



Soppressione della società Equitalia Spa

A.C. 2299

Dossier n° 197 - Schede di lettura
25 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|--------------------------|---|
| A.C. | 2299 |
| Titolo: | Soppressione della società Equitalia Spa e trasferimento delle funzioni in materia di riscossione all'Agenzia delle entrate, nonché determinazione del limite massimo degli oneri a carico dei contribuenti nei procedimenti di riscossione |
| Iniziativa: | Parlamentare |
| Numero di articoli: | 4 |
| Date: | |
| presentazione: | 11 aprile 2014 |
| assegnazione: | 30 aprile 2014 |
| Commissione competente : | VI Finanze |
| Sede: | referente |
| Pareri previsti: | I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e XI Lavoro |

Contenuto

La proposta in esame

La proposta di legge in esame prevede la **soppressione della società Equitalia Spa** a decorrere dal **1 gennaio 2015** e il **passaggio delle relative funzioni all'Agenzia delle entrate**, esercitate, concretamente, dalla **Direzione centrale per la riscossione**, appositamente istituita, la quale subentra integralmente nei diritti e negli oneri relativi all'esercizio delle funzioni di riscossione della società Equitalia S.p.A. e delle società pubbliche ad essa collegate (**articolo 1**).

L'**articolo 2** stabilisce che **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 della legge**, fatta **eccezione** per le cartelle esattoriali in relazione alle quali è stata pronunciata una **sentenza passata in giudicato** avente ad oggetto i reati di natura fiscale, **sono estinti** e sono **sostituiti dal pagamento di un interesse** pari alla misura del **tasso Euribor a dodici mesi** da applicare sulla base delle modalità e dei criteri da stabilire con **provvedimento** del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

I reati tributari per i quali, qualora sia stata pronunciata una sentenza passata in giudicato, non si applica il meccanismo di esenzione previsto dall'articolo in esame sono tutti i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal [D.Lgs. n. 74 del 2000](#), ovvero:

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

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, comunque, detti importi **non possono superare il limite del tasso usurario**, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 4, della **legge sull'usura**.

Si ricorda che il **reato di usura** è disciplinato dall'[articolo 644 del codice penale](#), il cui terzo comma **affida alla legge la determinazione del limite** oltre il quale gli interessi sono considerati sempre usurari e danno luogo alla fattispecie penalmente rilevante. Si ricorda inoltre che l'articolo 1815 (secondo comma) c.c. in materia di mutui prevede che, se gli interessi pattuiti sono usurari, la relativa clausola è nulla e non sono dovuti interessi.

La [legge 7 marzo 1996, n. 108](#) disciplina la **definizione del tasso di usura**. Ai sensi dell'articolo 2, comma 4, il

limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* relativamente alle diverse categorie di crediti, **umentato 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 segnala che la legge in questione si riferisce al solo calcolo dei tassi di interesse sulle somme dovute, mentre la norma in esame sembra introdurre, ai fini della definizione del limite oltre il quale gli importi dovuti sono assimilati al tasso usurario, anche gli importi riguardanti interessi mora, sanzioni e aggio.

L'importo coattivamente riscosso al contribuente è infatti la somma di una serie di elementi, ivi compresi gli interessi sulle somme dovute; tali elementi variano quantitativamente e qualitativamente, secondo la tempestività del pagamento.

Trascorso il termine di 60 giorni dalla notifica dell'atto esecutivo, gli Agenti della riscossione possono avviare le **azioni cautelari e conservative** e le procedure per la **riscossione coattiva** su tutti i beni del creditore e dei suoi coobbligati (ad esempio, il fermo amministrativo di beni mobili registrati e il pignoramento dei beni). Nel caso di pagamento intempestivo, sulle somme iscritte a ruolo sono dovuti:

