



Camera dei Deputati

I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

e

XI Commissione Lavoro pubblico e privato

*Conversione in legge del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25,
recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento
e funzionalità delle pubbliche amministrazioni
(A.C. 2308)*

Contributo dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate - Riscossione

25 marzo 2025

Sommario

Premessa	3
1. Articolo 11, comma 1 (<i>“Requisiti di onorabilità e di affidabilità del personale di Agenzia delle entrate-Riscossione”</i>)	4
2. Articolo 11, commi 2 e 3 (<i>“Composizione dei comitati di gestione delle agenzie fiscali e ricostituzione del Consiglio superiore delle finanze”</i>)	6
3. Articolo 19, commi da 5 a 9 (<i>“Riversamento spontaneo dei crediti d'imposta per ricerca e sviluppo”</i>)	8

Premessa

In merito alla richiesta di un contributo scritto concernente il disegno di legge C. 2308 di conversione in legge del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (di seguito, il *Decreto PA*), recante “*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*”, in corso di esame presso le Commissioni riunite I e XI, si riportano, di seguito, le osservazioni dell’Agenzia delle entrate.

Con il presente documento si esaminano le disposizioni del *Decreto PA* aventi natura tributaria o che riguardano, comunque, l’attività dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle entrate-Riscossione. A tal proposito, sono, in primo luogo, analizzate le disposizioni di carattere organizzativo contenute nell’articolo 11 (rubricato “*Disposizioni urgenti in materia di funzionalità delle agenzie fiscali*”), relative ai requisiti richiesti al personale di Agenzia delle entrate-Riscossione, alla composizione dei comitati di gestione delle agenzie fiscali e alla ricostituzione del Consiglio superiore delle finanze; a seguire, si fornisce una descrizione del contenuto dei commi da 5 a 9 dell’articolo 19 (rubricato “*Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa relativa alla gestione ed utilizzazione dei fondi europei e delle risorse delle politiche della coesione nonché in materia di procedure di riversamento dei crediti d’imposta*”), che introducono alcune novità in tema di procedura per il riversamento spontaneo dei crediti d’imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

1. Articolo 11, comma 1 (*“Requisiti di onorabilità e di affidabilità del personale di Agenzia delle entrate-Riscossione”*)

L'**articolo 11, comma 1**, del *Decreto PA* contiene alcune disposizioni riguardanti il funzionamento dell'Agenzia delle entrate-Riscossione (di seguito, "AdeR") che integrano, in particolare, la disciplina contenuta nell'articolo 1 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193¹, mediante l'introduzione dei nuovi commi:

- **3-bis**, con cui sono definiti i requisiti di **onorabilità** e di **affidabilità** che deve possedere il personale di AdeR;
- **3-ter**, in materia di obblighi insistenti in capo all'Ente con riferimento al trattamento dei dati personali di cui al comma 3-bis.

Al riguardo, si osserva che i lavoratori di AdeR, al pari dei pubblici dipendenti, svolgono funzioni che hanno il dovere di adempiere con **disciplina ed onore**, nel rispetto dei principi costituzionali di **buon andamento e imparzialità** della pubblica amministrazione.

In questa prospettiva, il **Codice etico** di AdeR prevede espressamente che le sue disposizioni si ispirino ai principi contenuti nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, e applicabile ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le **norme di comportamento**, inoltre, integrano quanto previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente e costituiscono, in tal senso, elementi di riferimento nella concreta definizione dei presidi anticorruzione negli uffici in ragione dello specifico livello di esposizione al rischio. Appare, quindi, opportuno che i dipendenti di AdeR, esattamente come i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, soddisfino particolari requisiti soprattutto in termini di onorabilità e affidabilità, in ragione della **particolare rilevanza pubblica** delle mansioni a loro affidate e della circostanza che possono aver accesso a banche dati di particolare rilievo. Ciò trova ulteriore conferma nel fatto che, per consolidata giurisprudenza in materia penale, i

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

dipendenti di AdeR rivestono, nell'esercizio delle loro mansioni, la qualifica di **incaricati di pubblico servizio**, ovvero, in alcuni casi, di **pubblici ufficiali** (come nell'espletamento della mansione di ufficiale della riscossione).

Per tali ragioni, è evidente che, come accade per l'Agenzia delle entrate, AdeR non può avere in servizio lavoratori che, ad esempio, siano interdetti dai pubblici uffici ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, oppure siano stati condannati per **determinati delitti**.

