi-

scali prevedevano una sperimentazione sul campo dei candidati per vagliarne le reali attitudini e verificare il possesso delle capacità manageriali necessarie per dirigere strutture operative naturalmente complesse.

I concorsi alla dirigenza finora banditi dall'Agenzia delle entrate si sono, però, arenati sui numerosi contenziosi, così la legge n. 205 del 2017 è tornata sull'argomento prevedendo la facoltà per le agenzie fiscali di disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante procedure concorsuali pubbliche per titoli ed esami e demandando le modalità e la descrizione dei contenuti delle procedure a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Con delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate dell'8 febbraio di quest'anno, l'Agenzia delle entrate ha recepito la previsione della legge modificando l'articolo 12 del regolamento di amministrazione relativo alla dirigenza e il decreto ministeriale attuativo è stato emanato il 4 aprile 2018 e registrato dalla Corte dei conti.

In conformità al quadro normativo sopra descritto, stiamo predisponendo due bandi di concorso: uno per il reclutamento dei dirigenti di seconda fascia, da destinare in via prioritaria alla direzione di uffici preposti ad attività operative di gestione dei servizi catastali; uno per l'assunzione di dirigenti di seconda fascia da destinare in via prioritaria alle direzioni di uffici preposti ad attività operative di gestione, riscossione e contenzioso dei tributi.

Al riguardo segnalo, inoltre, che in materia di reclutamento di dirigenti con decreto del Consiglio dei ministri del 6 dicembre scorso la Scuola nazionale dell'amministrazione è stata autorizzata a bandire un concorso per assumere 123 unità da collocare presso le varie amministrazioni pubbliche. Al riguardo l'Agenzia delle entrate ha colto l'occasione e ha espresso il fabbisogno della riserva di 45 posti, cioè un terzo del totale all'interno di questo concorso.

Anche la possibilità di attribuire le posizioni organizzative parimenti previste nella

legge di bilancio 2018 è stata recepita nel regolamento di amministrazione, precisamente nel nuovo articolo 18-bis. Le posizioni organizzative hanno tre elementi di forza e innovatività: la definizione delle posizioni non è descritta come residuale rispetto alle attività in capo alle altre posizioni, ma ha un'esplicitazione propria; vengono chiaramente individuate le attribuzioni di tali figure, come il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia.

Sono previste due tipologie di posizioni organizzative: posizioni di tipo gestionale (capo ufficio), che si occupano della gestione e del coordinamento di più attività connesse tra loro e del personale che le svolge; posizioni *professional*, preposte al coordinamento di attività complesse trasversali alle strutture, ritenute strategiche dall'organizzazione sulle quali lavorano in autonomia.

Tali figure, pur non gestendo direttamente risorse, possono avvalersi di risorse presenti nella struttura alle quali appartengono in maniera continuativa e per le esigenze progettuali di ampio respiro che si potranno presentare.

Per individuare chi dovrà ricoprire le posizioni, è necessaria una selezione interna, che si baserà anche sulla valorizzazione delle esperienze acquisite durante il percorso professionale, in particolare dell'esperienza professionale, delle conoscenze tecniche e delle competenze organizzative.

In questi giorni, si sta ultimando l'individuazione delle posizioni fissandone la graduazione e definendo in dettaglio le procedure di selezione dei candidati, ed è attualmente in corso il confronto sindacale sugli aspetti per cui tale passaggio è necessario.

L'individuazione delle posizioni è strettamente correlata alla riduzione delle posizioni dirigenziali all'interno dell'Agenzia delle entrate, poiché da tale riduzione, secondo la norma, dovranno provenire le risorse economiche necessarie. Le posizioni organizzative saranno operative all'inizio del 2019.

La delibera del Comitato di gestione che prima ho richiamato, che ha modificato il regolamento di amministrazione per recepire nei termini sopra descritti le previsioni della normativa e della legge di bilancio 2018, è stata impugnata dinanzi al TAR del Lazio. I ricorrenti hanno lamentato che la norma di legge e di conseguenza le modifiche regolamentari sarebbero finalizzate ad aggirare la sentenza con la quale nel 2015 la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittima l'attribuzione di incarichi dirigenziali ai funzionari della terza area.

I ricorrenti sostengono che le posizioni organizzative non sarebbero altro che posizioni dirigenziali diversamente denominate, che verrebbero di fatto riservate a funzionari decaduti, che così tornerebbero a svolgere illegittimamente funzioni dirigenziali, e che le modalità speciali di accesso alla dirigenza, dando rilievo alle conoscenze tecniche e competenze possedute dai candidati, finirebbero comunque anch'esse con il favorire i funzionari decaduti.

Nella relazione difensiva predisposta per l'Avvocatura dello Stato, deputata alla difesa dell'Agenzia delle entrate, l'Agenzia stessa ha sottolineato che la *ratio* della norma è quella di assicurare il regolare funzionamento dell'amministrazione fiscale. La tesi sull'asserita equivalenza tra posizioni dirigenziali e posizioni organizzative non è corretta ed è strumentale, trattandosi evidentemente di fattispecie diverse. L'esistenza di uffici di livello non dirigenziale è pacificamente ammessa nel nostro ordinamento.

Inoltre, la speciale disciplina introdotta per l'accesso alla dirigenza tiene conto della peculiarità delle funzioni istituzionali svolte dall'Agenzia, per le quali è necessario possedere un particolare tecnicismo e una specifica specializzazione, e dunque richiede modalità che consentano di intercettare tali caratteristiche.

Entrambe le previsioni consentono e agevolano il reclutamento e lo sviluppo di personale che, dovendo occupare posti di rilievo in un'amministrazione di importanza strategica posta a tutela di interessi primari e con compiti specifici in tema di

gestione della fiscalità, dimostri di essere in possesso di comprovata esperienza relativa all'attività dell'Agenzia stessa.

Si segnala che i ricorrenti, nell'udienza tenutasi nei giorni scorsi, hanno rinunciato alla richiesta cautelare, alla richiesta di sospensiva, degli effetti della delibera impugnata, e così è stata fissata l'udienza di merito a gennaio 2019.

Veniamo alla convenzione che regola i rapporti tra l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Come è noto, il decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede la sottoscrizione di una convenzione triennale tra il Ministro dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate, con l'adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario.

In questa convenzione devono essere previsti i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le direttive generali sui criteri della gestione, i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento, le risorse disponibili, gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione.

La convenzione recepisce gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività dell'Agenzia, che sono definite dal Ministero dell'economia e delle finanze dopo l'approvazione da parte del Parlamento del Documento di programmazione economica e finanziaria e in coerenza con i vincoli e gli obiettivi in esso stabiliti con un atto di indirizzo di durata triennale. L'atto di indirizzo, che viene trasmesso al Parlamento, rappresenta in sostanza il momento di avvio del ciclo di pianificazione dell'attività di agenzia per il triennio successivo.

La convenzione è composta di un articolato e di allegati che ne costituiscono parte integrante, e più precisamente: un articolato che disciplina la durata e l'oggetto della convenzione e gli impegni istituzionali dell'Agenzia e del ministero e le risorse finanziarie da trasferire a fronte dello svolgimento delle funzioni istituzionali; un allegato riguardante il sistema di relazioni tra ministero e agenzie, che re-

golamenta i rapporti appunto tra Agenzia e ministero per quanto riguarda l'esercizio della funzione di vigilanza, la comunicazione istituzionale, la qualità dei servizi ai contribuenti, i sistemi informativi, la cooperazione amministrativa e quella internazionale, nonché la collaborazione operativa; un altro allegato riguardante il piano dell'Agenzia, che comprende le attività da sviluppare nelle aree strategiche, e quindi quelle dei servizi, della prevenzione e del contrasto, e gli obiettivi e gli indicatori con i risultati attesi nel triennio; un terzo allegato, molto importante — ne parleremo ancora — relativo al sistema incentivante, che definisce il quadro degli obiettivi incentivati e le modalità di calcolo della quota incentivante spettante all'Agenzia; un quarto allegato sul monitoraggio della gestione e la verifica dei risultati, che disciplina le modalità di esercizio del monitoraggio e della gestione, nonché quella di verifica dei risultati complessivi.

Lo schema di convenzione 2018-2020, condiviso con il Dipartimento delle finanze, è stato approvato dal Comitato di gestione dell'Agenzia nella seduta del 21 maggio ed è attualmente all'attenzione del gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze.

A partire dal 2016 — e veniamo al piano dell'Agenzia contenuto nell'allegato 2, a cui prima facevo riferimento — ha subito una sostanziale evoluzione rispetto al passato, allo scopo di realizzare innovazioni strategiche in materia fiscale, per superare la visione secondo cui la deterrenza si basa solo sui controlli e sulle sanzioni, e privilegiare un approccio finalizzato a migliorare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

A tal fine si è posto l'accento sulla collaborazione informativa e sulla semplificazione degli adempimenti e dei rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra quest'ultima e i cittadini contribuenti possa favorire la riduzione dei costi di *compliance* e pertanto consentire il conseguimento di risultati significativi nel recupero del *tax gap*.

Il nuovo piano di Agenzia 2018-2020 tiene conto anche delle linee guida espresse

in merito da OCSE e Fondo monetario nei rapporti tra amministrazione fiscale italiana, che raccomandavano la previsione degli obiettivi di carattere generale e strategico, evitando di concentrarsi su numerosi microobiettivi per lo più di carattere operativo.

Per questo, ci si è orientati al raggiungimento di risultati strategici valutati sulla base di indicatori di alto livello, che chiamiamo *outcome* e non solo su obiettivi operativi di *output*, facendo ricorso anche allo studio e al confronto delle principali *best practices* internazionali.

Il nuovo piano di convenzione presenta una sequenzialità di processo, prevedendo all'interno delle aree strategiche che descrivono gli ambiti di attività dell'Agenzia in funzione delle priorità politiche perseguite, gli obiettivi che si vogliono raggiungere e le azioni che si intendono mettere in atto con i relativi indicatori di *output*, volti a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi in funzione di specifici *target*.

La novità rispetto al passato è rappresentata dall'introduzione in via sperimentale di nuovi indicatori di *outcome* volti a monitorare nel medio e lungo periodo gli impatti che le varie attività svolte dall'Agenzia hanno sul contesto economico e sociale di riferimento.

Veniamo al sistema incentivante. Per quanto riguarda i fondi da destinare all'incentivazione dell'Agenzia delle entrate, l'articolo 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede il riconoscimento di specifiche risorse che rappresentano una quota parte dello stanziamento annuale di Agenzia dell'anno successivo a quello di riferimento in seguito al raggiungimento di obiettivi particolari della gestione previsti nella convenzione triennale.

Fino all'esercizio 2015, ai fini dell'erogazione di tali risorse, venivano prese in considerazione soltanto alcune linee di attività ritenute più significative, misurate da un limitato numero di indicatori, il cui raggiungimento consentiva di accedere all'incentivazione.

Tra gli obiettivi selezionati, si rappresenta che quello relativo alle riscossioni è stato ricompreso tra quelli incentivati solo

in relazione all'esercizio 2013. Successivamente, in seguito all'attuazione del decreto legislativo n. 157 del 2015, è stato ampliato il criterio su cui si basa l'incentivazione dell'Agenzia, superando una logica che ne fondava l'erogazione unicamente sulla base del consolidamento di pochi indicatori. In tale ottica, l'obiettivo relativo alle riscossioni derivanti dalla complessiva attività di contrasto all'evasione è stato oggetto di incentivazione al pari di tutti gli altri indicatori presenti in convenzione per gli anni 2016-2017.

Dall'esercizio 2018, da quest'anno, la metodologia di calcolo per l'erogazione della quota incentivante prevede che solo gli indicatori di *output* presenti nel piano di Agenzia contribuiscano al conseguimento degli obiettivi. A tal fine è stato loro attribuito un peso che rispecchi le priorità politiche individuate nell'atto d'indirizzo del Ministro. Solo al raggiungimento di una parte significativa di ciascun obiettivo si accede all'incentivazione in misura proporzionalmente crescente, fino al livello massimo previsto per ogni singolo obiettivo.

Concludo su questa parte rappresentando che l'indicatore relativo alle entrate complessive da attività di contrasto qualificato come indicatore di *outcome* non rientra tra quelli oggetto di incentivazione del personale dell'Agenzia delle entrate.

Vengo, come aveva anticipato la presidente, alla fatturazione elettronica. La fatturazione elettronica costituisce la fase più avanzata dell'evoluzione del sistema delle certificazioni delle operazioni rilevanti ai fini IVA e del sistema dei controlli e può determinare per i contribuenti l'opportunità di un significativo efficientamento delle attività svolte, tanto in termini di riduzione dei costi quanto agli effetti di una più semplice e puntuale gestione degli aspetti contabili dei processi.

Col decreto legislativo n. 55 del 2013 è stata attuata la fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le operazioni rilevanti ai fini IVA nei confronti della pubblica amministrazione. Sono stati, infatti, definiti l'ambito d'applicazione della fatturazione elettronica obbligatoria e le regole tecniche per la generazione e la trasmis-

sione della fattura elettronica attraverso il sistema di interscambio, quello che chiamiamo SDI.

Ai fini della ricezione della fattura, l'articolo 3 del citato decreto prevede che le amministrazioni identifichino i propri uffici deputati in via esclusiva alla ricezione delle fatture elettroniche da parte del sistema di interscambio e ne curino l'inserimento nell'indice delle pubbliche amministrazioni, l'IPA.

Per gli adempimenti relativi alla fatturazione elettronica è espressamente prevista la possibilità di avvalersi di intermediari e pertanto la fatturazione elettronica verso le pubbliche amministrazioni (il B2G, il *business-to-government*) è già una realtà consolidata.

Superate le naturali difficoltà di avvio di un processo così significativo, soprattutto in tema di aggiornamento e individuazione dei codici necessari ai fini del recapito della fattura verso l'amministrazione, nel 2017 la fattura elettronica ha riguardato circa 22.000 amministrazioni e 754.000 imprese, per circa 30 milioni di fatture elettroniche trattate. È, quindi, ormai una realtà del nostro Paese.

L'articolo 1 della legge n. 205 del 2017, al comma 909, ha poi introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate tra operazioni e residenti stabiliti nel territorio dello Stato attraverso lo SDI a partire dal 1° gennaio 2019. Il comma 917 aveva anticipato al 1° luglio 2018 l'obbligo di fatturazione elettronica delle cessioni di carburanti per motori a trazione, ad eccezione degli impianti di distribuzione su strada, recentemente prorogati al 1° gennaio 2019, al pari delle altre operazioni, e alle forniture di beni e servizi nell'ambito della filiera dei subappalti della pubblica amministrazione.

Pertanto, dal 1° gennaio 2019 la fatturazione elettronica è estesa a tutte le operazioni commerciali che comportano l'emissione di una fattura, sia B2B che B2C. Per avviare un sistema così innovativo di prassi e procedure consolidate, negli anni in numerosi incontri all'interno del Forum per la fatturazione elettronica e al MEF

con le associazioni di categoria sono state recepite le esigenze per consentire un approccio semplificato alla fattura elettronica da parte di una platea di operatori economici estremamente diversificata per grandezza, organizzazione e livello digitalizzazione.

Il 30 aprile sono stati emanati una circolare da parte dell'Agenzia delle entrate — con la quale è stato chiarito l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della norma che ha anticipato l'obbligo al 1° luglio 2018 per talune categorie economiche — e un provvedimento nel quale sono state chiarite le regole tecniche di predisposizione, trasmissione e ricezione attraverso lo SDI delle fatture elettroniche tra privati.

Con il provvedimento, inoltre, sono stati descritti una serie di servizi gratuiti messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate di tutti gli operatori IVA, una procedura *web* e un'*app* per la predisposizione e trasmissione delle fatture elettroniche, una procedura per *personal computer* per la predisposizione delle fatture elettroniche in assenza di connessione *web* e un servizio di generazione del QR-Code fruibile da parte delle partite IVA e che consente di acquisire in automatico i dati identificativi del cessionario. Sostanzialmente, ciascun titolare di partita IVA sarà dotato, su richiesta da parte dell'Agenzia, attraverso il nostro portale, di un QR-Code che riassume i dati della propria partita IVA, in modo da consentire al soggetto che deve emettere la fattura nei suoi confronti la possibilità di acquisire i dati relativi a quella parte IVA semplicemente leggendo il QR-Code.

Ci sono, inoltre, un servizio di preregistrazione dell'indirizzo telematico dove poter ricevere di *default* tutte le fatture, la possibilità di utilizzare i canali telematici di intermediari per trasmettere e ricevere fatture elettroniche e un servizio di conservazione delle fatture emesse e ricevute.

Oltre allo sviluppo di questi servizi, si è radicalmente rivisto il sistema di consegna della fattura elettronica, rendendo non indispensabile per il fornitore individuare l'indirizzo telematico del cliente grazie al servizio di preregistrazione e comunque

alla pubblicazione della fattura emessa nel cassetto fiscale del cliente.

Dopo l'analisi di rischio e l'introduzione di adeguate misure di sicurezza e di tutela della *privacy*, effettuate tutte con il partner tecnologico SOGEL, nel rispetto dell'attuale normativa di riferimento, al 1° luglio tutti i servizi descritti sono stati avviati e risultano pienamente operativi, senza criticità. È ovvio che è una particolare, rilevante novità per il nostro Paese e per le attività commerciali, quindi per gli esercenti di attività commerciali. È altrettanto evidente che l'Agenzia delle entrate ha cercato di mettere in essere tutti i servizi necessari. Sarà soltanto, però, l'operatività che ci dimostrerà di essere stati in grado di far fronte a questa nuova sfida, fermo restando che — consentitemi, presidente, una piccola divagazione — occorrerà trovarci sul campo per fare delle fatture elettroniche per poter vedere abituati gli operatori commerciali a un nuovo adempimento che noi riteniamo semplice nelle modalità. Fino a quando, però, non verrà messo alla prova singolarmente, nei singoli esercizi, accettando i consigli e subendo ovviamente tutte le critiche costruttive che arriveranno, solo allora potremo migliorare ulteriormente il servizio. Con un piccolo paragone, si impara a nuotare in acqua e non sui libri, quindi è necessario iniziare a « nuotare » nella fatturazione elettronica.

In data 1° luglio, infine, è stata emanata un'altra circolare, 13/E del 2 luglio 2018, che chiarisce ulteriori aspetti emersi negli incontri con tutti gli *stakeholder* successivamente all'emanazione della predetta circolare.

La progressiva acquisizione di dati analitici da parte dell'Agenzia attraverso la fatturazione elettronica, la certificazione del sostituto d'imposta, le fatture emesse e trasmesse telematicamente, i dati recepiti ai fini della predisposizione delle dichiarazioni precompilate, le evoluzioni tecnologiche consentono di intraprendere un percorso di progressiva dematerializzazione dei modelli di dichiarazione delle persone fisiche, eliminando in tal modo le complicazioni legate alla compilazione degli stessi.

Con l'avvio a regime della fatturazione elettronica, per i titolari di partita IVA si potrà procedere come per le persone fisiche alla precompilazione delle dichiarazioni fiscali, che è la vera scommessa del futuro per il nostro Paese, sopprimendo del tutto il nuovo spesometro. Sarà anche possibile eliminare alcuni obblighi di comunicazione finalizzati alla predisposizione del 730 precompilato e ai controlli attualmente esistenti.

Relativamente alle evoluzioni previste per la fatturazione elettronica alle pubbliche amministrazioni, l'Agenzia partecipa in qualità di gestore del servizio di interscambio, con il supporto del partner tecnologico SOGEL, ai lavori per il recepimento della direttiva europea in materia di fatturazione degli appalti pubblici. Tale direttiva prevede, infatti, che gli Stati membri debbano adottare entro il 27 novembre 2018 disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per il suo recepimento in ambito nazionale, rendendo obbligatorie a partire dal 18 aprile 2019 l'accettazione e la gestione di fatture elettroniche conformi agli *standard* definiti dalla normativa europea sia in termini di contenuti delle fatture sia di formato.

Al 1° gennaio 2019, un appuntamento che tutti aspettiamo, sarà poi compito dell'Agenzia delle entrate essere al fianco, come è stata fino adesso, delle associazioni di categoria per continuare a migliorare ed integrare i servizi che rende. Sarà compito, eventualmente, del legislatore prevedere altri interventi per mitigare il senso d'ansia relativo all'introduzione della fatturazione elettronica, che invece noi riteniamo assolutamente introducibile nel nostro sistema senza particolari complessità.

PRESIDENTE. Mentre imparano a nuotare, qualche salvagente...

ERNESTO MARIA RUFFINI, Direttore dell'Agenzia delle entrate. Qualche salvagente, semmai prevedere che l'Agenzia possa non sanzionare all'inizio o prevedere un'applicazione progressiva delle sanzioni. Ci siamo confrontati col presidente anche su questo.

Veniamo all'altro aspetto che riguarda il settore del fisco, e quindi all'altra agenzia, l'Agenzia di Riscossione, che ha sostanzialmente preso il posto delle società del gruppo Equitalia.

Nel 2016 è stato operato il riassetto del servizio nazionale riscossioni prevedendo, a decorrere dal 1° luglio 2017, lo scioglimento della società del Gruppo Equitalia, e quindi il superamento del modello societario e l'attribuzione delle funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle entrate (viene confermato che la funzione della riscossione appartiene all'Agenzia delle entrate, che la esercita tramite l'Agenzia delle entrate-Riscossione, che è ente distinto); l'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico strumentale all'Agenzia delle entrate per l'esercizio di funzioni relative alla riscossione in tutto il territorio nazionale. L'Agenzia delle entrate-Riscossione è, pertanto, subentrata a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, e anche processuali, delle società del gruppo Equitalia sciolte, assumendo la qualifica di agente di riscossione.

Al fine di garantire una maggiore uniformità e coerenza dell'azione amministrativa tra Agenzia delle entrate-Riscossione e Agenzia delle entrate, è previsto quale organo amministrativo dell'Ente un comitato di gestione composto dal presidente, individuato nella figura del direttore dell'Agenzia delle entrate, e da due componenti, individuati invece tra i dirigenti dell'Agenzia delle entrate medesima.

L'Agenzia delle entrate-Riscossione — e questa è una significativa novità della riforma — è sottoposta direttamente all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze. Mentre prima il Gruppo Equitalia era composto da una società partecipata dall'Agenzia delle entrate, a sua volta sottoposta a vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze, invece adesso l'Agenzia delle entrate-Riscossione è direttamente sottoposta alla vigilanza e all'indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze.

In tale prospettiva, annualmente viene stipulata tra il Ministro dell'economia e

delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate, che è presidente dell'Ente, come dicevo prima, un atto aggiuntivo alla convenzione tra MEF e Agenzia delle entrate, attraverso il quale l'Ente assicura lo svolgimento delle funzioni relative alla riscossione e degli altri compiti attribuiti dalle previsioni normative vigenti, contribuendo al conseguimento degli obiettivi strategici di politica fiscale e gestione tributaria.

La riforma del 2016 ha tenuto conto di quanto rappresentato anche in questo caso dai rapporti dell'OCSE e del Fondo monetario sull'amministrazione fiscale italiana, con riguardo all'opportunità di un maggior coordinamento e all'organizzazione « a matrice » del fisco italiano, definita « *unusual* » rispetto al modello adottato dai principali Paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna).

Il modello organizzativo adottato dal nuovo ente è stato realizzato perseguendo obiettivi di maggiore efficienza, economicità ed efficacia gestionale ed ha comportato, rispetto al precedente aspetto del Gruppo Equitalia, la riduzione da 247 a 7 delle strutture a riporto diretto del vertice, 3 aree operative e 4 direzioni centrali; il superamento di duplicazioni di funzioni relative ai servizi di governo presenti in ciascuna delle società del gruppo e degli stessi organi amministrativi e di controllo; il potenziamento del presidio dei processi operativi e lo sviluppo dei servizi, e in particolare di quelli telematici disponibili sul portale *web*, rendendo più agevole l'adempimento fiscale da parte dei contribuenti.

L'impostazione del nuovo assetto è in continuità con il percorso di riorganizzazione societaria che era stato già attuato nel Gruppo Equitalia con il superamento di alcune società del Gruppo e la costituzione della società di riscossione partecipata interamente dalla *holding*.

Oltre a quanto rappresentato, attesa la volontà del legislatore di favorire l'uniformità decisionale e una più efficace funzionalità organizzativa, sono state rafforzate, a partire dall'avvio dell'Ente, le forme di collaborazione e condivisione delle attività

strategiche tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione.

Al fine di realizzare tali obiettivi condivisi nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia di Riscossione hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con il quale vengono definite iniziative e modalità operative congiunte. Per effetto delle citate previsioni normative, il personale delle società del Gruppo Equitalia è stato trasferito all'Agenzia delle entrate-Riscossione, senza soluzione di continuità, previa ricognizione delle competenze possedute, ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze del nuovo ente.

Tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno partecipato a una procedura di informazione e consultazione con l'attivazione di un confronto nel corso del quale sono stati congiuntamente esaminati gli aspetti complessivi del processo di riorganizzazione e le eventuali ricadute sul personale.