- gli **interessi per ritardata iscrizione a ruolo**, che si computano dal giorno successivo a quello di scadenza del pagamento fino alla data di consegna al concessionario dei ruoli nei quali tali imposte sono iscritte; gli **interessi di mora**, applicati nel caso di **mancato pagamento tempestivo** entro 60 giorni, decorrenti a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento;
- l'**aggio** dovuto agli Agenti della riscossione. Per i pagamenti effettuati entro i 60 giorni dalla notifica, l'aggio è ripartito tra il contribuente e l'ente creditore. Per i ruoli emessi a partire dal 1° gennaio 2013 l'aggio di riscossione è stato ridotto dal 9 all'8% (per effetto delle norme contenute nel [decreto legge n. 95 del 2012](#)). Trascorsi inutilmente i 60 giorni, l'aggio è interamente posto a carico del debitore;
- le **eventuali ulteriori spese** derivanti dal mancato (o ritardato) pagamento della cartella (ad esempio per le procedure cautelari ed esecutive: fermi, ipoteche, pignoramenti);
- per i **debiti previdenziali**, sono dovute anche le sanzioni civili o cosiddette "somme aggiuntive", che Equitalia riversa sempre interamente agli enti creditori.

Si rammenta che per alcuni enti creditori la legge ha introdotto nuovi atti che sostituiscono la cartella: l'avviso di addebito dell'Inps, che dal 1° gennaio 2011 ha preso il posto della cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale, e l'**accertamento esecutivo**, che dal 1° ottobre 2011 ha sostituito in parte la cartella per i crediti erariali (e si applica anche per i crediti doganali). Tale atto concentra l'accertamento e riscossione, per alcune tipologie di atti emessi a partire dal 1° ottobre 2011 e relativi ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2007 e successivi.

Occorrerebbe altresì chiarire se l'estinzione di cui alla norma in esame comporta la complessiva estinzione dell'obbligazione pregressa, con conseguente novazione oggettiva; in tal caso, stante quanto esposto supra in merito alle somme coattivamente rimosse da Equitalia, appare opportuna una adeguata copertura finanziaria della norma in esame.

Circa i tassi di interesse applicati da Equitalia in sede di riscossione coattiva dei tributi, rispondendo all'interrogazione in Commissione finanze n. [5-00241](#), il 5 giugno 2013, il Governo ha affermato che le condotte poste in essere da Equitalia non possono nemmeno astrattamente essere sussunte sotto il reato di usura. Il reato di usura, infatti, presuppone un contratto commutativo sottostante, un rapporto sinallagmatico in base al quale il creditore fornisce «una prestazione di denaro o di altra utilità» e il debitore è tenuto, per estinguere l'obbligazione, a versare tassi usurari. L'interesse è quindi, per espresso dettato normativo, il corrispettivo per la prestazione resa dal creditore. Posto, dunque, che per potersi parlare del reato di usura è necessario che gli interessi (usurari) siano il corrispettivo di una prestazione di denaro, è evidente che nell'ipotesi di riscossione coattiva a mezzo ruolo non vi è alcun sinallagma. L'agente della riscossione non effettua alcuna prestazione in favore del contribuente, né, tantomeno, il contribuente esegue una controprestazione in favore di Equitalia.

La condizione di debitore nella quale si trova il contribuente non deriva infatti dall'adempimento di una controprestazione, ma dall'obbligo di versamento all'Erario (o ad altro ente impositore, a seconda dei casi), eventualmente maggiorato in virtù del ritardo nei pagamenti. A fondamento dell'obbligazione non vi è un contratto, bensì un obbligo di legge collegato al mancato pagamento di tributi o contributi. Queste osservazioni sono state confermate – tra gli altri – dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura con chiarimento del 13 febbraio 2012 (prot. 167/8E) trasmesso a tutti i prefetti. Dal momento che Equitalia è stata oggetto di una serie di denunce per usura e che la presentazione di tali denunce era il necessario presupposto per chiedere l'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e per domandare, di conseguenza, la sospensione dei termini di cui all'[articolo 20 della legge 23 febbraio 1999, n. 44](#) (come modificato dalla [legge 27 gennaio 2012, n. 3](#)), il Commissario ha evidenziato il pericolo di «un uso strumentale dell'istituto della sospensione dei termini, a fronte di una assoluta infondatezza della domanda di accesso al Fondo, che potrebbe giustappunto essere presentata a tale esclusivo scopo». Ad avviso del Commissario, infatti, «non vi è nell'ambito dell'attività di Equitalia, peraltro interamente regolata dalla legge, alcuna dazione di denaro o alcuna prestazione di utilità ma, viceversa, la pretesa di somme dovute all'Erario per tributi non pagati». Chiarita l'impossibilità, sotto il profilo giuridico di configurare il reato di usura a carico di Equitalia, il governo ha altresì riferito che l'ente