Peraltro, a decorrere dal 1° gennaio 2022, AdeR è sottoposta all'indirizzo operativo e al **controllo dell'Agenzia delle entrate**, che ne monitora costantemente l'attività, secondo principi di trasparenza e pubblicità.

Tale ultima modifica normativa è espressione della volontà legislativa di proseguire l'evoluzione del modello organizzativo e procedimentale del sistema nazionale della riscossione, avvicinando sempre di più le due agenzie, in un'ottica di **potenziamento dell'efficienza** amministrativa e delle **sinergie**, con progressiva **uniformità dei processi** operativi delle agenzie stesse e conseguente **semplificazione** del sistema fiscale nel suo complesso. In tale ottica, l'Agenzia delle entrate e AdeR attuano **strategie comuni** e realizzano sinergie operative, organizzative e logistiche.

Ad esempio, si consideri che AdeR, per i propri compiti di istituto, è autorizzata dall'articolo 3 del decreto-legge n. 193 del 2016 ad accedere e a utilizzare i dati e le informazioni contenuti nelle **banche dati** cui accede l'Agenzia delle entrate, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale. Inoltre, l'articolo 1, comma 5-*quater*, del citato decreto-legge n. 193 del 2016 dispone che, proprio per *“incrementare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nello svolgimento sinergico delle rispettive funzioni istituzionali, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione possono stipulare, senza nuovi o maggiori oneri, apposite **convenzioni o protocolli di intesa** che prevedono anche forme di assegnazione temporanea, comunque denominate, di personale da un'agenzia all'altra”*. In altri termini, il personale **può transitare** da un'Agenzia all'altra mediante forme di assegnazione temporanea che le due agenzie possono prevedere in apposite convenzioni o protocolli di intesa.

AdeR e i suoi dipendenti, inoltre, sono soggetti al controllo giurisdizionale della **Corte dei Conti** in relazione al corretto espletamento delle proprie funzioni pubbliche e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel contesto descritto, AdeR non rientra tra le pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001 e non è direttamente soggetta alle specifiche norme di legge che disciplinano l'espletamento di un **pubblico concorso**, che costituiscono, invece, obbligo legale per le pubbliche amministrazioni, anche in relazione al trattamento di dati particolari e giudiziari dei candidati.

Alla luce di tali considerazioni, la disposizione in argomento appare rispondere all'esigenza che il personale di AdeR sia in possesso di specifici requisiti di **moralità, onorabilità e affidabilità**, in analogia a quelli richiesti ai dipendenti di Agenzia delle entrate. Si tratta di requisiti che, peraltro, devono essere posseduti all'atto della presentazione della candidatura nelle procedure di selezione, della sottoscrizione del contratto di lavoro e durante tutta la durata del rapporto di lavoro.

2. Articolo 11, commi 2 e 3 (*“Composizione dei comitati di gestione delle agenzie fiscali e ricostituzione del Consiglio superiore delle finanze”*)

Il **comma 2 dell'articolo 11** del *Decreto PA* interviene sull'articolo 67, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, introducendo una precisazione riguardante la composizione dei **comitati di gestione** delle agenzie fiscali.

Il Comitato di gestione, ai sensi dell'articolo 68 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, è l'organo che delibera, su proposta del presidente, lo statuto, i regolamenti e gli altri atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell'agenzia, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnino il bilancio per importi superiori al limite fissato dallo statuto. Il direttore, inoltre, sottopone alla valutazione del comitato di gestione le **scelte strategiche** aziendali e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice a livello centrale e periferico.

In tale contesto, il **comma 2** in argomento, mediante un'integrazione dell'articolo 67 del decreto legislativo n. 300 del 1999, stabilisce che possono essere componenti del Comitato di gestione anche i **dirigenti ancora in servizio** delle stesse agenzie. Tale possibilità, come è chiarito nella medesima disposizione e nella relazione illustrativa, va letta alla luce delle funzioni di **alta consulenza** svolte dall'organo in questione verso il direttore delle agenzie, che escludono possibili profili di incompatibilità tra la funzione dirigenziale e il ruolo di componente del Comitato di gestione.

Il **comma 3 dell'articolo 11** introduce una disposizione volta a ricostituire, presso l'Agenzia delle entrate, il **Consiglio superiore delle finanze**, organo tecnico consultivo già previsto presso il Ministero delle finanze dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 646², con la funzione di esprimere pareri sulle questioni attinenti al sistema tributario e alle entrate non tributarie, sulle relazioni tra i tributi dello Stato e quelli destinati alle Regioni e agli enti locali, sui riflessi dell'azione fiscale, sull'andamento economico generale o di singoli settori, con particolare riguardo all'occupazione, nonché su aspetti organizzativi del Ministero.

