



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2299

Soppressione della società Equitalia Spa

N. 35 – 3 luglio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2299

Soppressione della società Equitalia Spa

N. 35 – 3 luglio 2014

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 2299

Titolo breve: Soppressione di Equitalia Spa e trasferimento delle funzioni in materia di riscossione all'Agenzia delle entrate

Iniziativa: parlamentare
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: VI Commissione

**Relatore per la
Commissione di merito:** Pelillo

Gruppo: PD

Relazione tecnica: assente

Parere richiesto

Destinatario: alla VI Commissione in sede referente

Oggetto: testo del provvedimento

INDICE

ARTICOLI 1, 2 E 4	3
SOPPRESSIONE DELLA SOCIETÀ EQUITALIA E TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI RISCOSSIONE ALL' AGENZIA DELLE ENTRATE	3
ARTICOLO 3	6
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PERSONALE DELLA DIREZIONE CENTRALE PER LA RISCOSSIONE DELL' AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIME TRANSITORIO.....	6

PREMESSA

Il progetto di legge in esame reca la soppressione della società Equitalia Spa e il trasferimento delle funzioni in materia di riscossione all'Agenzia delle entrate, nonché la determinazione del limite massimo degli oneri a carico dei contribuenti nei procedimenti di riscossione.

La proposta, di iniziativa parlamentare, non è corredata di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI 1, 2 e 4

Soppressione della società Equitalia e trasferimento delle funzioni in materia di riscossione all'Agenzia delle entrate

Le norme prevedono quanto segue:

- il trasferimento, a decorrere dal 1° gennaio 2015 delle funzioni relative alla riscossione nazionale attribuite alla società Equitalia Spa dall'articolo 3 del DL n. 203 del 2005 all'Agenzia delle entrate (articolo 1, comma 1);
- per lo svolgimento di tali funzioni, l'Agenzia delle entrate istituisce, nel proprio ambito, entro la medesima data, la Direzione centrale per la riscossione (articolo 1, comma 2);
- l'Agenzia delle entrate subentra integralmente nei rapporti attivi e passivi relativi all'esercizio delle funzioni di riscossione nazionale della società Equitalia Spa e delle società pubbliche ad essa collegate, che sono soppresse a decorrere dal 1° gennaio 2015 (articolo 1, comma 3);
- la Direzione centrale per la riscossione dell'Agenzia delle entrate si avvale degli uffici centrali e periferici della medesima Agenzia (articolo 2, comma 1);
- gli interessi, le more, gli aggi e le sanzioni per il ritardato o mancato pagamento delle cartelle esattoriali, maturati fino alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, sono estinti e sono sostituiti dal pagamento di un interesse pari alla misura del tasso Euribor a dodici mesi. Tale previsione, tuttavia, non si applica alle cartelle esattoriali in relazione alle quali è stata pronunciata una sentenza passata in giudicato avente ad oggetto i reati previsti dagli articoli da 2 a 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74^[1] (articolo 2, comma 2);

¹ Si tratta, in particolare, dei seguenti reati:

- dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
- dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici;

- con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro sessanta giorni dalla data di istituzione della Direzione centrale per la riscossione, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 in esame (articolo 2, comma 3);
- a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, gli interessi, le more, gli aggi e le sanzioni per il ritardato o mancato pagamento connessi alle cartelle esattoriali non possono complessivamente superare il limite stabilito ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 marzo 1996, n. 108 (legge sull'usura)²;
- il capitale sociale della società Equitalia Spa e delle società ad essa collegate è versato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398 (articolo 4, comma 1);
- entro il 31 dicembre 2014 la società Equitalia Spa è tenuta a trasmettere agli enti creditori le comunicazioni di inesigibilità al fine del discarico per inesigibilità e della reiscrizione nei ruoli previsti dagli articoli 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 (articolo 4, comma 2);
- entro due anni dalla ricezione delle predette comunicazioni di inesigibilità, gli enti creditori effettuano i relativi controlli. A tale fine la documentazione cartacea è richiesta direttamente all'Agenzia delle entrate. Entro i successivi due anni, per i ruoli dichiarati inesigibili in via definitiva e contenenti crediti tributari erariali, l'Agenzia delle entrate provvede a comunicare al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze la percentuale di abbattimento dei crediti tributari ai fini della svalutazione dei residui attivi da iscrivere nel bilancio di previsione dello Stato. Entro il medesimo termine, gli enti creditori diversi dallo Stato hanno l'obbligo di rettificare l'ammontare dei residui attivi nei rispettivi bilanci di previsione (articolo 4, comma 3)

-
- dichiarazione infedele; omessa dichiarazione;
 - emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
 - occultamento o distruzione di documenti contabili;
 - omesso versamento di ritenute certificate;
 - omesso versamento di IVA;
 - indebita compensazione;
 - sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte.