concessionario della riscossione ha precisato che, in ogni caso, gli interessi lamentati dai denunciati non superano i tassi soglia. Per arrivare a dimostrare tale superamento i denunciati sommano in modo improprio, surrettizio e illegittimo l'aggio (che è il compenso spettante all'agente della riscossione determinato dalla legge in misura fissa) con gli interessi e le eventuali sanzioni (che sono di spettanza dell'Ente impositore e anch'essi di importo predeterminato per legge). L'applicazione dell'aggio è prevista dall'[articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112](#) e la richiesta del pagamento degli interessi per conto degli Enti impositori costituisce l'adempimento di un dovere imposto dagli articoli 20 e 55 [decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602](#). È pertanto evidente che l'aggio non può essere accomunato agli interessi in quanto: per sua natura giuridica l'aggio non è riferibile ad un arco temporale; gli interessi sono di pertinenza dell'Ente impositore, mentre l'aggio, come anzidetto, è remunerazione/rimborso spettante dell'agente della riscossione per il servizio prestato.

L'**articolo 3** reca disposizioni in materia di **assunzioni presso l'Agenzia delle entrate** – Direzione centrale per la riscossione, prevedendo una **riserva pari al 50 per cento delle assunzioni per il personale impiegato presso la società Equitalia S.p.A. e delle società ad essa collegate**.

Si ricorda che anche nel passaggio del sistema della riscossione dai concessionari privati al pubblico si ebbe un assorbimento nell'Agenzia delle Entrate dei dipendenti dei concessionari.

L'**articolo 4** reca le disposizioni finali. Il **capitale sociale** della società Equitalia S.p.A. e delle società ad essa collegate è versato al **Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**.

Entro il 31 dicembre 2014 la società Equitalia S.p.A. è tenuta a trasmettere agli enti creditori le **comunicazioni di inesigibilità al fine del discarico per inesigibilità e della reiscrizione nei ruoli**.

Si ricorda che l'[art. 19 del D.Lgs. n. 112 del 1999](#) disciplina il **sistema del discarico automatico** delle quote inesigibili decorsi **tre anni** dalla comunicazione del concessionario, ora agente della riscossione. Il medesimo art. 19 stabilisce, inoltre, le cause di perdita del diritto al discarico, nonché i **termini ordinari per l'invio della comunicazione (diciotto mesi)** e del conseguente controllo da parte degli Uffici. Il successivo art. 20, invece, individua la procedura di discarico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli che, per le entrate tributarie dello Stato avviene a cura dell'ufficio, qualora questo venga a conoscenza di nuovi elementi reddituali o patrimoniali riferibili allo stesso soggetto, purché non sia decorso il termine di prescrizione decennale. Per le altre entrate, ciascun ente creditore, nel rispetto dei propri ambiti di competenza interna, determina i criteri sulla base dei quali i propri uffici provvedono alla reiscrizione delle quote discaricate.

Entro i successivi quattro 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.

Tale prescrizione sembrerebbe volta, da una parte, ad accelerare - in deroga alla normativa vigente - le procedure per la definizione dei ruoli attualmente in carico ad Equitalia, stante la sua soppressione e, dall'altra, a regolare i conseguenti effetti sui bilanci degli enti creditori.