Dalla lettura del testo del **comma 3** in argomento, risulta che la ricostituzione di tale organo è finalizzata anche a **coadiuvare l'Agenzia delle entrate** nell'attuazione dell'articolo 21, della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale). Si tratta, nello specifico, dell'attività (tuttora in corso) di **redazione dei Testi Unici** in materia tributaria, finalizzata a raccogliere le disposizioni vigenti, organizzate per settori omogenei, per poter essere poi raggruppate in un Codice unico, articolato in una parte generale – recante una disciplina unitaria degli istituti comuni del sistema fiscale – e una parte speciale, contenente la disciplina delle singole imposte³. Tale attività, infatti, vede impegnata l'Agenzia delle entrate con un **ruolo di supporto** all'Autorità di Governo⁴, concretizzatasi anche con la costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare – composto da funzionari e dirigenti

² Abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107.

³ Ad oggi, sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale il Testo unico dei tributi erariali minori (approvato con il decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173), il Testo unico delle sanzioni tributarie, amministrative e penali (approvato con il decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 174) e il Testo unico della giustizia tributaria (approvato con il decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175).

⁴ In particolare, le proposte di testi unici, di carattere strettamente compilativo, sono state elaborate dall'Agenzia delle entrate su incarico ricevuto dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze.

dell'Agenzia delle entrate – chiamato ad analizzare il complessivo quadro normativo e a svolgere le attività propedeutiche alla definizione di una proposta di revisione e sistematizzazione normativa organica per ciascun ambito di riferimento.

3. Articolo 19, commi da 5 a 9 (*“Riversamento spontaneo dei crediti d'imposta per ricerca e sviluppo”*)

Il **comma 5 dell'articolo 19** del *Decreto PA* dispone la riapertura dei termini per avvalersi della **procedura** disciplinata dall'articolo 5, commi da 7 a 12, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146⁵, per il **riversamento spontaneo**, senza applicazione di interessi e sanzioni, dei **crediti d'imposta** per investimenti in **attività di ricerca e sviluppo**⁶.

In linea generale, si osserva che tale procedura è rivolta ai soggetti che, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al **31 dicembre 2014** e fino al periodo d'imposta in corso al **31 dicembre 2019**, abbiano svolto, sostenendone le relative spese, attività in tutto o in parte non qualificabili come attività di ricerca e sviluppo nell'accezione rilevante ai fini del credito d'imposta, utilizzando indebitamente in compensazione i relativi crediti d'imposta⁷. Per espressa previsione di legge⁸, sono comunque esclusi dal riversamento gli indebiti utilizzi dei crediti frutto di condotte fraudolente, di fattispecie oggettivamente o soggettivamente simulate, di false rappresentazioni della realtà basate sull'utilizzo di documenti falsi o di fatture che documentano operazioni inesistenti, nonché nelle ipotesi di assenza della documentazione idonea a dimostrare il sostenimento delle spese agevolate.

⁵ Convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

⁶ Si tratta, nello specifico, dei crediti previsti dall'articolo 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9.

⁷ Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 146 del 2021, la procedura è destinata anche ai soggetti che, in relazione al periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016, hanno applicato il comma 1-bis dell'articolo 3 del citato decreto-legge n. 145 del 2013, in maniera non conforme a quanto dettato dalla disposizione d'interpretazione autentica recata dall'articolo 1, comma 72, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e a coloro che abbiano commesso errori nella quantificazione o nell'individuazione delle spese ammissibili in violazione dei principi di pertinenza e congruità nonché nella determinazione della media storica di riferimento.

⁸ Si veda, sul punto, l'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 146 del 2021.

Per l'accesso alla procedura di riversamento è previsto l'invio di **un'apposita richiesta**⁹ all'Agenzia delle entrate nella quale devono essere indicati il periodo (o i periodi) d'imposta di maturazione del credito oggetto della richiesta stessa, gli importi oggetto di riversamento e tutti gli altri dati ed elementi richiesti in relazione alle attività e alle spese ammissibili. Detta richiesta, a mente dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 146 del 2021¹⁰, doveva essere presentata entro il **31 ottobre 2024**.

