

Senato della Repubblica

6^a Commissione Finanze e Tesoro

Audizione dell'Amministratore Delegato di Equitalia SpA
Avv. Ernesto Maria Ruffini

Roma, 9 febbraio 2016



Illustre Presidente,

Illustri Senatrici e Senatori,

desidero, innanzitutto, ringraziare la Commissione Finanze e Tesoro del Senato per questo invito che mi offre l'occasione per esporre alcune considerazioni in ordine all'attuale assetto del servizio nazionale della riscossione.

Nel corso della mia esposizione mi soffermerò brevemente su come si è modificato il sistema della riscossione nazionale, in particolare negli ultimi tempi, per concentrarmi poi sul problema del recupero dei crediti, che rappresenta un'importante chiave di lettura dello stato complessivo non solo della riscossione, ma di tutto il sistema tributario e delle entrate pubbliche.

1. La recente evoluzione della riscossione in Italia

Fino al 2006 la riscossione era affidata in concessione a società private, in prevalenza banche, che operavano in diversi ambiti territoriali. Con il Decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla Legge 2 dicembre 2005, n. 248, la riscossione è stata ricondotta in mano pubblica. A tal fine è stata costituita Riscossione SPA, ora Equitalia SpA, alla quale – in data 1° ottobre 2006 – è stato affidato il servizio pubblico della riscossione in tutto il territorio nazionale, a eccezione della Sicilia.

Il precedente assetto del sistema di riscossione era connotato da una notevole frammentazione per la presenza dei diversi concessionari privati. Equitalia per realizzare un'omogenea ed efficace organizzazione strutturale sul tutto il territorio nazionale, ha dovuto avviare un complesso processo di riorganizzazione, che ha portato, negli anni, a incorporare le iniziali 39 aziende acquisite dai concessionari privati in 3 società Agenti della riscossione: Equitalia Nord, Equitalia Centro ed Equitalia Sud, coordinate dalla capogruppo Equitalia SpA. Dal prossimo 1° luglio 2016, i 3 Agenti della riscossione confluiranno in un'unica società operativa, sempre sottoposta alla direzione e al coordinamento della *holding*.

Questi sono i principali obiettivi perseguiti nel processo di riorganizzazione:

- migliorare il servizio della riscossione rendendone omogenei e più efficaci i sistemi e le procedure;
- ridurre i costi di gestione delle società attraverso l'accentramento nella capogruppo di servizi condivisi (servizi amministrativi, acquisti di beni e servizi, amministrazione del

personale, organizzazione, etc..).

Oggi, a un passo dal completamento di questo processo, possiamo effettivamente affermare che lo stesso ha consentito una significativa riduzione dei costi e una gestione uniforme e più efficace dell'attività di recupero sull'intero territorio nazionale.

La migliore integrazione dell'intera filiera operativa è stata perseguita anche attraverso l'incorporazione in Equitalia SpA della società Equitalia Servizi, che forniva il supporto e le procedure per la formazione dei ruoli¹.

Particolarmente importante e complessa è stata l'unificazione dei sistemi informativi del Gruppo, vista la varietà e disomogeneità delle soluzioni e delle tecnologie in uso presso le società concessionarie private. L'introduzione del sistema unico della riscossione ha permesso di avere un'unica soluzione applicativa, con una sensibile riduzione dei costi di esercizio e un miglioramento dei processi di riscossione; tale miglioramento si è tradotto in un significativo incremento degli incassi e in un potenziamento dell'efficacia deterrente dell'azione di recupero.

Dal 1° ottobre 2006 ad oggi le riscossioni sono sensibilmente aumentate: nel periodo 2000-2005 le società concessionarie private avevano incassato in media ogni anno circa 2,9 miliardi di euro; con Equitalia la media è salita a 7,7 miliardi di euro. E tutto ciò, nonostante il contesto di congiuntura economica e le conseguenti iniziative normative, che hanno introdotto quelle misure necessarie per dare respiro ai contribuenti, limitando gli strumenti a disposizione di Equitalia.

Tra queste misure, ad esempio:

- la possibilità di iscrivere l'ipoteca legale solo nel caso di crediti pari almeno a 20 mila euro e comunque dopo la notifica di una comunicazione preventiva;
- l'impignorabilità dell'unico immobile di proprietà del debitore in cui lo stesso risiede; l'impignorabilità assoluta dei beni immobili per debiti inferiori a 120.000 euro;
- la limitazione alla pignorabilità dei beni strumentali;
- la limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari e indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego².

Una seconda serie di interventi, volti ad aiutare i contribuenti in difficoltà economica,

¹ I ruoli (o "titolo esecutivo collettivo") sono gli elenchi dei debitori con l'indicazione dei rispettivi debiti, inclusi interessi e sanzioni; resi esecutivi dall'ente creditore, essi costituiscono il titolo che legittima l'esattore a riscuotere le somme riportate, consentendogli di agire sui beni del debitore.

