

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE

DIREZIONE AGENZIE ED ENTI DELLA FISCALITA'

Relazione illustrativa

sullo Schema di Atto aggiuntivo alla Convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

L'esigenza di ottimizzare l'attività di riscossione coattiva delle entrate pubbliche e di garantire l'effettività del gettito, con l'obiettivo di orientare l'attività dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso verso un sistema più equo, trasparente e orientato alla crescita, che si fonda su un approccio collaborativo tra amministrazione fiscale e imprese e cittadini, è alla base della manovra disposta con il decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

La riforma, peraltro, tiene conto delle raccomandazioni contenute nei rapporti dell'OCSE "Italia-Amministrazione fiscale" e del FMI "Migliorare la *governance* e l'efficacia delle Agenzie fiscali", pubblicati entrambi nel mese di luglio 2016, nei quali sono evidenziate le criticità delle diverse entità che operano nell'ambito dell'Amministrazione fiscale italiana e i connessi limiti legislativi.

Al fine, dunque, di migliorare il coordinamento a livello strategico e operativo tra i soggetti della fiscalità, l'art. 1, comma 1, del citato decreto legge 193/2016 ha disposto lo scioglimento a decorrere dal 1° luglio 2017 delle società del Gruppo Equitalia, ad eccezione di Equitalia Giustizia S.p.A. (che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia) e l'istituzione, a partire dalla stessa data, dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto

all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e al monitoraggio dell'Agenzia delle entrate secondo principi di trasparenza e pubblicità.

In particolare, si prevede che l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale è attribuito - come già previsto dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 - all'Agenzia delle entrate che si avvale, per lo svolgimento, del nuovo Ente strumentale. Quest'ultimo subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia e assume la qualifica di agente della riscossione, abilitato ad operare attraverso le procedure della riscossione tramite ruolo. L'ente può anche svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni locali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle società di riscossione, e, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, delle società da esse partecipate.

L'Ente, inoltre, è dotato di autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione. Ne costituiscono organi il presidente, il comitato di gestione e il collegio dei revisori dei conti. In un'ottica di coordinamento funzionale e per assicurare la neutralità finanziaria dell'Ente è stato previsto che il comitato di gestione è composto dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, in qualità di Presidente dell'Ente, e da due componenti nominati dall'Agenzia medesima tra i propri dirigenti, ai quali non spettano compensi aggiuntivi.

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

Per quanto riguarda la definizione della strategia in materia di riscossione da attuare nel corso del periodo d'imposta, il già citato D.L. 193/2016, ha previsto che essa sia demandata ad un Atto aggiuntivo alla Convenzione triennale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio

1999, n. 300 da stipulare annualmente tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Presidente dell'Ente.

La norma di riferimento è l'art. 1, comma 13, del D.L. 193/2016, che definisce i contenuti del suddetto Atto aggiuntivo, ossia: i servizi dovuti, le risorse disponibili, le strategie per la riscossione che devono privilegiare il risultato piuttosto che il processo. L'atto deve definire, inoltre, gli obiettivi quantitativi da raggiungere, gli indicatori e le modalità di verifica del conseguimento degli obiettivi, le modalità di vigilanza sull'operato dell'Ente, la gestione della riscossione con modalità organizzative flessibili, le comunicazioni e le informazioni preventive volte ad evitare aggravii moratori per i contribuenti ed a migliorare il rapporto con l'amministrazione fiscale, secondo criteri di trasparenza che consentano di risalire con certezza al debito originario.

In ottemperanza a tale disposizione e in linea altresì con le priorità indicate nell'Atto di indirizzo del Sig. Ministro per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2017-2019 è stato predisposto lo Schema di Atto aggiuntivo all'esame, il cui *iter* di formazione è stato avviato nel mese di luglio u.s., a seguito dell'entrata in funzione del nuovo Ente, per concludersi con la condivisione dei suoi contenuti nel mese di settembre. Successivamente, a seguito della conversione con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, sono state apportate ulteriori modifiche relativamente alla funzione di vigilanza che è stata attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze. Si rappresenta, inoltre, che nella definizione dell'Atto si è tenuto conto anche delle raccomandazioni formulate dall'OCSE e dal FMI nei rispettivi rapporti sopra citati.