Il personale dell'Agenzia delle entrate, al 31 dicembre 2017, risultava composto da 7.612 dipendenti. Nel corso dell'ultimo triennio, sono state realizzate diverse iniziative finalizzate alla razionalizzazione delle risorse e al contenimento dei costi di gestione, tra le quali si ricordano il blocco del *turnover* e iniziative di efficientamento dell'organizzazione, che hanno consentito nel corso del periodo una costante flessione del numero dei dipendenti, passati da 7.713 nel 2005 a 7.594 al 30 giugno 2018, nonché al riassetto degli incarichi dei livelli retributivi dei dirigenti attraverso la complessiva riduzione dei trattamenti economici sulla base del diverso ruolo organizzativo ricoperto dagli stessi.

Il 28 marzo è stato formalizzato con l'organizzazione sindacale anche il rinnovo del contratto collettivo nazionale applicabile al settore della riscossione nazionale e relativo alle aree professionali e ai quadri direttivi dell'Ente, del contratto integrativo aziendale applicabile allo stesso Ente, in coerenza con la linea tracciata per il rinnovo di contrattazione del pubblico impiego, consentendo l'omogeneizzazione di trattamenti di secondo livello, l'amplia-

mento dell'orario giornaliero degli sportelli, l'apertura straordinaria per cinque sabati, tutti aspetti che si applicano col nuovo contratto collettivo nazionale ai dipendenti, ripeto, dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Si segnala, infine, che risultano pendenti due giudizi avverso l'istituzione dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, instaurati nel maggio del 2017 dinanzi al TAR del Lazio. Il TAR del Lazio, con distinte ordinanze – la 3137 e la 3138 del 22 giugno 2017 – ha respinto le istanze di sospensione cautelare del provvedimento impugnato. Contro l'ordinanza che ha respinto questa richiesta è stato presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato, che a sua volta con ordinanza pubblicata il 28 luglio 2017 ha rigettato la richiesta, rinviando la decisione nel merito. L'udienza di merito innanzi al TAR così è stata fissata al 9 maggio del 2019. Si è, invece, in attesa della fissazione dell'udienza pubblica di merito innanzi al TAR per il secondo ricorso. Sono due ricorsi paralleli. Per uno è stata già fissata al 9 maggio, ma sostanzialmente l'istanza cautelare che era stata proposta dai ricorrenti è stata rigettata.

PRESIDENTE. Magari questo paragrafo sull'atto aggiuntivo – provvedimento sul quale la Commissione dovrà esprimere il parere e che quindi esorto tutti a guardare, così da trovarsi avvantaggiati nei lavori – risparmiamo al direttore di leggerlo adesso.

ERNESTO MARIA RUFFINI, Direttore dell'Agenzia delle entrate. Va benissimo. Io ho cercato comunque qui di focalizzare i punti che credo siano di interesse della Commissione, sulla base degli atti circolati in questi giorni.

PRESIDENTE. Per l'espressione in sede di esame di Atti del Governo del parere sull'atto, invito i colleghi a prenderne visione, in modo che possano essere chiariti eventuali dubbi.

ERNESTO MARIA RUFFINI, Direttore dell'Agenzia delle entrate. Ovviamente, siamo

a disposizione per ogni altro elemento istruttorio che serva a fornire chiarimenti ai componenti della Commissione.

Sostanzialmente, uno degli aspetti era sia l'obiettivo della riscossione ordinaria nonché quello della rottamazione. Complessivamente è previsto un obiettivo per l'Agenzia delle entrate-Riscossione al 2018 di 10,9 miliardi di euro complessivi, di cui 7,6 miliardi da riscossione ordinaria, 1,7 miliardi di euro dalle ultime 2 rate in scadenza a luglio e settembre 2018, relative alla definizione agevolata di cui al decreto-legge n. 193 del 2016, e 1,6 miliardi di euro derivanti dalle rate in scadenza nel 2018 relative alla definizione agevolata di cui al decreto-legge n. 148 del 2017.

Questi obiettivi monetari complessivi non riguardano — è bene precisarlo venendo qui nella duplice veste di Agenzie delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione — soltanto le entrate erariali, ma anche le entrate di enti previdenziali e di enti locali. È l'obiettivo complessivo dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. L'Agenzia delle entrate-Riscossione riscuote in nome e per conto dell'Erario, quindi Agenzia delle entrate e le altre agenzie, enti previdenziali, *in primis* l'INPS, ma anche enti locali. L'obiettivo complessivo monetario riguarda le entrate di tutti questi, la cui sommatoria è data dagli elementi che vi ho detto, che trovate nella relazione che ho consegnato.

A questo punto, affrontiamo il tema del « magazzino ».

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto particolarmente interessante.

ERNESTO MARIA RUFFINI, Direttore dell'Agenzia delle entrate. È un termine che si utilizza all'interno, anche se non è il più elegante possibile, ma ormai ha preso piede. Il valore contabile residuo dei crediti che diversi enti creditori hanno affidato, prima ad Equitalia, poi all'Agenzia delle entrate-Riscossione, ma prima ancora di Equitalia — ci tengo a precisarlo — al sistema bancario, perché dal 2000 al 2006 era stato affidato ai rami concessionari delle banche che effettuavano la riscossione in nome e per conto dello Stato... Dicevo, il valore

contabile complessivo affidato negli anni, dal 2000 al 2017, prima al sistema bancario, poi a Equitalia e a società del Gruppo Equitalia e, infine, all'Agenzia delle entrate-Riscossione, come è stato già comunicato dall'Agenzia delle entrate alla Corte dei conti nell'ambito dell'indagine di controllo sulla riforma di riscossione per effetto del decreto-legge n. 193 del 2016, è complessivamente pari a 871 miliardi di euro, al netto della parte che è stata oggetto di sgravio da parte degli enti creditori.

Nella storia di questi diciassette anni è avvenuto cioè, fisiologicamente, che dei ruoli affidati ai fini della riscossione siano stati in seguito oggetto di sgravio da parte degli enti creditori per il sopravvenire o di sentenze che hanno annullato la pretesa degli enti creditori ovvero di esercizi di autotutela da parte degli enti della pubblica amministrazione che hanno annullato la propria pretesa.

Tale valore, anche al netto delle somme rimosse negli ultimi anni appunto — 871 miliardi è quello residuo — e degli importi annullati dagli stessi enti creditori con provvedimenti di sgravio messi in autotutela in quanto ritenuti indebiti ovvero per decisione dell'autorità giudiziaria (quello che poc'anzi ho anticipato), riguarda una platea di oltre 20 milioni di contribuenti. È riferito, per l'81 per cento, a crediti di natura erariale, affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione dall'Agenzia delle entrate, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dall'Agenzia del demanio e da altri enti statali; per il 14 per cento, a crediti di natura contributiva o previdenziale, e quindi stiamo parlando dell'INPS o dell'INAIL; al 3 per cento, dai comuni; per il restante 2 per cento, affidati da altre tipologie di enti impositori.

Con riferimento alla composizione di questo magazzino, preme sottolineare le diverse fasce di debito dei soggetti debitori. Sono anche allegate delle tabelle in appendice a questa breve relazione.

Il 55,1 per cento dei contribuenti che ha debiti residui ancora iscritti e che l'Agenzia delle entrate deve continuare a tentare di riscuotere sono inferiori a mille euro. Questo dà il senso della...

PRESIDENTE. Polverizzazione.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Vi corrisponde l'1,9 per cento del valore residuo di quello che si deve ancora riscuotere. Il 26,6 per cento ha debiti residui tra mille e 10.000 euro; il 14,3 per cento da 10.000 a 100.000 euro; il 3,1 da 100.000 a 500.000; lo 0,9 per cento superiori a 500.000 euro.

Esattamente opposto, invece, è l'effetto della riscossione. È evidente che la riscossione avviene per la quasi totalità nelle fasce alte e non nelle fasce basse dei soggetti iscritti a ruolo. Viceversa, le fasce basse impegnano gestionalmente l'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione secondo un'obbligatorietà dell'azione imposta dalla norma, almeno dalla norma vigente.

Il predetto magazzino risulta riferito per oltre il 41 per cento a importi difficilmente recuperabili: circa 360 miliardi di euro sono dovuti da soggetti falliti, persone decedute, imprese cessate o soggetti nullatenenti, almeno sulla base dei dati che risultano a noi in anagrafe tributaria. Per ulteriori 47,8 miliardi di euro, la riscossione risulta sospesa a seguito di provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori o sentenze dell'autorità giudiziaria o ancora, per effetto di richieste di accesso alla definizione agevolata, la rottamazione, per i quali sono in corso i pagamenti degli importi dovuti. Ulteriori 13,7 miliardi sono oggetto di rateizzazione in corso.

Al netto delle voci richiamate, rimangono 448,9 miliardi di euro, di cui oltre l'81 per cento (364,7 miliardi) si riferisce a contribuenti nei confronti dei quali l'agente di riscossione ha tentato già ma invano azioni di recupero esecutive o cautelari, per le quali, come previsto dalla normativa, lo stesso agente di riscossione prosegue continuamente, anno dopo anno, con ulteriori possibili attività di riscossione sulla base delle possidenze e dei rapporti economici presenti in anagrafe tributaria.

Il rimanente importo di 84,2 miliardi è comprensivo anche di debiti, per i quali, in ragione delle norme a favore dei contribuenti, quali la soglia minima per le iscrizioni ipotecarie o l'impignorabilità della

prima casa, e i limiti di pignorabilità dei beni strumentali nonché la limitazione alle pignorabilità di stipendi (salari e indennità relative al rapporto di lavoro di impiego), sono inibite o limitate per l'agente di riscossione azioni di recupero.

Mi consenta, presidente, una piccola divagazione. Tutte queste azioni « impedito » all'agente di riscossione ai fini della riscossione stessa derivano, come adesso rilevato, da una serie di norme che sono state introdotte nel nostro sistema normativo a tutela del contribuente, ma è bene ed è giusto e corretto nei confronti dei contribuenti rilevare ed evidenziare che il livello di riscossione che ha raggiunto Equitalia prima e poi l'Agenzia di Riscossione, al netto della definizione agevolata e rottamazione, è quasi il triplo del livello di riscossione che raggiungeva il sistema bancario pur con quei provvedimenti, con l'assenza di quelle norme, e quindi con la possibilità di pignorare la prima casa ai contribuenti, senza tutte quelle norme a tutela dei contribuenti.

Non è vero, quindi, che le norme a tutela dei contribuenti hanno impedito la riscossione. È l'efficienza gestionale dell'Agenzia della Riscossione che consente comunque il raggiungimento di un livello di riscossione idoneo, nonostante il magazzino, che però ha altre motivazioni. Non è corretto, quindi, pensare che i livelli bassi derivino da quello. Nonostante quelle normative a tutela dei contribuenti, si è addirittura triplicato il livello delle riscossioni.

Arriviamo alle motivazioni del magazzino. L'anomala consistenza del magazzino residuo dei crediti affidati all'agente di riscossione rappresenta un'unicità rispetto al panorama internazionale, ma anche senza andare a scomodare il panorama internazionale è *ictu oculi* un'unicità rispetto all'esperienza comune.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l'OCSE, nel rapporto 2016, sul sistema della riscossione, rilevava che l'ammontare dei crediti affidati anno per anno dagli enti creditori all'agente di riscossione cresce molto più rapidamente delle somme che lo stesso agente è in grado di riscuotere annual-

mente e ciò « è probabilmente dovuto a diverse ragioni, ma soprattutto al fatto che i crediti inesigibili non vengono sistematicamente stralciati ».

L'andamento delle consistenze del magazzino risulta fortemente influenzato dal vigente quadro normativo di riferimento in tema di discarico per inesigibilità delle quote site a ruolo, ovvero la comunicazione che l'agente di riscossione deve inviare agli enti creditori per rendicontare il proprio operato e documentare le irrecuperabilità di crediti affidati.

Sostanzialmente, secondo la normativa vigente, l'agente di riscossione ha la possibilità di ricevere dei ruoli da riscuotere, li deve tenere nel proprio magazzino ai fini della riscossione in un periodo previsto dal legislatore di tre anni, al quarto anno deve restituirli all'ente creditore, che ha due anni di tempo per controllare. Questo meccanismo del triennio, a cui si somma il biennio, non è mai entrato in vigore nel nostro Paese, per cui non c'è stata mai la possibilità di restituire le quote anno per anno agli enti creditori, e si è determinato questo treno lunghissimo di anni di ruoli che si sono sommati l'uno all'altro, fino a determinare questo magazzino.

Questa è la motivazione. Ho cercato di fare un'anticipazione per rendere meno ostico il resto della relazione e ho cercato di renderla più semplice possibile.

L'attuale disciplina della responsabilità dell'agente di riscossione nella gestione delle somme iscritte a ruolo e nelle relative procedure di discarico per inesigibilità non consente un rapido ed efficace svolgimento delle attività di recupero coattivo dei crediti. Del resto, la disciplina in parola rimane fortemente ispirata a principi appropriati a un contesto di alterità tra pubblica amministrazione e soggetti privati. Quel meccanismo cioè che vi ho descritto per sommi capi prima, era stato previsto quando la riscossione era in mano ai privati, quindi era necessario un controllo del pubblico sul privato per l'attività svolta dal privato, che peraltro veniva pagato per quell'attività indipendentemente dal risultato che avrebbe raggiunto.

Soggetti privati che erano incaricati dell'attività di riscossione coattiva fino al 2006 erano prima di Riscossione Spa, poi di Equitalia Spa e, infine, di Agenzia delle entrate-Riscossione, contesto questo che è stato ormai superato da oltre dieci anni, e quindi l'attività di riscossione è ora gestita infatti da un ente pubblico economico strumentale — lo abbiamo detto prima — all'Agenzia delle entrate.

Come emerge dalle valutazioni espresse nel 2016 dal Fondo monetario e dall'OCSE, il sistema si presenta eccessivamente macchinoso, in quanto impone lo svolgimento di attività di recupero pressoché indistinte per tutti i crediti iscritti a ruolo.

È previsto in via ordinaria che l'agente di riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità — è quello che vi anticipavo poc'anzi — entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo e lo scarico amministrativo riconosciuto all'agente di riscossione determina l'eliminazione dei corrispondenti crediti dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore. Se io restituisco il carico, affermando l'impossibilità di riscuotere quel carico, l'ente creditore che me l'aveva affidato deve cancellare dalle proprie scritture contabili e dal proprio bilancio quei crediti di cui attendeva la riscossione.

In considerazione dell'elevato numero dei crediti affidati all'agente di riscossione, non di rado di problematica esigibilità fin dall'origine — pensiamo ai soggetti falliti o ai soggetti deceduti —, risulta molto difficile effettuare entro il predetto termine triennale e per tutti i carichi la totalità delle azioni di riscossione coattiva astrattamente ipotizzabili e su tutti i beni e i rapporti economici la cui esistenza risulta dall'anagrafe tributaria.

Peraltro, l'agente di riscossione, al fine di poter documentare a ciascun ente il proprio operato, si trova costretto a ripetere per il recupero dei carichi affidati in tempi diversi dagli enti creditori ma riferiti allo stesso debitore, le medesime azioni coattive che già in precedenza non hanno consentito di riscuotere integralmente il debito.

In tal modo, è difficile modulare l'azione di riscossione sulla base di un ordine di priorità. Anche in funzione dell'ammontare del credito, essi condizionano in misura significativa la possibilità di migliorare ulteriormente i risultati dell'attività di recupero a mezzo ruolo.

Negli anni, il legislatore ha più volte prorogato i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, determinando l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'agente della riscossione, un incremento della stratificazione del magazzino dei carichi da riscuotere, con la conseguente necessità di proseguire tutte le attività idonee a interrompere i termini prescrizionali e mantenere quindi il diritto alla teorica riscossione di crediti già valutati come effettivamente non recuperabili.

Una completa rivisitazione dei termini di presentazione delle comunicazioni di esigibilità è stata adottata dal legislatore con la legge di stabilità del 2015, che aveva previsto un apposito calendario di presentazione per tutti i ruoli consegnati al 31 dicembre 2014, confermando al contempo il termine triennale per i ruoli consegnati dal 2014 in poi. C'è una scheda a pagina 37, laddove abbiate già il testo, che vi mostra l'andamento della riconsegna dei ruoli, per cui si vede che l'anno 2000 dovrà essere riconsegnato nel 2037 secondo norma vigente.

Successivamente, anche al fine di rendere compatibili i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità con provvedimenti in materia di definizione agevolata dei carichi affidati all'agente di riscossione, la previsione normativa è stata oggetto di nuove modifiche, con cui sono stati ridefiniti i predetti termini di presentazione fissando per i ruoli affidati nel 2017 e nel 2016 il termine di presentazione delle relative comunicazioni di inesigibilità al 31 dicembre 2021; per i ruoli affidati nell'anno 2015, al 2022 e così via, risalendo fino a quelli del 2000, per i quali, come dicevo poc'anzi, le comunicazioni andranno effettuate nel 2037.

Le proroghe dei termini tempo per tempo disposte hanno tuttavia determinato quale

conseguenza il mantenimento, all'interno del magazzino residuo, di debiti risalenti nel tempo e ormai difficilmente riscuotibili: ad esempio, i carichi residui consegnati agli agenti di riscossione nell'anno 2000, pur in assenza di prospettive di incasso significative, rimarranno nel magazzino a riscuotere per ulteriori 19 anni a partire dal 2018.

In assenza di nuovi interventi normativi, l'agente della riscossione dovrà proseguire la gestione dell'intero magazzino residuo, che solo a decorrere dal 31 dicembre 2021 sarà progressivamente rendicontato agli enti creditori secondo le scadenze previste dalla legge attuale per sancirne la definitiva inesigibilità e il conseguente stralcio dalla contabilità degli enti stessi.

Una prima soluzione individuata dal legislatore al fine di diminuire la consistenza del magazzino, come noto, nel 2016 è stata quella della definizione agevolata, la prima rottamazione, che ha introdotto appunto l'istituto della definizione agevolata.

Il decreto-legge n. 193 del 2016 aveva dato la possibilità ai contribuenti di estinguere i propri debiti affidati per la riscossione dagli enti creditori all'agente di riscossione nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2016, corrispondendo le somme affidate a titolo capitale e interessi di ritardata iscrizione a ruolo, interessi che maturano fino a quando interveniva l'agente di riscossione, quindi il tributo e gli interessi maturati su quel tributo fino a quando il ruolo non viene formato e consegnato all'agente di riscossione.

Veniva, quindi, consentito lo stralcio degli interessi che applicava Equitalia nonché delle sanzioni che, invece, erano state applicate a monte, gli importi maturati a favore dell'agente di riscossione appunto a titolo di aggio e gli importi relativi al rimborso delle spese. Questa era la parte che veniva pagata, e quindi non venivano pagati la sanzione, gli interessi di mora e le sanzioni e le somme aggiuntive.

Per le cartelle dei pagamenti riferiti alla sanzione amministrativa del codice della strada, il contribuente poteva estinguere il debito senza corrispondere maggiorazioni

previste dalla norma, ovviamente oltre agli interessi. Erano escluse, invece, quelle somme riguardanti le risorse proprie tradizionali dell'Unione europea e quelle riferite alle imposte sul valore aggiunto riscosse dall'importazione, quelle dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato, a pronunce di condanna della Corte dei conti, a multe, ammende e sanzioni pecuniarie dovute a provvedimenti e sentenze penali di condanna o quelle diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie e contributive.

Per poter aderire alla definizione agevolata, i contribuenti hanno presentato all'agente di riscossione, entro il termine del 21 aprile 2017, la domanda di adesione specificando i carichi affidati degli enti che intendevano definire nonché la forma di pagamento tra le opzioni previste. In un'unica soluzione era possibile il pagamento entro il 31 luglio 2017 o, ratealmente, fino a un massimo di cinque rate previste dalla norma — non è stata una scelta operativa dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, allora Equitalia, ma il contingentamento del periodo temporale all'interno del quale doveva essere pagato il *quantum* per l'adesione alla definizione agevolata è stata prevista dalla norma — le cui prime tre in scadenza a luglio, settembre e novembre 2017, pari al 70 per cento dell'importo dovuto, e le seconde due in scadenza ad aprile e a settembre 2018 per il restante 30 per cento.

A seguito delle domande di adesione ricevute, l'agente di riscossione entro il 15 giugno 2017 ha comunicato al contribuente gli importi da corrispondere e i contribuenti hanno iniziato a corrispondere.

Con il decreto-legge n. 148 del 2017, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla scadenza di pagamento originariamente prevista, come poc'anzi vi ho anticipato, prevedendo il differimento al 7 dicembre 2017 del termine di pagamento delle prime tre rate in scadenza nei mesi di luglio, settembre e novembre 2017, in qualche modo per recuperare i soggetti che non avevano pagato nei termini le rate che scadevano in quel periodo temporale — peraltro, il legislatore prevede ancora oggi che il mancato pagamento entro quella data, anche di un

solo giorno, anche di un solo minuto, comporti la decadenza dalla definizione agevolata e il sorgere dell'intero debito in capo al soggetto che aveva aderito — nonché il differimento, che quindi è di questo mese, al mese di luglio 2018 del pagamento della rata la cui scadenza era prevista ad aprile 2018.

Quali sono i risultati? Le domande ricevute entro la scadenza del termine di presentazione del 21 aprile 2017 sono risultate complessivamente pari a 1,7 milioni e fanno riferimento ad una platea di circa 1.475.000 contribuenti. C'è una diversa numerazione tra le istanze pervenute e i contribuenti, perché un contribuente poteva aver presentato più domande, in quanto riferite a più cartelle di pagamento, ma sono 1.475.000 contribuenti.

Il valore complessivo dei debiti inseriti nelle domande ricevute è risultato di 34 miliardi di euro, valore complessivo, quindi comprensivo anche di quella parte che non doveva essere pagata perché stralciata dalla previsione normativa, quindi le sanzioni e gli interessi; 2,7 miliardi sono risultati non rientranti nel perimetro applicativo, ad esempio quando il contribuente ha fatto un'istanza di definizione agevolata per l'IVA o un aiuto di Stato, poi sono state escluse dal perimetro.

Le richieste hanno interessato, per il 68 per cento, debiti dell'Agenzia delle entrate; per il 2 per cento, altri enti erariali; per il 20 per cento, i principali enti previdenziali (INPS e INAIL); per il 6 per cento, i comuni; per il restante 4 per cento, altri enti quali gli ordini professionali e le camere di commercio.

La tipologia di rateizzazione dei contribuenti ci dimostra che il 23 per cento dei contribuenti ha deciso di saldare in un'unica soluzione. Evidentemente, la maggior parte di questi è riferita a quei contribuenti che avevano quegli importi particolarmente ridotti di somme iscritte a ruolo. Il 77 per cento ha scelto il pagamento rateale, e tra questi in nove casi su dieci è stato indicato il numero massimo delle rate disponibili.

A fronte delle domande di adesione presentate, è stato comunicato a circa 1.455.000

contribuenti un importo da corrispondere che, al netto dei debiti non rientranti nel perimetro della definizione agevolata, è risultato pari a 17,8 miliardi di euro dei carichi iscritti a ruolo. È il dato che ha riferito la Corte dei conti la settimana scorsa.

Tale ultimo importo, comunicato all'Agenzia delle entrate-Riscossione e alla Corte dei conti nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2017, è pertanto riferito alle somme che tutti i contribuenti che avevano presentato le domande avrebbero dovuto corrispondere per la complessità dei loro debiti indicati nelle richieste.

A ulteriori circa 20.000 contribuenti è stato, invece, comunicato un rigetto della domanda, e su un totale di 1,455 milioni di contribuenti ai quali erano state comunicate le somme dovute per la rottamazione dei loro debiti, l'84 per cento dei contribuenti, ovvero 1,221 milioni, ha provveduto a effettuare pagamenti a titolo di definizione agevolata per tutti o per parte dei debiti indicati nelle domande di definizione.

L'ammontare complessivo delle riscossioni registrate a titolo di definizione agevolata nel corso del 2017 è stato pari a 6,5 miliardi di euro, a fronte di un dato previsionale contenuto nella relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato che ha accompagnato la conversione in legge del decreto-legge di 5,73 miliardi, superiore di circa 1,5 miliardi nell'anno 2017, ma inferiore — correttamente osservava la Corte — all'importo complessivo delle domande ricevute. Si stimava già a monte, però, nell'elaborazione del provvedimento normativo e nell'analisi fatta dalla Ragioneria generale dello Stato, che comunque non si sarebbe potuto incassare più di 5 miliardi. In realtà, poi si sono incassati 6,5 miliardi.

La medesima relazione prevede per le rate della definizione agevolata in scadenza nell'anno 2018 un riscosso di 2,174 miliardi di euro, per un totale di gettito complessivo previsto dalla norma da 7,2 miliardi.

Una piccola divagazione per un risultato di cui sono soddisfatto per quanto riguarda l'operatività gestionale dell'Agenzia delle en-

trate-Riscossione: il successo della definizione agevolata — se successo si vuol chiamare, a fronte di quel magazzino enorme che abbiamo — è stato dovuto anche alla capacità di introdurre sistemi gestionali digitalizzati, che hanno consentito alla maggior parte dei contribuenti che hanno aderito di aderire alla definizione agevolata, alla prima così come alla seconda, mediante sistemi *web*, cioè direttamente sul sito dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ovvero attraverso posta elettronica, e non dovendosi recare fisicamente ai nostri sportelli.