² 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.

riguardano le misure in materia di rateizzazione del debito iscritto a ruolo. I recenti interventi normativi (cfr. art.11-*bis* del DI 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89; articolo 10, comma 12-*quinquies* del DI 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11; artt.10 e 15 del Dlgs 24 settembre 2015, n.159) hanno introdotto la possibilità per il contribuente:

- di ripartire il pagamento in 72 rate, se il debito complessivo non supera 50.000 euro;
- di fruire nuovamente, per ben due volte, di tale beneficio, anche a soggetti decaduti da precedenti piani di dilazione³.

La rilevanza del fenomeno rateizzazione è testimoniata dal fatto che, a partire dal 2008 – anno in cui è stata trasferita agli Agenti della riscossione la competenza in materia – fino al 31 dicembre 2015, Equitalia ha gestito circa 5,6 milioni di istanze di rateizzazione, per un valore di oltre 107 miliardi di euro. Nel corso del 2015 sono state presentate complessivamente 1.216.784 istanze di dilazione, per un totale di 22,7 miliardi di euro; al momento, ne sono state accolte 1.179.308 e respinte solo 28.189 per mancanza dei requisiti di legge (cfr. tabella 1). Nel 2015 gli incassi da rateazione hanno rappresentato circa il 50% del totale degli incassi, un dato sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente.

In ogni caso, altre iniziative, potrebbero trovare ingresso con i decreti correttivi previsti dall'articolo 1, comma 8, della Legge 11 marzo 2014, n. 23 «*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*».

Un ulteriore aspetto rilevante nella recente evoluzione della riscossione è costituito dall'importo degli oneri di riscossione, che hanno sostituito il vecchio aggio. La misura di tali oneri, sempre per effetto del Dlgs n. 159/2015, è stata ridotta di ben 2 punti percentuali, passando:

- dall'8 al 6% delle somme riscosse, se il pagamento avviene dopo il 60° giorno dalla notifica della cartella di pagamento;
- se il pagamento della cartella avviene entro 60 giorni, essi sono posti a carico del debitore in misura del 3% e il restante 3% a carico dell'ente impositore; se il pagamento, invece, avviene dopo 60 giorni il 6% è totalmente a carico del

³ Art. 11-bis del DI n. 66/2014, che permette ai soggetti decaduti entro il 31 dicembre 2014 di chiedere la concessione di un nuovo piano di rateazione, fino a un massimo di 72 rate mensili, presentando una semplice istanza entro il 31 luglio 2015; art. 15 Dlgs n. 159/2015, che prevede la possibilità di riprendere la rateazione ai soggetti decaduti nei 24 mesi antecedenti al 22 ottobre 2015.

contribuente (cfr. [tabella 2](#)).

Tali oneri sono necessari per assicurare la copertura dei costi del servizio nazionale della riscossione. L'unica alternativa, sarebbe solo l'indebitamento o la messa a carico del bilancio dello Stato, come avviene nei paesi in cui il servizio viene svolto da uffici ministeriali.

La questione dei costi sostenuti da Equitalia per gestire il servizio di riscossione e della relativa copertura è stata oggetto, peraltro, di puntuale disamina nella precedente audizione tenutasi presso codesta Commissione lo scorso 16 luglio 2015, ai cui contenuti rinvio.

2. La situazione dei crediti non riscossi

I numerosi interventi legislativi effettuati e l'attività svolta dal gruppo Equitalia in questi anni non sono però riusciti a risolvere il problema dei crediti non riscossi, determinando il formarsi delle cosiddette quote inesigibili. Esse rappresentano la "patologia estrema" della riscossione mediante ruolo e su di esse vorrei incentrare la parte principale del mio intervento, esponendo la situazione, analizzando le cause, illustrando i meccanismi che regolano gli stessi e richiamando soluzioni tentate e possibili.

2.1 La situazione attuale

Ogni iniziativa da intraprendere per migliorare la riscossione non può prescindere dall'analisi dei dati aggiornati disponibili, afferenti ai carichi affidati dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015 (il "magazzino" di Equitalia), dati che sottopongo alla Vostra attenzione.