Si segnala, infatti, che il legislatore è più volte intervenuto sulla questione dei crediti inesigibili degli enti locali, prevedendo, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al [decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), che a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un **Fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi** aventi anzianità **superiore a 5 anni**, al fine di compensare eventuali minori entrate degli enti locali e **salvaguardare**, di conseguenza, **gli equilibri dei bilanci** ([articolo 6, comma 17, del D.L. n. 95 del 2012](#)). Successivamente, l'[articolo 1, comma 17, del D.L. n. 35 del 2013](#) ha disposto che per gli enti locali che beneficiano delle anticipazioni di liquidità al fine di effettuare il pagamento di debiti pregressi previste dal comma 13 del medesimo articolo, l'ammontare del Fondo deve essere pari (nei cinque esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione) ad almeno al **30 per cento** dei citati residui (poi ridotto al 20 per cento dall'[articolo 3-bis del decreto-legge n. 16 del 2014](#)).

E' tuttora all'esame della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale lo **schema di decreto legislativo** recante disposizioni integrative e correttive della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali, contenuta nel [D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118](#) (Atto n. 92). In particolare la nuova formulazione dell'articolo 3 (Principi contabili generali e applicati) prevede, al comma 4, il **riaccertamento annuale dei residui attivi e passivi per verificare le ragioni del loro mantenimento** o la reimputazione all'esercizio nel quale sono esigibili. Possono essere conservati tra i residui attivi solo le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate e tra i residui passivi solo le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Il successivo comma 7, alla lettera e), prevede l'istituzione di un **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, il cui importo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria contenuto all'allegato n. 4.2 del medesimo decreto legislativo n. 118 come integrato dall'Atto n. 92. Conseguentemente, si dispone l'abrogazione – a decorrere dal 1° gennaio 2015 – del Fondo svalutazione crediti.

Con riguardo ai **carichi non riscossi**, si segnala, infine, che nel passaggio della riscossione dal sistema dei concessionari a quello pubblico furono adottate una serie di misure idonee a "neutralizzare" i problemi scaturiti dalla transizione tra i due diversi sistemi operativi. Oltre al problema della trasmissione dei carichi non riscossi (i cosiddetti "residui di gestione") dai passati concessionari alla società pubblica e quello delle fratture temporali nell'attività di riscossione coattiva che il passaggio avrebbe comportato. Il superamento di queste criticità si realizzò grazie a una serie di disposizioni che concedevano alla nuova entità pubblica la facoltà di acquisire le azioni delle società concessionarie, operando come holding incorporante. In tal modo si sarebbe evitata l'interruzione dell'attività: le società preesistenti, divenute di proprietà di Riscossione S.p.A., avrebbero potuto proseguire nell'attività di riscossione senza passaggi di residui di gestione, anche dopo il mutamento di regime, in quanto si riconosceva alle società concessionarie partecipate la permanenza dell'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali.

Nel contempo Riscossione S.p.A. sarebbe stata legittimata a esercitare l'attività di riscossione, inclusa quella coattiva, anche attraverso i soggetti partecipati in misura non inferiore al 51% del capitale sociale, garantendo in tal modo la necessaria gradualità nella riconduzione in mano pubblica dell'attività di riscossione. In tal modo si realizzò l'operazione di appropriazione da parte pubblica dell'attività di riscossione, senza per questo interromperne il funzionamento ed eliminando l'eccezione italiana, che consisteva nell'affidamento ai privati di tale attività, all'interno del panorama europeo.

Il sistema della riscossione e l'attività di Equitalia

Con la **riforma del sistema della riscossione** ([articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203](#)) la riscossione dei tributi è passata dai soggetti privati (36 società concessionarie private e due rami di banche titolari di concessione) all'Agenzia delle entrate, che la effettua mediante la società Riscossione S.p.A., operante dal 1° ottobre 2006 ed oggi denominata Equitalia S.p.A. e attraverso le società da essa partecipate.

Equitalia S.p.A. è una società a totale controllo pubblico (51% Agenzia delle entrate e 49% INPS), incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione di tributi, contributi e sanzioni. È inserita nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche di cui al conto economico consolidato individuate ai sensi dell'[articolo 1, comma 3, della Legge n. 31/12/2009 n. 196](#).

