1 INTRODUZIONE

L'art. 1, comma 4, della legge 28 settembre 1998, n. 337, prescrive che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenti annualmente al Parlamento una relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi.

La presente relazione fornisce, in una prospettiva di continuità con la precedente relazione, un quadro completo dell'andamento dell'attività di riscossione delle entrate tributarie riferito all'anno in corso, evidenziando le principali novità che hanno contribuito, sotto il profilo legislativo ed amministrativo, a segnare un altro significativo passo nel processo di riforma della riscossione.

La relazione è suddivisa in tre aree principali:

a) la riscossione da accertamento e controllo (ruoli, istituti conciliativi, avvisi bonari e comunicazioni);

b) la riscossione spontanea (tramite modelli F24 e F23);

c) le compensazioni.

Nella relazione sono riportati in tabella i dati di sintesi più significativi ai fini della descrizione dei fenomeni interessati; in Appendice sono riportati ulteriori dati di dettaglio distribuiti in funzione di diverse variabili quali il settore di attività economica del contribuente e la distribuzione territoriale delle riscossioni.

Per la comprensione dei termini tecnici più ricorrenti si fa rinvio al Glossario, già presente nella precedente relazione e riproposto anche quest'anno in Appendice.

Il paragrafo 5.2 contiene l'elenco aggiornato dei principali provvedimenti legislativi e degli atti amministrativi adottati dall'Agenzia dell'Entrate in materia di riscossione coattiva.

* * *

Per l'esame del quadro generale relativo alla riforma del sistema della riscossione coattiva, alle finalità perseguite con tale riforma, ed alle modalità con le quali vengono effettuati la riscossione spontanea ed il rimborso dei tributi erariali, si rinvia alla relazione dell'anno 2001.

****

2 La riscossione da accertamento e controllo

2.1 Gli interventi amministrativi ed i contributi interpretativi dell'Agenzia delle Entrate

Rispetto a quanto riferito in proposito nella precedente relazione, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta con nuovi documenti di prassi amministrativa, diretti a dettare istruzioni relative alle procedure di riscossione coattiva ed alle comunicazioni di inesigibilità riguardanti le quote non riscosse dai concessionari.

Con la risoluzione n. 20 del 24 febbraio 2004, è stato precisato che, nell'ambito della procedura di assegnazione di immobili allo Stato, già delineata con la circolare n. n. 53 del 6 ottobre 2003, laddove coesistano più ruoli formati da altrettanti uffici delle Entrate, l'ufficio che ha iscritto a ruolo il carico di ammontare più elevato è da ritenersi l'interlocutore del competente Ufficio dell'Agenzia del Demanio.

A seguito di una pronuncia dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia delle Entrate, con la risoluzione n. 35 del 12 marzo 2004, recependo l'orientamento espresso da tale Autorità, ha fornito ai concessionari istruzioni di astenersi dal chiedere la cosiddetta "dichiarazione stragiudiziale" ai potenziali terzi debitori dei soggetti iscritti a ruolo.

Con la circolare n. 17 del 22 aprile 2004 sono state impartite, ad integrazione della precedente circolare n. 198 del 31 ottobre 2002, istruzioni alle Direzioni Regionali per l'aggiornamento delle tecniche di verifica sulle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione.

Con queste istruzioni l'Agenzia delle Entrate ha cercato, in particolare, di dare impulso all'applicazione, nei confronti delle predette società concessionarie, dei concetti e della metodologia dell'auditing e di favorire un nuovo approccio operativo all'attività di verifica, finalizzato ad all'individuazione delle disfunzioni del settore che hanno consentito il consolidamento negli anni del fenomeno della c.d. "evasione da riscossione".