Una cosa che mi preme sempre sottolineare, per dare il senso dell'entità dei soggetti iscritti a ruolo — lo abbiamo detto prima — è che circa 20 milioni di contribuenti sono iscritti a ruolo: non potrebbe esistere una rete sportellare in grado di fronteggiare una platea simile di contribuenti neanche chiedendo una mano alle parrocchie e alle caserme. È, quindi, nostro dovere porre in essere sempre più servizi digitali, cercando di superare sempre di più il *gap* generazionale che hanno i non nativi digitali.

Pertanto, rispetto a tale previsione, le riscossioni della cosiddetta rottamazione consuntivata nel 2017 hanno registrato una variazione positiva di oltre 1,4 miliardi di euro, in parte dovuta alla scelta del contribuente di corrispondere gli importi da pagare per la definizione agevolata in un'unica soluzione. All'importo riscosso a titolo di definizione agevolata si aggiunge quello riscosso per l'ordinaria attività di riscossione, pari a 6,2 miliardi di euro, per un risultato complessivo delle riscossioni da ruolo nell'anno 2017 pari a 12,7 miliardi di euro.

Se andate alla tabella 3, sempre che abbiate già il testo della relazione, vedrete che dal 2012 al 2016, quindi già prima dell'introduzione della definizione agevolata, la gestionalità interna dell'agente della riscossione è passata, esistendo già le norme a tutela dei contribuenti, lasciandosi alle spalle il livello di 2,5-3 miliardi delle banche, da 7,5 miliardi a 8,2 miliardi nel 2015, a 8,752 nel 2016 e, fuori concorso, visto

c'era la definizione agevolata, ai 12,7 miliardi del 2017.

Dall'analisi della composizione del riscosso a mezzo ruolo nell'anno 2017 emerge come gran parte del riscosso provenga da contribuenti con fasce di debito più elevate. In particolare, quasi il 55 per cento risulta proveniente da contribuenti il cui debito complessivo è superiore a 100.000 euro.

Con riguardo alle riscossioni derivanti da definizione agevolata, considerando una previsione di gettito atteso per le due rate scadenti nell'anno 2018 pari a circa 1,7 milioni di euro, di cui 734 milioni di euro già incassati nei primi cinque mesi del 2018 — questa è una notizia che ho riservato alla Commissione finanze —, l'intera misura della definizione agevolata si potrebbe attestare su un valore complessivo di circa 8,2 miliardi di euro a fronte dei 7,2 previsti nella richiamata relazione tecnica.

Laddove il dato previsionale di incasso delle rate scadenti nel 2018 venisse confermato e ferma restando la verifica del rispetto delle scadenze di pagamento previste dalla legge per circa 1.221.000 contribuenti, si potrebbe quantificare un risparmio pari a circa 3,8 miliardi di euro per sanzioni e maggiorazioni, oltre a 1,3 miliardi di euro per somme aggiuntive, interessi di mora, risparmio evidentemente dei contribuenti.

Sempre nel caso in cui le riscossioni stimate per l'anno 2018 confermassero il dato previsionale complessivo della misura in circa 8,2 miliardi, la differenza rispetto agli importi complessivamente comunicati ai contribuenti per definire tutti i debiti indicati nelle domande di adesione si attesterebbe in 9,6 miliardi di euro per i debiti non definiti agevolati, per i quali l'agente di riscossione è tenuto a riprendere le possibili attività di recupero.

Come già rappresentato, i pagamenti della definizione agevolata fanno riferimento a una platea di circa 1.221.000 contribuenti, di cui l'83,1 per cento sono persone fisiche, a fronte di 1.450.000 contribuenti ai quali sono state comunicate le somme da pagare per la definizione agevolata.

Le persone fisiche hanno contribuito per circa il 52 per cento al risultato di riscossione finora consuntivato, mentre le persone giuridiche hanno contribuito per il restante 48 per cento, pur essendo percentualmente molto inferiori e pari al 16,9.

Le fasce di debito da corrispondere ai fini della definizione agevolata (siamo sempre alla definizione agevolata 1). I contribuenti che avevano importi da pagare fino a 1.000 euro hanno aderito con pagamento nell'86 per cento dei casi e per l'1,1 per cento del gettito; i contribuenti con debiti da pagare nella fascia da 1.000 a 10.000 hanno aderito con pagamento nell'86 per cento dei casi con un 17,8 per cento di contributo al risultato complessivo.

I contribuenti da 10.000 a 50.000 hanno aderito nel 77 per cento dei casi e il 30,7 per cento rispetto al risultato complessivo; nella fascia da 50 a 100.000 hanno aderito nel 66 per cento dei casi (quindi si affievolisce l'adesione man mano che cresce il debito, ma non era necessario fare un'audizione per intuirlo) e hanno contribuito per l'11,9 per cento del gettito complessivo. Quelli con oltre 100.000 nel 56 per cento dei casi, però hanno contribuito al 37,6 per cento del risultato complessivo.

La vetustà, dato molto interessante per capire anche la significativa efficienza di questi provvedimenti. Il 24,8 per cento pari a 1,6 miliardi di euro riferibile a carichi recenti, cioè affidati successivamente al 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2016, il 48,2 per cento a carichi che noi chiamiamo mediamente vetusti, affidati tra il 2012 e il 2015, il 27 per cento affidati prima del 2012. La tipologia dell'ente creditore invece riguarda i risultati per il 61,5 per cento dell'Agenzia delle Entrate, salto al 24,1 per cento di INPS e INAIL e poi ci sono gli altri enti.

Andiamo velocemente, anche perché, visto che i dati di riscossione (la rata è di luglio) non sono consuntivabili, non li abbiamo fisiologicamente. La rottamazione *bis* ha riaperto la possibilità per i contribuenti di aderire a una forma di definizione agevolata delle cartelle, estendendo il perimetro dal 1° gennaio 2000 al 30 set-

tembre 2017; i pagamenti sono previsti al 31 luglio 2018.

Hanno aderito circa 950.000 domande, 840.000 contribuenti, e anche qui abbiamo un risultato positivo circa l'utilizzo delle modalità di accesso alla definizione agevolata, perché il 63 per cento dei casi ha aderito tramite *web*, quindi il portale o la posta elettronica, il 36 per cento invece ha utilizzato gli sportelli e l'1 per cento (c'è qualcuno che ancora utilizza questi mezzi ed è giusto consentirlo) la raccomandata o la posta ordinaria.

Le richieste hanno interessato (anche qui sono dati analoghi alla rottamazione n. 1) in proporzione il 67 per cento l'Agenzia delle Entrate, il 23 per cento gli enti previdenziali e così via.

Credo di avervi tediato a sufficienza, Presidente.

PRESIDENTE. Invece è stata una relazione molto compiuta. Darei ora la parola ai colleghi che intendono intervenire e poi al termine il direttore risponderà a tutti.

GALEAZZO BIGNAMI. Intanto mi permetto di chiedere se per le prossime volte è possibile, visto che la relazione è corposa e già da tempo predisposta, poterla condividere prima dell'audizione con i commissari, perché diversamente diventa complesso affrontare temi molto di dettaglio e specifici, tanto più su un ragionamento così ampio come quello che il direttore ha svolto.

Alcuni colleghi formuleranno domande più specifiche, per ora mi limito a fare alcune valutazioni. Intanto mi scuso con il nostro ospite se sarò un po' banale, ma non condivido l'entusiasmo sulla fatturazione elettronica; vorrei quindi sapere se stiate valutando anche sistemi di introduzione modulata di questo tipo di strumento, che a mio modo di vedere è davvero molto lontano dalla realtà fattuale. Sedimenta in me il dubbio che ogni volta che si parla di semplificazione voi la vediate dalla parte della semplificazione dell'Agenzia delle entrate, mai del cittadino.

In questo senso, avete considerato la possibilità di introdurre degli *step* progressivi e non un'entrata a regime dal 1° gen-

naio 2019 indiscriminata, magari anche individuando dei soggetti passivi più attrezzati per far fronte a una soluzione così impegnativa e impattante, visto che a mio modo di vedere si perde di vista che spesso ad emanare queste fatture elettroniche sono soprattutto piccoli imprenditori o artigiani che sono in difficoltà? Trovo in questo senso simpatico il richiamo al *QR-code* per gente che magari non ha neanche la connessione internet, senza voler fare esempi specifici.

La domanda quindi è: supponendo che, al di là della torre d'avorio in cui vi trovate, abbiate anche contezza del mondo reale che c'è fuori, avete immaginato, oppure non è minimamente allo studio, un possibile ingresso della fatturazione elettronica in forma graduale, come tra l'altro molti invitano a fare?

Le chiedo anche quali sono, oltre al Portogallo, le nazioni che hanno la fatturazione obbligatoria, perché mi risultano Messico, Cile, Brasile e vorrei sapere se in Europa oltre al Portogallo ve ne siano altre tra i Paesi che sono faro della cultura occidentale, perché se ci andiamo anche a complicare la vita più del dovuto...

Sul magazzino fiscale, in un'audizione del febbraio 2016, lei riferiva al Senato (le chiedo conferma di questi numeri che mi pare lei abbia in buona parte ribadito) di un carico di ruolo affidato di 1.058 miliardi, con sgravi di debito che lei qui ha già stralciato dal computo, perché si tratta di errate iscrizioni o di pretese infondate, di 216 miliardi. Si arriva quindi ad un carico netto di 841 miliardi, con un sospeso di 27 miliardi, 137 soggetti falliti, soggetti deceduti o ditte cessate — che, se non sbaglio, rendono le sanzioni, pari a 78,5 miliardi, proprio inesigibili — e 91,6 miliardi di anagrafe tributaria negativa (nullatenenti in buona sostanza) con un carico effettivo di riscossioni di 506 miliardi.

Oggi lei conferma quei numeri, con il 60 per cento del « magazzino », azioni cautelari improficue, quindi con 190 miliardi residui, un riscosso di 81 miliardi e rate a scadere su dilazione o revocate 25 miliardi. Avevamo quindi un magazzino residuo lordo

di 84,9 miliardi che lei oggi sostanzialmente conferma.

Vorrei comprendere quanto noi possiamo immaginare di riscuotere come Stato, visto che per buona parte si tratta di INPS. Mi pare di aver capito dalla sua relazione che il 66-67 per cento dovrebbe andare direttamente allo Stato, inteso come apparato complessivamente valutato.

La domanda che mi pongo è questa: quanto in termini concreti dovremmo riscuotere? Glielo chiedo in maniera interessata, perché vedo che (qualche collega formulerà domande più pertinenti della mia) ogni volta che abbiamo la necessità di individuare delle coperture - che sia la sterilizzazione delle clausole IVA, che sia la *Flat tax*, che sia la Fornero, che sia il Reddito di cittadinanza - si parla di pace fiscale, condono fiscale, rottamazione (poi il collega onorevole Benigni su questo interverrà in maniera più dettagliata). Vorrei capire, visto che abbiamo sentito autorevoli esponenti del Governo parlare di coperture pari a 35 miliardi, determinate da pace o condono fiscale o quello che sarà. Poiché in realtà si confermano le stime degli ultimi tre anni, con un calo da 84,9 a 84,2 miliardi, quindi non mi sembra che il magazzino residuo lordo sia stato abbattuto o così significativamente mutato, è realistico pensare di recuperare in un anno 35 miliardi da pace fiscale, condono o rottamazione? Sui numeri della rottamazione di cui lei parlava, per quanto sicuramente ottimi (vedo sempre un contribuente che aderisce alla rottamazione), da 1,2 a 34-35 il delta è significativo.

Questo per comprendere con quali risorse noi dovremmo garantire la sterilizzazione delle clausole IVA, che sono il primo appuntamento che abbiamo. L'allora componente della Commissione speciale Castelli, oggi viceministro dell'Economia, disse: « stabilizzeremo le clausole IVA senza alcun aggravio sulle spalle dei cittadini », mettendolo nella relazione di accompagnamento al DEF votata nelle scorse settimane, quindi vorrei capire.

PRESIDENTE. Mi scusi, ritorniamo al punto della domanda.

GALEAZZO BIGNAMI. La domanda è quella che ho fatto: se sia realistico, visto il montante di un magazzino residuo lordo di 84,2 miliardi, immaginare di riuscire a recuperare 35 miliardi.

PRESIDENTE. Bene. Per quanto riguarda la generalità degli argomenti trattati dal direttore, la Presidenza ha raccolto le istanze provenienti proprio dalle opposizioni, perché quando abbiamo cercato di orientare su ogni singolo argomento le audizioni, le opposizioni sono insorte dicendo che giustamente volevano una panoramica complessiva.

GALEAZZO BIGNAMI. Non ho nulla da eccepire sulla conduzione della Presidenza.

PRESIDENTE. E il direttore molto gentilmente ha fornito una panoramica complessiva.

GALEAZZO BIGNAMI. Gentilmente, ma credo sia anche suo dovere.

EMANUELA CORDA. Buonasera, direttore, sono molto lieta di averla qui, perché finalmente posso affrontare una questione che lei conosce bene, essendo stato anche amministratore delegato di ex Equitalia, questione che riguarda la legge n. 228 del 2012, la famosa legge di stabilità del Governo Monti.

Noi in Sardegna abbiamo riscontrato molte problematiche nell'applicazione di questa legge, in particolare agli articoli dal 540 in poi, che normano la materia degli sgravi che dovrebbero essere concessi di diritto ai contribuenti. A noi risulta che a diversi contribuenti non siano stati concessi gli sgravi benché ne avessero pieno diritto.

Abbiamo prodotto documentazione e abbiamo fatto diversi incontri in Agenzia delle entrate, nella sede regionale in Sardegna, e l'allora direttore aveva diramato una circolare, di cui siamo in possesso, nella quale dava ragione a noi sulla base di alcune posizioni a campione che noi avevamo sottoposto a questa Agenzia. Nonostante ci siano state le rassicurazioni del direttore

regionale e nonostante abbiamo dimostrato come questi contribuenti avessero diritto a questi sgravi, perché il credito non era più esigibile essendo decorsi i termini della risposta che l'ente creditore avrebbe dovuto fornire, ad oggi non è stato fatto assolutamente nulla.

Aggiungo che dinanzi a una situazione di questo tipo noi abbiamo fatto anche numerosi accessi agli atti presso quella sede dell'Agenzia, ma anche in altre Agenzie in tutta Italia, per capire a chi siano stati concessi questi sgravi nel periodo immediatamente successivo all'applicazione di questa legge e ad oggi le dico con rammarico che non siamo ancora in possesso di questi dati, cioè non sappiamo quali contribuenti abbiano avuto effettivamente sgravi in base alla legge n. 228.

In Sardegna ci risultano circa 2.000 persone che hanno goduto di questi sgravi, mentre le altre posizioni da noi evidenziate, per chissà quale oscuro motivo, con le rassicurazioni dell'Agenzia delle entrate, non hanno avuto risposta. Credo che a norma di legge abbiamo diritto di avere quei dati, quindi le chiedo se sia possibile sollecitare le Agenzie regionali affinché provvedano a fornirci immediatamente questi dati. Se vorrà, potremo fornirle tutta la relativa documentazione.

Un'altra problematica che desidero sollevare e che dovrete conoscere è relativa alle sedi prefettizie, che dovrebbero dare l'autorizzazione agli ufficiali di riscossione a procedere alla sottoscrizione degli atti. A noi risulta che ci siano molti ufficiali di riscossione privi del decreto prefettizio.

Cito anche il decreto legislativo n. 112 del 1999, che, all'articolo 42, comma 3, recita: «gli ufficiali della riscossione sono autorizzati all'esercizio delle loro funzioni dal Prefetto della provincia nella quale è compreso il comune in cui ha sede principale il concessionario» e ciò non è avvenuto in tantissimi casi, ad esempio in Sardegna soltanto nel 5 per cento dei casi c'è stata questa corrispondenza, ovvero gli ufficiali di riscossione erano in possesso dei requisiti.

Questo potrebbe portare a problematiche più ampie, con danni ingenti all'Erario,

qualora dovessero essere considerati nulli le cartelle e gli atti sottoscritti. Tra l'altro, come sappiamo, gli ufficiali di riscossione hanno poteri importanti, pari a quelli degli ufficiali giudiziari, per cui effettuano azioni esecutive, quindi è un tema che andrebbe verificato, anche per ricreare una certa serenità nei rapporti tra il contribuente e l'Agenzia dell'entrate.

In tutti gli incontri che abbiamo fatto in Sardegna ci siamo fatti garanti dei contribuenti, ma anche dell'Agenzia stessa, che giustamente ha il dovere e l'onere di riscuotere, cosa su cui non si discute; però il contribuente deve essere tutelato e, se ci sono degli strumenti, devono essere assolutamente applicati e utilizzati. La legge non può essere interpretata dall'Agenzia delle entrate, ma fino a prova contraria deve essere applicata. Grazie.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. La prima domanda è questa. Visto che lo Statuto del contribuente è disatteso dal comportamento dei funzionari (ve lo posso attestare per esperienze sia personali che di molti cittadini che si sono confrontati in questi ultimi anni), e questo comportamento è ostruttivo, perché è causa di contenziosi che potrebbero essere superati con procedure deflattive, le chiedo se sia possibile, subito dopo il contraddittorio, misurare l'indice di gradimento non dell'Agenzia, ma del funzionario responsabile interlocutore, rendendolo quindi consapevole di essere determinante nella scelta dei contribuenti se procedere o meno con il contenzioso. Le chiedo inoltre se l'Agenzia delle entrate abbia previsto una procedura di educazione e di formazione dei propri dipendenti per rendere più disteso il rapporto tra contribuente e funzionario, in un'ottica di proficua e costruttiva collaborazione, tesa a ridurre il numero dei contenziosi instaurati.

Seconda domanda. Vista la Commissione istituita ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, che valuta i requisiti per l'iscrizione all'Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e accertamento dei tributi e di riscossione di tributi e di altre entrate delle province e dei co-

muni, in base all'articolo 16 del decreto ministeriale n. 289 del 2000 la direzione della Direzione Centrale si avvale dei competenti uffici, tra cui anche le Direzioni regionali delle entrate, per verificare e fare delle ispezioni presso le sedi degli iscritti e dei garanti di iscrizione.

Le chiedo se ad oggi la collaborazione e l'interlocuzione tra le Direzioni regionali delle entrate e la Direzione centrale per la fiscalità locale e la Commissione dell'Albo sia migliorata e se possa migliorare, per evitare che continuino a registrarsi episodi nei quali una società iscritta all'Albo, come avvenuto pochi mesi fa, possa vincere le gare d'appalto pur non avendo l'indispensabile presupposto di affidabilità e solidità finanziaria, come dichiarato dalla vostra Agenzia, sulla base di pignoramenti da voi stessi disposti.

Si ritiene necessario a tale scopo un miglioramento della norma per evitare nuovi casi di società che, come già avvenuto in passato, turbino gli equilibri economico-finanziari degli enti locali. Grazie.

ANDREA CASO. Buonasera, direttore, la ringrazio molto della sua presenza e della relazione, come chiediamo da tempo. Le mie riflessioni saranno sul tema dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Noi siamo del parere che, come è emerso dalla relazione, sia necessario un contatto maggiore tra il contribuente e il fisco, un percorso che aiuti il contribuente a capire quello che deve pagare e in che modo, ed è questo un punto su cui insieme dobbiamo migliorare ancora.

La mia riflessione - la collega mi ha preceduto sul punto - era sulla legge n. 228 del 2012, dove nasce un sistema importante, perché si permette al contribuente di difendersi in autotutela. Voglio che tale sistema sia garantito ancor di più e vengano evase risposte che siano in stretta connessione con la risposta da parte dell'ente creditore e non vengano date, come accade in molti casi, forse a causa del numero enorme di richieste da evadere, risposte molto generali, che servono solo ad interrompere i termini.

Vorrei capire attualmente, in termini di valore complessivo, a quanto ammontino le

somme in giacenza presso l'Agenzia delle entrate dovute ai crediti vantati dai creditori. Mi spiego meglio: qualora il contribuente abbia pagato due volte una cartella, oppure abbia avuto uno sgravio, rimane lì una somma in giacenza, quindi un'eccedenza. Vorrei conoscere l'importo complessivo di tali giacenze, perché è un dato che ci dà l'opportunità di capire come avviene l'avviso ai contribuenti per richiedere queste somme, in che modalità, perché attualmente avviene tramite una semplice comunicazione dove si segnala la somma in eccedenza e in che modo si vuole compensare, però abbiamo l'esigenza di capire qual è l'importo complessivo del valore.

Soprattutto è importante capire da questi dati che poi chiederemo in maniera più dettagliata, quante sono le cartelle che a breve scadenza, quindi al 31 dicembre 2018, saranno inesigibili e quante saranno oggetto di prescrizione negli ultimi sei mesi. Grazie.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. In primo luogo intervengo sulla fattura elettronica. Parlare di fatturazione elettronica è un conto, mettersi al computer e riuscire a fare una fattura è tutta un'altra cosa, cioè si ha l'impressione che l'Agenzia delle entrate abbia scelto un sistema complesso, che già di per sé crea uno stato d'ansia.

Dovrebbe valutarsi la semplificazione di questa fattura elettronica o l'adozione di altri programmi (non so se sia possibile), più accessibili o comunque legati a sistemi che sono già di contabilità, dove l'impatto è più semplice. La codicistica di questa fattura elettronica è particolarmente complicata. Perché, ad esempio, viene richiesto un codice se l'operazione è di acconto e non viene richiesto se è un'operazione di saldo? Allora a cosa serve chiedere il codice dell'acconto se poi non c'è il saldo? Credo che da qui a dicembre, se si vuole vincere la partita della fattura elettronica, bisogna fare veramente dei passi avanti sulla semplificazione, magari anche valutando modifiche o ulteriori sistemi che diano al contribuente la possibilità di approcciare la materia.

Come mai ci sono 360,5 miliardi di soggetti falliti, deceduti, imprese cessate o

nullatenenti e non vengono stralciati? Immagino che, se una persona è nullatenente o è deceduta e sono 360 miliardi, qualcosa bisognerà fare prima o poi, quindi mi chiedo se non ci sia da proporre da parte vostra un intervento legislativo (tra l'altro, si tratta di situazioni determinatesi tra il 2000 e il 2018, nel corso di 18 anni).

La stratificazione del magazzino ci dice che c'è il 55 per cento dei contribuenti con debiti fino a 1.000 euro, che però in valore assoluto valgono pochissimo, ossia solo circa 1,6 miliardi degli 871. Viceversa, lo 0,9 per cento dei contribuenti deve importi superiori ai 500.000 euro, pari al 66,5 per cento del magazzino, per un valore che supera i 400 miliardi.

C'è un'idea del profilo tipico di quelli che procurano l'incremento del magazzino? Quelli con debiti inferiori ai 1.000 euro immagino siano persone in difficoltà, che in termini di valore assoluto contano quasi nulla; mentre sono rilevanti i debiti superiori ai 500.000 euro, che ammontano ad oltre 400 miliardi sugli 870 totali del magazzino.

Occorre prevenzione e analisi del profilo di quelli che procurano questo magazzino che, come avete scritto, è un magazzino unico al mondo da questo punto di vista: quindi bisogna dare vita a processi di semplificazione utilizzando gli strumenti che avete già, perché c'è l'F24, adesso ci sarà la fattura elettronica, però non sento parlare per esempio di abolizione del 770, del CU, cioè di altri strumenti la cui soppressione potrebbe facilitare la vita di tutti i contribuenti.

Ultimo tema, l'invio della dichiarazione dei redditi entro il 30 di settembre. Si potrebbe pensare, visto che poi sono concessi 90 giorni per l'invio tardivo, di abolire l'invio tardivo, e di fissare una data unica al 31 dicembre, perché tanto non è che ad ottobre viene già avviato il controllo delle dichiarazioni dei redditi.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Grazie, direttore, per l'esaustiva relazione. Seguo la sua relazione per porre alcune brevi domande.

La prima è legata al personale, questione che ci ha visto molto impegnati nella

precedente legislatura; e la problematica è tuttora aperta perché sono pendenti altri ricorsi. Mi spieghi — perché sinceramente faccio fatica a seguire la problematica relativa alle posizioni organizzative — nel senso che ormai c'è una consolidata giurisprudenza rispetto all'utilizzo delle P.O., alle loro mansioni, alla validità dei loro atti all'esterno e non capisco perché c'è ancora un così ampio contenzioso.

La problematica rimane aperta, perché sappiamo che il tema della diminuzione dei dirigenti e l'introduzione di nuove funzioni e operatività è fondamentale.

Passo alla seconda questione. La settimana scorsa abbiamo esaminato l'Atto aggiuntivo alla convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate. Qui le chiedo più che altro un parere, che so che potrà essere difficilmente esprimibile, però glielo chiedo comunque.

Lei ha richiamato i rapporti OCSE, ha richiamato giustamente il miglior coordinamento strategico operativo che ci deve essere tra il MEF e l'Agenzia delle entrate, rimarcando l'importanza dell'autonomia dell'Agenzia, e su questo noi verificheremo, anche attraverso strumenti di sindacato ispettivo, che tale autonomia sia sempre e comunque garantita, in considerazione del ruolo che l'Agenzia delle entrate deve avere.

Ci preoccupa però leggere parole che possono essere diversamente interpretate, sulle quali vorremmo conoscere il suo parere, perché avrà avuto degli incontri con il MEF. Mi riferisco all'indicazione di «nuove modalità di vigilanza sull'operato dell'ente da parte del Ministero dell'economia e finanza, anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità, della correttezza dell'applicazione delle norme», che sono parole di un certo peso, rispetto alle quali abbiamo espresso preoccupazione in Commissione. So che questo tema implica un'interpretazione politica, che non tocca a lei fare.