Il carico totale lordo affidato a Equitalia nel periodo considerato ammonta a 1.058 miliardi di euro (cfr. [tabella 3](#)). Di questi il 20,5% è stato annullato dagli stessi enti creditori, in quanto ritenuto indebito (cioè non dovuto dai contribuenti) a seguito di provvedimenti di autotutela da parte dei suddetti enti creditori o di decisioni dell'autorità giudiziaria: *tamquam non essent*. Dei restanti 841 miliardi di euro, oltre un terzo sono difficilmente recuperabili: 138 miliardi di euro sono dovuti da soggetti falliti, 78 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate, 92 miliardi di euro da nullatenenti (almeno in base ai dati dell'Anagrafe tributaria); per altri 28 miliardi di euro la riscossione è sospesa, sempre per forme di autotutela o sentenze. Residuano 506 miliardi di euro, di cui oltre il 60% (314 miliardi) corrispondono a posizioni per cui si sono tentate invano azioni esecutive. Al netto di altri 25 miliardi di rate per riscossioni dilazionate e di 81 miliardi di riscosso, il "magazzino" residuo

si riduce a 85 miliardi di euro, di cui 34 miliardi sono non lavorabili per norme a favore dei contribuenti, quali i già citati interventi sul valore minimo per l'iscrizione ipotecaria, sull'impignorabilità della prima casa, sui beni strumentali, ecc. Le posizioni effettivamente lavorabili si riducono quindi a 51 miliardi di euro, il 5 per cento del carico totale lordo iniziale. È bene precisare, in ogni caso, che le somme iscritte a ruolo sono soggette a continue variazioni, sia con riguardo all'entità e alla natura del credito di volta in volta affidato in riscossione, sia con riguardo al numero e alla tipologia dei debitori interessati.

2.2 Le cause del fenomeno

Dai dati appena esposti si può constatare che una parte consistente del carico affidato risulta di fatto apparente per svariate ragioni.

- In primo luogo vi è la qualità delle iscrizioni a ruolo, conseguenti a pretese in alcuni casi poco solide o non adeguatamente motivate; ne conseguono contenziosi che danno luogo a sospensioni e, in caso di soccombenza degli enti creditori, a sgravi per indebitato. Tale fenomeno potrebbe essere contenuto se al momento della consegna del ruolo l'Agente della riscossione potesse verificare gli estremi della notifica degli atti presupposti alla riscossione, l'esistenza di precedenti atti interruttivi della prescrizione.
- Vi è poi la sproporzione tra l'entità della pretesa iscritta a ruolo e le risorse aggredibili dall'Agente della riscossione, che può derivare dalla mancanza di beni mobili ed immobili pignorabili al debitore o dall'assenza di reddito dello stesso.
- Vi è inoltre la particolare difficoltà di riscuotere nei casi:
 - di cancellazione delle imprese dal registro, con la forte riduzione della possibilità di riscuotere a causa delle limitazioni di responsabilità previste dalla legge per i liquidatori ed i soci;
 - di decesso del debitore iscritto a ruolo, che determina automaticamente la perdita delle sanzioni (per legge non addebitabili agli eredi) e rende comunque oltremodo difficoltoso il recupero del residuo credito.

Particolarmente rilevante è stato poi l'aumento delle procedure concorsuali in conseguenza della crisi economica degli ultimi anni; l'amministrazione finanziaria spesso rimane insoddisfatta dopo la ripartizione dell'attivo in favore degli altri creditori che la precedono

nell'ordine di pagamento⁴. Inoltre, costituiscono elementi di criticità anche due ulteriori fattori:

- l'intervallo temporale – peraltro ridottosi negli ultimi anni – che corre tra la fase dell'accertamento del debito, di competenza dell'ente creditore, e la fase della riscossione, di competenza del gruppo Equitalia;
- la difficoltà – quando non l'impossibilità – di acquisire informazioni complete e puntuali su redditi e patrimoni dei debitori iscritti a ruolo, ai fini dello svolgimento delle azioni cautelari ed esecutive.

Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante. Non tutte le basi dati, infatti, sono accessibili a Equitalia, che, comunque, è tenuta ad accedere alle informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria sulla base della relativa disciplina⁵. Estremamente utile ai fini della riscossione sarebbe la disponibilità di dati e informazioni aggiornate, relative ai rapporti di lavoro dipendente e pensionistici, essenziali per l'attivazione mirata dell'espropriazione presso terzi. Agli stessi fini, è fondamentale l'accesso all'Archivio dei rapporti finanziari: esso consente di massimizzare l'efficacia dell'azione di riscossione, eliminando attività improduttive, e permette di ottenere informazioni precise in ordine alla consistenza dei rapporti che i debitori intrattengono con gli operatori finanziari. Per migliorare tale accesso è in corso un proficuo confronto con l'Agenzia delle entrate al fine di verificare la qualità, quantità e, soprattutto, la tempestività dei dati e la possibilità, *in primis* normativa, di rendere tali dati completamente accessibili all'Agente della riscossione, tenendo ovviamente conto delle prescrizioni del Garante della *privacy*.