Il gruppo Equitalia è composto da: la holding Equitalia S.p.A., Equitalia Giustizia, Equitalia Nord, Equitalia Centro, Equitalia Sud, operative sul territorio e strutturate in direzioni regionali e ambiti provinciali, esclusa la Sicilia dove opera la Riscossione Sicilia S.p.A.. Gli Organi di Equitalia sono l'Assemblea, il Consiglio di Amministrazione e il Collegio Sindacale. Il personale in servizio al 31 dicembre 2013 ammonta a circa ottomila unità.

Da quando l'attività di riscossione coattiva è stata ricondotta in ambito pubblico si è passati da 3,8 miliardi di euro incassati nel 2005 agli oltre 7,5 del 2012. Nel 2013 Equitalia ha riscosso oltre 7,1 miliardi di euro, portando il totale delle riscossioni, dal 2006 ad oggi, a 55 miliardi.

Il Direttore dell'Agenzia delle entrate e di Equitalia, Attilio Befera, nel corso di un'audizione presso la Commissione Finanze della Camera il 6 giugno 2013 ha evidenziato che al recupero delle somme dovute è stato affiancato un lavoro di valutazione delle singole fattispecie per mettere il contribuente in condizione di pagare il proprio debito limitando di fatto il ricorso a procedure esecutive solo in casi di persistente morosità. L'attività di riscossione coattiva dei tributi portata avanti da Equitalia S.p.A. ha visto un decremento negli incassi da ruoli erariali nel 2012 nella misura del 5% rispetto all'anno precedente (8,9 miliardi del 2010, 8,6 miliardi del 2011, 7,5 miliardi nel 2012). Tale contrazione può essere spiegata anche sulla base del fenomeno di rateazione delle cartelle di pagamento, che rappresenta un concreto aiuto per tutti quei contribuenti che si trovano in difficoltà. Con un [comunicato](#) dell'8 gennaio 2014 Equitalia ha reso noto che sono 398 mila le rateizzazioni concesse da Equitalia nel 2013 per un valore che supera i 2,9 miliardi di euro. Le dilazioni sono oggi lo strumento più utilizzato dai contribuenti per fare fronte al pagamento delle cartelle. Più dei due terzi delle rateizzazioni in essere (77,2%) riguarda persone fisiche e il restante 22,8% società. Considerando gli importi, il 65,9% è stato concesso a imprese e il 34,1% a persone fisiche. Il 71% delle rateizzazioni riguarda debiti fino a 5 mila euro, il 25,8% debiti tra 5 mila e 50 mila euro e il 3,2% oltre 50 mila euro. Anche nel 2013 è proseguita la riduzione dei costi di produzione, amministrativi e del personale, una riduzione che nel triennio 2010-2012 ammonta a 107 milioni di euro. Considerando i dati di bilancio delle precedenti società concessionarie private, e tenuto conto anche dell'aumento dei volumi di riscossione, dal 2006 a oggi si è determinata una diminuzione del 60% del costo per euro riscosso (fonte Equitalia, [comunicato](#) del 16 gennaio 2014).

Le relazioni della Corte dei Conti

Nel **Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013**, la Corte dei Conti ha sottolineato che nel consuntivo 2012, l'andamento della riscossione segnala un preoccupante indebolimento. Sono stati evidenziati i seguenti aspetti:

- il volume della riscossione a mezzo ruoli, che fra il 2006 e il 2010 era cresciuto quasi del 77 per cento, ha segnato per la seconda volta una flessione (quasi il 13 per cento nel 2012, in aggiunta al 3 per cento

registrato nel 2011);

- il carico affidato ad Equitalia, al netto di sgravi e sospensioni, è cresciuto ulteriormente (quasi del 2 per cento, fino a circa 77 miliardi), anche se a un ritmo molto più contenuto di quelli sperimentati nei trienni precedente (+50 per cento rispetto al 2008);
- il tasso di riscossione (rapporto fra il riscosso e il carico netto), collocatosi all'1,94 per cento, ha registrato una nuova caduta dopo quella segnata nel 2011, scendendo molto al di sotto del minimo toccato nel 2006 (2,66 per cento). I risultati concreti dell'attività di riscossione, in sostanza, sono risultati cedenti rispetto alla crescente massa dei ruoli trasmessa dagli Enti creditori.