Lei ha giustamente affrontato altre questioni, come quella della fatturazione elettronica, che è il tema del momento. A me sembra che oggi si parli di fatturazione elettronica come se fossimo all'anno zero,

ma la fatturazione elettronica in Italia ormai è un obbligo rispetto alla P.A. dal lontano 31 marzo 2015, quindi non vorrei che si pensasse che la fatturazione elettronica in questo Paese, con le modalità di interscambio e tutto quello che è implementazione pratica, non abbia avuto una certa sperimentazione.

Vorrei capire però un aspetto spesso trascurato in termini di *tax gap* — con il superamento dello *split payment* per i professionisti introdotto con il decreto cosiddetto « dignità » piuttosto che altri interventi di rimodulazione — ovvero che effetti avranno tali misure sull'entrata fiscale, in particolare legata all'IVA.

Il rinvio dell'obbligo di fatturazione elettronica per le cessioni di carburanti è un tema importante, ma io vorrei capire da lei quali effetti potrà avere il rinvio se questo dovesse essere ulteriormente esteso ad altri soggetti, in termini di entrate dell'Erario, che sono quelle che ci preoccupano. Quali sono gli effetti da questo punto di vista?

Visto che poi, se non erro, da aprile 2019 la fatturazione unica dovrebbe entrare come modalità ordinaria nelle pubbliche amministrazioni a livello europeo, mi sembra che ci sia un disallineamento molto forte tra l'utilizzo della fatturazione elettronica da parte delle pubbliche amministrazioni e quello da parte del mondo privato, come se non vi fosse un risparmio anche per i privati. Perché sappiamo tutti qual è il costo della fatturazione cartacea, quali sono gli errori, quindi vorrei che si evidenziasse come l'introduzione della fatturazione elettronica provochi un'economia complessiva per il sistema e come adeguarsi alla tecnologia non sia solo un costo.

In ultimo, riguardo al magazzino, che mi sembra una questione molto interessante, le farò una domanda che non le ha fatto nessuno (e che magari sbaglio a fare perché ho interpretato male). Tutti siamo preoccupati — penso che il collega l'abbia già esplicitato in modo netto — ritenendo che sia praticamente impossibile l'incasso della cifra che si legge sui giornali, derivante da un eventuale condono fiscale, a fronte di quello che è il valore residuo in

capo all'Agenzia delle entrate. Quindi non le farò questa domanda, perché siamo tutti certi dell'impossibilità di quella entrata, ma gliene faccio un'altra.

A fronte di un forte intervento di condono per tutti quelli che hanno un residuo di pagamento fino a 100.000 euro, rientrerebbe in questa attività di condono il 96 per cento dei debitori; ma rimane il fatto che il restante 4 per cento dei debitori, con un residuo dell'82 per cento del valore, ha debiti superiori ai 100.000 euro. Questi soggetti penseranno che ci sarà un « secondo tempo » che potrà riguardare anche loro? Per il cosiddetto « senso tributario civico », questi continueranno a pagare o smetteranno di pagare perché si aspetteranno anche loro una sorta di successivo condono? In passato, quando ci sono stati dei condoni pesanti (senza fare i nomi di chi li ha promossi) che effetti ha registrato l'Agenzia delle entrate sul complesso delle entrate, tra accertamenti ed entrate tributarie? In altre parole, c'è un effetto di diminuzione delle entrate perché si determina un'attesa?

Abbiamo visto anche noi, con riferimento alle definizioni agevolate, che quando si fa una prima rottamazione e poi una seconda, cresce l'aspettativa; quindi, siccome stiamo parlando di un debito dell'82 per cento del valore residuo, detenuto da coloro che non saranno potenzialmente interessati da un condono a breve, questo è un tema non di poco conto. Cosa potrebbe provocare?

STEFANO BENIGNI. Intanto ringrazio il direttore per la relazione completa del lavoro svolto in questi anni. Avrei due domande molto semplici e secche.

Visto che in queste settimane illustri esponenti del Governo hanno annunciato provvedimenti fiscali imminenti, uno dei primi relativo alla cosiddetta « pace fiscale », deduco che ci sia stata già un'interlocuzione con l'Agenzia rispetto a quello che potrebbero essere le previsioni. Si parla di un recupero potenziale di 35-40 miliardi di gettito per le casse dello Stato, quindi le chiedo se lei abbia già avuto indicazioni specifiche da parte del Governo in tema di

pace fiscale e quali potrebbero essere le previsioni rispetto a questo tema.

Evito la domanda sullo *split payment* perché mi ha già anticipato il collega e voglio essere rapido. La seconda e ultima domanda, senza entrare nella questione politica, è se lei possa darci una definizione della differenza meramente tecnica tra pace fiscale e condono. Grazie.

RAFFAELE BARATTO. Sarò molto breve, direttore. Una domanda per quanto riguarda un parere della Corte di giustizia europea, che si è pronunciata sul diritto alla riduzione della base imponibile per le imprese che, in caso di mancato pagamento delle fatture emesse da un cliente poi fallito, non possano emettere note di credito per la riduzione della base imponibile fino al completo esaurimento della procedura.

La Corte ha dichiarato la normativa italiana non compatibile con il principio di neutralità dell'IVA e di proporzionalità. Volevo chiedere cosa intenda fare per quanto riguarda questo argomento, anche perché credo che le imprese che hanno a che fare con situazioni di fallimento siano già in difficoltà e sia opportuno andare incontro a questi casi che in questo periodo sono numerosi in tutto il Paese. Grazie.

CLAUDIO MANCINI. Rivolgo al direttore una domanda molto diretta: ho notizia che si sia già verificato un calo delle entrate dal momento che è stato annunciato un provvedimento di sanatoria. Chiederei una risposta precisa su questo, consapevole della sede e del ruolo del Parlamento in questa materia. Vorrei un dato preciso, che credo voi non possiate non avere.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, lascio la parola al direttore con una piccola notazione. A proposito di *compliance* espongo una mia curiosità: quando si aumenta la soglia di accesso a regimi agevolati come quello dei minimi (faccio un esempio per tutti), aumenta anche il livello di *compliance*, quindi questa potrebbe essere una soluzione da mettere in campo proprio per incentivare questo tipo di pratica.

Prego, direttore, a lei la parola per la replica. Anzi no, mi scusi, c'è un ultimo collega che intende intervenire, il collega Maniero.

ALVISE MANIERO. Chiedo perdono, c'è un tema che è stato marginalmente toccato da diversi colleghi perché è molto evidente, ma volevo chiarirne un aspetto in particolare.

Abbiamo visto che il 66 per cento di quegli 871 miliardi del magazzino residuo dei ruoli fa capo allo 0,9 per cento dei contribuenti, quindi meno di 200.000 soggetti rispetto al totale dei 20 milioni, e notavo — anche perché avete avuto la cortesia di evidenziarlo in grassetto nel testo — che però nel sistema incentivante che è stato determinato per misurare i risultati dell'Agenzia manca tra gli indicatori quello relativo alle entrate complessive che derivano dall'attività di contrasto.

Presumo che veniate anche messi in una condizione complessa rispetto all'obiettivo di riscuotere il massimo con le scarse risorse a disposizione, visto che lo stesso sistema premiale non vi incentiva a farlo, e lo noto anche per il fatto che segnalate come addirittura gli arretrati che risalgono al 2000, anziché andare a fronte di una dichiarazione di inesigibilità, vengono prorogati fino al 2037, senza una soppesazione di quanto effettivamente pesino singolarmente ai fini del risultato di riscossione, che penso sia poi quello che ci interessa.

Non sarebbe opportuna una modifica dei criteri incentivanti e di premialità, magari finalizzata a riscuotere il più possibile e non solo da più persone possibili, visto che con meno di 200.000 di questi obiettivi già riscuoteremmo centinaia di miliardi? Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. A lei la parola per la replica, direttore.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Grazie, presidente. Provo ad andare con ordine, ma consentitemi di cercare di accorpare le tematiche per non ritornare sempre sugli stessi temi.

Se ho fatto buon uso degli appunti, una tematica che dimostra la scarsa chiarezza della mia esposizione precedente riguarda il magazzino di Equitalia e cercherò di affrontarla complessivamente. Mi sembra che abbiano affrontato il tema l'onorevole Bignami, l'onorevole Gusmeroli, in qualche modo l'onorevole Fragomeli, indirettamente l'onorevole Benigni e adesso l'onorevole Maniero.

Mi dolgo della modalità espositiva e dei tempi di rilascio ai membri della Commissione del testo dell'audizione, ma i tempi sono stati stretti: so che è difficile da credere, ma siamo in tanti a lavorare sul testo dell'audizione e l'abbiamo finito questa mattina. Non sarebbe stato corretto nei vostri confronti venire qui e parlare a tema libero di quello che avrei voluto, quindi mi sono confrontato precedentemente con la Presidente della Commissione e abbiamo individuato delle tematiche soltanto questa mattina; mi dispiace per il tempo che abbiamo impiegato, ma non siamo riusciti a farlo più rapidamente.

Laddove i temi fossero comunicati all'Agenzia delle entrate prima, cercheremo di far pervenire la relazione ai membri della Commissione con un tempo congruo.

Il motivo dell'esistenza del magazzino è solo ed esclusivamente legislativo: il legislatore ha deciso che il magazzino della riscossione deve essere attualmente intero dal 2000 al 2018, e non ci è data la possibilità di cancellare neanche 1 euro di quel magazzino, ma ci è imposto di fare attività di recupero di tutti gli euro del magazzino nei confronti di tutti i soggetti, anche nei confronti di soggetti falliti o deceduti, andando a ricercare gli eredi ogni anno.

Questa è una norma vigente ed è un *unicum* nel panorama internazionale perché (ho cercato di esprimerlo, evidentemente non in modo chiaro) normalmente si attribuisce all'ente di riscossione un perimetro temporale ben più delimitato: nel nostro Paese, se fosse entrato a regime il perimetro previsto dalla norma ma rinviato di anno in anno, sarebbe soltanto di 3 anni e se noi riuscissimo a parametrare il nostro magazzino a un solo triennio saremmo nella perfetta linea con gli altri Paesi.

Vengo alla possibilità di collegare gli obiettivi della riscossione (penso vi riferiste alla riscossione) al sistema incentivante del personale, che poi si collega invece agli altri obiettivi dell'Agenzia delle entrate, perché sono obiettivi e lavoratori diversi delle due Agenzie. Permettetemi di fare una piccola parentesi sul mio precedente impegno da avvocato tributarista che per vent'anni ha difeso i contribuenti contro l'Agenzia delle entrate, contro Equitalia: ritengo che sia assoluto segno di civiltà il fatto che l'attività dei dipendenti dell'Agenzia delle entrate e della riscossione non venga parametrata a livello di riscossione. I dipendenti dell'Agenzia delle entrate e riscossione hanno il dovere di attuare le norme che il legislatore, il Parlamento, la Camera dei deputati e il Senato emana, ma senza l'esigenza e il rischio di perseguire i singoli contribuenti cercando di ottenere un risultato di servizio per ottenere un premio incentivante alla propria attività, quindi penso che sia un ottimo risultato quello di sganciare l'obiettivo di risultato dai premi incentivanti dell'Agenzia.

Per troppi anni mi è toccato assistere contribuenti che si sentivano «perseguitati» (sono in situazione di conflitto visto il mio precedente lavoro) dall'Agenzia delle entrate ovvero da Equitalia. Riuscire ad ottenere con il tempo, invece, una pacificazione dei rapporti tra la rete dei contribuenti e la filiera del fisco è un dovere della pubblica amministrazione, sempre nella prospettiva che il legislatore ponga in essere norme che lo consentano, altrimenti la pubblica amministrazione non può attuare norme che non esistono anche se le ritiene più giuste, perché non è essa stessa legislatore.

La fatturazione elettronica come introduzione progressiva: anche qui è al legislatore che è consentita questa previsione, l'Agenzia delle entrate non può far altro che attuare l'introduzione della fatturazione elettronica dal 1° gennaio 2019; l'avrebbe fatta dal 1° gennaio 2018, lo dovrà fare dal 1° gennaio 2019, da quando il legislatore la prevede. Va da sé che la fatturazione elettronica, qualunque cosa se ne possa pensare, è un ineludibile e impre-

scindibile futuro che farà ingresso nelle nostre vite e nel nostro Paese indipendentemente dalla nostra scelta, perché altrimenti ritorneremmo ad essere un Paese arretrato rispetto al panorama internazionale, destinato a non essere in linea e in corsa rispetto al panorama internazionale. Il *gap* informatico che sicuramente può esistere per taluni soggetti deve essere certamente colmato, ma non è un compito dell'Agenzia delle entrate.

L'Agenzia delle entrate deve mettere tutti gli strumenti informatici a disposizione dei contribuenti (onorevole Bignami, mi rivolgo a lei), ma ovviamente all'Agenzia delle entrate viene richiesto di porre in essere gli strumenti informatici, perché la fatturazione elettronica è uno strumento informatico.

Se poi ci sono soggetti che non hanno strumenti informatici, ne siamo consapevoli, è un *gap* di questo Paese, ma non può l'Agenzia delle entrate realizzare un obiettivo che le è imposto, la fatturazione elettronica, concedendo al soggetto che non ha elementi informatici di farlo su carta, perché non è previsto dalla norma; quindi su carta può essere previsto per i soggetti che non devono fare la fatturazione elettronica, ma è un problema del legislatore.

Se si trovano strumenti per allineare, per affiancare, ben venga, ma sicuramente è un futuro che deve arrivare e che bisogna porre in essere nel breve tempo se si vuole colmare quel *tax gap* di cui tutti quanti come cittadini ci riempiamo la bocca ribadendo che dobbiamo ridurre il livello di evasione fiscale. Gli strumenti digitali che la storia ha posto a disposizione nel 2018 delle persone che vivono questo anno consentono di poter ridurre il *tax gap*, perché la fatturazione elettronica, la trasmissione elettronica dei corrispettivi, la dichiarazione precompilata IVA — realtà non ancora esistenti, ma nella disponibilità di questo Paese — consentiranno una riduzione netta del *tax gap* e quindi maggiori risorse che lo Stato può avere a disposizione per il bene comune.

Questi sono tutti strumenti che potranno essere soltanto attuati e realizzati dalla pubblica amministrazione. L'introdu-

zione progressiva è il legislatore che può prevederla, partendo da un dialogo e da scambi di idee che si hanno in questi giorni e che ho avuto anche con la presidente. Sicuramente la previsione di un'introduzione progressiva del sistema sanzionatorio, per non spaventare i soggetti coinvolti con l'ansia della fatturazione elettronica, può essere uno strumento, ma anche lì è il legislatore che dovrà prevederlo.

Dal 1° gennaio c'è la fatturazione elettronica; se i primi due mesi si corre tutti quanti a cercare di capire come funziona la fatturazione elettronica, semmai il legislatore può dire all'Agenzia delle entrate che i primi due mesi le sanzioni non siano applicate, che dal terzo mese vengano applicate nella misura del 50 per cento, dal sesto mese al 75 per cento, dall'ottavo mese al 100 per cento. È una possibilità e sicuramente potrebbe consentire un ingresso graduale del nuovo sistema.

Prevedere invece un rinvio della fatturazione elettronica è sempre nella disponibilità del legislatore (siamo in una democrazia parlamentare), ma certamente allontana un traguardo che prima o poi sarà lì ad aspettarci e che dovremo affrontare.

Onorevole Corda, mi informerò sui casi specifici. Posso soltanto dire che quando sono arrivato in Equitalia nel 2015 la situazione di arretrato della lavorazione delle istanze ai sensi della legge n. 228 del 2012 era particolarmente grave. Dal 2015 ad oggi abbiamo posto in essere un sistema di scambio, di cooperazione, di interoperabilità delle basi dati, talché la presentazione dell'istanza viene automaticamente trasmessa all'ente creditore, che determina automaticamente il decorso del termine e automaticamente lo sgravio.

Questo è un sistema — mi spiace che l'onorevole che era intervenuto sul punto sia andato via — che consente la digitalizzazione di questo servizio. L'arretrato non era dovuto ad una negligenza da parte dei dipendenti di Equitalia, era dovuto a una difficoltà di affrontare una mole di richieste cartacee di istanze ai sensi della legge n. 228. Calcolate che di fronte (l'ho detto nella relazione) a 20 milioni di atti che invia l'Agenzia delle entrate-riscossione, non

solo non è possibile una rete sportellare, ma non è possibile neanche una lavorazione soltanto cartacea, quindi è necessario trattarla solo telematicamente (e con la legge n. 228 lo abbiamo fatto).

EMANUELA CORDA. L'Agenzia delle entrate conosce quei casi benissimo e aveva dato risposta affermativa, dicendo che avrebbe applicato gli sgravi; poi, non si sa per quale oscuro motivo, non lo ha fatto. Inoltre vi è il discorso dell'accesso agli atti a cui nessuno ha mai risposto, ed io devo avere quei dati.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Questo è un altro tema che affronteremo perché c'è di mezzo l'accesso agli atti, che si incrocia con un problema di tutela di una serie di informazioni dei singoli contribuenti, e il singolo contribuente può accedere ai propri atti...

Onorevole Ruggiero, credo che la fiscalità locale sia competenza del Dipartimento delle finanze e quindi temo di non aver capito perfettamente la domanda (faccio *mea culpa*), ma se parliamo di soggetti iscritti all'Albo, di fiscalità locale, sarò ben lieto di fare da tramite — ovvero di affrontare io la risposta se ho compreso male la domanda — e fare avere alla Presidente e alla Commissione una risposta in merito a questa domanda, ma le chiederei se fosse possibile avere una piccola relazione o un appunto.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. In realtà sono le Direzioni regionali dell'Agenzia delle entrate a dover avere rapporti con la Commissione di cui al decreto legislativo n. 446 del 1997, solo che al momento queste società che stanno creando problemi sono ancora iscritte all'Albo, quindi nonostante voi inviate pignoramenti, queste continuano indisturbate a partecipare a gare d'appalto, quindi è veramente un paradosso.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Le ripeto: se mi consente di avere un piccolo appunto, sarò lieto di affrontare anche questa tematica

tra le altre che mi avete sottoposto, viceversa (questo è un invito che rivolgo al legislatore e lo dico da ex avvocato) cogliate l'occasione per far diventare lo Statuto dei diritti del contribuente norma costituzionale, perché sarebbe un gran vantaggio per il Paese.

Onorevole Caso, con riferimento alle somme per la sovrapposizione delle procedure, per cui c'è un incasso e contestualmente c'è lo sgravio da parte di un ente creditore, quindi c'è la necessità di un riversamento: non conosco l'importo complessivo in questo momento, ma c'è una procedura che prevede il riversamento al contribuente, chiedendo le modalità con cui debba essere operato.

Sono comunque degli sfridi fisiologici che si determinano perché si rivolgono ad Agenzia delle entrate-riscossioni circa 16.000 enti creditori. Abbiamo ancora nel magazzino crediti relativi a 16.000 enti creditori, quindi c'è la possibilità che nel frattempo il territorio che affidò un carico poi l'abbia incassato direttamente ovvero annullato per una procedura di sgravio senza avvertirci o che nel frattempo abbiamo incassato e l'abbiamo riversato all'ente creditore ... la casistica è davvero varia.

La fatturazione elettronica, onorevole Gusmeroli, stralci falliti, la stratificazione. Anche qui alcuni aspetti che ha sottolineato sono relativi a norme, ovvero il 30 settembre quale data per l'invio della dichiarazione dei redditi è previsto da una norma; noi interveniamo laddove ci rendiamo conto che per nostra colpa ci sono dei ritardi di pubblicazione delle specifiche delle istruzioni.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. Comunque voi non avreste niente in contrario, mi sembra di capire. Quando uno ha pagato, l'invio della dichiarazione il 30 settembre o il 31 dicembre per voi è uguale.

PAOLO SAVINI, *Capo Divisione Servizi dell'Agenzia delle entrate*. In realtà ci sono tante attività collegate alla presentazione della dichiarazione, dal calcolo delle scelte del 2, del 5 e dell'8 per mille, rispetto alla liquidazione dei rimborsi, perché ovvia-

mente prima di rimborsare le imposte ai cittadini e alle imprese facciamo una verifica della dichiarazione rispetto al versato. Quindi non è tanto per l'Agenzia delle entrate, perché il tempo è uguale, faremmo tre mesi dopo quello che possiamo fare tre mesi prima, è che questi tre mesi dopo andrebbero probabilmente a danneggiare un'altra serie di attività importanti come quella del calcolo delle scelte piuttosto che la possibilità di erogare...

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. Invece mi interessava molto la risposta sulla fattura elettronica, perché anch'io credo che ci si arriverà e che sia difficile fermare il futuro, però occorrerebbe semplificarlo... Cioè in questo momento ci si mette di più a fare una fattura elettronica che a farla a mano.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Credo lei si riferisca alla fattura P.A. La fattura di cui stiamo parlando è la fattura generalizzata elettronica, che ha un'altra piattaforma. Abbiamo fatto tesoro dei difetti che aveva la piattaforma fattura P.A. e abbiamo cercato di confrontarci con tutte le associazioni di categoria e di mettere in essere una procedura più semplice (che non so se conoscete ma se la conoscete sono lieto della velocità con cui vi siete aggiornati, perché è una cosa di poche settimane fa), elaborata con tutti i suggerimenti pervenuti, che abbiamo cercato di recepire con SOGEI. Ma anche qui vorrei che il dottor Savini dicesse qualcosa in più.

PAOLO SAVINI, *Capo Divisione Servizi dell'Agenzia delle entrate*. L'esigenza era giusta, era quella di dare strumenti diversificati a strutture diversificate per dimensioni e livello di digitalizzazione. La fatturazione elettronica P.A. è una fatturazione elettronica complicata non solo dall'utilizzo della procedura, ma a volte dal dover indicare dei codici all'interno della fattura. Ad esempio il codice degli appalti, che però è un evento che come Agenzia delle entrate recepiamo, perché è previsto normativamente. Il codice IPA, che era il codice

dell'indirizzo della pubblica amministrazione alla quale recapitare la fattura, è una delle criticità che secondo noi abbiamo rimosso con l'introduzione di questi nuovi sistemi di fatturazione elettronica. Sulla possibilità di recapitare correttamente la fatturazione elettronica abbiamo lavorato molto, evitando la necessità per il fornitore di dover individuare l'indirizzo telematico del cliente. Se quindi il fornitore non possiede l'indirizzo telematico del cliente, la fattura viene comunque recapitata al cliente, o tramite un servizio di preregistrazione che il cliente fa, dichiarando di volere le fatture sempre in questa sede telematica, oppure anche qualora non conosca l'indirizzo telematico del cliente e metta sette volte zero nel campo dell'indirizzo telematico, l'Agenzia delle entrate rende disponibile sul cassetto fiscale la fattura al cliente e manda gli avvisi al cliente e al fornitore che c'è una fattura elettronica che è disponibile nella sua area riservata.

Riteniamo quindi di aver fatto degli interventi incisivi, a parte gli strumenti che ovviamente potranno essere oggetto di ulteriori semplificazioni, perché sicuramente è così.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. Avete ancora 6 mesi, potreste semplificare ancora un po'.

PRESIDENTE. Riprenderemo poi il dibattito sulla fatturazione elettronica e potremmo fare proprio dei test specifici in Commissione Finanze in cui noi stessi ci alleneremo, per capire quanto sia stato semplificato.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Se la Commissione lo consente, ormai con gli strumenti di cui dispongono sia la Camera, sia l'Agenzia, possiamo anche fare dei *video tutorial* per far vedere come abbiamo pensato di realizzare il sistema, perché è un territorio nuovo che si sta conquistando come Paese, e « nessuno è nato imparato », come si dice.

PRESIDENTE. Sicuramente questo è uno dei punti da affrontare in un altro incon-

tro, quindi, se lei sarà disponibile, ci auguriamo un'ulteriore occasione.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Grazie, presidente. Sulla motivazione per cui esistono ancora contenziosi sulle posizioni organizzative, diciamo che il destinatario della domanda credo sia errato. Noi riteniamo che non ci siano motivazioni fondate, però è chiaro che, essendoci giudizi in corso, ci limitiamo ad aspettare l'esito del giudizio.

Per quanto riguarda la non conformità della normativa interna con la normativa europea, è chiaro che anche questo è un aspetto di cui avrò sicuramente la possibilità di occuparsi la Commissione Finanze. Per quanto riguarda gli effetti della rimodulazione dello *split payment* non ci sono effetti significativi, in quanto comunque le imprese, le società e gli enti commerciali sono soggetti a *split payment* ma non a ritenuta d'acconto, mentre i professionisti erano soggetti a ritenuta d'acconto nonché a *split payment*. Aver escluso lo *split payment* da questa platea di soggetti comunque non esclude la possibilità di controllo di questi soggetti, perché essendo soggetti a ritenuta sono comunque ben individuati dall'Agenzia delle entrate. Quindi l'aver escluso lo *split payment* ha un effetto assolutamente ridotto, averne limitato l'applicazione è soltanto una scelta del legislatore e del Governo.