2.3 Il complesso meccanismo dell'inesigibilità

La quota inesigibile è la parte del singolo credito (per capitale, sanzioni ed interessi, tutti insieme denominati "partita") iscritto a ruolo in capo a ciascun soggetto debitore e che, nonostante l'attivazione delle procedure cautelari ed esecutive previste dalla legge, non è stato possibile incassare. Si tratta di somme che in base ad un elementare buon senso dovrebbero essere cancellate; ma la procedura di cancellazione è tutt'altro che semplice.

L'Agente della riscossione deve infatti chiedere all'ente creditore il "disarcico" delle "partite"

⁴ I crediti per spese di giustizia, i crediti retributivi, previdenziali, contributivi, nonché quelli per materiali e lavori agricoli risultano generalmente preferiti alle ragioni di credito dell'Amministrazione finanziaria. Le stesse sono purtroppo posposte anche ai crediti derivanti da contratti o da obbligazioni non adempiute, nonché ai crediti nascenti da responsabilità civile o penale.

⁵ Art. 19 Dlgs. 13 aprile 1999, n. 112.

non riscosse mediante una “comunicazione di inesigibilità”, con cui dimostra che l’attività di recupero è stata comunque svolta nel rispetto della legge (art. 19, Dlgs n. 112/1999). Con il discarico l’ente creditore riconosce la correttezza delle procedure effettuate dall’Agente della riscossione per recuperare il credito e lo esonera dall’obbligo del relativo riversamento in misura integrale; nel caso in cui l’ente creditore contesti l’operato dell’Agente della riscossione, la controversia può essere definita in via agevolata con il pagamento, da parte dell’Agente, di un ottavo dell’importo iscritto a ruolo, maggiorato degli interessi legali. Solo una volta concesso il discarico, l’Agente della riscossione può “restituire” i crediti agli enti impositori, che procedono alla cancellazione degli stessi dai propri bilanci.

La normativa vigente dal 1999 prevede, in via ordinaria, che l’Agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo⁶. Tuttavia, l’esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre, con norme emanate a più riprese, il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori (cfr. tabella 4). La soluzione è stata così rinviata di anno in anno, con il risultato di aggravare il problema facendo lievitare la massa di quote inesigibili. Esse sono per circa un terzo riconducibili alle società concessionarie private, che fino al 2006, come detto, hanno gestito il servizio nazionale della riscossione (cfr. tabella 5).

Le proroghe hanno avuto un altro effetto perverso, giacché hanno imposto al gruppo Equitalia la notifica di un ingente volume di avvisi di intimazione, allo scopo di interrompere la prescrizione di tali crediti e di non pregiudicare, ove possibile, il potere dell’ente creditore di segnalare nuovi beni da sottoporre a esecuzione⁷. Tale effetto è stato in parte mitigato dalla contestuale possibilità per Equitalia di effettuare la puntuale ricognizione dei crediti, nel momento in cui i dati ad essi relativi migravano dai vari sistemi informativi al sistema unico della riscossione.

Da ultimo, la Legge di stabilità 2015 è nuovamente intervenuta in materia, ridefinendo i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati agli Agenti della riscossione dall’1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2014. Lo scopo è duplice:

➤ evitare le difficoltà che avrebbero potuto determinarsi nello svolgimento delle

⁶ Se, allo scadere del triennio, dovessero esserci procedure cautelari o esecutive in corso, l’agente della riscossione deve comunque a presentare la comunicazione di inesigibilità, che ha semplice valore informativo; in caso di mancato buon fine della procedura, l’agente integrerà la comunicazione con le informazioni relative all’attività svolta.

⁷ L’ente creditore può comunicare, in ogni momento, l’esistenza di nuovi beni aggredibili, ovvero invitare l’Agente della riscossione a porre in essere specifiche azioni cautelari, esecutive o conservative, che l’Agente della riscossione ha l’obbligo effettuare per evitare responsabilità amministrative e contabili.

procedure di controllo; la massa di comunicazioni di inesigibilità accumulate nel tempo, infatti, imporrebbero agli uffici degli enti impositori (Agenzia delle entrate; Agenzia delle dogane; INPS, Comuni; Province; Regioni; Enti pubblici vari, etc.) di abbandonare ogni attività ordinaria per dedicarsi all'esame delle partite inesigibili;

- ripartire nel corso di più annualità l'onere derivante dai rimborsi delle spese per le procedure cautelari ed esecutive effettuate dagli Agenti della riscossione.

In particolare, è stato introdotto, per gli arretrati un particolare calendario, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 debbano essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avverranno nel 2031 (cfr. tabella 6). L'obiettivo è permettere agli Agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle partite più recenti, trascurando quelle più risalenti e per le quali si sono, oggettivamente, già ridotte le possibilità di incassare il credito.

Resta, invece, confermato il normale termine triennale per la presentazione delle comunicazioni relative a quote contenute nei ruoli consegnati dal 2014 (compreso) in poi: quelli del 2014 nel 2017, quelli del 2015 nel 2018 e così via.