Con il provvedimento del 22 giugno 2004, è stata approvata, in attuazione dell'art. 4, comma 1, del DM 18 dicembre 2001, n. 455, la modulistica necessaria agli istituti di vendite giudiziarie (I.V.G.) per esercitare gli incarichi di riscossione loro conferiti dalle società concessionarie ai sensi dell'art. 71 del DPR n. 602 del 1973. In tal modo, è stata completata l'attività normativa ed amministrativa che costituisce il presupposto per consentire la collaborazione fra queste società e gli I.V.G. in fase di espropriazione forzata.

In materia di fermi amministrativi di beni mobili iscritti in pubblici registri, sulla scorta di un'ordinanza cautelare del T.A.R. del Lazio confermata dal Consiglio di Stato, si è provveduto, con la risoluzione n. 92 del 22 luglio 2004, ad invitare i concessionari ad astenersi, in via prudenziale, dal disporre tali misure cautelari in relazione ai propri ruoli.

Con la risoluzione n. 122 del 20 settembre 2004, sono stati forniti chiarimenti alle società concessionarie circa l'ambito di applicazione del termine previsto dall'art. 19, comma 2, lett. c), del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, per la presentazione all'ente creditore della comunicazione di inesigibilità delle quote iscritte a ruolo, allo scopo di ottenere il relativo discarico.

La citata disposizione individua quale causa di perdita del diritto al discarico, la mancata presentazione della comunicazione di inesigibilità, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, prevedendo, poi, la successiva integrazione di tale comunicazione, laddove, alla data della sua presentazione, le procedure esecutive intraprese siano ancora in corso per causa non imputabile al concessionario.

La risoluzione, muovendo dalla *ratio* della disposizione in parola (che è quella di prevedere a favore dell'ente creditore un termine entro il quale essere informato circa l'inesigibilità del credito iscritto a ruolo, ovvero circa l'avvio delle attività di riscossione coattiva, ancorché non concluse per cause indipendenti dal

concessionario) enuclea dei casi relativamente ai quali risulta estremamente improbabile che si verifichi la condizione di inesigibilità, e, di conseguenza, può ritenersi non applicabile il termine previsto dal citato art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 112/1999.

Tali ipotesi riguardano le quote iscritte a ruolo:

- tempestivamente definite con il pagamento di capitale, interessi ed il 50% delle sanzioni, a fronte della comunicazione (c.d. "avviso bonario") inviata dal concessionario ai sensi dell'art. 25, comma 3-*quater*, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472;
- regolarmente versate, secondo un piano di rateazione contenuto in un provvedimento di dilazione emesso dal competente ufficio;
- definite in modo agevolato, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 289/2002;
- la cui riscossione è stata sospesa da parte dell'ufficio.

Tuttavia, fatta eccezione per il primo dei casi sopra elencati, è possibile, nelle altre ipotesi, che, successivamente alla scadenza del terzo anno dalla consegna del ruolo, venga meno l'impedimento allo svolgimento delle azioni di riscossione coattiva.

Tale eventualità si verifica laddove il contribuente, ad esempio, non provveda a pagare le ulteriori rate previste dal provvedimento di dilazione, ovvero, dopo aver aderito alla definizione agevolata di cui all'art. 12 delle legge n. 289/2002 versando l'80% delle somme dovute, non paghi poi il restante 20%; analogo effetto si produce qualora l'ufficio revochi il provvedimento di sospensione della riscossione.

La risoluzione n. 122 del 20 settembre 2004 ha precisato che, in tutti questi ultimi casi - in cui il concessionario è tenuto a riprendere il tentativo di recupero - il termine per la presentazione dell'eventuale comunicazione di inesigibilità è di tre anni, a decorrere dalla data in cui è venuto meno l'impedimento all'attività di riscossione coattiva.

Pertanto, a seconda dell'ipotesi in cui ricade il caso specifico, il predetto termine decorrerà dalla data di decadenza del beneficio della rateazione per effetto del mancato pagamento di due rate consecutive; dall'inutile scadenza del termine di pagamento del residuo 20% dovuto ai sensi dell'art. 12 della legge n. 289 del 2002; dalla data del provvedimento di revoca della sospensione della riscossione.