Il Rapporto evidenzia che, quanto ai fattori che sono all'origine del rilevato indebolimento dell'attività di riscossione, un ruolo significativo l'ha avuto il peggioramento del quadro economico che, se in molti casi ha comportato un differimento (sfruttando le possibilità di rateazione), in altri ha finito per rendere insolventi i debitori. L'accentuata flessione delle riscossioni contributive è probabilmente frutto della concentrazione di entrambi i fenomeni, particolarmente diffusi nei settori ad alto impiego di manodopera (l'edilizia).

Ma effetti non meno rilevanti sono stati prodotti dal susseguirsi di novità normative che hanno finito per indebolire oggettivamente l'azione di riscossione coattiva dei tributi. La Corte si riferisce, in particolare, alle disposizioni che hanno limitato l'iscrizione di ipoteca sugli immobili, le possibilità di espropriazione immobiliare e la pignorabilità di stipendi e salari. Novità che, probabilmente, sottovalutano il fatto che la posizione creditoria dello Stato è ormai divenuta per molti versi deteriore rispetto alle possibilità di tutela che la legge riconosce al creditore privato munito di titolo esecutivo.

Secondo la Corte, mentre da un lato non si può non condividere la preoccupazione, tuttora attuale, di evitare ulteriori difficoltà a coloro che si trovano a fronteggiare una crisi economica particolarmente grave, dall'altro va tenuto presente che *un efficiente sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici costituisce una imprescindibile necessità per il corretto funzionamento di un sistema fiscale incentrato sull'adempimento spontaneo.*

La Corte sottolinea inoltre che le tensioni che tuttora caratterizzano l'azione della società pubblica di riscossione, e che rischiano di trasformarla in un ente la cui missione sembra essere essenzialmente quella di concedere dilazioni di pagamento, mettono in luce i limiti di un disegno teorico che ha fatto confluire in un unico soggetto crediti eterogenei per natura e fondatezza, non poche volte viziati da procedure accertative approssimative, come frequentemente è avvenuto per le numerosissime iscrizioni a ruolo derivanti da violazioni al codice della strada effettuate in passato dagli enti locali.

TAVOLA A

L'ANDAMENTO DELLA RISCOSSIONE (*) (totale ruoli - milioni di euro)