La Legge di stabilità 2015 ha anche modificato la disciplina che regola la presentazione ed il controllo delle comunicazioni di inesigibilità. Segnalo, in particolare le novità relative alla:

- perdita del diritto al discarico, prevista ora solo nel caso in cui sia stata concretamente e definitivamente compromessa la possibilità di recuperare, in qualunque modo, il credito;
- riduzione dei tempi per il discarico automatico;
- rimodulazione dei tempi riservati alla fase del contraddittorio con l'ente creditore nel corso del quale, a seguito delle contestazioni ricevute, l'Agente della riscossione produce osservazioni volte ad illustrare le ragioni del proprio operato e la correttezza delle azioni poste in essere;
- obbligo, per l'ente creditore, di formalizzare l'eventuale diniego del discarico entro precisi termini stabiliti a pena di decadenza e di motivare analiticamente il relativo provvedimento;
- fissazione di una ragionevole soglia di controllo (di norma in misura non superiore al 5%) da parte dell'ente creditore, che tenga adeguatamente conto del numero delle

- posizioni mediamente interessate dall'attività di verifica;
- semplificazione dei meccanismi di definizione agevolata della controversia derivante da un diniego di scarico da parte dell'ente creditore;
 - esclusione della facoltà di ricorrere alla definizione agevolata in presenza di entrate di natura comunitaria;
 - possibilità, per l'ente creditore, di riaffidare in riscossione, all'Agente territorialmente competente, le quote già disкарicate e non ancora prescritte ove, in occasione del normale esercizio dell'attiva istituzionale, l'ente interessato riscontri l'esistenza di significativi elementi reddituali o patrimoniali in capo al debitore, con l'onere di comunicare all'Agente affidatario i beni da aggredire, ovvero la tipologia di azione da effettuare.

2.4 Le ricadute, i rimedi tentati e quelli possibili

L'elevato numero dei crediti vantati degli impositori ed affidati in riscossione ad Equitalia, i relativi importi⁸ e la sequenza delle azioni da porre in essere per recuperare le somme o ottenerne il scarico, hanno significative ricadute sull'operatività degli Agenti della riscossione, in tutte le fasi della loro vita, compresa quella dell'inesigibilità.

Agli Agenti della riscossione vengono, infatti, consegnati ingenti carichi distinti per singola partita; l'esazione della singola partita comporta, in mancanza di pagamento, la necessità e l'obbligo di effettuare più tentativi di recupero coattivo (su tutti i beni la cui esistenza risulti dall'Anagrafe tributaria) nel termine triennale di cui si è detto. Alla lavorazione delle partite affidate nell'anno si aggiunge così l'eventuale ri-lavorazione di quelle consegnate nel biennio precedente, con una rilevante stratificazione di volumi da trattare più volte e con più azioni.

Sono interessati da ricadute anche gli enti creditori, che devono sottoporre a controllo le procedure effettuate dall'Agente della riscossione tutte le volte che viene presentata la comunicazione di inesigibilità e, nel frattempo, procedere ogni anno alla determinazione dei residui attivi (somme accertate e non ancora riscalte), ai fini della corretta redazione dei rispettivi bilanci.

Non è un caso, che il Legislatore sia intervenuto più volte con provvedimenti di definizione

⁸ Tali posizioni hanno subito un rilevante incremento a partire dal 1988. Infatti, prima dell'entrata in vigore del DPR 288 gennaio 1988, n. 43, venivano riscalte coattivamente a mezzo ruolo solo talune entrate. Con il citato DPR n. 43/1988 il "ruolo" venne esteso a tutti i tributi erariali e alle altre entrate dello Stato e degli enti territoriali. A seguito del Dlgs 26 febbraio 1999, n. 46, vengono riscalte a mezzo ruolo anche le entrate degli enti pubblici previdenziali.

delle domande di rimborso e di discarico (ora comunicazioni di inesigibilità) delle somme iscritte a ruolo, prescindendo da forme di controllo analitico delle attività poste in essere⁹.

Per consentire una gestione ordinata del problema, la Legge di stabilità 2013 ha istituito il “Comitato di indirizzo e verifica dell’attività di riscossione mediante ruolo”, incaricato, con riguardo alle somme affidate a decorrere dal 1° gennaio 2015, di elaborare annualmente criteri di individuazione delle categorie dei crediti oggetto di recupero coattivo e linee guida per lo svolgimento mirato e selettivo dell’azione di riscossione, *“che tenga conto della capacità operativa degli agenti della riscossione e dell’economicità della stessa azione, nonché criteri di controllo dell’attività svolta sulla base delle indicazioni impartite”*. La Legge di stabilità 2014 ha aggiunto, quale ulteriore criterio da determinare annualmente, l’*“individuazione mirata e selettiva, nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia, delle posizioni da sottoporre a controllo puntuale, tenuto conto della capacità operativa delle strutture a tal fine deputate”*.

