



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Disegno di legge concernente "Istituzione dell'Agencia Sarda delle Entrate".

Relazione

L'esigenza dell'istituzione di un'Agencia sarda per le entrate è molto sentita in Sardegna, soprattutto a seguito della modifica dell'articolo 8 dello statuto che ha dato nuova rilevanza alla gestione delle entrate regionali e dei connessi rapporti con lo Stato e dell'articolo 10 che ha comportato maggiori margini di manovra della leva fiscale regionale.

Le esperienze di questi ultimi anni che hanno spesso visto la Regione in difficoltà nei rapporti con lo Stato e con le strutture statali preposte alla gestione dei tributi erariali e alla riscossione delle entrate regionali (in particolare Agencia delle Entrate e Equitalia) hanno rafforzato l'esigenza di creare una apposita struttura regionale fortemente specializzata nella materia, supportata da professionalità e strumenti informatici e normativi adeguati che, sulla base degli indirizzi della Regione e in stretto raccordo con essa, sia in grado di gestire in maniera efficace tutte le problematiche connesse alle entrate regionali.

Al fine di inquadrare gli obiettivi e le competenze da attribuire all'Agencia Sarda delle Entrate (ASE) è stata effettuata un'analisi delle proposte di legge e delle situazioni esistenti in altre regioni d'Italia, nonché delle proposte e delle esperienze che si sono susseguite in Sardegna. Questo studio ha messo in luce che le problematiche affrontate sono le stesse, anche se le soluzioni poste in essere (o ipotizzate) cambiano molto da una regione all'altra.

L'analisi ha portato all'individuazione e all'approfondimento delle seguenti attività:

1. gestione tributi regionali propri;
2. attivazione della leva fiscale e della politica regionale delle entrate;
3. riscossione tributi regionali derivati (irap, addizionale regionale irpef), compartecipati e devoluti;
4. gestione e coordinamento della riscossione coattiva e spontanea delle entrate del Sistema regione;
5. finanza locale;
6. costituzione di sistemi informativi di supporto alla gestione delle entrate e alla fiscalità regionale.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La simultanea acquisizione delle attività elencate in capo ad un'unica struttura fortemente specializzata consente la creazione di utili sinergie tra la gestione unificata degli adempimenti tributari di competenza regionale, il coordinamento della riscossione spontanea e coattiva delle entrate del Sistema regione e il supporto tecnico informatico agli enti locali per la gestione delle relative entrate. L'Agenzia diventa inoltre organo informativo/statistico per il supporto ai policy-maker nella governance delle entrate, attraverso sinergie tra la messa a sistema di banche dati tributarie e di quelle funzionali alla riscossione spontanea e coattiva del Sistema regione e in prospettiva degli Enti Locali.

L'articolo 1 individua l'Agenzia quale organo tecnico specialistico in materia di entrate a sostegno dell'amministrazione regionale, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e istituito presso l'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio.

L'articolo 2 attribuisce all'Agenzia la gestione accentrata dei tributi regionali propri, al fine di individuare un'unica struttura di riferimento cui attribuire gli adempimenti attualmente frammentati tra diversi soggetti regionali e non (ad esempio province per l'ecotassa, corpo forestale etc.). Tale attività presenta interessanti prospettive future alla luce della possibilità concessa dallo Statuto e dalle Sentenze della Corte Costituzionale nn. 102/2008 e 216/2010 di istituire tributi regionali e di prevedere nuove agevolazioni fiscali.

All'articolo 3 è previsto che l'ASE, nel rispetto della normativa vigente, stipuli convenzioni e protocolli con l'Agenzia delle entrate e con il Ministero competente per la riscossione delle entrate di spettanza regionale, anche al fine di garantire il perseguimento da parte degli uffici preposti delle specifiche esigenze regionali. La previsione normativa acquisisce maggiore valenza nella prospettiva di superare l'attuale sistema basato sulle devoluzioni dal bilancio dello Stato alla riscossione diretta delle quote tributarie spettanti alla regione. Nelle more di modifica del sistema di riscossione occorre sfruttare al meglio i rapporti con l'amministrazione finanziaria e creare sinergie tra le rispettive funzioni:

- convenzioni per la riscossione, per garantire controllo dei flussi di entrata;
- collaborazione per lotta all'evasione e altri obiettivi comuni;
- indirizzi per peculiari esigenze regionali (controlli multimpianto, assistenza su normativa regionale);
- Scambio dati utili per le rispettive finalità istituzionali.