A tal riguardo, l'**articolo 19, comma 5**, del *Decreto PA riapre il termine di presentazione* della richiesta di riversamento, fissandolo al **3 giugno 2025** e, conseguentemente, **amplia il termine** per il **versamento**, in un'unica soluzione ovvero in tre rate annuali di pari importo, delle somme dovute. In particolare, per effetto della disposizione in argomento, il versamento dell'unica o prima rata può avvenire anch'esso entro il **3 giugno 2025**, in luogo del 16 dicembre 2024¹¹ mentre restano, di fatto, confermate, rispettivamente al 16 dicembre 2025 e al 16 dicembre 2026, le scadenze della seconda e della terza rata.

Sempre il **comma 5** prevede poi che, in caso di opzione per il **pagamento rateale**, gli **interessi** dovuti al **tasso legale**¹² sulla seconda e sulla terza rata sono calcolati con decorrenza dal **4 giugno 2025**, in luogo della precedente data del 17 dicembre 2024.

Con una clausola di chiusura, collocata alle fine del comma 5 dell'articolo 19, vengono fatte salve le ulteriori disposizioni della disciplina del riversamento di cui all'articolo 5, commi da 7 a 12, del decreto-legge n. 146 del 2021.

Il **comma 6 dell'articolo 19** stabilisce che, nei casi in cui alla data di presentazione della richiesta di riversamento l'eventuale **atto di recupero** o altro **provvedimento impositivo** relativo ai crediti oggetto dell'istanza medesima sia divenuto definitivo, il riversamento debba essere effettuato per l'**intero importo** del credito utilizzato senza possibilità, dunque, di pagamento rateale.

⁹ Il modello di presentazione di tale richiesta è stato approvato con il provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 1° giugno 2022, oggetto di successivi aggiornamenti in conseguenza dei mutamenti del quadro normativo di riferimento.

¹⁰ Come modificato, da ultimo, dal decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67.

¹¹ Termine previsto dall'articolo 5, comma 10, del decreto-legge n. 146 del 2021.

¹² Come disposto dall'articolo 5, comma 11, del decreto-legge n. 146 del 2021.

Il **comma 7 dell'articolo 19** apporta alcune modifiche alla disciplina del riversamento di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 146 del 2021, novellando, in particolare, il **comma 12** di tale articolo.

Nello specifico, la **lettera a)** del comma 7 introduce nel citato comma 12 la previsione secondo la quale, qualora il riversamento abbia ad oggetto crediti riferiti ad **atti di recupero o provvedimenti impositivi** per i quali alla data di presentazione dell'istanza di riversamento sia **pendente un contenzioso**, l'adesione alla procedura è subordinata alla **rinuncia al contenzioso** stesso, entro il termine del **3 giugno 2025**, con compensazione delle spese di giudizio tra le parti; laddove, invece, sempre alla data del 3 giugno 2025, il **termine di presentazione del ricorso** avverso gli atti di recupero o i provvedimenti impositivi sia **ancora pendente**, la dichiarazione di adesione equivale a rinuncia alla presentazione del ricorso medesimo.

La **lettera b)** del comma 7, invece, **proroga di due anni** (in luogo di un anno, come previsto in precedenza) il **termine di decadenza** per l'emissione degli atti di recupero, o di altro provvedimento impositivo, riferiti ai crediti d'imposta utilizzati negli anni 2016 e 2017.

Il **comma 8 dell'articolo 19**, per finalità di coordinamento con la riapertura dei termini del riversamento, reca una modifica dell'articolo 1, **comma 458**, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (**legge di bilancio 2025**), che ha previsto il riconoscimento di un **contributo in conto capitale** ai soggetti che hanno fruito del credito d'imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo e che hanno aderito alla procedura di riversamento¹³. Per effetto della modifica, il riconoscimento di detto contributo è subordinato alla richiesta di accesso alla procedura di riversamento spontaneo presentata entro il **nuovo termine del 3 giugno 2025**, in luogo del precedente termine del **31 ottobre 2024**.

Infine, il **comma 9 dell'articolo 19** reca disposizioni riguardanti la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dalla suddetta riapertura dei termini, quantificati in 5.773.589 di euro per l'anno 2025 e 2.886.795 di euro per l'anno 2026, per far fronte ai quali si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del **fondo speciale** di parte corrente

¹³ Ai sensi del successivo comma 459, le modalità di erogazione, la misura percentuale e la rateizzazione del contributo sono da stabilirsi con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma *Fondi di riserva e speciali* della missione *Fondi da ripartire* dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle imprese e del *made in Italy*.