È stato altresì previsto che la Ragioneria generale dello Stato possa proporre al Comitato gli interventi necessari a potenziare l’attività di riscossione e che gli Agenti forniscano al MEF la valutazione del grado di esigibilità dei crediti. Tale valutazione, in particolare, dovrebbe essere effettuata, *“singolarmente per i crediti di importo superiore a 500.000 euro e, in forma aggregata, tenuto conto dell’andamento delle riscossioni degli anni precedenti, per i crediti di importo inferiore”*, e potrebbe costituire un concreto supporto per operare nei bilanci degli enti creditori la corretta svalutazione dei residui attivi.

Tali criteri dovranno essere approvati con apposito decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, previo parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti ed operare per l’anno successivo a quello di approvazione.

La richiamata previsione, coerente con l’avvenuto passaggio in capo all’Agenzia delle entrate della titolarità della funzione di riscossione (esercitata per il tramite di Equitalia e delle società dalla medesima partecipate) e con il progressivo consolidamento dell’attuale assetto pubblico del gruppo Equitalia, dovrebbe consentire una maggiore efficienza dell’attività, agevolandone una pianificazione reale e puntuale, per la prima volta ancorata anche all’effettiva capacità operativa delle strutture e fondata espressamente sul principio di economicità.

⁹ Legge 20 febbraio 1958, n. 104/1958; Legge 28 febbraio 1980, n. 46; articolo 17 della Legge 30 dicembre 1991, n. 413; articolo 36, commi 10 bis e 10-ter del Dlgs 26 febbraio 1999, n. 46; articoli 60 e 61 del Dlgs 13 aprile 1999, n. 112; articolo 79 della legge 22 novembre 2000, n. 342; articolo 1, commi 527, 528, 529 e 529-bis della Legge 24 dicembre 2012, n. 228

Nell'attesa di una completa attuazione dei meccanismi di indirizzo e controllo, per i carichi pregressi, che non rientrano nel perimetro applicativo delle disposizioni che disciplinano l'attività del Comitato, e sempre in funzione dell'esigenza di permettere agli enti creditori di operare la necessaria svalutazione dei residui attivi, una possibile soluzione potrebbe giungere da una diversa interpretazione delle norme esistenti. In particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di concordare almeno con i principali enti creditori (Agenzia delle entrate ed INPS, peraltro soci di Equitalia), nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa delle strutture coinvolte, la possibilità di presentare le comunicazioni di inesigibilità delle quote di importo rilevante – per le quali l'inesigibilità sia già stata definitivamente accertata – secondo una progressione diversa da quella attualmente prevista dalla norma. Esse dovrebbero essere possibilmente raggruppate, sullo stesso ente, per codice fiscale, a prescindere dalla singola annualità di riferimento, in modo da consentire anche la riduzione dell'entità delle posizioni da controllare (cfr. tabella 7) ed evitare che, per lo stesso codice fiscale, il controllo debba essere ripetuto tante volte quante sono le singole partite di debito ad esso riferite nei diversi anni.

In ogni caso, Equitalia si sta già organizzando per presentare nei termini previsti le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati negli anni passati per i soggetti nullatenenti e per quelli nei confronti dei quali sono state già tentate inutilmente azioni cautelari o esecutive; ciò sia nel caso che la scadenza resti quella pluriennale individuata dall'articolo 1, comma 684, della Legge 23 dicembre 2014, n.190, sia nell'ipotesi che si riescano ad attivare gli accordi ipotizzati con i maggiori enti creditori. A tal fine abbiamo già avviato un esame dello stato delle procedure, partendo dalle quote di importo rilevante, individuando le quote già esaminate per le quali le possibili azioni cautelari ed esecutive intraprese non hanno sortito alcun effetto.

3. Conclusioni

Un corretto e fondato giudizio sull'attività di riscossione richiede uno sguardo ampio su tutta la procedura di prelievo delle entrate pubbliche. Il buon esito di tale procedura è infatti il risultato di una vera e propria filiera produttiva, articolata in più fasi ben distinte fra loro.