| Anno di affidamento del carico | Carico netto | VOLUMI DI RISCOSSIONE | | | | | | | | | % RISCOSSO SU CARICO NETTO | | | | | | | | |
|--------------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------------|
| | | Anni riscossione | | | | | | | | | TO TALE 2006-2012 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TO TALE 2000-2012 |
| | | 2000-2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | | | | | | | | | |
| 2000 | 39.472,40 | 6.300,20 | 382,1 | 337,8 | 293,2 | 259,7 | 249,1 | 193,5 | 148,9 | 1.864,30 | 0,97% | 0,86% | 0,74% | 0,66% | 0,63% | 0,49% | 0,38% | 20,68% | |
| 2001 | 21.921,10 | 3.268,60 | 283,8 | 241 | 186,5 | 155,1 | 141,8 | 121,7 | 93,2 | 1.223,10 | 1,29% | 1,10% | 0,85% | 0,71% | 0,65% | 0,56% | 0,43% | 20,49% | |
| 2002 | 19.310,50 | 2.429,50 | 292,9 | 247,2 | 184,1 | 143 | 121,2 | 109,7 | 87,1 | 1.185,20 | 1,52% | 1,28% | 0,95% | 0,74% | 0,63% | 0,57% | 0,45% | 18,72% | |
| 2003 | 20.824,30 | 2.394,50 | 468,3 | 397,7 | 295,1 | 223,4 | 214,6 | 144,5 | 118,2 | 1.861,80 | 2,25% | 1,91% | 1,42% | 1,07% | 1,03% | 0,69% | 0,57% | 20,44% | |
| 2004 | 26.727,30 | 1.967,10 | 735,2 | 543,9 | 372,2 | 327,5 | 238,3 | 182,7 | 138,5 | 2.538,30 | 2,75% | 2,04% | 1,39% | 1,23% | 0,89% | 0,68% | 0,52% | 16,86% | |
| 2005 | 37.692,30 | 1.118,20 | 1.473,70 | 844,4 | 521,3 | 403,9 | 332 | 249,9 | 174,1 | 3.999,30 | 3,90% | 2,24% | 1,38% | 1,07% | 0,88% | 0,66% | 0,46% | 13,58% | |
| 2006 | 51.768,00 | | 1.379,00 | 2.773,10 | 1.485,40 | 924,1 | 807 | 604,6 | 387,6 | 8.360,80 | 2,66% | 5,36% | 2,87% | 1,79% | 1,56% | 1,17% | 0,75% | 16,15% | |
| 2007 | 49.670,10 | | | 1.352,60 | 2.131,70 | 1.123,80 | 954 | 625,2 | 390,6 | 6.577,90 | | 2,72% | 4,29% | 2,26% | 1,92% | 1,26% | 0,79% | 13,24% | |
| 2008 | 49.627,90 | | | | 1.544,00 | 2.311,20 | 1.429,40 | 862,8 | 542,5 | 6.689,90 | | | | 3,11% | 4,66% | 2,88% | 1,74% | 10,99% | |
| 2009 | 59.888,70 | | | | | 1.863,30 | 2.336,40 | 1.243,50 | 669,9 | 6.113,10 | | | | 3,11% | 3,90% | 2,08% | 1,12% | 10,21% | |
| 2010 | 69.443,50 | | | | | | 2.052,20 | 2.574,80 | 1.199,50 | 5.826,50 | | | | 2,96% | 3,71% | 1,73% | 8,39% | | |
| 2011 | 72.759,30 | | | | | | | 1.709,60 | 2.089,50 | 3.799,10 | | | | | | 2,35% | 2,87% | 5,22% | |
| 2012 | 76.996,40 | | | | | | | | 1.491,20 | 1.491,20 | | | | | | | 1,94% | 1,94% | |
| TO TALE | 596.101,80 | 17.478,00 | 5.015,00 | 6.737,70 | 7.013,50 | 7.734,90 | 8.876,00 | 8.622,40 | 7.530,80 | 51.530,30 | 0,84% | 1,13% | 1,18% | 1,30% | 1,49% | 1,45% | 1,26% | 11,58% | |

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione.

(*) per *carico netto* si intende l'importo del carico affidato al netto della quota oggetto di sgravi e sospensioni.

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI

(in milioni)

| | Anno di riscossione | Variazione | Variazione | Variazione | Variazione |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2009/2008 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012/2011 |
| Totale Ruoli | 7.013,50 | 7.734,90 | 8.876,00 | 8.622,40 | 7.530,70 | 10,28% | 14,75% | -2,86% | -12,66% |
| Entrate e Dogane | 3.579,60 | 3.801,30 | 4.290,40 | 4.276,50 | 4.060,10 | 6,20% | 12,90% | -0,30% | -5,06% |
| INPS | 2.007,70 | 2.356,50 | 2.733,30 | 2.527,80 | 1.916,50 | 17,40% | 16,00% | -7,50% | -27,20% |
| INAIL | 132,6 | 97,3 | 105,4 | 104,7 | | -26,60% | 8,40% | -0,70% | |
| Altro Erario | 143,9 | 165 | 322,3 | 275,4 | 256,5 | 14,70% | 95,30% | -14,50% | -6,86% |
| Non Erario | 1.149,80 | 1.314,80 | 1.424,60 | 1.438,10 | 1.297,6 | 14,40% | 8,40% | 0,90% | -9,77% |

Nella **relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria di Equitalia (esercizio 2012)**, trasmessa alla Presidenza il 17 dicembre 2013, si evince che la riorganizzazione del Gruppo realizzata nel 2011, finalizzata alla razionalizzazione delle società operanti sul territorio nazionale e alla conseguente riduzione degli oneri della *governance*, ha segnato il passaggio da 16 a 3 Agenti della riscossione:

- Equitalia Nord,
- Equitalia Centro,
- Equitalia Sud.