² In base alla norma richiamata, il limite previsto dal codice penale (articolo 644, terzo comma: "La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari") è individuato nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale relativamente alla categoria di operazioni in cui il credito è compreso, aumentato di un quarto, cui si aggiunge un margine di ulteriori quattro punti percentuali. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali.

Al riguardo si rilevano i seguenti profili sui quali appare opportuno acquisire l'avviso del Governo:

- in merito all'articolo 1, commi 1 e 2 (soppressione della società Equitalia SpA e trasferimento delle funzioni ad essa attribuite all'Agenzia delle entrate, che provvederà ad istituire la Direzione centrale per la riscossione), andrebbero forniti i dati e gli elementi volti a garantire la possibilità per l'Agenzia delle entrate di far fronte ai compiti ivi previsti senza oneri finanziari. Ciò tenuto conto, tra l'altro, dell'assenza di una clausola di neutralità finanziaria;
- con riferimento all'articolo 2, comma 2 (estinzione degli interessi, more, aggi e sanzioni per il ritardato o mancato pagamento delle cartelle esattoriali, maturati fino alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame), si rileva che la norma appare suscettibile di determinare minori entrate per interessi e sanzioni per la parte già scontata nei tendenziali di finanza pubblica. Non si formulano ulteriori osservazioni nel presupposto che la norma non sia suscettibile di incidere neanche in via indiretta sull'obbligazione principale cui accedono gli interessi e le sanzioni in questione;
- con riferimento all'articolo 4, andrebbero chiariti i profili applicativi della norma con particolare riguardo alle possibili conseguenze del discarico per inesigibilità e di reinscrizione dei ruoli. In particolare andrebbero esplicitati gli effetti riguardo all'entità e alla tempistica di recupero delle somme in questione da parte degli enti pubblici interessati.

ARTICOLO 3

Disposizioni in materia di personale della Direzione centrale per la riscossione dell'Agenzia delle entrate e regime transitorio

La norma prevede il trasferimento³ del patrimonio e delle strutture della società Equitalia Spa e delle società pubbliche a questa collegate all'Agenzia delle Entrate (comma 1).

Per le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività di riscossione, l'Agenzia delle Entrate⁴ è autorizzata ad assumere personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il 50 per cento delle assunzioni è riservato al personale già dipendente della società Equitalia Spa e delle società a questa collegate. La riserva è valida fino all'impiego di tutto il medesimo personale (comma 2). Nei sei mesi successivi all'entrata in vigore del provvedimento in esame, la società Equitalia Spa continua ad operare in regime transitorio sulla base delle modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate⁵ (comma 3).

Si evidenzia che il Gruppo Equitalia, società a totale controllo pubblico (51% Agenzia delle Entrate e 49% Inps), figura nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dell'ISAT⁶. Alla data del 31 dicembre 2013, il bilancio consolidato 2013 del Gruppo Equitalia riporta un organico complessivo dei dipendenti in servizio pari a **8.023 unità** (96 dirigenti; 560 Quadri direttivi III e IV; 891 Quadri direttivi I e II; 6.474 aree professionali; 2 Livello unico). La quasi totalità dei dipendenti risulta titolare di contratti a tempo indeterminato (99,9 % del totale). Il Conto consolidato del Gruppo riporta i seguenti dati riferiti alle spese di personale:

(migliaia di euro)

salari e stipendi	340.909
oneri sociali	119.937
trattamento di fine rapporto	2.499
trattamento di quiescenza e simili	5.772
altri oneri di personale	23.769
Spese per il personale complessive	492.886
Servizi al Personale (Altre spese amministrative)	10.041
Costo del lavoro e servizi al Personale	503.302

La voce include le competenze maturate nell'esercizio, costituite principalmente dalle retribuzioni, da VAP (valore aggiunto per dipendente) ed incentivi e dagli oneri sociali maturati nell'esercizio sulle stesse competenze. Il conto consolidato del Gruppo riporta, inoltre, con riguardo al personale la seguente voce:

(migliaia di euro)

Altri fondi del personale	56.302
Premi di anzianità aziendale e altre partite variabili del personale	

³ Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

⁴ Anche in tal caso entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

⁵ Da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

⁶ Individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge, n. 196/2009 (Legge di contabilità e di finanza pubblica)

Il regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate⁷, all'art. 10, comma 1-*bis*, fissa le dotazioni organiche complessive del personale dipendente dell'Agenzia in **43.886 unità**⁸ (1.430 dirigenti e 42.456 non dirigenti). Tali valori sono stati determinati tenendo conto del personale di ruolo trasferito dall'Agenzia del Territorio a seguito della sua incorporazione nell'Agenzia delle Entrate per effetto dell' 23-*quater* del DL n. 95/2012 e del relativo decreto ministeriale attuativo, il DM 8 novembre 2012.