Per quanto riguarda altri provvedimenti che non sono ancora all'esame del Parlamento, eviterei che l'Agenzia delle entrate esprima valutazioni su norme che devono essere sottoposte al Parlamento, non me ne vogliate. Ovviamente l'Agenzia delle entrate ha una funzione di supporto di tutte le informazioni che servono al legislatore per porre in essere le norme e realizzare gli obiettivi che le norme si prefiggono.

La presidente Ruocco ha fatto una domanda concernente la *tax compliance* a lei cara e alla possibilità dell'innalzamento del livello di *compliance* in caso di innalzamento delle soglie di accesso minimo. Sicuramente anche queste sono scelte che spettano al legislatore e possono comportare questo effetto. È evidente che, comportando anche la possibilità dell'esenzione

dell'IVA, sono scelte che incontrano eventuali profili normativi europei, però è un modo per attirare nel sistema fiscale soggetti che altrimenti ne rimarrebbero esclusi. Poi bisogna anche comprendere come il legislatore possa ideare tali forme di regimi.

È una risposta davvero diplomatica la mia, dicevo che la compatibilità della normativa interna con la normativa europea è una problematica che attiene al legislatore.

RAFFAELE BARATTO. Si potrebbe fare almeno una lettera interpretativa?

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Se lei ha la cortesia di farmi avere tramite la presidente o direttamente in Agenzia una piccola nota, sarà mia cura risponderle puntualmente.

L'onorevole Mancini aveva fatto una domanda sul mancato gettito e darò una risposta a cui l'onorevole Mancini non crederà. Non è allo stato evidenziato un calo di gettito.

CLAUDIO MANCINI. Non abbia pregiudizi, le credo.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Aveva concluso la sua domanda con un « non potete non avere questi dati », quindi diciamo che non possiamo avere questi dati per un semplice motivo: la riscossione fisiologica delle entrate a seguito dell'attività di liquidazione dell'Agenzia delle entrate o di accertamenti è normalmente conseguente e sta andando secondo quello che riteniamo l'ordinaria amministrazione.

L'attività invece di riscossione della parte ruoli non ha ancora, né potrebbe, aver subito alcun effetto in merito agli eventuali aumento, stabilizzazione o calo, perché le scadenze delle rate sono a fine mese e peraltro non si conosce ancora il testo a cui faceva riferimento.

ALVISE MANIERO. Volevo solo scusarmi per non essermi fatto capire: io non volevo sostenere una filosofia di spietata esazione indiscriminata, in cui si premia

chi raggiunge l'obiettivo di strappare la catenina alla vecchietta, ma vedo che meno dell'1 per cento dei debitori deve oltre il 66 per cento del valore dei ruoli, quindi forse incentivare l'Agenzia a muoversi verso la riscossione di chi deve più di mezzo milione di euro è più utile che incentivarla a muoversi verso l'85 per cento dei debitori che, qualora il vostro lavoro andasse a buon fine, porterebbe meno del 5 per cento dell'accertato. Intendevo chiedere solo questo.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Mi scuso perché ho compreso male la sua domanda. L'Agenzia di riscossione ha delle strutture dedicate ad individuare la fascia di debito più alta e quindi i contribuenti con maggiore debito iscritto a ruolo.

Sottolineo che il grande contribuente dell'Agenzia delle entrate non corrisponde al grande debito iscritto a ruolo dell'Agenzia di riscossione, perché non è il volume d'affari, ma è il debito collezionato negli anni, e comunque ci sono strutture depu-

tate per l'attività di analisi e di recupero dei soggetti che hanno soglie di debiti più elevate, tant'è che il risultato non è relativo alle fasce più basse, anche perché queste peraltro riguardano, per quanto di interesse di questa Commissione, entrate anche non erariali, ma soltanto di enti locali.

Al di sotto dei 1.000 euro sono infatti le multe che prendiamo tutti e che può capitare che qualcuno dimentichi di pagare, che sono iscritte a ruolo, ricevendo poi una cartella di pagamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore Ruffini e i suoi accompagnatori.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dall'avvocato Ruffini (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.30.

*Licenziato per la stampa
il 18 settembre 2018*

ALLEGATO



CAMERA DEI DEPUTATI

VI COMMISSIONE FINANZE

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Operatività dell'Agenzia delle entrate

e

dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.

Roma, 4 luglio 2018, h. 15.00

Palazzo Montecitorio

Aula della VI Commissione Finanze

1.	PREMESSA.....	5
2.	IL RIASSETTO ORGANIZZATIVO DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE E LE NOVITÀ IN TEMA DI PERSONALE	5
2.1.	NOVITÀ IN TEMA DI PERSONALE INTRODOTTE DALLA LEGGE DI BILANCIO 2018	9
2.2.	I DIRIGENTI	9
2.3.	LE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	10
2.4.	I RICORSI AVVERSO LA DELIBERA DEL COMITATO DI GESTIONE	11
3.	LA CONVENZIONE TRIENNALE TRA IL MINISTRO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE E L’AGENZIA DELLE ENTRATE.....	12
3.1.	IL PIANO DELL’AGENZIA CONTENUTO DELL’ALLEGATO 2 DELLA CONVENZIONE	13
3.2.	IL SISTEMA INCENTIVANTE CONTENUTO DELL’ALLEGATO 3 DELLA CONVENZIONE	14
4.	LA FATTURAZIONE ELETTRONICA	15
5.	L’AZIONE DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE PER LA PROMOZIONE DELLA TAX COMPLIANCE.....	16
5.1.	LE COMUNICAZIONI INVIATE AI CONTRIBUENTI	16
5.2.	GLI INDICI SINTETICI DI AFFIDABILITÀ FISCALE COME STRUMENTO DI COMPLIANCE.....	18
6.	L’ISTITUZIONE DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE (D.L. N.193/2016).....	19
7.	ATTO AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE TRA MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE E AGENZIA DELLE ENTRATE.....	22
8.	LA SITUAZIONE DEL “MAGAZZINO” DEI RUOLI DA RISCOUTERE AFFIDATI ALL’AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE E L’INESIGIBILITÀ DELLE SOMME ISCRITTE A RUOLO	23
9.	LA PRIMA “ROTTAMAZIONE” DEI CARICHI PREGRESSI (DL N. 193/2016);.....	27
9.1.	LE CARATTERISTICHE DELL’ISTITUTO	27
9.2.	I RISULTATI CONSEGUITI.....	28
9.3.	LA TIPOLOGIA DEI CONTRIBUENTI	30
9.4.	LE FASCE DI IMPORTO DEI DEBITI DA CORRISPONDERE	31
9.5.	LA VETUSTÀ DEI DEBITI	31
9.6.	LA TIPOLOGIA DI ENTE CREDITORE.....	32
10.	LA “ROTTAMAZIONE-BIS” (DL N. 148/2017)	32
10.1.	LE CARATTERISTICHE DELL’ISTITUTO	32
10.2.	L’ANALISI DELLE DOMANDE PRESENTATE.....	33
11.	APPENDICE.....	35

1. Premessa

Presidente, Onorevoli Commissari,

ringrazio per questa occasione che mi offre l'opportunità di illustrare temi importanti e correlati all'operatività dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.

Focalizzerò i punti dell'audizione sui principali temi che possono contribuire a inquadrare l'operatività dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione con riguardo alle tematiche di maggior rilievo e attualità e, in particolare:

- ✓ il riassetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate e le novità in tema di personale;
- ✓ la convenzione triennale tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle entrate;
- ✓ la fatturazione elettronica;
- ✓ l'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione;
- ✓ l'atto aggiuntivo alla convenzione tra Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate;
- ✓ la situazione del "magazzino" dei carichi da riscuotere e l'inesigibilità delle somme iscritte a ruolo;
- ✓ la prima "rottamazione" dei carichi pregressi (DL n. 193/2016);
- ✓ la "rottamazione" *bis* (DL n. 148/2017).

2. Il riassetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate e le novità in tema di personale

L'Agenzia delle entrate è stata istituita con il decreto legislativo n. 300 del 1999 ed è operativa dal 1° gennaio 2001. Le motivazioni di fondo che indussero il legislatore a introdurre anche in Italia, sull'esempio di altri paesi, il modello di amministrazione per agenzie sono riconducibili alla necessità di garantire maggiore autonomia operativa e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali, alle strutture deputate alla gestione del fisco.

Questo processo di cambiamento si è sviluppato in coerenza con la riforma delle amministrazioni pubbliche delineata dal precedente decreto legislativo n. 29 del 1993, che aveva introdotto il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, demandate agli organi di governo, e quelle di attuazione e gestione, demandate alla dirigenza.

Il nuovo modo di concepire l'attività dell'amministrazione finanziaria nasceva dalla consapevolezza che non era più sufficiente garantire esclusivamente la regolarità e la legittimità formale dell'azione amministrativa, ma che era (ed è ancora, ovviamente) necessario assicurarne e misurarne concretamente l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

La gestione operativa del sistema fiscale venne così affidata a soggetti che, pur rientrando nell'alveo della pubblica amministrazione, potevano operare con regole più flessibili nell'organizzazione e gestione delle risorse umane e materiali, modellare con propri atti interni l'articolazione degli uffici, adottare scelte strategiche e operative da valutare nell'ottica dei risultati conseguiti.

Il quadro internazionale, del resto, ha mostrato nel tempo una netta tendenza all'affermazione del modello delle agenzie per la gestione della fiscalità. Nel 2013 l'OCSE, nel periodico *report* dedicato alla comparazione degli aspetti

istituzionali, organizzativi, strategici e operativi delle amministrazioni fiscali di 52 Paesi (tra cui tutti i membri dell'OCSE, dell'Unione europea e del G20), poneva in evidenza che circa il 60% delle amministrazioni fiscali aveva adottato un organismo semi-autonomo quale forma istituzionale per la gestione delle imposte dirette e indirette.

Le argomentazioni che sono riconosciute a sostegno del modello "agenzie" riguardano principalmente gli obiettivi di efficacia e di efficienza: la possibilità di gestire il sistema fiscale con una organizzazione autonoma e con una gestione delle risorse umane più flessibile. Ciò in risposta all'esigenza di assicurare l'efficiente gestione delle entrate fiscali con imparzialità e trasparenza, grazie a una serie di controlli e contrappesi che valorizzino la responsabilità degli attori.

Con specifico riguardo al tema della gestione delle risorse umane, secondo il richiamato documento comparativo dell'OCSE, l'autonomia delle agenzie deve manifestarsi in termini di capacità e possibilità di:

- ✓ fissare gli standard di qualificazione tecnica e accademica per categorie di assunzioni;
- ✓ assumere e gestire il rapporto di lavoro con il personale, in conformità alle politiche e alle procedure previste per il settore pubblico;
- ✓ definire e gestire programmi di sviluppo e formazione del personale;
- ✓ negoziare i livelli di remunerazione del personale in conformità con i più ampi programmi del settore pubblico.

È importante sottolineare che nei Paesi in cui è adottato il "modello agenzie", vi è una forte percezione del fatto che tale modello di *governance* ha significativamente contribuito alle riforme e al miglioramento della *performance*.

Nei suoi oltre 17 anni di vita l'assetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate è stato più volte rivisto. L'ultimo intervento, realizzato poco dopo il mio insediamento, ha innovato profondamente l'impianto organizzativo, non limitandosi ad aggiustamenti o riscritture parziali, con l'obiettivo di rispondere all'esigenza di mutare approccio alle modalità di gestione del fisco e dei rapporti con i contribuenti. Nel realizzare questo disegno abbiamo tenuto conto delle risultanze dei rapporti redatti dall'OCSE e dal FMI sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana.

Con tali rapporti i due autorevoli organismi internazionali avevano dato un giudizio complessivamente positivo sul funzionamento del modello "agenzie", evidenziando che esse hanno migliorato la *performance* complessiva del sistema fiscale italiano. Tuttavia, i rapporti avevano ribadito la necessità di riorientare l'attività di controllo e accertamento, al fine di potenziare la *compliance*, incrementare il livello di adempimento spontaneo e prevenire *ex ante* i rischi di evasione ed elusione.

La realizzazione di una simile strategia richiede misure che valorizzino il confronto preventivo tra fisco e contribuente, garantiscano certezza normativa e procedurale, realizzino una reale semplificazione dei regimi fiscali e degli adempimenti, riducano l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti. È un'operazione impegnativa e complessa, ma allo stesso tempo indispensabile, se si vuole realizzare un sistema fiscale efficiente e al passo con i tempi, in grado di gestire al meglio strumenti e istituti nuovi come la *cooperative compliance*, l'interpello per i nuovi investimenti, i servizi telematici innovativi, la dichiarazione precompilata, l'anagrafe immobiliare integrata (a proposito di tale ultimo istituto nel 2012 l'Agenzia delle entrate ha incorporato l'ex Agenzia del territorio, assumendone le funzioni). Tutte le misure descritte potranno avere successo solo se l'Agenzia

sarà capace di gestirle al meglio: il nuovo assetto organizzativo risponde proprio a questa esigenza di maggiore efficienza.

Nel dettaglio, la novità più significativa della riorganizzazione è la creazione di tre Divisioni (Divisione Servizi, Divisione Contribuenti e Divisione Risorse), che vengono collocate a diretto riporto del Direttore dell'Agenzia e coordinate da tre dirigenti di vertice con qualifica di vice Direttori.

In particolare:

- ✓ alla **Divisione Servizi** sono affidati la realizzazione e lo sviluppo innovativo dei servizi telematici e la definizione della *policy* e delle procedure di assistenza all'utenza, in modo trasversale a tutti i processi dell'Agenzia. Al suo interno, dove operano tre Direzioni Centrali, viene realizzata l'integrazione tra i servizi fiscali e quelli immobiliari nei confronti della generalità dei contribuenti e degli utenti.
- ✓ nella **Divisione Contribuenti** operano tre Direzioni centrali, ciascuna preposta a una specifica tipologia di soggetti (persone fisiche ed enti non commerciali; piccole imprese e professionisti; grandi contribuenti): viene così superato il precedente approccio funzionale, nel quale l'organizzazione era disegnata in ragione della tipologia di processo, a vantaggio di un approccio per tipologia di soggetto: questa soluzione, già adottata da altre amministrazioni finanziarie estere, è destinata a favorire la consulenza e un'azione di controllo più mirata e dunque più efficace. Sempre in quest'ottica, come ho appena detto, i compiti della Divisione Contribuenti e delle Direzioni Centrali che ne fanno parte non sono più circoscritti alla tradizionale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di accertamento e controllo, ma, coerentemente con la nuova impostazione che si intende dare a tali attività, si estendono anche alla consulenza, all'interpello e al contenzioso, venendo così a coprire l'intera gestione del rapporto fiscale nei confronti delle diverse tipologie di contribuenti;
- ✓ alla **Divisione Risorse**, recentemente prevista dal Regolamento di amministrazione e di prossimo avvio, è attribuito il compito di garantire il coordinamento unitario delle funzioni di supporto alla missione istituzionale, nella consapevolezza che il successo di un'organizzazione dipende in larga misura dall'efficace e sinergica gestione delle risorse. La Divisione cura, con altrettante Direzioni Centrali, la gestione delle risorse umane e materiali e strumentali.

Al di fuori delle Divisioni operano quattro Direzioni centrali:

- ✓ la Direzione Centrale Affari Legali fornisce assistenza giuridico-legale nelle materie diverse dal diritto tributario;
- ✓ la Direzione Centrale Coordinamento Normativo assicura il supporto tecnico agli organi competenti nello studio delle norme tributarie e cura l'interpretazione normativa e l'emanazione di circolari a carattere generale;
- ✓ la Direzione Centrale Affari Generali cura lo sviluppo ed il monitoraggio dei progetti trasversali alle strutture di vertice dell'Agenzia;
- ✓ la Direzione Centrale *Audit* assicura la protezione dei rischi gestionali e provvede ai controlli di regolarità amministrativa e contabile e svolge indagini conoscitive volte a verificare la corretta applicazione della normativa da parte degli uffici e degli intermediari.

Qual è il senso di questa profonda riorganizzazione? Essa nasce dall'esigenza di disegnare l'attività, e quindi

l'organizzazione degli uffici, sulle reali esigenze dei contribuenti, tenendo conto allo stesso tempo dei loro comportamenti.

Nei casi fisiologici di sostanziale rispetto degli adempimenti tributari, il dubbio o l'errore in buona fede di un contribuente possono essere indice di un punto di debolezza del sistema, offrendo lo spunto per un intervento che – magari mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari – eviti che quel dubbio si ripresenti o quell'errore venga nuovamente commesso da altri.

Nei casi patologici di mancato rispetto dell'obbligo tributario, invece, il fisco può capire quali meccanismi, quali sotterfugi, sono utilizzati dai “mancati contribuenti”, in relazione al tipo o alla dimensione dell'attività e può verificare se essi siano riscontrabili in altri contribuenti con dimensioni o attività analoghe.

Per favorire un sempre più efficace rapporto con i contribuenti, la risposta non può che essere un'organizzazione strutturata per tipo di contribuente: *know your customer rule* è il principio che ispira la riorganizzazione dell'Agenzia.

I contribuenti sono fondamentalmente riconducibili a due categorie: lavoratori dipendenti e pensionati, il cui reddito è determinato in modo puntuale da un soggetto terzo che versa anche le relative imposte, e soggetti IVA (professionisti e imprenditori), caratterizzati da una modalità relativamente discrezionale di determinazione del reddito e da obblighi più articolati (adempimenti e scadenze IVA, funzioni di sostituto di imposta).

Per lavoratori dipendenti e pensionati, il principale problema nel rapporto con il fisco consiste nella dichiarazione annuale. È in primo luogo per loro che è stata pensata la Divisione Servizi, come soggetto deputato a migliorare e a sviluppare i servizi informatici e di consulenza, dalla dichiarazione precompilata ai centri di assistenza multicanale e via *internet*, passando per il rapporto con i sostituti d'imposta e di dichiarazione, cioè i CAF e gli altri intermediari. Alla Divisione Servizi è demandato il compito di gestire quella che si può definire la quotidianità, il “giorno per giorno” del rapporto tra il fisco e i cittadini: gli oneri detraibili e deducibili, i rimborsi, i versamenti, la tassazione degli immobili e tutti gli altri aspetti che, per la complessità delle norme e il proliferare degli adempimenti, possono rivelarsi problematici, soprattutto a chi è meno attrezzato per affrontarli. La Divisione Servizi si pone come la prima interfaccia, il “numero verde” in senso ampio del cittadino che ha un obbligo o un problema “elementare” (ma che per lui non è tale), e vuole parlarne con un fisco che possa risolvere i suoi dubbi ed evitare malintesi.

L'attività della Divisione Servizi si estende, per le fattispecie che ho appena indicato, anche ai soggetti IVA. Aggiungo che in prospettiva anche costoro – questo è il mio auspicio e il mio obiettivo – potranno un giorno avere a disposizione la dichiarazione precompilata e sistemi di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi, che assorbano senza moltiplicarli gli adempimenti base dell'imposta. Questa trasversalità rispetto all'universo dei contribuenti spiega i Servizi come una delle due colonne dell'agenzia che stiamo rimodellando.

Fornire ai cittadini prestazioni qualitativamente valide risponde certamente a un principio di civiltà (svolgiamo un servizio pubblico), ma è anche necessario per prevenire e contrastare efficacemente l'evasione fiscale, che rappresenta, invece, il compito principale della Divisione Contribuenti.

Anche in questo caso c'è una platea primaria di cittadini rappresentata, come detto, dai titolari di partita IVA: artigiani,

lavoratori autonomi, piccoli e medi imprenditori (quelli comunemente definiti il *popolo delle partite IVA*), ma anche imprese di rango nazionale o internazionale. Da qui la struttura tripartita della nuova Divisione, che con le sue tre Direzioni Centrali cura rispettivamente le persone fisiche e gli enti non commerciali, i lavoratori autonomi e le PMI e, infine, i grandi contribuenti (grandi imprese, ma anche persone fisiche ad alta capacità contributiva). Ogni Direzione Centrale cura, per i soggetti di competenza, le funzioni di consulenza, controllo e contenzioso: perché il problema che angustia il dipendente o il pensionato a reddito medio o basso non è lo stesso che viene sollevato dall'artigiano, dal professionista o dall'imprenditore ed entrambi sono lontani da quello della società che fattura milioni di euro o del contribuente che guadagna centinaia di migliaia di euro.

La previsione di una filiera che va dalla consulenza al controllo fino all'eventuale contenzioso, consentirà ai nostri uffici una visione a tutto campo, garantendo maggior apprendimento e adeguata specializzazione con una più rapida ed efficace visione del contesto che potrà contribuire ad evitare controlli poco proficui o contenziosi senza prospettiva di successo. Del resto, l'attività di controllo non dev'essere più ispirata a una logica di individuazione massiva dei contribuenti da controllare, bensì dev'essere mirata ai soggetti a rischio, alle violazioni sostanziali. L'obiettivo finale è un fisco che affianchi ai tradizionali "ispettori" anche "consulenti" per avere cittadini meglio informati e quindi un fisco che consenta di aumentare il gettito riducendo l'invasione e coltivando la coscienza civica.

2.1. Novità in tema di personale introdotte dalla legge di bilancio 2018

La riorganizzazione interna che ho descritto dev'essere l'avvio di una revisione più complessa, che dovrà restituire al Paese un nuovo modello di amministrazione fiscale, più moderno e più reattivo di fronte alle evoluzioni socio-economiche.

La necessità, sempre più sentita, di riformare e innovare le pubbliche amministrazioni e di dotarle di strumenti in grado di svolgere la propria missione a misura dei cittadini richiede di investire su uno dei più efficaci *driver* di cambiamento: le persone.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha introdotto delle novità importanti per il personale delle Agenzie fiscali dal punto di vista della valorizzazione e della crescita professionale: cambiamenti rilevanti per una pubblica amministrazione che rischia di non essere più attrattiva rispetto alle professioni private o alle organizzazioni pubbliche internazionali.

Nel dettaglio, la legge citata consente di:

- ✓ bandire **concorsi per dirigenti** secondo modalità innovative rispetto alla generalità delle pubbliche amministrazioni;
- ✓ istituire **posizioni organizzative** per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale.

2.2. I dirigenti

Le posizioni dirigenziali sono quelle tipiche del *top management*, ovvero quelle che presentano un particolare carico di responsabilità, un alto grado di complessità delle attività gestite o che coordinano un numero di risorse elevato in un contesto organizzativo complesso.

La norma istitutiva delle agenzie demandava la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza ai regolamenti di amministrazione, ritenendo che la disciplina delle modalità di selezione dei dirigenti fosse una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione. Le regole per l'accesso alla dirigenza contenute nei regolamenti delle agenzie fiscali prevedevano una sperimentazione sul campo dei candidati, per vagliarne le reali attitudini e verificare il possesso delle capacità manageriali necessarie per dirigere strutture operative notevolmente complesse.

I concorsi alla dirigenza finora banditi dall'Agenzia si sono però arenati su numerosi contenziosi. La legge n. 205 del 2017 è tornata sull'argomento, prevedendo la facoltà per le agenzie fiscali di disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante procedure concorsuali pubbliche per titoli ed esami e demandando le modalità e la descrizione dei contenuti delle procedure a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Con delibera del Comitato di gestione dell'8 febbraio 2018 l'Agenzia delle entrate ha recepito la previsione della legge, modificando l'articolo 12 del Regolamento di amministrazione, relativo all'accesso alla dirigenza. Il decreto ministeriale attuativo è stato emanato il 4 aprile 2018 e registrato alla Corte dei Conti.

In conformità al quadro normativo sopra descritto, stiamo predisponendo due bandi di concorso, uno per il reclutamento di dirigenti di seconda fascia da destinare in via prioritaria alla direzione di uffici preposti ad attività operative di gestione dei servizi catastali e uno per l'assunzione di dirigenti di seconda fascia da destinare in via prioritaria alla direzione di uffici preposti ad attività operative di gestione, riscossione e contenzioso dei tributi.

Al riguardo, segnalo inoltre, che – in materia di reclutamento dei dirigenti – decreto del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2017 la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) è stata autorizzata a bandire un concorso per l'assunzione di 123 unità, da collocare presso varie amministrazioni pubbliche. Al riguardo, l'Agenzia delle entrate ha espresso il fabbisogno della riserva di 45 posti, cioè oltre un terzo del totale, all'interno di tale concorso.

2.3. Le posizioni organizzative

Anche la possibilità di attribuire posizioni organizzative, parimenti prevista dalla legge n. 205 del 2017, è stata recepita nel Regolamento di amministrazione, precisamente nel nuovo articolo 18-*bis*.

Le posizioni organizzative hanno tre elementi di forza e innovatività:

- ✓ la definizione delle posizioni non è descritta come residuale rispetto alle attività in capo ad altre posizioni (come ad esempio quelle dirigenziali) ma ha una **esplicitazione propria**;
- ✓ vengono chiaramente individuate le **attribuzioni** di tali figure (potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno).

Sono previste due tipologie di posizioni organizzative:

- ✓ posizioni di tipo **gestionale** (capo ufficio), che si occupano della gestione e del coordinamento di più attività connesse fra loro e del personale che le svolge;
- ✓ posizioni **professional**, preposte al coordinamento di attività complesse e trasversali alle strutture, ritenute strategiche dall'organizzazione, sulle quali lavorano in autonomia. Tali figure, pur non gestendo direttamente risorse, possono avvalersi di risorse presenti nella struttura alla quale appartengono in maniera continuativa o per le esigenze progettuali di ampio respiro che si potranno presentare.