Per quanto riguarda la durata, si precisa che l'Atto regola, per il periodo dal 1 luglio 2017 al 31 dicembre 2017, i rapporti tra le parti, mentre il Piano individua l'azione strategica della riscossione con riferimento all'intero esercizio 2017.

Per una maggiore chiarezza espositiva si descrivono di seguito i contenuti dello Schema di Atto aggiuntivo che, sotto un profilo strutturale, è composto dall' "Articolato", dal "Piano annuale dell'Agenzia" (Allegato 1) e da un allegato relativo ai "Flussi informativi" (Allegato 2).

Articolato

Nell'articolato sono individuate prioritariamente le finalità dell'Atto, ossia la piena attuazione della riforma della riscossione, rafforzando il coordinamento tra le parti e collaborando a superare le frammentazioni e le duplicazioni di attività, per incrementare l'efficienza del servizio pubblico in favore del contribuente e degli operatori del settore.

In particolare, si prevede che l'Agenzia delle entrate-Riscossione assicuri lo svolgimento delle funzioni relative alla riscossione nazionale attribuite all'Agenzia delle entrate e degli altri

compiti attribuiti alla stessa dalle previsioni normative vigenti, contribuendo al conseguimento degli obiettivi strategici di politica fiscale e di gestione tributaria indicati nell'Atto di indirizzo.

Essa si impegna, inoltre, ad esercitare l'attività di riscossione secondo criteri di efficienza gestionale, efficacia, economicità dell'azione nonché di equità, allo scopo di promuovere un corretto rapporto tra fisco e contribuente, garantendo l'effettività del gettito e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Si evidenzia che il sistema di relazioni tra Ministero, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione è improntato al principio di cui all'art. 1, comma, 3 del D.L. 193/2016, in base al quale spettano al Ministro le funzioni di "indirizzo" e "vigilanza" e all'Agenzia delle entrate le funzioni di "monitoraggio" sulla nuova Agenzia delle entrate entrate-Riscossione che svolge le attività di attuazione e gestione con riferimento ai servizi dovuti e nei limiti delle risorse disponibili.

In particolare, oltre alla vigilanza di cui sopra, svolta dal Ministro attraverso l'approvazione delle delibere di cui all'Articolo 5 dell'allegato schema di Atto, è stata attribuita al Ministero, a seguito dell'entrata in vigore dell' art. 19 *octies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, la funzione di vigilanza anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti (art. 1, comma 13, lett. f) del D.L. 193/2016).

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio da parte dell'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato D.L. 193/2016 è previsto che quest'ultima provvede a monitorare costantemente l'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione secondo principi di trasparenza e pubblicità. A tal fine, nel presente Schema di atto si prevede che l'Agenzia delle entrate richieda all'Agenzia rendicontazioni periodiche sullo stato e sull'andamento della riscossione.

Piano annuale dell'Agenzia (Allegato 1)

Il Piano annuale è stato predisposto in coerenza con il *budget* consolidato, approvato e trasmesso da Equitalia S.p.A. al Ministero dell'Economia e delle Finanze nel dicembre 2016, i cui contenuti sono stati sottoposti al vaglio preventivo del Comitato di Gestione dell'Agenzia delle Entrate che li ha approvati con delibera n. 32 del 12 dicembre 2016.

Il Piano dà evidenza inoltre dell'approccio strategico seguito per la riscossione dei crediti tributari tenendo conto delle misure definite dal richiamato decreto legge n. 193/2016. In particolare, al fine di proseguire l'azione di contrasto all'evasione finalizzata al conseguimento di significativi recuperi in termini di risultati della riscossione per il progressivo innalzamento del tasso

di adesione spontanea agli obblighi tributari, l'Agenzia delle entrate-Riscossione deve: considerare gli impatti delle evoluzioni della normativa di settore, soprattutto riguardo alle misure contenute nell'art. 6 del D.L. 193/2016 per la "Definizione agevolata" dei ruoli; valutare lo stato dei piani di ammortamento delle dilazioni; sviluppare i piani operativi a supporto dei volumi di riscossione da conseguire, indirizzando l'analisi delle posizioni debitorie; efficientare le attività coattive esattoriali per incrementare il presidio del rischio operativo e ridurre i tempi di riscossione.