La circolare n. 46 del 16 novembre 2004 ha impartito ai concessionari sul comportamento essi devono tenere – anche ai fini del riconoscimento del diritto al discarico per inesigibilità – nell'espropriazione presso terzi, nell'esecuzione immobiliare e nell'iscrizione ipotecaria.

Essa chiarisce il ruolo del concessionario nella procedura esecutiva presso terzi, con particolare riferimento al giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo ai sensi dell'art. 548 c.p.c., e fornisce direttive in ordine all'individuazione dei presupposti di cui all'art. 76 del DPR n. 602/1973, alla condotta del concessionario in sede di iscrizione di ipoteca ai sensi dell'art. 77 dello stesso DPR n. 602/1973, nonché alla determinazione del prezzo base degli incanti immobiliari tenuti dalle stesse società concessionarie.

Infine, con la circolare n. 47 del 17 novembre 2004, l'Agenzia delle Entrate, dopo aver interpellato in merito l'Avvocatura dello Stato, ha chiarito che la competenza a decidere sulle istanze di rimborso o di discarico per inesigibilità, presentate dai concessionari e giacenti al 1° luglio 1999 presso gli enti creditori, spetta agli Uffici Locali dell'Agenzia delle Entrate, anche per i ruoli formati da amministrazioni ed enti diversi dalla stessa Agenzia.

Infatti, nonostante il trasferimento ai singoli enti creditori - attuato con la riforma del sistema di riscossione mediante ruolo - della competenza ad apporre il visto di esecutorietà sui propri ruoli, in virtù dell'espresso rinvio previsto dall'art. 59 del d.lgs. n. 112 del 1999, le domande di rimborso e di discarico per inesigibilità presentate dai concessionari e non esaminate dagli uffici entro la data di entrata in vigore del citato decreto, ovvero entro il 1° luglio 1999, devono essere esaminate secondo la disciplina contenuta nel d.P.R. n. 43/1988, che attribuiva in ogni caso ad un organo dell'Amministrazione finanziaria (l'Intendente di Finanza) la generale competenza a decidere in materia di inesigibilità delle somme iscritte a ruolo.

Poiché nell'ambito dell'attuale ordinamento dell'Amministrazione finanziaria, le attribuzioni assegnate agli *ex* Intendenti di Finanza sono esercitate dagli Uffici Locali dell'Agenzia delle Entrate

competenti per territorio, la competenza a decidere sulle istanze in parola spetta a questi ultimi, sia nell'ipotesi in cui l'inesigibilità delle somme iscritte a ruolo risulti provata, sia nel caso contrario. Ne discende, fra l'altro, che, in caso di diniego al rimborso o al discarico, l'eventuale ricorso gerarchico contro il provvedimento di rigetto dovrà essere presentato alla competente Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate.

2.2 L'analisi dei bilanci presentati dalle società concessionarie per l'esercizio 2003

Nell'ambito delle funzioni di vigilanza di cui è titolare nel settore, l'Agenzia delle Entrate riceve, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 112 del 1999, i bilanci di esercizio delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione.

Dall'analisi dei bilanci relativi all'esercizio 2003 di tali società, è emerso, in particolare, che il risultato complessivo della gestione presenta un utile aggregato di oltre 164 milioni di euro dopo le imposte, rispetto ad una perdita di oltre 6 milioni di euro registrata nell'esercizio 2002. Più dell'80% delle società concessionarie hanno presentato un utile di esercizio, circa l'8% un sostanziale pareggio e solamente quattro società hanno registrato delle perdite, confermando, in tre casi su quattro, il loro andamento negativo dell'esercizio precedente.

Il valore della produzione è stato pari a 1.159 milioni di euro, rappresentato quasi interamente (per oltre il 97%) dai proventi relativi all'attività di riscossione. Tali ultimi proventi, a loro volta, sono derivati da indennità a carico dello Stato (art. 3 del DL 24 giugno 2002, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2003, n. 212) per il 45% del loro ammontare.