Con riferimento al personale in servizio presso l'Agenzia dell'Entrate, si evidenzia che i dati del Conto annuale (aggiornati al 2012) riportano separatamente le consistenze organiche delle due Agenzie come indicate nella tabella sottostante. Il personale effettivamente in servizio presso l'Agenzia delle Entrate per effetto dell'incorporazione dell'Agenzia del Territorio, può essere prudenzialmente valutato, pertanto, in **41.581 unità**. Sulla base di tali dati si evidenzia una differenza di 2.305 unità di personale tra quelle previste dalla dotazione organica (43.886) e quelle effettivamente in servizio (41.581).

Personale dell'Agenzia delle Entrate prima e dopo l'accorpamento con l'Agenzia del territorio

Agenzia delle Entrate (prima dell'accorpamento con l'Agenzia del Territorio)	32.806
Agenzia del Territorio	8.775
Agenzia delle Entrate (dopo l'accorpamento con l'Agenzia del Territorio)	41.581

Al riguardo si evidenzia che nel quadro della proposta soppressione del Gruppo Equitalia e del trasferimento delle sue funzioni, competenze ed attività all'Agenzia delle Entrate, la norma in esame autorizza quest'ultima ad effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato riservandone il 50 per cento al completo assorbimento del personale già dipendente del Gruppo Equitalia che, ad oggi, ammonta a circa 8.000 unità (con un costo annuo complessivo⁹ pari a circa 500 milioni di euro). Stante il tenore letterale della disposizione, pertanto, le assunzioni potenzialmente effettuabili sembrerebbero valutabili in complessive 16.000 unità. Sul punto, si rileva che queste assunzioni vengono previste senza indicare alcuna copertura del relativo onere che, peraltro, le norme del provvedimento non quantificano.

L'"assunzione" all'Agenzia delle Entrate del solo personale del Gruppo Equitalia, ai fini dell'indebitamento netto, potrebbe, in realtà, produrre un effetto finanziario neutro ove il trasferimento non comportasse una ridefinizione dei trattamenti, essendo anche il Gruppo Equitalia - ancorché caratterizzato da un assetto

⁷ Aggiornato fino alla delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia, n. 57 del 27 dicembre 2012.

⁸ La formulazione originaria dell'art. 10 del Regolamento, precedente l'incorporazione in riferimento, fissa che le dotazioni organiche complessive del personale dipendente dell'Agenzia in 34.643 unità (873 dirigenti e 33.770 non dirigenti).

⁹ Dati bilancio consolidato 2013.

privatistico - un soggetto rilevante ai fini della contabilità economica nazionale. Rimarrebbero, peraltro, da valutare gli effetti di onerosità, relativi alla restante quota di assunzioni (ulteriori 8.000 unità).

Con specifico riguardo ai profili di quantificazione si rileva, altresì, che non appaiono chiari le concrete modalità attuative della norma dalle quali discendono effetti finanziari la cui valutazione in termini di onerosità non può essere univocamente effettuata stante la formulazione della disposizione.

In particolare non appaiono chiari:

- le modalità del reclutamento (concorso per la totalità delle "assunzioni" con riserva di posti per i dipendenti in servizio del Gruppo Equitalia, o transito di questi ultimi nell'Agenzia delle Entrate e concorso esterno per gli altri);
- quali profili professionali andranno reclutati ed in che proporzione tra le varie qualifiche previste dai ruoli dell'Agenzia;
- le misure di accompagnamento del trasferimento del personale del Gruppo nell'Agenzia, volte a salvaguardare - mediante il riconoscimento di eventuali assegni *ad personam* riassorbibili - i trattamenti economici in godimento rispetto a quelli previsti, a parità di incarico e qualifica, per il personale dell'Agenzia medesima.

La norma non individua, inoltre, una procedura di revisione delle dotazioni organiche dell'Agenzia delle Entrate che, stante l'attuale assetto organizzativo ed il volume delle assunzioni previste, appare indispensabile al fine di evitare la formazione di posizioni soprannumerarie.

Infatti, posto che i dipendenti del Gruppo ammontano a circa 8.000 unità il personale complessivo in servizio dell'Agenzia delle Entrate, per effetto della disposizione in esame, potrebbe, infatti, passare da 41.581 a 57.581 unità (in caso di assunzione del 100 % delle 16.000 unità) a fronte di una dotazione organica del personale fissata, dal vigente regolamento di amministrazione dell'Agenzia, in 43.886 unità.

Si evidenzia, inoltre, che anche nel caso di assorbimento del solo personale del Gruppo, il personale complessivo dell'Agenzia passerebbe da 41.581 a 49.581 unità, determinando, anche in tal caso la formazione di posizioni soprannumerarie.