Per quanto riguarda gli specifici obiettivi quantitativi da raggiungere nel corso dell'esercizio, il cui andamento deve essere monitorato attraverso i connessi indicatori, si fa presente che sono state individuate tre aree strategiche di intervento identificate nell'area servizi, nell'area riscossione e nell'area efficienza di cui si riportano le relative schede per una più agevole lettura.

- ✓ **Area strategica servizi:** in quest'area strategica l'obiettivo *"Garantire il miglioramento della relazione con il contribuente, incrementando la gamma dei servizi e semplificandone l'accesso, in ottica di trasparenza e fiducia reciproca"* punta a potenziare i servizi telematici fruibili dai contribuenti, allo scopo di facilitare gli adempimenti fiscali, ed è misurato mediante due indicatori: *"Incidenza degli accessi ai canali alternativi alla rete sportellare resi disponibili dall'Agenzia"* e *"Incidenza dei pagamenti effettuati presso i canali alternativi alla rete sportellare resi disponibili dall'Agenzia"*.

Per entrambi gli indicatori è previsto di realizzare un *target* non inferiore all'80%.

Il primo indicatore misura la capacità di realizzare iniziative in grado di favorire la fruizione dei servizi informativi, di contatto e di pagamento resi disponibili dall'Agenzia, integrando l'utilizzo dei canali tradizionali rappresentati dagli sportelli fisici della rete territoriale, favorendo i canali remoti, l'uso della tecnologia e, quindi, una minore mobilità per i contribuenti.

Il secondo indicatore misura la capacità dell'Agenzia di attuare iniziative in grado di incrementare specificamente la fruizione dei servizi, in alternativa alla rete sportellare, che possano agevolare le modalità di pagamento e che non richiedano presenza fisica, spostamenti e vincoli di orario.

- ✓ **Area strategica riscossione:** in tale area strategica è stato previsto di *"realizzare l'obiettivo di gettito complessivo individuato nella relazione tecnica di accompagnamento al D.L. 193/2016 (v. relativa scheda). A tal fine sono stati individuati due indicatori: "Riscossioni dei ruoli per un importo previsto di 10.504*

milioni di Euro, da raggiungere con il contributo delle cifre incassate grazie alla rottamazione dei ruoli affidati ad Equitalia dal 2000 al 2016" e "Livello di incassi non direttamente collegato alla definizione agevolata, correlato alle attività tipiche e ordinarie della riscossione tributi".

Il primo misura la capacità di realizzare, nel 2017 e con il contributo degli incassi stimati da adesione alla definizione agevolata, un incremento degli incassi da ruoli, per un importo complessivo di 10.504 milioni di euro. Il secondo indicatore misura la capacità di realizzare, nel 2017, per le attività non direttamente collegate agli incassi della definizione agevolata dei ruoli, un livello di incassi di 5,431 milioni di euro, pari alla stima formulata nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto legge in parola.

Per la quantificazione di tali volumi di riscossione si è tenuto conto dei seguenti elementi, ovvero: dei contenuti della relazione tecnica al D.L. 193/2016; di quanto realizzato nei precedenti esercizi; dei volumi di ruoli affidati ad Equitalia inerziali per quantità e qualità; della stima degli incassi da rateizzazioni in essere; della capacità produttiva potenziale; dell'efficientamento dei processi di aggiornamento/acquisizione delle informazioni operative e condivisione di basi dati; delle attività nei confronti dei grandi contribuenti morosi focalizzate sull'analisi delle singole posizioni debitorie.

- ✓ **Area strategica efficienza:** l'obiettivo di tale area strategica è di *"Incrementare i livelli di efficienza e contribuire al progressivo contenimento dei costi nel rispetto dei vincoli di spesa prescritti dal legislatore, nonché in attuazione delle ulteriori misure di risparmio ed efficientamento previste"*. In tale ambito viene previsto l'indicatore *"Contenere il costo per ogni 100 euro riscossi"* che misura la capacità di contenere l'incidenza dei costi complessivi dell'Agenzia, in relazione all'incasso da ruoli realizzato nell'anno di osservazione. L'indicatore è misurato dal rapporto tra il totale dei costi a bilancio al netto del risultato di periodo e il volume complessivo della riscossione da ruoli realizzata nell'unità di tempo, individuando nel risultato di 12 euro per 100 euro riscossi la misura limite.