Sul lato dei costi della produzione, l'esame delle voci iscritte nei conti economici dei bilanci presentati per il 2003 ha evidenziato che tali costi hanno raggiunto il 69% del valore della produzione e sono stati rappresentati essenzialmente dalle spese per il personale (che incidono per il 41% del valore della produzione) e dalle spese per servizi amministrativi.

L'andamento dei costi del personale, comprensivi degli oneri sociali, registrato per gli anni 2002 e 2003, evidenzia, da un lato, una lieve flessione in termini assoluti, in linea con la diminuzione del numero degli addetti, che è stata pari al 4,3 %, e, dall'altro, un aumento del costo medio del personale (ascrivibile, evidentemente, a rinnovi contrattuali ed aumenti di stipendio).

E' emerso, inoltre, che, con riferimento all'esercizio 2003, il valore degli accantonamenti per rischi ed oneri, a fronte, fra l'altro, di contenziosi pendenti sia nei confronti del personale che dell'Agenzia delle Entrate e degli altri enti creditori, ha un'incidenza del 2% sul valore della produzione.

2.3 Le entrate riscosse da accertamento e controllo

Nel presente paragrafo si illustrano ed analizzano i dati – esposti nelle tabelle – relativi agli esiti della riscossione derivante dalle attività di accertamento e controllo.

Da quest'anno i dati sugli importi riscossi dalle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione a seguito di iscrizioni a ruolo (tabella n. 2) sono forniti utilizzando le informazioni trasmesse in via telematica da tali società ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. E' ormai pienamente operativa, infatti, la procedura informatica del c.d. "stato della riscossione", alimentata periodicamente dai concessionari e già illustrata nelle relazioni degli anni precedenti.

Tali dati, pertanto, consentono di ottenere un'immagine estremamente precisa dell'entità delle somme recuperate dalle aziende concessionarie con riferimento ai carichi di ruolo ad esse affidati nel corso del tempo.

Poiché le informazioni inviate attraverso la predetta procedura informatica hanno ad oggetto non soltanto gli incassi conseguiti, ma anche le azioni di riscossione coattiva (sia esecutive che cautelari) effettuate dai concessionari, nelle tabelle nn. 2 e 2-bis sono esposte anche alcune informazioni che riguardano tali azioni e gli effetti che ne sono derivati in termini di volumi di riscossione.

Si sottolinea che le citate tabelle nn. 2 e 2-bis si riferiscono ai ruoli erariali relativi ai tributi gestiti dall'Agenzia delle Entrate e da quella delle Dogane, il cui ciclo di vita è interamente organizzato in via telematica.

La tabella n. 2-ter, infine, contiene i dati relativi alle somme riscosse a seguito della definizione agevolata di cui all'articolo 12 delle legge 23 dicembre 2002,n. 289 (cd. "rottamazione dei ruoli").

Tab. 1 - *Riscossione da istituti conciliativi per tipologia d'imposta*

ANNO	ISTITUTI CONCILIATIVI	IRPEF	IRPEG	ILOR	IVA	REGISTRO	ALTRE IMPOSTE DIRETTE	TOTALE	VALORE MEDIO MENSILE
	Accertamento con adesione	261,68	132,61	68,52	115,09	60,76	0,18	638,84	
	Acquiescenza - mancata impugnazione	82,80	26,84	19,76	0,38	95,68	7,80	233,26	
	Conciliazione giudiziale	14,83	33,85	18,97	0,03	1,30	1,17	70,14	
2002	TOTALE	359,31	193,30	107,26	115,51	157,73	9,15	942,25	78,52
	Accertamento con adesione	105,51	58,70	23,00	45,66	5,39	0,01	238,27	
	Acquiescenza - mancata impugnazione	33,32	17,18	6,20	0,05	49,48	5,29	111,52	
	Conciliazione giudiziale	2.592,86	309,06	772,92	-	0,28	3.380,00	7.055,12	
2003	TOTALE	2.731,69	384,94	802,12	45,71	55,15	3.385,30	7.404,91	617,08
	Accertamento con adesione	46,67	46,98	8,90	36,07	3,07	-	141,69	
	Acquiescenza - mancata impugnazione	14,43	8,65	2,60	0,03	39,60	1,04	66,35	
	Conciliazione giudiziale	277,33	447,13	271,03	-	0,06	2.753,12	3.748,67	
2004*	TOTALE	338,43	502,76	282,53	36,10	42,73	2.754,12	3.956,71	494,59