L'articolo 4 attribuisce all'Agenzia il coordinamento della riscossione del Sistema Regione, con conseguente accentramento delle attività di recupero bonario (attualmente frammentate in capo a



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

diverse strutture regionali), e degli adempimenti funzionali e connessi alla riscossione coattiva. La norma prevede alternativamente la possibilità di una riscossione coattiva diretta, con ingiunzione di pagamento, o tramite il soggetto incaricato (anche a mezzo ruolo). L'obiettivo è quello di ottenere un maggiore controllo sulla riscossione, sui relativi flussi informativi e sulle condizioni applicate ai debitori, nel rispetto dei limiti imposti dalla normativa vigente. Ulteriore vantaggio è rappresentato dalle economie di scala realizzabili a livello di Sistema regione, anche tramite la creazione di software compatibili e l'accesso a banche dati comuni, stante l'importanza della disponibilità di adeguati strumenti informativi.

Nella stessa ottica sono delegate all'Agenzia anche le attività di monitoraggio del recupero dei crediti effettuato da soggetti terzi convenzionati con l'Amministrazione regionale per la gestione dei fondi di rotazione e assimilati.

L'articolo 5 prevede che l'Agenzia garantisca supporto tecnico e informatico agli enti locali per la gestione delle proprie entrate anche di natura tributaria. Tale previsione comporta la possibilità di sfruttare economie di scala nella gestione coordinata di alcune attività comuni alla regione e agli enti locali. In prospettiva le informazioni acquisite dall'ASE nell'ambito di tale attività potrebbero essere un valido supporto per lo studio di un nuovo sistema di trasferimento agli Enti Locali tramite l'approccio dei fabbisogni standard, che consentirebbe maggiore equità nei trasferimenti e incentiverebbe l'efficienza nell'erogazione dei servizi.

Il disposto di cui al comma 2 scaturisce dal nuovo contesto normativo di riferimento che delinea un mutato sistema di accertamento e riscossione spontanea e coattiva delle entrate dei comuni (art. 7, comma 2, lettere da gg-ter) a gg-septies), D.L. n. 70/2011 e successive modifiche e integrazioni), in base al quale la società Equitalia S.p.a. cesserà di effettuare ope legis le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. Dal momento di tale cessazione, i comuni dovranno effettuare direttamente o tramite società in house l'accertamento e la riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali oppure optare per l'affidamento del servizio a soggetti esterni nel rispetto delle norme in materia di evidenza pubblica.

Qualora i comuni decidano di affidare direttamente la riscossione ad un soggetto terzo, l'unica soluzione ammessa dalla legge è che si tratti di società in house a prevalente capitale pubblico locale (si veda a riguardo l'art. 52, comma 5, lett. b), numero 3), del D.Lgs. n. 446/1997) Il comune deve infatti poter esercitare il controllo analogo sulla società partecipata (cui il servizio è affidato tramite convenzione), la quale deve svolgere la propria attività solo nel territorio di riferimento dell'ente che la controlla. Tali disposizioni non consentono pertanto l'affidamento diretto della riscossione delle entrate degli enti locali ad un'agenzia regionale. Qualora invece gli enti locali



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

optino per l'affidamento con gara tramite la centrale regionale di committenza, l'ASE fornisce un fondamentale supporto tecnico e specialistico, nell'individuazione dei contenuti e dei requisiti da inserire nei bandi per l'individuazione dei soggetti cui affidare la riscossione, al fine di rendere le procedure uniformi e funzionali ad un corretto monitoraggio delle entrate locali. La gestione accentrata dei bandi garantisce inoltre una maggiore forza contrattuale ai comuni e la razionalizzazione dei costi delle gare.

Gli articoli 6 e 7 delineano il sistema informativo indispensabile per il corretto svolgimento delle attività assegnate all'Agenzia. La Regione ha accesso a una notevole quantità di dati economico/tributari che, se opportunamente utilizzati, possono fornire una ricca e importante base informativa di riferimento e di supporto per la governance delle entrate. È infatti sempre più vivo il bisogno di dare alle stesse un ruolo più centrale nell'ambito della programmazione, al fine di delineare e fornire a chi decide un quadro il più possibile completo e accurato dei margini di manovra e delle leve fiscali attivabili anche a livello regionale, in uno scenario di competizione fiscale, soprattutto alla luce delle effettive esigenze del territorio sardo nelle sue diverse configurazioni e caratteristiche economico/sociali.