Relazione illustrativa

AREA STRATEGICA SERVIZI		
Obiettivo - Garantire il miglioramento della relazione con il contribuente, incrementando la gamma dei servizi e semplificandone l'accesso, in ottica di trasparenza e fiducia reciproca		
Indicatori	Descrizione indicatori	Target 2017
Incidenza degli accessi ai canali alternativi alla rete sportellare resi disponibili dall'Agenzia	L'indicatore misura la capacità di realizzare iniziative in grado di favorire la fruizione dei servizi informativi e di contatto e di pagamento resi disponibili dall'Agenzia, integrando l'utilizzo dei canali tradizionali di contatto rappresentati dagli sportelli fisici della rete territoriale, favorendo: i canali remoti, l'uso della tecnologia, una minore mobilità per i contribuenti. L'indicatore è rappresentato dal rapporto tra il numero di servizi erogati (es. numero quietanze emesse, rateizzazioni concesse, ecc.) e degli accessi registrati nell'area riservata del sito web, nell'area pubblica dello stesso portale, il montante dei contatti del contact centre del I, II e III livello, e il montante dei servizi erogati e degli accessi complessivi registrati nell'unità di tempo presso i canali alternativi e gli sportelli fisici per servizi equivalenti.	Valore non inferiore all'80%
Incidenza dei pagamenti effettuati presso i canali alternativi alla rete sportellare resi disponibili dall'Agenzia	L'indicatore misura la capacità di realizzare iniziative in grado di incrementare la fruizione dei servizi di pagamento resi disponibili dall'Agenzia in alternativa alla propria rete sportellare, al fine di favorire: modalità semplificate di pagamento per il contribuente e utilizzo della moneta elettronica che non richiedano presenza fisica, spostamenti e vincoli di orario. L'indicatore si identifica con la relazione tra il numero delle transazioni di pagamento effettuate presso i canali remoti resi disponibili dall'Agenzia e il montante complessivo delle transazioni di pagamento registrati nell'unità di tempo.	Valore non inferiore all'80%

AREA STRATEGICA RISCOSSIONE		
Obiettivo - Realizzare l'obiettivo di gettito complessivo individuato nella relazione tecnica di accompagnamento al D.L. 193/2016		
Indicatori	Descrizione indicatori	Target 2017
Riscossioni dei ruoli per un importo previsto di 10.504 milioni di Euro, da raggiungere con il contributo delle cifre incassate grazie alla rottamazione dei ruoli affidati ad Equitalia dal 2000 al 2016	L'indicatore misura la capacità di realizzare, con il contributo degli incassi stimati da adesione alla definizione agevolata di cui all'articolo 6 del DL 193/2016, un incremento complessivo degli incassi da ruoli	10.504 milioni di euro
Livello di incassi non direttamente collegato alla definizione agevolata, correlato alle attività tipiche e ordinarie della riscossione tributi	L'indicatore misura la capacità di realizzare, per le attività non direttamente collegate agli incassi della definizione di cui all'articolo 6 del DL 193/2016, un livello di incassi pari alla stima formulata nella relazione tecnica di accompagnamento al D.L. 193/2016	5.431 milioni di euro

AREA STRATEGICA EFFICIENZA		
Obiettivo - Incrementare i livelli di efficienza e contribuire al progressivo contenimento dei costi nel rispetto dei vincoli di spesa prescritti dal legislatore, nonché in attuazione delle ulteriori misure di risparmio ed efficientamento previste		Target 2017
Indicatori	Descrizione indicatori	
Contenere il costo per ogni 100 euro riscossi	L'indicatore misura la capacità di contenere l'incidenza dei costi complessivi dell'Agenzia, in relazione con l'incasso da ruoli realizzato nell'anno di osservazione. L'indicatore si identifica con il rapporto tra il totale dei costi a bilancio al netto del risultato di periodo e il volume complessivo della riscossione da ruoli realizzata nell'unità di tempo, individuando nel risultato di 12 euro per ogni 100 euro riscossi la misura limite.	<= 12 euro per ogni 100 euro riscossi

Flussi informativi (Allegato 2)

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

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