*** Periodo Gennaio-Agosto**

Importi espressi in milioni di euro

Tab. 2 – *Riscossioni da ruolo divise su base regionale e provinciale*

	Riscossioni dell'anno 2002				
	Somme iscritte a ruolo riscosse	Interessi di mora riscossi	TOTALE	Di cui a seguito di	
				Fermi Amministrativi	Altre procedure coattive
PIEMONTE	**91,58**	**2,57**	**94,15**	**1,25**	**1,94**
Alessandria	7,13	0,26	7,39	0,04	0,19
Asti	4,69	0,20	4,88	0,34	0,03
Cuneo	14,56	0,35	14,91	-	0,49
Novara	7,02	0,18	7,21	0,19	0,11
Torino	45,83	1,08	46,91	0,49	0,60
Vercelli	5,37	0,20	5,57	0,02	0,19
Biella	3,70	0,18	3,88	0,02	0,29
Verbania	3,27	0,12	3,39	0,17	0,03
VALLE D'AOSTA	**3,06**	**0,13**	**3,20**	**0,07**	**0,09**
Aosta	3,06	0,13	3,20	0,07	0,09
LOMBARDIA	**266,76**	**6,21**	**272,97**	**3,56**	**2,46**
Bergamo	25,32	0,97	26,29	0,07	2,36
Brescia	20,67	0,58	21,25	0,68	-
Como	15,92	0,43	16,35	0,01	0,41
Cremona	6,20	0,14	6,33	0,03	0,01
Mantova	8,60	0,49	9,09	0,62	-
Milano	150,44	2,47	152,91	1,10	0,61
Pavia	9,98	0,28	10,26	0,33	-
Sondrio	3,09	0,06	3,15	0,03	-
Varese	16,96	0,47	17,43	0,58	-
Lecco	6,31	0,21	6,52	-	0,16
Lodi	3,28	0,11	3,40	0,12	-
TRENTINO ALTO ADIGE	**25,13**	**0,69**	**25,82**	**0,46**	**-**
Bolzano	10,04	0,28	10,32	-	0,09
Trento	15,09	0,41	15,50	0,46	-
VENETO	**90,17**	**5,34**	**95,51**	**5,13**	**-**
Belluno	2,60	0,15	2,75	0,10	0,02
Padova	14,64	0,52	15,15	0,02	0,20
Rovigo	4,49	0,11	4,60	-	0,06
Treviso	14,31	0,56	14,87	1,76	-
Venezia	19,42	2,05	21,46	0,04	0,69
Verona	20,21	1,14	21,35	1,68	-
Vicenza	14,50	0,81	15,30	1,53	-
FRIULI V.G.	**23,87**	**1,14**	**25,01**	**0,95**	**-**
Gorizia	2,30	0,08	2,38	-	0,07
Pordenone	4,43	0,21	4,64	0,31	-
Trieste	8,42	0,57	8,99	0,63	-
Udine	8,72	0,28	9,00	0,01	0,23
LIGURIA	**46,76**	**2,39**	**49,15**	**0,86**	**2,50**
Genova	28,22	1,46	29,68	0,46	1,35
Imperia	4,88	0,15	5,04	0,14	0,06
La Spezia	6,10	0,35	6,45	-	0,71
Savona	7,55	0,43	7,98	0,26	0,38