Diventa pertanto imprescindibile avere gli strumenti per interpretare e monitorare la fenomenologia tributaria tramite una sorta di "mappatura fiscale" dei contribuenti regionali, per poter conoscere, prevedere, influenzare l'andamento della fiscalità regionale. In quest'ottica l'articolo 6 prevede che l'ASE crei un portale della fiscalità regionale che permetta di poter disporre di strumenti di sintesi quantitativa atti a interpretare e monitorare la fenomenologia tributaria, per fornire ai decisori le informazioni necessarie a poter stimare le conseguenze di qualunque politica fiscale regionale (nonché le conseguenze per la regione di nuove disposizioni statali in materia tributaria).

Nell'articolo 7 è evidenziata l'importanza, per il perseguimento degli obiettivi della presente legge, della messa a sistema di banche dati acquisite tramite accordi con soggetti terzi e di altre appositamente create dall'ASE. Con riferimento alle attività di cui all'articolo 4, si rende necessaria la creazione e la gestione di un archivio unico per il sistema regione dei debitori, anche al fine di gestire efficacemente eventuali partite da compensare, nonché black list quale quella dei fideiussori inadempienti. L'Agenzia cura l'informatizzazione delle funzioni ad essa attribuite anche tramite l'acquisizione o realizzazione di strumenti di interfaccia con sistemi informativi di soggetti terzi (Equitalia, Agenzia delle Entrate ecc.).

Nell'articolo 8, si riconosce l'importanza del Garante del contribuente quale strumento per ridurre il contenzioso e favorire i buoni rapporti tra il cittadino e l'Amministrazione finanziaria. Attualmente, la legge nazionale non prevede nessuna interazione tra il Garante e la Regione ma, tenuto conto che l'attività è svolta sul territorio regionale e con riferimento a rapporti talvolta molto problematici



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

anche per le dolorose ricadute sociali, si ritiene doveroso che l'Amministrazione regionale, tramite l'ASE, adotti ogni misura utile a promuovere la figura del Garante e ad acquisire informazioni circa l'attività dallo stesso svolta a livello regionale.

L'articolo 9 individua l'Agenzia come strumento operativo dell'Amministrazione regionale. Quest'ultima necessariamente mantiene le funzioni strategiche di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attività dell'ASE, che deve operare in stretto raccordo con la Direzione generale dei Servizi Finanziari. A tal fine, nello stesso articolo si prevede la trasmissione annuale alla RAS di una relazione delle attività svolte e di periodici flussi informativi, secondo le modalità stabilite con deliberazione della Giunta regionale.

Gli articoli 10, 11, 12 e 13 delineano i tempi di approvazione dello Statuto, individuano la struttura organizzativa e gli organi dell'Agenzia. Le modalità di acquisizione del direttore generale e della dotazione organica sono individuate contemperando le esigenze di professionalità che garantiscano l'operato dell'Agenzia e la necessaria razionalizzazione dei costi. In particolare la quantificazione in 20 unità del personale necessario tiene conto esclusivamente delle esigenze in fase di avvio delle attività, posticipando ad un momento successivo l'integrazione della dotazione organica funzionale alla piena entrata a regime dell'operatività della ASE.

L'articolo 14 individua la copertura finanziaria. L'istituenda struttura farà fronte alle spese derivanti dallo svolgimento delle attività con le proprie risorse disponibili. La dotazione finanziaria dell'Agenzia è stabilita in fase di avvio in euro 2,7 mln e per gli anni successivi in euro 2 mln, attraverso corrispondente riduzione degli stanziamenti previsti nel bilancio regionale per gli anni 2015-2017 dei capitoli relativi al fondo speciale per i residui perenti (euro 2 mln nel 2016 e 1,3 negli anni successivi) e del capitolo SC01.0609 relativo ai costi per la stipula delle convenzioni (euro 700.000). Il maggior stanziamento del primo anno tiene conto delle esigenze di dotare l'ASE di strumenti e attrezzature informatiche adeguate allo svolgimento delle funzioni istituzionali. Per gli anni successivi al primo sono state quantificate esclusivamente le spese relative al personale e agli organi nonché gli oneri derivanti dalla convenzione attualmente in essere con l'Agenzia delle Entrate.