Importante è, in primo luogo, la qualità delle norme e delle disposizioni di prassi, giacché ordine e chiarezza delle stesse agevolano l'adempimento degli obblighi dei cittadini e dei

compiti degli uffici. La fase successiva è l'adempimento spontaneo da parte dei cittadini: dichiarazioni, meccanismi di versamento e, in campo tributario, sistemi di sostituzione, sostenuti da adeguate procedure informatiche, permettono incassi certi, tempestivi ed economici. Se l'adempimento spontaneo è parziale o assente, è essenziale che gli uffici svolgano accertamenti rapidi e ben fondati, in diritto e in fatto, che le procedure burocratiche siano snelle e celeri e favoriscano il rientro dei cittadini nei confini della legalità. Il contenzioso che può derivare dalle precedenti fasi deve essere svolto in tempi e con costi contenuti da parte di soggetti la cui competenza permetta un'adeguata difesa delle ragioni degli enti creditori. Solo dopo queste quattro fasi subentra l'ultima, quella oggetto della presente audizione: la riscossione coattiva. Essa è non solo l'ultima, ma la più eventuale di tutte, al punto che un perfetto e immacolato funzionamento di quelle precedenti la ridurrebbe ai minimi termini.

Laddove tale perfetto funzionamento deve però, realisticamente, ascriversi al novero delle mere e immaginifiche ipotesi, occorre evitare che le imperfezioni (in parte inevitabili) distribuite in tutte le diverse fasi della filiera produttiva trovino l'unico momento di misurazione nella fase della riscossione coattiva, come invece, in buona parte, avviene oggi. Ciò non solo e non tanto per un riparto delle responsabilità – opportuno, ma sempre a rischio di trasformarsi nel classico e inutile scaricabarile – ma piuttosto per consentire di individuare i punti di debolezza della filiera stessa e intervenire esattamente in tali punti. L'alternativa è procedere come oggi, aspettando che gli inadempimenti, via via prodottisi lungo tutta la filiera, si palesino solo al termine di essi, nella forma di quei crediti inesigibili, sulla cui varia composizione e differente origine non a caso ho voluto soffermarmi.

Se quindi dovessi ricapitolare tutta questa mia esposizione in una sola frase, essa sarebbe questa: osservate pure la riscossione attentamente, svisceratela fin dove credete opportuno, ma ricordate che tutti i malanni che essa esibisce sono in realtà, in buona parte, la mera manifestazione di quelli di tutta la macchina delle entrate pubbliche.

La riscossione non si sottrae ai propri compiti, non nasconde le proprie pecche, non si esenta dallo sforzo di migliorarsi nei propri risultati e nei propri comportamenti. Auspica solo che le sia richiesto di fare tutto questo per i compiti, le pecche, i risultati e i comportamenti che le sono davvero propri.

Nell'assolvimento di tale funzione Equitalia, quale società pubblica, si impegna a contenere i propri costi e a conseguire un equilibrio di bilancio, confermando che il proprio scopo non è

il lucro, ma lo svolgimento di un servizio pubblico indispensabile. Confida nella cooperazione del Governo e degli altri organi dell'amministrazione finanziaria e, soprattutto, confida nell'attività del Legislatore, di cui non teme, ma a cui anzi sollecita pertinenti e fondate osservazioni, consapevole che esse possono sì colpire ma, al tempo stesso, risanare.

Grazie della Vostra attenzione e del Vostro impegno su questi argomenti.

APPENDICE

TABELLA 1

Dilazioni dal 1/3/2008 all'1/1 (*) importi in €/milioni	2014		2015		2015 vs 2014	
	Numero protocolli	Carico protocollato (*)	Numero protocolli	Carico protocollato (*)	Numero protocolli	Carico protocollato (*)
	2.217.892	27.312	2.581.667	31.509	363.775	4.198
A) Dilazioni presentate nell'anno	966.723	18.478	1.216.784	22.757	250.061	4.279
B) Istanze esaminate	966.527	18.784	1.207.497	21.987	240.970	3.202
C) Concesse	954.536	17.194	1.179.308	19.820	224.772	2.626
D) Non Concesse	11.991	1.590	28.189	2.167	16.198	576
E) Revocate	590.761	12.996	627.181	12.884	36.420	-112
Dilazioni in essere al 31/12 (dilazioni all'1/1 + C - E)	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	552.127	6.936

(*) Importi in milioni di euro

TABELLA 2

	Pagamento del contribuente	
	Entro i 60 gg dalla notifica	Oltre i 60 gg dalla notifica
Importo affidato in riscossione	1.000	1.000
Aggio a carico contribuente	3%	6%
	30	60
Importo da pagare	1.030	1.060
Aggio a carico ente	3%	0%
	30	0
Importo riversato all'ente	970	1.000