Per individuare chi dovrà ricoprire le posizioni è necessaria una selezione interna che si baserà anche sulla valorizzazione delle esperienze acquisite durante il percorso professionale e, più precisamente, tenendo conto:

- ✓ dell'**esperienza professionale**;
- ✓ delle **conoscenze tecniche**;
- ✓ delle **competenze organizzative**.

In questi giorni si sta ultimando l'individuazione delle posizioni, fissandone la graduazione e definendo in dettaglio le procedure di selezione dei candidati; è attualmente in corso il confronto sindacale, sugli aspetti per cui tale passaggio è necessario. L'individuazione delle posizioni è strettamente correlata alla riduzione delle posizioni dirigenziali, poiché da tale riduzione, secondo la norma, dovranno provenire le risorse economiche necessarie. Le posizioni organizzative saranno operative all'inizio del 2019.

2.4. I ricorsi avverso la delibera del comitato di gestione

La delibera del Comitato di gestione che ha modificato il Regolamento di amministrazione per recepire, nei termini sopra descritti, le previsioni della legge n. 205 del 2017 è stata impugnata davanti al TAR del Lazio. I ricorrenti lamentano che la norma di legge, e di conseguenza le modifiche regolamentari, sarebbero finalizzate ad aggirare la sentenza con la quale, nel 2015, la Corte Costituzionale aveva dichiarato illegittima l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari della terza area.

Sostengono i ricorrenti che:

- ✓ le posizioni organizzative (c.d. PO) non sarebbero altro che posizioni dirigenziali diversamente denominate: esse verrebbero di fatto riservate ai funzionari decaduti, che così tornerebbero a svolgere illegittimamente funzioni dirigenziali;
- ✓ le modalità speciali di accesso alla dirigenza, dando rilievo alle conoscenze tecniche e alle competenze possedute dai candidati, finirebbero comunque anch'esse con il favorire i funzionari decaduti.

Nella relazione difensiva predisposta per l'Avvocatura dello Stato, l'Agenzia ha sottolineato che la *ratio* della norma è quella di assicurare il regolare funzionamento dell'amministrazione fiscale. La tesi sull'asserita equivalenza tra posizioni dirigenziali e posizioni organizzative è strumentale e non corretta, trattandosi evidentemente di fattispecie diverse (l'esistenza di uffici di livello non dirigenziale è pacificamente ammessa dall'ordinamento).

Inoltre, la speciale disciplina introdotta per l'accesso alla dirigenza tiene conto della peculiarità delle funzioni istituzionali svolte dall'Agenzia, per le quali è necessario possedere un particolare tecnicismo e una specifica specializzazione e dunque richiede modalità che consenta di intercettare tali caratteristiche.

Entrambe le previsioni consentono e agevolano il reclutamento e lo sviluppo di personale che, dovendo occupare posti di rilievo in un'amministrazione di importanza strategica posta a tutela di interessi primari e con compiti specifici in tema di gestione della fiscalità, dimostrino di essere in possesso di comprovata esperienza relativa alle attività dell'Agenzia stessa.

Si segnala che i ricorrenti, nell'udienza tenutasi nei giorni scorsi, hanno rinunciato alla richiesta di sospensione degli effetti della delibera impugnata l'udienza di merito si terrà a gennaio 2019.

3. La convenzione triennale tra il Ministro dell'Economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate

Il decreto legislativo n. 300 del 1999 (art. 59, comma 2) prevede la sottoscrizione di una Convenzione triennale tra il Ministro dell'Economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario. La Convenzione deve prevedere:

- ✓ i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
- ✓ le direttive generali sui criteri della gestione e i vincoli da rispettare;
- ✓ le strategie per il miglioramento;
- ✓ le risorse disponibili;
- ✓ gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione.

La Convenzione recepisce gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività dell'Agenzia che sono definiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dopo l'approvazione da parte del Parlamento del documento di programmazione economico-finanziaria e in coerenza con i vincoli e gli obiettivi in esso stabiliti, con un proprio Atto di indirizzo di durata triennale (art. 59, comma 1, del decreto legislativo n. 300/1999). L'atto di indirizzo, che viene trasmesso al Parlamento, rappresenta in sostanza il momento di avvio del ciclo di pianificazione delle attività di Agenzia per il triennio successivo.

La Convenzione è composta di un articolato e di quattro allegati che ne costituiscono parte integrante. Più precisamente:

- ✓ Articolato che disciplina la durata e l'oggetto della Convenzione, gli impegni istituzionali dell'Agenzia e del Ministero e le risorse finanziarie da trasferire a fronte dello svolgimento delle funzioni istituzionali;
- ✓ Allegato 1 (Sistema di relazioni tra Ministero e Agenzia) che regola i rapporti tra Agenzia e Ministero per quanto riguarda l'esercizio della funzione di vigilanza, la comunicazione istituzionale, la qualità dei servizi ai contribuenti, i sistemi informativi, la cooperazione amministrativa e quella internazionale nonché la collaborazione operativa;
- ✓ Allegato 2 (Piano dell'Agenzia) che comprende le attività da sviluppare nelle aree strategiche (servizi,

prevenzione e contrasto), gli obiettivi e gli indicatori con i risultati attesi nel triennio;

- ✓ Allegato 3 (*Sistema incentivante*) che definisce il quadro degli obiettivi incentivati e le modalità di calcolo della quota incentivante spettante;
- ✓ Allegato 4 (*Monitoraggio della gestione e verifica dei risultati*) che disciplina le modalità di esercizio del monitoraggio della gestione (sono previsti due monitoraggi infrannuali, nell'ambito dei quali l'Agenzia si impegna a fornire al Dipartimento delle Finanze il livello di conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano allegato alla Convenzione rilevato alla data del 30 giugno e del 30 settembre) nonché quelle di verifica dei risultati complessivi della stessa (l'Agenzia entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di competenza invia i dati e le informazioni sui risultati conseguiti al 31 dicembre dell'esercizio precedente ai fini della predisposizione del rapporto di verifica).

Lo schema di Convenzione 2018-2020, condiviso con il Dipartimento delle Finanze, è stato approvato dal Comitato di gestione dell'Agenzia nella seduta del 21 maggio scorso ed è attualmente all'attenzione del Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle finanze.

3.1. Il Piano dell'Agenzia contenuto dell'Allegato 2 della convenzione

A partire dal 2016 il Piano dell'Agenzia – a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 157/2015 – ha subito una sostanziale evoluzione rispetto al passato, allo scopo di realizzare le innovazioni strategiche in materia fiscale, per superare la visione secondo cui la deterrenza si basa solo sui controlli e sulle sanzioni e privilegiare un approccio finalizzato a migliorare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari. A tal fine si è posto l'accento sulla collaborazione informativa e sulla semplificazione degli adempimenti e dei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra quest'ultima e i cittadini-contribuenti possa favorire la riduzione dei costi di *compliance* e, pertanto, consentire il conseguimento di risultati significativi nel recupero del *tax gap*.

Il nuovo Piano di Agenzia 2018-2020 tiene conto, oltre che di quanto sopra richiamato, anche delle linee guida espresse in merito da OCSE e FMI nei rapporti sull'amministrazione fiscale italiana presentati nel 2016. Al riguardo, le organizzazioni internazionali raccomandano la previsione di obiettivi di carattere generale e strategico, evitando di concentrarsi su numerosi micro-obiettivi, per lo più di carattere operativo. Per questo ci si è orientati al raggiungimento di risultati strategici valutati sulla base di indicatori di alto livello (*outcome*) e non solo su obiettivi operativi (*output*), facendo ricorso anche allo studio e al confronto delle principali *best practice* internazionali.

Il nuovo Piano di Convenzione presenta una sequenzialità di processo, prevedendo all'interno delle aree strategiche, che descrivono gli ambiti di attività dell'Agenzia in funzione delle priorità politiche perseguite (**Servizi, Prevenzione e Contrasto**), gli obiettivi che si vogliono raggiungere e le azioni che si intendono mettere in atto, con i relativi indicatori di *output* volti a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi in funzione degli specifici *target*. La novità, rispetto al passato, è rappresentata dall'introduzione, in via sperimentale, di nuovi indicatori di *outcome*, volti a monitorare, nel medio-lungo periodo, gli impatti che le varie attività svolte dall'Agenzia hanno sul contesto economico e sociale di

riferimento.

L'evoluzione più evidente è il passaggio dagli indicatori di *output* a quelli di *outcome*. Questi ultimi non sono semplicemente il risultato ultimo il cui grado di raggiungimento viene verificato di anno in anno (come avviene per gli indicatori di *output*), ma rappresentano una tappa intermedia – in una prospettiva di medio/lungo periodo – degli obiettivi fondamentali che sono rappresentati dalla necessità di cambiare i comportamenti dei soggetti beneficiari, ovvero quantificare l'influenza che gli indicatori hanno avuto nel modificare una situazione preesistente (*impatto*).

3.2. Il Sistema incentivante contenuto dell'Allegato 3 della convenzione

Per quanto riguarda i fondi da destinare all'incentivazione dell'Agenzia, l'art. 59, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 300/1999 prevede il riconoscimento di specifiche risorse, che rappresentano una quota parte dello stanziamento annuale di Agenzia dell'anno successivo a quello di riferimento, in seguito al raggiungimento degli obiettivi della gestione previsti nella Convenzione triennale. Fino all'esercizio 2015, ai fini dell'erogazione di tali risorse, venivano prese in considerazione solo alcune linee di attività ritenute più significative, misurate da un limitato numero di indicatori, il cui raggiungimento consentiva di accedere all'incentivazione. Tra gli obiettivi selezionati, si rappresenta che quello relativo alle riscossioni – derivanti dalla complessiva azione dell'Agenzia per il contrasto degli inadempimenti tributari dei contribuenti – è stato ricompreso tra quelli incentivati solo in relazione all'esercizio 2013.

Successivamente, in seguito all'attuazione del decreto legislativo n. 157/2015, è stato ampliato il criterio su cui si basa l'incentivazione di Agenzia, superando una logica che ne fondava l'erogazione unicamente sulla base del conseguimento di pochi indicatori. In tale ottica, l'obiettivo relativo alle riscossioni derivanti dalla complessiva attività di contrasto dell'evasione è stato oggetto di incentivazione al pari di tutti gli altri indicatori presenti in Convenzione per gli anni 2016 e 2017.

Dall'esercizio 2018, la metodologia di calcolo per l'erogazione della quota incentivante prevede che solo gli indicatori di *output* presenti nel Piano di Agenzia contribuiscano al conseguimento degli obiettivi; a tal fine è loro attribuito un peso che rispecchia le priorità politiche individuate nell'Atto di indirizzo del Ministro. Solo al raggiungimento di una parte significativa di ciascun obiettivo (fissata nella misura dell'85%) si accede all'incentivazione, in misura proporzionalmente crescente fino al livello massimo previsto per ogni singolo obiettivo. Analogo meccanismo, con soglie di valorizzazione diverse, è previsto per misurare il grado di raggiungimento dei singoli indicatori che, a loro volta, concorrono al conseguimento dei soprastanti obiettivi. Si rappresenta che l'indicatore relativo alle **entrate complessive da attività di contrasto**, qualificato come indicatore di *outcome*, non rientra tra quelli oggetto di incentivazione¹.

¹ Il sistema di incentivazione è alimentato, oltre che dalle risorse di cui all'art. 59, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 300/1999, anche da quelle di cui dall'articolo 3, comma 165, della legge n. 350/2003, che tiene conto – ai fini dell'incentivazione – delle somme riscosse in via definitiva legate, tra l'altro, ad attività di controllo fiscale nonché dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta.

Con il decreto legislativo n. 157/2015 anche tali ultime risorse sono ricomprese nella quota incentivante di Convenzione, dal momento che è prevista apposita integrazione, in corso d'anno, della dotazione ex D. Lgs. n. 300/1999 subordinatamente alle verifiche effettuate dal Dipartimento delle finanze, finalizzate ad accertare il maggior gettito incassato, sia a seguito di maggiore

4. La fatturazione elettronica

La fatturazione elettronica costituisce la fase più avanzata dell'evoluzione del sistema delle certificazioni delle operazioni rilevanti ai fini IVA e del sistema dei controlli, e può determinare, per i contribuenti, l'opportunità di un significativo efficientamento delle attività svolte, tanto in termini di riduzione dei costi, quanto agli effetti di una più semplice e puntuale gestione degli aspetti contabili dei processi.

Con il D.lgs. n. 55 del 2013, è stata attuata la fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le operazioni rilevanti ai fini IVA nei confronti della PA. Con il decreto n. 55, infatti, è stato definito l'ambito di applicazione della fatturazione elettronica obbligatoria e le regole tecniche per la generazione e trasmissione della fattura elettronica attraverso il Sistema di Interscambio (SdI). Ai fini della ricezione della fattura elettronica l'articolo 3 del citato decreto n. 55 prevede che «*Le amministrazioni identificano i propri uffici deputati in via esclusiva alla ricezione delle fatture elettroniche da parte del Sistema di interscambio e ne curano l'inserimento nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA).....*». Per gli adempimenti relativi alla fatturazione elettronica è espressamente prevista la possibilità di avvalersi di intermediari. La fatturazione elettronica verso le pubbliche amministrazioni (B2G – *Business to Government*), pertanto, è già una realtà consolidata. Superate le naturali difficoltà di avvio di un processo così significativo, soprattutto in tema di aggiornamento e individuazione dei codici (IPA) necessari ai fini del recapito della fattura verso la PA, nel 2017 la fattura elettronica ha riguardato circa 22 mila amministrazioni e 754 mila imprese per circa 30 milioni di fatture elettroniche trattate.

L'articolo 1, comma 909, della legge n. 205 del 2017 ha introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica per tutte le operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi effettuate tra operatori residenti, stabiliti nel territorio dello Stato, attraverso il Sistema di Interscambio a partire dal 1° gennaio 2019. L'articolo 1, comma 917, della citata legge n. 205 del 2017 aveva anticipato al 1° luglio 2018 l'obbligo di fatturazione elettronica alle cessioni di carburanti per motori a trazione, ad eccezione degli impianti di distribuzione su strada recentemente prorogati al 1° gennaio 2019, e alle forniture di beni e servizi nell'ambito della filiera dei sub appalti della PA.

Pertanto, dal 1° gennaio 2019, la fatturazione elettronica è estesa a tutte le operazioni commerciali che comportano l'emissione di una fattura (sia B2B sia B2C). Per avviare un sistema così innovativo di prassi e procedure consolidate negli anni, in numerosi incontri all'interno del Forum per la fatturazione elettronica e al M.E.F. con le associazioni di categoria, sono state recepite le esigenze per consentire un approccio semplificato alla fatturazione elettronica da parte di una platea di operatori economici estremamente diversificata per grandezza, organizzazione e livello di digitalizzazione. Il 30 aprile sono stati emanati – a seguito di un costruttivo lavoro di confronto con tutti gli *stakeholder* (associazioni, operatori ed enti coinvolti) – una circolare (8/E), con la quale è stato chiarito l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della norma che ha anticipato l'obbligo al 1° luglio 2018 per talune categorie economiche, e un provvedimento con il quale sono state chiarite le regole tecniche di predisposizione, trasmissione e ricezione – attraverso il SdI – delle fatture elettroniche tra privati. Con il provvedimento, inoltre, sono stati descritti una serie di

compliance che di controllo. Il nuovo meccanismo è subordinato alla predisposizione di appositi strumenti di monitoraggio e di riscontro del suddetto maggior gettito, che sono attualmente ancora in fase di definizione. In ogni caso l'ammontare massimo delle risorse da assegnare a titolo di incentivazione è sottoposto al vincolo di "neutralità finanziaria" e, pertanto, non può eccedere la media degli importi assegnati nel triennio precedente.

servizi gratuiti messi a disposizione di tutti gli operatori IVA dall'Agenzia: una procedura *web* e un'*app* per la predisposizione e trasmissione delle fatture elettroniche, una procedura per PC per la predisposizione delle fatture elettroniche in assenza di connessione *web*, un servizio di generazione di un *QR-Code*, fruibile da tutte le partite IVA, che consente di acquisire "in automatico" i dati identificativi del cessionario, un servizio di pre-registrazione dell'indirizzo telematico dove poter ricevere di default tutte le fatture, la possibilità di utilizzare i canali telematici di intermediari per trasmettere e ricevere le fatture elettroniche, un servizio di conservazione – valido sia ai fini fiscali che civilistici e penali – delle fatture emesse e ricevute (via Sdl). Oltre allo sviluppo dei servizi, inoltre, si è radicalmente rivisto il sistema di consegna della fattura elettronica, rendendo non indispensabile per il fornitore individuare l'indirizzo telematico del cliente (a differenza della fattura PA dove si ricorda la necessità di individuare il codice IPA) grazie al servizio di preregistrazione e comunque alla pubblicazione della fattura emessa nel cassetto fiscale del cliente. Dopo l'analisi del rischio e l'introduzione di adeguate misure di sicurezza e di tutela della *privacy*, effettuata con il partner tecnologico Sogei spa, nel rispetto dell'attuale normativa di riferimento, al 1° luglio tutti i servizi descritti sono stati avviati, e risultano pienamente operativi senza criticità.

In data 1° luglio, infine, è stata emanata un'altra Circolare n. 13/E del 2 luglio 2018 che chiarisce ulteriori aspetti emersi negli incontri con tutti gli *stakeholders* successivamente all'emanazione della precedente Circolare 8/E.

La progressiva acquisizione di dati analitici da parte dell'Agenzia (attraverso la fatturazione elettronica, le certificazioni dei sostituti d'imposta, le fatture trasmesse telematicamente, i dati recepiti ai fini della predisposizione delle dichiarazioni precompilate, etc.) e l'evoluzione tecnologica consentono di intraprendere un percorso di progressiva dematerializzazione dei modelli di dichiarazione delle persone fisiche, eliminando in tal modo le complicazioni legate alla compilazione degli stessi. Con l'avvio a regime della fatturazione elettronica, per i titolari di partita IVA si potrà procedere, come per le persone fisiche, alla precompilazione delle dichiarazioni fiscali (dichiarazione IVA e dichiarazione dei redditi), sopprimendo il "nuovo spesometro". Sarà anche possibile eliminare alcuni obblighi di comunicazione finalizzati alla predisposizione del 730 precompilato e al controllo attualmente esistenti.

Relativamente alle evoluzioni previste per la fatturazione elettronica alle pubbliche amministrazioni, l'Agenzia partecipa, in qualità di gestore del Sistema di Interscambio, con il supporto del partner tecnologico Sogei, ai lavori per il recepimento della Direttiva Europea 2014/55/UE in materia di fatturazione negli appalti pubblici. Tale direttiva prevede infatti che gli Stati membri debbano adottare entro il 27 novembre 2018 disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per il suo recepimento in ambito nazionale, rendendo obbligatoria a partire dal 18 aprile 2019 l'accettazione e gestione di fatture elettroniche conformi agli standard definiti dalla norma europea EN 16931/2017, sia in termini di contenuto delle fatture (modello semantico) che di formato (*Universal Business Language*, UBL, e *Cross Industry Invoice*, CII).

5. L'azione dell'Agenzia delle Entrate per la promozione della tax compliance

5.1. Le comunicazioni inviate ai contribuenti

L'Agenzia delle Entrate persegue oggi una strategia basata su due obiettivi convergenti: la promozione della

compliance spontanea e il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, mettendo i contribuenti al centro dell'attenzione di un'Amministrazione moderna che ha l'onere di svolgere un ruolo di facilitazione prima di esercitare i più penetranti poteri di controllo e repressione.

In tale nuovo contesto, il cammino intrapreso con la Legge di stabilità 2015 si snoda attraverso il consolidamento di un rapporto fiduciario con i contribuenti, sulla base di un dialogo collaborativo che si svolge sia in una fase preventiva, sia contestuale oltre che in quella successiva rispetto al momento centrale dell'adempimento dichiarativo.

Tale strategia segue le linee tracciate dall'Ocse che, già nel novembre 2010,² ha esplicitamente sollecitato gli Paesi a rivedere le relazioni tra l'Amministrazione fiscale ed i contribuenti, individuando anche alcune variabili chiave che influenzano la propensione all'assolvimento spontaneo degli obblighi fiscali, quali la percezione di equità del Fisco e le convinzioni o i comportamenti sociali.

Inoltre, quando i contribuenti percepiscono che la responsabilità e lealtà verso lo Stato e gli obblighi fiscali è diffusa ed adeguata ai sacrifici che le imposte determinano ed il comportamento dei funzionari del Fisco è rispettoso e collaborativo, agiscono di conseguenza.

Il fine che stiamo perseguendo in questo percorso di modernizzazione della "macchina fiscale", né rapido né agevole, è rappresentata dall'innalzamento dei risultati in termini di gettito da realizzare incentivando l'adempimento spontaneo e riducendo l'invasività dei controlli nei confronti dei soggetti a basso rischio ma al contempo, potenziando le misure per il contrasto delle frodi ed il recupero dell'evasione pregressa. Non ci interessa in questa fase la ricerca dell'errore involontario e l'insistenza su recuperi solo formali o per importi esigui che oltre a creare inefficienza, danno una percezione errata dell'operato dell'Agenzia.

Un arricchimento di questo percorso di avvicinamento ad un costruttivo e più moderno rapporto con il contribuente è rappresentato anche da alcune misure innovative, quali la "cooperative compliance", il "patent box", l' "interpello nuovi investimenti", gli "accordi preventivi e le procedure amichevoli", dirette a favorire una maggiore competitività delle imprese domestiche e l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale in un *framework* di legalità e di leale competizione.

Oggi vorrei soffermarmi sulle comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate a cittadini, ai professionisti ed alle imprese che costituiscono uno strumento per prendere contatto con il contribuente con una modalità che non prevede nella prima fase l'utilizzo dei poteri autoritativi ma offre un servizio che fa leva sulla *tax morale*.

Le comunicazioni che sono state sinora messe a punto sono di due tipi:

- ✓ quelle che vengono inviate in prossimità della scadenza dei termini per la presentazione delle dichiarazioni, con funzione di reminder per segnalare ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione nel termine ordinario che hanno ancora 90 giorni di tempo per farlo con lievi sanzioni;

² Ocse "Forum on tax administration: small/medium enterprise (SME) compliance subgroup", novembre 2010.

- ✓ quelle che contengono segnalazioni relative a probabili errori ed omissioni compiuti in fase di compilazione della dichiarazione e che spiegano al contribuente come poter rimediare agli errori, mediante l'istituto del ravvedimento operoso ed usufruire, quindi, del pagamento delle sanzioni in misura ridotta.

Questa modalità di approccio al contribuente sta producendo risultati positivi sia in termini di cambiamento dei comportamenti anche per gli anni successivi sia in termini di recupero di imposte non versate o versate in misura ridotta erroneamente.

E' un programma in pieno sviluppo e per il quale stiamo effettuando importanti investimenti tecnologici per automatizzare i processi quanto più possibile e raggiungere platee sempre più ampie, oltreché cambiare i modelli organizzativi interni per individuare tutti quegli snodi decisionali che prima conducevano a selezionare una posizione per sottoporla ad accertamento ed oggi sono riorientati a comunicare al contribuente i dati che sarebbero stati utilizzati per emettere un avviso di accertamento.

Inoltre siamo impegnati ad elevare i livelli di assistenza al contribuente implementando modelli di CRM declinati nel caso della Pubblica Amministrazione come Citizen Relationship Management, includendo la multicanalità, l'integrazione dei dati come fattore caratterizzante, gli strumenti di contatto e confronto con i contribuenti e con gli intermediari, strumenti fruibili on-line in ogni momento della giornata senza necessità di recarsi presso gli uffici dislocati sul territorio.

In pochi anni si è passati da una fase pionieristica in cui le comunicazioni venivano predisposte manualmente, al 2017 in cui sono state inviate oltre 1.460.000 comunicazioni.

5.2. Gli indici sintetici di affidabilità fiscale come strumento di compliance

Un altro strumento fiscale che ci consentirà anche di restituire alle imprese, ai lavoratori autonomi ed ai professionisti che trasmetteranno i loro dati all'Amministrazione, delle informazioni organizzate in forma di *report* che saranno utili anche nella vita degli affari, sono gli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA).

Gli ISA sono stati introdotti originariamente nel nostro ordinamento giuridico dal decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193³ ma hanno trovato una disciplina di dettaglio nell'art. 9 *bis* del decreto legge 24 aprile 2017, di recente convertito in legge⁴. Essi andranno a sostituire gli studi di settore ed a regime interesseranno oltre 4 milioni di operatori economici che, dal prossimo anno, potranno avere un riscontro trasparente della correttezza dei propri comportamenti fiscali attraverso una nuova metodologia statistico-economica che stabilirà il loro grado di affidabilità/*compliance* su una scala da 1 a 10.

Più in dettaglio, grazie agli ISA sarà possibile valutare non solo il grado di affidabilità dei ricavi, ma anche del valore aggiunto e del reddito, in relazione agli addetti e sarà inoltre ampliato l'ambito temporale di analisi che verrà esteso a 8 annualità.

³ Convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

⁴ Convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno, 2017, n. 96.

