



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'invadenza 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 sospensiva 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 SdI). 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.

È 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 regimere 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 reciproco 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 "unusual" 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 aggravi 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 rimosse 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 31 luglio, 30 settembre, 31 ottobre e 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, 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. 148/2017 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	
Anno 2015	31/12/2022
Anno 2014	31/12/2023
Anno 2013	31/12/2024
Anno 2012	31/12/2025
Anno 2011	31/12/2026
Anno 2010	31/12/2027
Anno 2009	31/12/2028
Anno 2008	31/12/2029
Anno 2007	31/12/2030
Anno 2006	31/12/2031
Anno 2005	31/12/2032
Anno 2004	31/12/2033
Anno 2003	31/12/2034
Anno 2002	31/12/2035
Anno 2001	31/12/2036
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%