TABELLA 3

Dati in Euro/mlrd	Totale		Ruoli Ag. Entrate		Ruoli Altro erario		Ruoli INPS		Ruoli INAIL		Ruoli INAIL		
	1.058,1	%	795,0	%	44,1	%	147,9	%	16,8	%	54,2	%	
CARICO RUOLI AFFIDATO (dal 2000 al 31/12/2015)	1.058,1		795,0		44,1		147,9		16,8		54,2		
a) Sgravi per indebitato	216,5	20,5%	175,0	22,0%	7,4	16,8%	23,3	15,8%	5,9	35,1%	4,9	9,0%	% rispetto al Carico Affidato
Carico Netto (Carico affidato - Sgravi per indebitato)	841,6	79,5%	620,0	78,0%	36,7	83,2%	124,6	84,2%	10,9	64,9%	49,3	91,0%	
b) Carico sospeso	27,7	3,3%	17,5	2,8%	3,5	7,9%	4,3	2,9%	0,2	1,8%	2,3	4,7%	% rispetto al Carico Netto
c) Soggetti falliti	137,7	16,4%	117,6	19,0%	2,9	7,9%	14,2	11,4%	1,2	11,0%	1,7	3,4%	
d) Soggetti deceduti e ditte cessate	78,5	9,3%	65,3	10,5%	1,9	5,2%	7,8	6,3%	0,9	8,3%	2,6	5,3%	
e) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	91,6	10,9%	75,9	12,2%	4,2	11,4%	8,0	6,4%	1,1	10,1%	2,4	4,9%	
Carico effettivo in riscossione (Carico Netto - b,c,d,e)	506,1	60,1%	343,7	55,4%	24,2	65,9%	90,3	72,5%	7,5	68,8%	40,3	81,7%	
f) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	314,3	62,1%	242,9	70,7%	14,4	59,5%	40,8	45,2%	4,1	54,7%	12,1	30,0%	% rispetto al Carico effettivo in riscossione
g) Rate a scadere su dilazioni non revocate	25,4	5,0%	14,5	4,2%	0,6	2,5%	8,4	9,3%	0,4	5,3%	1,5	3,7%	
h) Riscosso	81,4	16,1%	35,3	10,3%	3,1	12,8%	23,4	25,9%	1,2	16,0%	18,3	45,4%	
Riscosso + rate a scadere (g + h)	106,8	21,1%	49,8	14,5%	3,7	15,3%	31,8	35,2%	1,6	21,3%	19,8	49,1%	
Magazzino residuo lordo (carico effettivo - f, g, h)	84,9	16,8%	51,0	14,8%	6,1	25,2%	17,7	19,6%	1,8	24,0%	8,4	20,8%	
i) Stima posizioni non lavorabili per effetti norme a beneficio contribuenti (DL 69/2013)	33,8	6,7%	20,3	5,9%	2,4	9,9%	7,0	7,8%	0,7	9,3%	3,3	8,2%	
j) Magazzino residuo netto (stima delle posizioni lavorabili)	51,1	10,1%	30,7	8,9%	3,7	15,3%	10,7	11,8%	1,1	14,7%	5,1	12,7%	

Importi in miliardi di euro

TABELLA 4

	D.L. 203/2005	D.L. 159/2007	D.L. 194/2009	D.L. 98/20011	D.L. 216/2011	L. 228/2012
Termini comunicazioni inesigibilità	31-ott-08	30-set-10	30-set-11	30-set-12	31-dic-13	31-dic-14
Data consegna ruoli	31-ago-05	30-set-07	30-set-08	30-set-09	31-ott-10	31-dic-11
Termine di decorrenza del controllo uffici	Art. 19, c. 3, D.Lgs 112/1999	1 ottobre 2010	1 ottobre 2001	1 ottobre 2012	1 gennaio 2014	1 gennaio 2015

TABELLA 5

Data consegna ruolo	n. totale partite con residuo al 31/12/2015 (milioni)	Importo Residuo al 31/12/2015 (miliardi)
2000	15,4	33,3
2001	8,9	18,2
2002	7,6	16,4
2003	8,2	17,3
2004	9,2	22,8
2005	11,0	33,2
2006	13,6	44,0
2007	13,7	44,0
2008	15,3	43,3
2009	16,5	54,4
2010	18,7	62,8
2011	17,6	67,3
2012	22,8	72,0
2013	23,3	72,0
TOTALE	201,6	601,0

TABELLA 6

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
Anno 2013	31 dicembre 2018
Anno 2012	31 dicembre 2019
Anno 2011	31 dicembre 2020
Anno 2010	31 dicembre 2021
Anno 2009	31 dicembre 2022
Anno 2008	31 dicembre 2023
Anno 2007	31 dicembre 2024
Anno 2006	31 dicembre 2025
Anno 2005	31 dicembre 2026
Anno 2004	31 dicembre 2027
Anno 2003	31 dicembre 2028
Anno 2002	31 dicembre 2029
Anno 2001	31 dicembre 2030
Anno 2000	31 dicembre 2031

TABELLA 7

Ente impositore	n. codici fiscali (milioni)	Importo residuo carichi affidati al 31/12/2015 (miliardi)
AG. ENTRATE	9,5	584,7
ALTRO ERARIO	7,4	33,7
INPS	4,5	101,2
INAIL	2,0	9,7
ALTRI ENTI	30,0	31,0
TOTALE	53,4	760,2