Il superamento del concetto di esame della singola annualità, che può essere particolarmente positiva o negativa a seguito di eventi non ricorrenti, dovrebbe incrementare il clima di fiducia reciproca tra Amministrazione e contribuente, in quanto il sistema consentirà di cogliere l'andamento del ciclo economico e congiunturale e ottenere stime più precise.

Inoltre, i nuovi indici saranno revisionati, al massimo, ogni due anni anziché ogni tre come previsto dagli studi di settore, in modo che possano tenere conto con tempestività di situazioni di natura straordinaria, di modifiche normative, di andamenti economici e dei mercati, anche con riguardo a determinate attività economiche o aree territoriali.

Infine, agli ISA saranno correlati, in relazione ai diversi livelli di affidabilità, specifici benefici premiali per i contribuenti che avranno un indice di affidabilità sufficientemente elevato. L'art. 9 bis, comma 11 prevede, tra l'altro, per i contribuenti affidabili l'esclusione dagli accertamenti basati sulle presunzioni semplici, l'anticipazione dei termini di decadenza per l'attività di accertamento, limitazioni nella determinazione sintetica del reddito complessivo; vantaggi per l'apposizione del visto di conformità per le compensazioni, per i rimborsi IVA e per la prestazione delle garanzie.

Tutto ciò in un sistema dinamico, in quanto i contribuenti potranno adeguarsi nella dichiarazione dei redditi indicando ulteriori elementi positivi per migliorare il valore dell'indice sintetico di affidabilità per accedere ai benefici premiali.

Con i provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 22 settembre 2017 e del 7 maggio 2018 è stato definito il programma di elaborazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale, valido a partire dal periodo d'imposta 2018.

È prevista complessivamente l'elaborazione di 175 ISA, di cui 23 "semplificati" che sostituiranno i "parametri".

A seguito del parere favorevole della "Commissione degli esperti", nella quale partecipano i rappresentanti delle Organizzazioni di categoria dei contribuenti, il DM 23 marzo 2018 ha approvato i primi 69 ISA che troveranno applicazione, a partire dal periodo di imposta 2018, eliminando contestualmente il sistema degli studi di settore.

Gli ulteriori 106 ISA (comprensivi di 23 ISA semplificati che sostituiranno i parametri) saranno approvati entro il 31 dicembre 2018.

6. L'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione (D.L. n.193/2016)

Il D.L. n. 193 del 2016 (convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2016 n. 225) ha operato il riassetto del servizio della riscossione nazionale prevedendo, a decorrere dal 1° luglio 2017:

- ✓ lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia⁵;
- ✓ l'attribuzione delle funzioni relative alla riscossione nazionale⁶ all'Agenzia delle entrate;
- ✓ l'istituzione di Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico, strumentale all'Agenzia delle entrate per l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione in tutto il territorio nazionale (con esclusione della Sicilia dove opera una società regionale).

⁵ Con l'eccezione di Equitalia Giustizia SpA, ceduta a titolo gratuito al Ministero dell'economia e delle finanze.

⁶ Ex art. 3, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248

Agenzia delle entrate-Riscossione è, pertanto, subentrata a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia sciolte, assumendo la qualifica di Agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del DPR 29 settembre 1973, n. 602 e successive modificazioni.

Al fine di garantire una maggiore uniformità e coerenza dell'azione amministrativa tra Agenzia delle entrate-Riscossione e Agenzia delle entrate (titolare della funzione della riscossione nazionale), è previsto, quale organo amministrativo dell'ente, un Comitato di gestione composto dal Presidente, individuato nella figura del Direttore dell'Agenzia delle entrate, e da due componenti individuati tra i dirigenti dell'Agenzia delle entrate medesima.

L'Agenzia dell'entrate-Riscossione – è questa una significativa novità della riforma – è sottoposta all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 1, comma 4 dello Statuto). In tale prospettiva, annualmente viene stipulato, tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Presidente dell'Ente, un atto aggiuntivo alla convenzione di cui all'articolo 59 del D.Lgs. n. 300/1999, attraverso il quale l'Ente assicura lo svolgimento delle funzioni relative alla riscossione e degli altri compiti attribuiti dalle previsioni normative vigenti, contribuendo al conseguimento degli obiettivi strategici di politica fiscale e di gestione tributaria (art. 1, comma 13, del D. L. n. 193/2016).

La riforma introdotta dal Decreto Legge n. 193 del 2016 ha inoltre tenuto conto di quanto rappresentato nei rapporti dell'OCSE e del FMI sull'amministrazione fiscale italiana, con riguardo all'opportunità di un maggior coordinamento dell'organizzazione "a matrice" del fisco italiano, definita "unusua" rispetto al modello adottato dai principali paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna).

Il **modello organizzativo** adottato dal nuovo Ente è stato realizzato perseguendo obiettivi di maggiore efficienza, economicità ed efficacia gestionale ed ha comportato, rispetto al precedente assetto del Gruppo Equitalia:

- ✓ la riduzione da 247 a 7 delle strutture a riporto diretto del vertice (3 aree operative e 4 direzioni centrali);
- ✓ il superamento delle duplicazioni di funzioni relative ai servizi di governo presenti in ciascuna delle società del Gruppo e degli stessi organi amministrativi e di controllo;
- ✓ il potenziamento del presidio dei processi operativi e lo sviluppo dei servizi e, in particolare, di quelli telematici disponibili sul portale *web*, rendendo più agevole l'adempimento fiscale da parte dei contribuenti.

L'impostazione del nuovo assetto è, peraltro, in continuità con il percorso di riorganizzazione societaria attuato dal Gruppo Equitalia che ha portato nel 2016 alla costituzione della società Equitalia Servizi di riscossione SpA (nella quale erano confluite per incorporazione le precedenti tre società Agenti della riscossione Equitalia Nord SpA, Equitalia Centro SpA ed Equitalia Sud SpA) con conseguente riduzione della frammentazione precedentemente esistente, sia in termini di presidio delle attività di riscossione, sia di gestione delle attività operative a livello territoriale. Oltre a quanto rappresentato, attesa la volontà del Legislatore di favorire l'uniformità decisionale e una più efficace funzionalità

⁷ 12 di Equitalia SpA e 12 di Equitalia Servizi di riscossione SpA.

organizzativa, sono state rafforzate, a partire dall'avvio dell'Ente, le forme di collaborazione e condivisione delle attività strategiche tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione.

Al fine di realizzare tali obiettivi condivisi, nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa con il quale vengono definite iniziative e modalità operative congiunte.

Per effetto delle citate previsioni normative, il **personale** delle società del Gruppo Equitalia è stato trasferito all'Agenzia delle entrate-Riscossione senza soluzione di continuità, previa ricognizione delle competenze possedute ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze del nuovo Ente.

Tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno partecipato ad una procedura di informazione e consultazione, con l'attivazione di un confronto nel corso del quale sono stati congiuntamente esaminati gli aspetti complessivi del processo di riorganizzazione e le eventuali ricadute sul personale.

Il personale dell'Agenzia al 31 dicembre 2017 risulta composto da **7.612** dipendenti.

Nel corso dell'ultimo triennio sono state realizzate diverse iniziative finalizzate alla **razionalizzazione** delle risorse e al **contenimento dei costi** di gestione tra le quali si ricordano in particolare:

- ✓ **blocco del turn-over** e iniziative di efficientamento dell'organizzazione che hanno consentito nel corso del periodo una costante flessione del numero dei dipendenti, passati da 7.713 del 2015 a 7.594 al 30 giugno 2018;
- ✓ **riassetto degli incarichi e dei livelli retributivi dei dirigenti**, attraverso la complessiva riduzione dei trattamenti economici sulla base del diverso ruolo organizzativo dagli stessi ricoperto.

Inoltre, lo scorso 28 marzo 2018 è stato formalizzato con le OO.SS. il rinnovo del CCNL applicabile – al settore della riscossione nazionale e relativo alle aree professionali ed ai quadri direttivi dell'Ente e del contratto integrativo aziendale applicabile allo stesso Ente in coerenza con la linea tracciata per il rinnovo della contrattazione del pubblico impiego (durata triennale 2016-2018, applicazione della medesima percentuale di adeguamento dei minimi tabellari prevista per i dipendenti pubblici), consentendo, tra l'altro:

- ✓ l'omogenizzazione dei trattamenti di secondo livello, sino ad allora differenziati per i dipendenti provenienti dalle diverse società del Gruppo Equitalia;
- ✓ l'ampliamento dell'orario giornaliero degli sportelli e l'apertura straordinaria per cinque sabati durante l'anno in caso di particolari esigenze, inseriti nel nuovo CCNL per favorire le azioni di potenziamento dell'efficacia della riscossione e il miglioramento del rapporto con i contribuenti.

Si segnala, infine, che risultano ancora pendenti i due giudizi avverso l'istituzione dell'Ente instaurati nel maggio del 2017 (RG 4960/17 e R.G. 4961/17) dinanzi al TAR del Lazio.

Il TAR Lazio, con ordinanze n. 3137/2017 e 3138/2017 del 22 giugno 2017, ha respinto le istanze di sospensione

cautelare del provvedimento impugnato; contro l'ordinanza n. 3138/2017 è stato presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato, che – con ordinanza n. 3213/2017, pubblicata il 28 luglio 2017, ha rigettato la richiesta rinviando alla decisione nel merito. L'udienza di merito dinanzi al TAR è stata fissata al 9 maggio 2019. Si è invece ancora in attesa della fissazione dell'udienza pubblica di merito innanzi al TAR Lazio per il secondo ricorso.

7. Atto aggiuntivo alla convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate

Ai fini delle attività di indirizzo e vigilanza svolte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sull'Ente, annualmente viene stipulato – ai sensi del l'art. 1, comma 13, del D.L. n. 193/2016 – un Atto aggiuntivo alla convenzione sottoscritta dal Ministro dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle entrate (art. 59 del D.Lgs. n. 300/1999).

Differentemente da quanto previsto per le Agenzie fiscali, prima della formalizzazione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Presidente di Agenzia delle entrate-Riscossione, l'Atto aggiuntivo viene trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (Commissione Bilancio tesoro e programmazione e Commissione Finanze).

La finalità di tale atto è – a norma dell'art. 1, comma 13 del D.L. n. 193/2016 – quella di stabilire:

- ✓ i servizi dovuti, le risorse disponibili e le strategie per la riscossione;
- ✓ 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;
- ✓ gli indicatori e le modalità di verifica del conseguimento degli obiettivi;
- ✓ le modalità di vigilanza sull'operato dell'ente (anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti);
- ✓ la tipologia di comunicazioni e informazioni preventive volte ad evitare aggravii moratori per i contribuenti, ed a migliorarne il rapporto con l'amministrazione fiscale.

L'atto Aggiuntivo si compone di tre documenti e in particolare:

- ✓ "Articolato" nel quale vengono definiti gli impegni istituzionali, il sistema di relazioni e le forme di coordinamento tra Ministero e Agenzia nonché le modalità di esercizio delle attività di vigilanza;
- ✓ "Piano annuale dell'Agenzia" (allegato1), nel quale viene riepilogata la programmazione delle attività dell'Agenzia per l'esercizio di riferimento in coerenza con l'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, gli obiettivi assegnati all'Ente e le modalità di verifica del relativo livello di conseguimento.
- ✓ "Flussi informativi" (Allegato 2), in cui vengono individuate le modalità per lo scambio informativo sui principali fatti di gestione, anche attraverso indicatori gestionali, utili ai fini della vigilanza da parte del Ministero.

Nel Piano annuale dell'Agenzia per il 2018 sono identificate tre aree di intervento strategico e in particolare:

- ✓ **Area servizi**, finalizzata a garantire il miglioramento della relazione con il contribuente, favorendo l'incremento della gamma dei servizi, la digitalizzazione e la semplificazione nell'accesso. Gli obiettivi da raggiungere nel corso dell'esercizio saranno monitorati da sei indicatori che misureranno l'incidenza dell'utilizzo dei servizi e dei canali di pagamento resi disponibili dall'Agenzia attraverso canali remoti e il livello di soddisfazione dei cittadini e degli intermediari per i servizi web.
- ✓ **Area riscossione**, finalizzata a garantire gli obiettivi di riscossione definiti dalle normative vigenti e un miglioramento nell'efficienza dei processi di rateizzazioni ordinarie (importo inferiore a € 60.000) e di notifica delle cartelle di pagamento.

Quanto alla previsione per il 2018 del gettito atteso dalle riscossioni da ruolo, l'obiettivo è stato definito tenendo conto dei volumi di riscossione previsti nelle Relazioni tecniche che hanno accompagnato gli ultimi provvedimenti normativi ed in particolare quelli in tema di definizione agevolata (ex art. 6 DL n. 193/2016 e art. 1 DL n. 148/2017), e risulta quantificato in circa **10,9 miliardi** di euro di cui:

- **7,6 miliardi** di euro da riscossione ordinaria;
 - **1,7 miliardi** di euro dalle ultime 2 rate in scadenza a luglio e settembre 2018 relative alla definizione agevolata di cui al DL n. 193/2016;
 - **1,6 miliardi** di euro dalle rate in scadenza nel 2018 relative alla definizione agevolata di cui al DL n. 148/2017.
- ✓ **Area efficienza**, per il progressivo incremento dei livelli di efficienza e contenimento dei costi nel rispetto dei vincoli di spesa prescritti dal Legislatore.

Attualmente la bozza di Atto Aggiuntivo relativo all'anno 2018 è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari per i previsti pareri di legge.

8. La situazione del “magazzino” dei ruoli da riscuotere affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione e l'inesigibilità delle somme iscritte a ruolo

Il valore contabile residuo dei crediti che i diversi enti creditori hanno affidato, prima a Equitalia e poi all'Agenzia delle entrate-Riscossione, nel periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 – come è stato già comunicato dall'Agenzia delle entrate-Riscossione alla Corte dei conti nell'ambito dell'indagine di controllo sulla riforma della riscossione per effetto del D.L. n. 193 del 2016 – è complessivamente pari a **871 miliardi di euro**.

Tale valore è già al netto delle somme riscosse nel corso degli anni e degli importi annullati dagli stessi enti creditori, con provvedimenti di sgravio emessi in autotutela, in quanto ritenuti indebiti (cioè non dovuti dai contribuenti), ovvero per decisioni dell'autorità giudiziaria.

L'importo dei crediti residui (871 miliardi di euro), che riguarda una platea di **oltre 20 milioni di contribuenti**, è riferito:

- ✓ per l'**81%** a **crediti di natura erariale** affidati alla riscossione da Agenzia delle Entrate, dall'Agenzia delle

Dogane e dei Monopoli, Agenzia del Demanio o da altri Enti Statali (Ministeri, Prefetture, ecc.);

- ✓ per il **14% a crediti di natura contributiva o previdenziale** affidati dall'INPS e dall'INAIL;
- ✓ per il **3% a crediti affidati dai Comuni**;
- ✓ per il restante **2% da crediti affidati da altre tipologie di enti impositori** (Regioni, Casse di previdenza, Camere di commercio, Ordini professionali ecc.).

Con riferimento alla composizione del "magazzino" per le diverse **fasce di debito dei soggetti debitori** (cfr. tabella 1 in appendice):

- ✓ il **55,1%** dei contribuenti ha debiti residui **inferiori a 1.000 euro** al quale corrisponde circa l'1,9% del complessivo valore residuo;
- ✓ il **26,6%** dei contribuenti ha debiti residui **da 1.001 euro a 10.000 euro** al quale corrisponde circa il 3,1% del complessivo valore residuo;
- ✓ il **14,3%** dei contribuenti ha debiti residui **da 10.001 a 100.000 euro** al quale corrisponde circa il 12,7% del complessivo valore residuo;
- ✓ il **3,1%** dei contribuenti ha debiti residui **da 100.001 a 500.000 euro** al quale corrisponde circa il 15,8% del complessivo valore residuo;
- ✓ lo **0,9%** dei contribuenti ha debiti residui **superiori a 500.000 euro** al quale **corrisponde circa il 66,5% del complessivo valore residuo.**

Il predetto "magazzino" risulta riferito per oltre il **41% a importi difficilmente recuperabili**: 360,5 miliardi di euro sono dovuti, infatti, da soggetti falliti, da persone decedute e imprese cessate o ancora da soggetti nullatenenti (in base ai dati presenti in Anagrafe Tributaria).

Per ulteriori **47,8 miliardi la riscossione risulta sospesa** a seguito di provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori o sentenze dell'autorità giudiziaria o, ancora, per effetto delle richieste di accesso alla definizione agevolata di cui all'art. 6 del DL n.193/2016, (c.d. rottamazione) per le quali sono in corso i pagamenti degli importi dovuti, e del più recente art. 1 del DL n. 148/2017 che ne ha riaperto i termini, ampliandone il relativo perimetro applicativo ai carichi affidati fino al 30 settembre 2017 (c.d. rottamazione bis).

Inoltre, ulteriori **13,7 miliardi di euro** sono oggetto di rateizzazioni in corso.

Al netto delle voci richiamate rimangono ancora 448,9 miliardi di euro di cui oltre l'81% (364,7 miliardi) si riferisce a contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già tentato invano, in questi anni, azioni di recupero esecutive e/o cautelari e per i quali, come previsto dalla normativa, lo stesso Agente prosegue nelle ulteriori possibili attività di riscossione sulla base delle possidenze e dei rapporti economici presenti in Anagrafe Tributaria.

Il rimanente importo di 84,2 miliardi di euro è comprensivo anche di debiti, per i quali, in ragione delle norme a favore dei contribuenti – quali la soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali nonché la limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari e indennità relative al rapporto

di lavoro e di impiego⁸ – sono inibite, o limitate, per l'Agente della riscossione le azioni di recupero.

L'**anomala consistenza del c.d. "magazzino" residuo** dei crediti affidati all'Agente della riscossione rappresenta un'unicità rispetto al panorama internazionale.

L'**Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)**, nel rapporto del 2016 sul sistema della riscossione rilevava, infatti, che l'ammontare dei crediti affidati anno per anno dagli enti creditori all'Agente della riscossione cresce molto più rapidamente delle somme che lo stesso Agente è in grado di riscuotere annualmente e ciò *"...è probabilmente dovuto a diverse ragioni, ma soprattutto al fatto che i crediti inesigibili non vengono sistematicamente stralciati"*.

L'andamento delle consistenze del c.d. magazzino risulta **fortemente influenzato** dal vigente quadro normativo di riferimento in tema di **discarico per inesigibilità** delle quote iscritte a ruolo, ovvero la comunicazione che l'Agente della riscossione deve inviare agli enti creditori per rendicontare il proprio operato e documentare l'irrecuperabilità dei crediti affidati.

L'attuale disciplina della responsabilità dell'Agente della riscossione nella gestione delle somme iscritte a ruolo e nella relativa procedura di discarico per inesigibilità (art. 19 e 20 del d.lgs. 112/1999) non consente un rapido ed efficace svolgimento delle attività di recupero coattivo dei crediti.

Del resto, la disciplina in parola rimane ancora fondamentalmente ispirata a principi appropriati ad un contesto di alterità tra la Pubblica Amministrazione e i soggetti privati – che erano incaricati dell'attività di riscossione coattiva fino al 2006, anno di costituzione di Riscossione S.p.a., poi Equitalia S.p.a. e, infine, Agenzia delle entrate-Riscossione –, contesto questo che è stato ormai superato da oltre dieci anni. L'attività di riscossione nazionale è ora gestita, infatti, da un ente pubblico economico, strumentale all'Agenzia delle Entrate, ente di diritto pubblico.

Come emerge ancora dalle valutazioni espresse nel 2016 dal **Fondo Monetario Internazionale (FMI)** e dall'OCSE, il sistema si presenta eccessivamente macchinoso, in quanto **impone lo svolgimento di attività di recupero pressoché indistinte per tutti i crediti iscritti a ruolo**.

L'art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999 prevede, **in via ordinaria**, che l'Agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità entro il **terzo anno successivo alla consegna** del ruolo. Il discarico amministrativo riconosciuto all'Agente (anche solo per decorrenza dei termini previsti dall'art. 19, comma 3 del D. Lgs. 112/1999) determina l'**eliminazione dei corrispondenti crediti** dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

In considerazione dell'elevato numero di crediti⁹ affidati all'Agente della riscossione (non di rado di problematica esigibilità sin dall'origine) risulta molto difficoltoso effettuare, entro il predetto termine triennale e per tutti i carichi, la

⁸ Un decimo per emolumenti fino a 2.500 euro; un settimo fino a 5.000 euro; un quinto oltre 5.000 euro; impignorabilità dell'ultimo emolumento accreditato sul conto corrente.

⁹ Mediamente, ogni anno, l'Agente della riscossione riceve dagli enti creditori n. 30 milioni di partite di ruolo (ovvero il singolo debito iscritto a ruolo) che vengono riportate in circa 17 milioni di cartelle di pagamento.

totalità delle azioni di riscossione coattiva astrattamente ipotizzabili (su tutti i beni e rapporti economici la cui esistenza risulti dall'Anagrafe tributaria).

Peraltro l'Agente della riscossione, al fine di poter documentare a ciascun ente il proprio operato, si trova spesso costretto a ripetere, per il recupero dei carichi affidati in tempi diversi dagli enti creditori ma riferiti allo stesso debitore, le medesime azioni coattive che già in precedenza non hanno consentito di riscuotere integralmente il debito.

In tal modo, inoltre, è **molto difficile modulare l'azione di riscossione** sulla base di un ordine di priorità, anche in funzione dell'ammontare del credito, e si condiziona in misura significativa la possibilità di migliorare ulteriormente i risultati dell'attività di recupero a mezzo ruolo.

Negli anni il Legislatore ha più volte **prorogato i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità**, determinando l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'Agente della riscossione, un incremento della stratificazione del "magazzino" dei carichi da riscuotere, con la conseguente necessità di proseguire tutte le attività idonee a interrompere i termini prescrizionali e mantenere quindi il diritto alla "teorica" riscossione di **crediti già valutati non recuperabili**.

Una **completa rivisitazione dei termini** di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità è stata adottata dal Legislatore con la Legge di stabilità del 2015 (Legge n.190/2014) che aveva previsto un apposito calendario di presentazione per tutti i ruoli consegnati al 31 dicembre 2014 confermando, al contempo, il termine triennale per i ruoli consegnati dal 2014 in poi.

Successivamente, anche al fine di rendere compatibili i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità con i provvedimenti in materia di definizione agevolata dei carichi affidati all'Agente della riscossione, tale previsione normativa è stata oggetto di **nuove modifiche**, disposte prima dal DL n.193/2016 e, da ultimo, dal DL n. 148/2017 (art. 1, comma 10-quinquies) che ha ridefinito i predetti termini per la presentazione, fissando, per i ruoli affidati nel 2017 e nel 2016, il termine di presentazione delle relative comunicazioni di inesigibilità al 31 dicembre 2021, per i ruoli affidati nell'anno 2015 al 31 dicembre 2022 e così via, risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni andranno effettuate nel 2037 (cfr. tabella 2 in appendice).

Le **proroghe dei termini**, tempo per tempo disposte hanno tuttavia determinato, quale conseguenza, il **mantenimento all'interno del magazzino residuo di debiti risalenti nel tempo e ormai difficilmente riscuotibili**: ad esempio i carichi residui, consegnati all'Agente della riscossione, nell'anno 2000, pur in assenza di prospettive di incasso significative, rimarranno nel magazzino da riscuotere, per ulteriori 19 anni a partire dal 2018 (e quindi fino al 2037).

In assenza di nuovi interventi normativi, l'Agente della riscossione dovrà proseguire la "gestione" dell'intero magazzino residuo che, solo a decorrere dal 31 dicembre 2021, sarà progressivamente rendicontato agli enti creditori, secondo le scadenze previste dalla legge, per sancirne la definitiva inesigibilità e il conseguente "stralcio" dalle contabilità degli enti stessi.

9. La prima “rottamazione” dei carichi pregressi (DL n. 193/2016);

9.1. Le caratteristiche dell'istituto

L'art. 6 del Decreto legge n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla Legge n. 225/2016, ha introdotto l'istituto della “definizione agevolata” (c.d. rottamazione) dei debiti affidati all'Agente della riscossione.

Nello specifico, il decreto richiamato ha dato la possibilità ai contribuenti di poter estinguere i propri debiti, affidati per la riscossione dagli enti creditori all'Agente della riscossione nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2016, corrispondendo:

- ✓ le somme affidate a titolo di “capitale” e di interessi “di ritardata iscrizione a ruolo”;
- ✓ gli importi maturati a favore dell'Agente della riscossione, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 112/1999, a titolo di aggio sulle predette somme;
- ✓ gli importi relativi al rimborso delle spese per le procedure esecutive (se presenti) e delle spese di notifica della cartella di pagamento.

Il pagamento agevolato, pertanto, consente l'estinzione senza dover corrispondere:

- ✓ le somme affidate a titolo di sanzione;
- ✓ gli interessi di mora (di cui all'art. 30, comma 1, DPR n. 602/1973);
- ✓ le sanzioni e le somme aggiuntive (di cui all'art. 27, comma 1, D.Lgs. n. 46/1999).

Per le cartelle di pagamento riferite alle sanzioni amministrative relative a violazioni del Codice della strada, il contribuente può estinguere il debito senza corrispondere le maggiorazioni previste dall'art. 27, comma 6, della Legge n. 689/1981, oltre agli eventuali interessi di mora successivamente maturati.

Sono, invece, esclusi dalla possibilità di definizione agevolata (art. 6, comma 10, DL n. 193/2016) i carichi che, seppur affidati all'Agente della riscossione nel periodo 2000 – 2016, recano:

- ✓ somme riferite alle risorse proprie tradizionali dell'Unione europea e quelle riferite all'Imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione;
- ✓ somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato considerati illegittimi;
- ✓ somme riferite a pronunce di condanna della Corte dei conti;
- ✓ somme riferite alle multe, ammende e sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna;
- ✓ somme riferite a sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o contributive.

Per i carichi interessati da piani di rateizzazione già concessi dall'Agente della riscossione ai sensi dell'art. 19 del DPR n. 602/1973 e in essere alla data dell'entrata in vigore del sopra citato Decreto legge, il contribuente poteva aderire alla definizione agevolata previo pagamento delle rate scadenti fino al 31 dicembre 2016.

Per poter aderire alla definizione agevolata i contribuenti hanno presentato all'Agente della riscossione, entro il

termine del 21 aprile 2017 (termine originariamente fissato al 31 marzo e rinviato dal DL n. 36/2017), la domanda di adesione, specificando i carichi affidati dagli enti che intendeva definire nonché la formula di pagamento tra le opzioni previste dalla norma ovvero:

- ✓ in unica soluzione entro il 31 luglio 2017,

oppure

- ✓ ratealmente, fino ad un massimo di cinque rate, le cui prime tre, in scadenza a luglio, settembre e novembre 2017, pari al 70% dell'importo dovuto e le successive due, in scadenza ad aprile e settembre 2018, per il restante 30%.

A seguito delle domande di adesione ricevute, l'Agente della riscossione, entro il 15 giugno 2017, ha comunicato al contribuente gli importi da corrispondere e le scadenze di pagamento, secondo il piano rateale selezionato nel modello di adesione, ovvero i motivi di esclusione dalla misura agevolativa.

La legge ha previsto per il contribuente la possibilità, sulla base delle proprie disponibilità, di procedere al pagamento delle somme dovute per la definizione agevolata anche solo per una parte dei debiti indicati nella domanda di adesione e per i quali l'Agente della riscossione ha comunicato gli importi da corrispondere, fermo restando che per i debiti non oggetto di pagamento o con pagamento tardivo rispetto alle scadenze stabilite, è prevista la ripresa della ordinaria attività di recupero, perdendo i benefici previsti dalla stessa legge.

Con il DL n. 148/2017, convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017 n. 172, il legislatore è intervenuto sulle scadenze di pagamento originariamente previste, e ha stabilito:

- ✓ il differimento, al 7 dicembre 2017, del termine di pagamento delle prime tre rate¹⁰ in scadenza nei mesi di luglio, settembre e novembre 2017;
- ✓ il differimento al mese di luglio 2018 del termine di pagamento della rata¹¹, la cui scadenza era in precedenza fissata nel mese di aprile 2018;

9.2. I risultati conseguiti

Le domande ricevute entro la scadenza del termine di presentazione del 21 aprile 2017 sono risultate complessivamente pari ad oltre **1,7 milioni** e fanno riferimento ad una platea di circa **1 milione e 475 mila contribuenti** (atteso che era facoltà del contribuente presentare più istanze, ciascuna per carichi differenti) e ad un totale di oltre 9,5 milioni di documenti (cartelle/avvisi di accertamento esecutivo/avvisi di addebito).

Il valore complessivo dei debiti (comprensivi di mora, aggi, spese esecutive e diritti di notifica) inseriti nelle domande ricevute è risultato pari a circa 34 miliardi di euro, di cui 2,7 miliardi sono risultati non rientranti nel perimetro applicativo oppure esclusi ai sensi dei commi 8 e 10 dell'art. 6 del D.L. n. 193/2016.

¹⁰ Di cui all'art. 6, comma 3, lett. a) del DL n. 193/2016.

¹¹ Di cui all'art. 6 comma 3, lett. b) del DL n. 193/2016.

Le richieste hanno interessato:

- ✓ per il 68% debiti iscritti a ruolo dall'Agenzia delle Entrate;
- ✓ per il 2% da altri enti erariali (Ministeri, Prefetture, ecc.);
- ✓ per il 20% dai principali enti previdenziali (INPS e INAIL);
- ✓ per il 6% dai Comuni e aziende di servizi comunali;
- ✓ per il restante 4% da altri enti quali Ordini professionali, altri enti previdenziali, Camere di Commercio, Regioni, ecc..

Con riferimento alla tipologia di rateizzazione scelta dai contribuenti:

- ✓ il 23% dei contribuenti ha scelto di saldare in un'unica soluzione;
- ✓ il 77% ha scelto il pagamento rateale e, tra questi, in oltre 9 casi su 10 è stato indicato il massimo numero delle rate disponibili (5 rate con ultima scadenza a settembre 2018).

A fronte delle domande di adesione presentate, è stato comunicato, a circa **1 milione e 455 mila contribuenti**, un importo da corrispondere che, al netto dei debiti non rientranti¹² nel perimetro della definizione agevolata ed al netto degli importi "abbuonabili" per effetto della misura agevolativa, è risultato complessivamente pari a 17,8 miliardi di euro di carico iscritto a ruolo.

Tale ultimo importo, comunicato da Agenzia delle entrate-Riscossione alla Corte dei Conti nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2017, è pertanto riferito alle somme che tutti i contribuenti che avevano presentato le domande avrebbero dovuto corrispondere per la complessità dei loro debiti indicati nelle richieste.

Ad ulteriori circa 20 mila contribuenti è stato, invece, **comunicato un rigetto** totale della domanda di adesione in quanto tutti i debiti indicati nella richiesta erano esclusi dal perimetro applicativo della definizione agevolata.

Su un totale di 1,455 milioni di contribuenti ai quali erano state comunicate le somme dovute per la "rottamazione" dei loro debiti, **circa l'84%, ovvero 1,221 milioni di contribuenti, ha provveduto ad effettuare pagamenti a titolo di definizione agevolata per tutti o per parte dei debiti indicati nelle domande presentate all'Agente della riscossione.**

L'ammontare complessivo delle riscossioni registrate a titolo di definizione agevolata nel corso del 2017, **è stato pari a 6,5 miliardi di euro a fronte di un dato previsionale, contenuto nella Relazione Tecnica**, che ha accompagnato la conversione in legge del DL n. 193/2016, **di 5,073 miliardi di euro nell'anno 2017 (70% delle somme dovute).**

La medesima **Relazione** prevede, per le rate della definizione agevolata scadenti **nell'anno 2018** (di ammontare pari al 30% delle somme dovute), un **riscosso pari a 2,174 miliardi di euro, per un totale di gettito complessivo, previsto per la misura, pari a 7,247 miliardi di euro.**

¹² Ruoli affidati all'Agente della riscossione dopo il 31 dicembre 2016 o esclusi ai sensi dei commi 8 e 10 dell'art. 6 del D.L. n. 193/2016.

Pertanto, rispetto a tale previsione le riscossioni della c.d. rottamazione, consuntivate **nel 2017, hanno registrato una variazione positiva di oltre 1,4 miliardi di euro**, in parte dovuta alla scelta del contribuente di corrispondere gli importi da pagare per la definizione agevolata in unica soluzione.

All'importo riscosso a titolo di definizione agevolata si aggiunge quanto **riscosso per l'ordinaria attività di riscossione**, pari a circa **6,2 miliardi di euro**, per un risultato complessivo delle **riscossioni da ruolo nell'anno 2017 di 12,7 miliardi di euro**, (cfr. tabella 3 in appendice).

Dall'analisi della composizione del riscosso a mezzo ruolo (che comprende sia la definizione agevolata che la riscossione ordinaria) nell'anno 2017, emerge come gran parte di tale riscosso provenga dai contribuenti con fasce di debito più elevate.

In particolare, quasi il 55% risulta proveniente da contribuenti il cui debito complessivo è superiore a 100 mila euro (cfr. tabella 4 in appendice).

Con riguardo alle riscossioni derivanti dalla definizione agevolata, considerando una previsione di gettito atteso per le due rate scadenti nell'anno 2018 (stimato sulla base delle rate effettivamente riscosse nell'anno 2017) pari a circa 1,7 miliardi di euro – di cui già 734 milioni di euro incassati nei primi 5 mesi dell'anno 2018 – l'intera misura della definizione agevolata DL n. 193/2016, **si potrebbe attestare su un valore complessivo di circa 8,2 miliardi di euro a fronte dei 7,2 miliardi di euro previsti nella sopra richiamata Relazione Tecnica.**

Laddove il dato previsionale di incasso delle rate scadenti nell'anno 2018 venisse confermato e fermo restando la verifica del rispetto delle scadenze di pagamento previste dalla legge¹³, per circa 1 milione e 221 mila contribuenti, si potrebbe quantificare un "risparmio" pari a circa 3,8 miliardi di euro per sanzioni e maggiorazioni oltre a 1,3 miliardi di euro per somme aggiuntive e interessi di mora "abbuonati".

Sempre nel caso in cui le riscossioni stimate per l'anno 2018 confermassero il dato previsionale complessivo della misura in circa 8,2 miliardi di euro, la differenza, rispetto agli importi complessivamente comunicati ai contribuenti per definire tutti i debiti indicati nelle loro domande di adesione (pari a circa 17,8 miliardi di euro), si attesterebbe in 9,6 miliardi di euro e, **per i debiti non definiti in via agevolata, l'Agente della riscossione è tenuto a riprendere le possibili attività di recupero.**

9.3. La tipologia dei contribuenti

Come già rappresentato, **i pagamenti della definizione agevolata** di cui al DL n. 193/2016 fanno riferimento ad una platea di circa **1 milione e 221 mila contribuenti** (di cui **83,1% persone fisiche e 16,9% persone giuridiche**) a fronte di 1 milione e 455 mila contribuenti ai quali sono state comunicate le somme da pagare per definire i debiti da loro indicati nelle domande di definizione agevolata (di cui 82,7% persone fisiche e 17,3% persone giuridiche).

¹³ Nel caso di tardivo versamento dell'unica rata o di una di quelle in cui è stato dilazionato il pagamento delle somme dovute la definizione agevolata non produce effetti.

Le persone fisiche hanno contribuito per circa il 52% al risultato di riscossione finora consuntivato, mentre le persone giuridiche hanno contribuito per il restante 48% al risultato di riscossione (cfr. tabella 5 in appendice).

9.4. Le fasce di importo dei debiti da corrispondere

Rispetto alle fasce di importo da corrispondere per la definizione agevolata dei debiti indicati nella domanda di adesione si rileva che:

- ✓ i contribuenti che avevano importi da pagare fino a 1.000 euro:
 - hanno aderito con un pagamento nell'86% dei casi (oltre l'80% ha già saldato o è in regola con i pagamenti per il totale dei debiti oggetto di domanda), mentre nel restante 14% dei casi non è stato effettuato alcun pagamento a titolo di definizione agevolata;
 - hanno contribuito per il 2,1% del gettito complessivamente consuntivato;
- ✓ i contribuenti con importi da pagare compresi nella fascia da 1.000 euro a 10.000 euro:
 - hanno aderito con un pagamento nell'86% dei casi (il 77% ha già saldato o è in regola con i pagamenti per il totale dei debiti oggetto di domanda) mentre nel restante 14% dei casi non è stato effettuato alcun pagamento a titolo di definizione agevolata;
 - hanno contribuito per il 17,8% del gettito complessivamente consuntivato;
- ✓ i contribuenti con importi da pagare compresi nella fascia da 10.000 euro a 50.000 euro:
 - hanno aderito con un pagamento nel 77% dei casi (il 62% ha già saldato o è in regola con i pagamenti per il totale dei debiti oggetto di domanda), mentre nel restante 23% dei casi non è stato effettuato alcun pagamento a titolo di definizione agevolata;
 - hanno contribuito per il 30,7% del gettito complessivamente consuntivato;
- ✓ i contribuenti con importi da pagare compresi nella fascia da 50.000 euro a 100.000 euro:
 - hanno aderito con un pagamento nel 66% dei casi (il 46% ha già saldato o è in regola con i pagamenti per il totale dei debiti oggetto di domanda), mentre nel restante 34% dei casi non è stato effettuato alcun pagamento a titolo di definizione agevolata;
 - hanno contribuito per il 11,9% del gettito complessivamente consuntivato
- ✓ i contribuenti con importi da pagare oltre 100.000 euro:
 - hanno aderito con un pagamento nel 56% dei casi (il 31% ha già saldato o è in regola con i pagamenti per il totale dei debiti oggetto di domanda), mentre nel restante 44% dei casi non è stato effettuato alcun pagamento a titolo di definizione agevolata;
 - hanno contribuito per il 37,6% del gettito complessivamente consuntivato.

9.5. La vetustà dei debiti

Con riferimento alle riscossioni consuntivate a titolo di definizione agevolata al 31 dicembre 2017, pari a 6,5 miliardi di euro, si evidenzia che:

- ✓ il 24,8%, pari a 1,6 miliardi di euro, è riferibile a carichi "recenti", affidati successivamente al 1/1/2016;

- ✓ il **48,2%**, pari a 3,1 miliardi di euro, è riferibile a **carichi “mediamente vetusti”**, affidati nel periodo dal 1/1/2012 al 31/12/2015;
- ✓ il **27,0%**, pari a 1,8 miliardi di euro, è riferibile a **carichi “vetusti”**, affidati prima del 1/1/2012.

9.6. La tipologia di ente creditore

Con riferimento alla tipologia di ente creditore, si rileva che (cfr. tabella 6 in appendice):

- ✓ il **61,5%** dell'importo complessivamente incassato, pari a 4.006 milioni di euro, è relativo ai carichi iscritti a ruolo dell'**Agenzia delle Entrate**;
- ✓ il **1,9%**, pari a 123 milioni di euro, è relativo ad iscrizioni a ruolo effettuate da **altri enti erariali** (Ministeri, Agenzia delle Dogane, ecc.);
- ✓ il **24,1%**, pari a 1.566 milioni di euro, è relativo a carichi iscritti dai **principali enti previdenziali** (INPS e INAIL);
- ✓ il **7,4%**, pari a 478 milioni di euro, è relativo a carichi iscritti a ruolo da **Comuni o aziende di servizi comunali**;
- ✓ il restante **5,2%**, pari a 339 milioni di euro, è relativo ad iscrizioni a ruolo effettuate da **altri enti** (Regioni, Ordini professionali, altri Enti previdenziali, Camere di Commercio, ecc.).

10. La “rottamazione-bis” (DL n. 148/2017)

10.1. Le caratteristiche dell'istituto

Il DL n. 148/2017, convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017 n. 172, oltre ad introdurre le citate modifiche alle scadenze dei termini di pagamento della definizione agevolata del DL n. 193/2016, ha previsto:

- ✓ la riapertura della definizione agevolata dei carichi affidati negli anni dal 2000 al 2016 purché non siano stati già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate ai sensi dell'art. 6 del DL n. 193/2016;
- ✓ la possibilità di presentare la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non sia stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall'art. 6 del DL n. 193/2016 a causa del mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione, scadute fino al 31 dicembre 2016;
- ✓ l'estensione della facoltà di definizione agevolata ai carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017.

La disciplina applicabile è stata delineata dal Legislatore in modo sostanzialmente simile a quanto previsto dall'art. 6 del DL n. 193/2016 e i contribuenti hanno potuto avvalersi della facoltà di definizione agevolata rendendo, entro il termine del 15 maggio 2018, apposita dichiarazione di adesione all'Agente della riscossione, con le modalità e in conformità della modulistica che lo stesso Agente della riscossione ha pubblicato, entro il 31 dicembre 2017, sul proprio sito internet (art. 1, comma 5 del DL n. 148/2017).

Chiuso il termine per l'adesione ed analizzato le istanze ricevute, l'Agente della riscossione, entro il 30 giugno 2018 ha inviato al contribuente la comunicazione delle somme da corrispondere per la rottamazione dei debiti definibili indicati

nella domanda di adesione, comunicando altresì le scadenze di pagamento, secondo il piano rateale selezionato dal contribuente nella richiesta e diversificato sulla base della tipologia di carichi inseriti nella domanda di adesione¹⁴.

Limitatamente ai debiti interessati da un provvedimento di rateizzazione in essere al 24 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del DL 193/2016) l'Agente della riscossione, entro la stessa data del 30 giugno 2018, ha inviato ai contribuenti interessati, la comunicazione delle somme da pagare per regolarizzare tutte le rate scadute al 31 dicembre 2016 del piano rateale. Una volta effettuato il pagamento, entro il termine del 31 luglio 2018, delle somme riportate in tale comunicazione, anche per questi debiti la richiesta di definizione agevolata diventerà procedibile e l'Agente della riscossione invierà una seconda comunicazione con le somme da pagare e le scadenze di pagamento per la loro definitiva rottamazione.

10.2. L'analisi delle domande presentate

Le richieste di adesione, ricevute entro la data del 15 maggio 2018, **sono state circa 950 mila** e sono riferibili a **circa 840 mila contribuenti**. Le cartelle interessate dalle domande di ammissione sono oltre 4 milioni per un valore complessivo di circa 14 miliardi di euro e un importo da pagare, al netto della quota "abbuonabile", di circa 9 miliardi di euro.

Per trasmettere le domande di adesione i contribuenti hanno utilizzato:

- ✓ nel **63%** dei casi le **funzionalità web del portale di Agenzia delle entrate-Riscossione e la posta elettronica certificata (PEC)**;
- ✓ nel **36%**, la rete degli **sportelli**;
- ✓ nel residuo **1%** i canali tradizionali quali, per esempio, la raccomandata o la posta ordinaria.

Le richieste hanno interessato debiti iscritti a ruolo per il **67% dall'Agenzia delle Entrate**, per il **23% dai principali enti previdenziali** (INPS e INAIL), per il **4% dai Comuni** ed enti a partecipazione comunale, per il **2% da altri Enti Erariali** (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ministeri, ecc.) e per il **restante 4% da altri enti** (Camere di Commercio, Regioni, Province, Ordini professionali ecc.).

Per quanto riguarda invece la **tipologia di carichi** inseriti nelle domande di adesione:

- ✓ il **24%** è relativo a carichi affidati dagli enti creditori **dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017**;
- ✓ il **66%** a carichi affidati dagli enti creditori nel periodo **1° gennaio 2000 – 31 dicembre 2016**;
- ✓ il **restante 10%** è riferibile a carichi non definibili in quanto non rientranti nell'ambito applicativo previsto dalla norma, oppure perché rientranti in una domanda di adesione presentata ai sensi del DL 193/2016.

Per quanto riguarda i **soggetti richiedenti**, l'**85%** è riconducibile a **persone fisiche** mentre il **restante 15%** a **persone giuridiche**. Analizzando invece il carico oggetto di richiesta il 44% è riconducibile a persone fisiche mentre il

¹⁴ Per i carichi affidati dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017 le scadenze previste sono il 31 luglio, il 30 settembre, il 31 ottobre e il 30 novembre nell'anno 2018 ed il 28 febbraio nell'anno 2019. Per i carichi affidati nel periodo 2000-2016 le scadenze previste sono il 31 ottobre, il 30 novembre 2018 e il 28 febbraio 2019.

56% a persone giuridiche.

Per quanto concerne, infine, il debito dei soggetti richiedenti, risulta questa suddivisione:

- ✓ il **53% dei contribuenti ha debiti fino a 1.000 euro**;
 - ✓ il **34% dei contribuenti ha debiti** compresi nella fascia **da 1.001 a 10.000 euro**;
 - ✓ il **10% dei contribuenti ha debiti** compresi nella fascia **da 10.001 a 50.000 euro**;
- il **3% dei contribuenti ha debiti** compresi nella fascia **da 50.001 a oltre 1 milione di euro**.

La Relazione Tecnica che ha accompagnato la conversione in legge del DL n. 172/2017 ha previsto, per la nuova edizione della definizione agevolata, un gettito complessivo di 2,070 miliardi di euro di cui 1,656 miliardi di euro relativi all'anno 2018 e 0,414 miliardi di euro nell'anno 2019.

Raffrontando le richieste di adesione alla definizione agevolata DL n. 148/2017 rispetto alle domande che i contribuenti avevano presentato per aderire alla prima "rottamazione" delle cartelle, emerge che il numero delle richieste delle persone fisiche è lievemente incrementato, passando dall'83% all'85% del totale delle domande presentate, ma, al contempo, per le persone fisiche, si è ridotto l'importo complessivo dei debiti oggetto di richiesta che passa dal 47% al 44% rispetto al totale dei debiti oggetto di richiesta di adesione.

Viceversa le domande presentate dalle persone giuridiche diminuiscono dal 17% al 15% rispetto al totale delle richieste, ma si incrementa il controvalore dei debiti oggetto di domanda che passa dal 53% al 56% del totale.

Infine, è confermato il numero dei contribuenti che ha scelto di saldare in unica rata piuttosto che richiedere un piano rateale: analogamente alla scelta effettuata in occasione della prima "rottamazione", il 23% dei contribuenti ha scelto di saldare in unica soluzione.

11. APPENDICE

TABELLA 1 - MAGAZZINO RESIDUO DEI RUOLI - ripartizione per fascia di debito del contribuente
dati al 31.12.2017

fascia di debito del contribuente	% ripartizione numero contribuenti	% ripartizione carico residuo contabile
Fino a 1.000 euro	55,1%	1,9%
Da 1.001 a 10.000 euro	26,6%	3,1%
Da 10.001 a 50.000 euro	11,3%	7,2%
Da 50.001 a 100.000 euro	3,0%	5,5%
Da 100.001 a 250.000 euro	2,2%	8,5%
Da 250.001 a 500.000 euro	0,9%	7,3%
Oltre 500.000 euro	0,9%	66,5%

TABELLA 2 - COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITA' - termini di presentazione

Data Consegna Ruoli	Termine di presentazione della comunicazione di inesigibilità
Anno 2017	31/12/2021
Anno 2016	31/12/2022
Anno 2015	31/12/2023
Anno 2014	31/12/2024
Anno 2013	31/12/2025
Anno 2012	31/12/2026
Anno 2011	31/12/2027
Anno 2010	31/12/2028
Anno 2009	31/12/2029
Anno 2008	31/12/2030
Anno 2007	31/12/2031
Anno 2006	31/12/2032
Anno 2005	31/12/2033
Anno 2004	31/12/2034
Anno 2003	31/12/2035
Anno 2002	31/12/2036
Anno 2001	31/12/2037
Anno 2000	31/12/2037

TABELLA 3 - ANDAMENTO RISCOSSIONI DA RUOLO PER ENTE CREDITORE

importi in milioni di euro

Ente creditore	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agenzia delle Entrate	4.025,0	3.778,6	3.931,8	4.253,8	4.668,4	6.953,6
Altro Erario (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia del Demanio, Ministeri, ecc.)	291,6	316,7	323,7	403,5	368,9	433,7
INPS	1.832,5	1.737,7	2.002,7	2.374,4	2.498,3	3.612,1
INAIL	83,9	78,7	92,5	111,5	116,8	135,2
Comuni ed enti partecipati	869,7	796,9	620,8	550,0	530,7	809,0
Altri Enti	427,9	424,9	439,8	550,6	569,4	757,3
Riscossioni da ruolo	7.530,7	7.133,5	7.411,2	8.243,8	8.752,4	12.700,8

TABELLA 4 - RISCOSSIONI DA RUOLO - ripartizione per fasce di debito

dati in percentuale

Fasce di debito cumulato per codice fiscale	% 2015	% 2016	% 2017
da 0 a 1.000 euro	3,0	2,5	1,4
da 1.001 a 5.000 euro	8,3	7,1	5,0
da 5.001 a 10.000 euro	6,1	5,6	4,9
da 10.001 a 50.000 euro	19,7	20,2	21,8
da 50.001 a 100.000 euro	9,1	9,8	12,0
> 100.001 euro	53,8	54,8	54,9

TABELLA 5 - DEFINIZIONE AGEVOLATA DL N. 193/2016 - Tipologia Soggetto

importi in milioni di euro

Ente creditore	A		B		Ade sione con pagame nto (B/A)	C	
	Contribuenti con domanda di adesione accolta e importo da corrispondere	% su totale (A)	Contribuenti con pagamenti a titolo di Definizione Agevolata	% su totale (B)		Riscossi oni a titolo di definizione agevolata 2017	% su totale (C)
Persone Fisiche	1.203.009	82,7%	1.014.524	83,1%	84%	3.409,0	52,3%
Persone Giuridiche	252.223	17,3%	207.048	16,9%	82%	3.103,5	47,7%
Totale	1.455.232	100,0%	1.221.572	100,0%	84%	6.512,5	100,0%

TABELLA 6 - DEFINIZIONE AGEVOLATA DL N. 193/2016 - Enti creditori

importi in milioni di euro

Ente creditore	Riscossioni 2017 a titolo di definizione agevolata	% su totale
Agenzia delle Entrate	4.006,2	61,5%
Altro Erario (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia del Demanio, Ministeri, ecc.)	122,8	1,9%
INPS	1.506,8	23,1%
INAIL	59,6	0,9%
Comuni ed enti partecipati	478,4	7,4%
Altri Enti	338,7	5,2%
Riscossioni da ruolo	6.512,5	100,0%