In particolare, nella relazione relativa all'esercizio 2012, si evince che come il 2011 anche il 2012 si chiude con un avanzo economico (€ 1.777.447 +569.970 euro rispetto al 2011). Il suddetto utile è stato destinato una parte alla riserva legale (€ 88.871,35) ed una parte ad "altre riserve" patrimoniali € 1.688.574,70. Il patrimonio netto è pari a € 161.173.632 (€ 159.396.185 nel 2011). Il bilancio consolidato, si è chiuso con utile di esercizio di € 8.286.000 rispetto a una perdita di esercizio pari a € 73.514.000 nel 2011.

Deve essere segnalato che nel corso dell'esercizio in esame sono fortemente aumentati i debiti a vista sia della Capogruppo (da 86 a 805 milioni di euro) sia dell'intero Gruppo (da 351 a 858 milioni di euro), ammontare quest'ultimo che - al netto delle disponibilità e dei crediti a vista verso banche pari a circa 210 milioni di euro - risulta fronteggiato dal Patrimonio netto delle società del Gruppo, comprensivo del fondo rischi finanziari generali, pari a 740 milioni di euro.

Nell'anno, l'aumento dei debiti va principalmente riferito, per la Holding, all'incremento (circa 550 milioni di euro) dei crediti verso le partecipate finanziate in *cash pooling*, per il Gruppo, al decremento (circa 360 milioni di euro) della liquidità transitoria derivante dalla gestione ICI, imposta incassata nel 2012 a mezzo delega F24.

Strutturalmente la situazione debitoria del Gruppo registra gli effetti dei reiterati differimenti (da ultimo l'[art. 1 comma 530 della L.228/2012](#)) dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e della conseguente impossibilità di incassare i relativi rimborsi spese (1.397 milioni di euro al 31-12-2012) nonché della diminuzione dei ricavi da aggio per la contrazione delle riscossioni a seguito degli interventi legislativi.

La Corte dei Conti conclude che la situazione sopra illustrata impone alla Società, al suo azionista e allo stesso legislatore, l'adozione di misure necessarie per interrompere questa dinamica alla lunga insostenibile, tenendo tuttavia in considerazione la grave situazione economico-sociale che sta attualmente attraversando il nostro Paese.

Gli arretrati della riscossione

Il Governo l'11 luglio 2013, rispondendo ad una interrogazione in Commissione Finanze ([n. 5-00491](#)), ha reso noto che dal 2000 al 2012 sono stati emessi ruoli per 807,7 miliardi di euro. Tuttavia la somma effettivamente riscossa in questi 13 anni è di 69,1 miliardi di euro. Il carico dei ruoli da riscuotere ammonta teoricamente a 545,5 miliardi di euro (193,1 sono infatti oggetto di "sgravio totale"), ma di questa somma ben 107,2 miliardi riguardano soggetti in fallimento e pertanto sono perciò difficilmente recuperabili.

Il dato aggiornato al 2013 sui crediti da riscuotere ammonterebbe, da [fonti giornalistiche](#), a 620 miliardi di euro.

A più di un decennio dall'affidamento del carico all'agente della riscossione emerge che il dato del riscosso tende strutturalmente ad attestarsi intorno al 20 per cento. Ne consegue che anche l'andamento delle riscossioni relative agli anni di più recente affidamento, ancorché sicuramente influenzato dal peggioramento

del quadro economico di riferimento, potrà essere valutato nella sua effettività solo allorché, nei prossimi anni, si sarà ormai consolidato. In ogni caso, al 31 dicembre 2012, oltre l'80 per cento del carico residuo era riferibile a debitori iscritti a ruolo per importi complessivamente pari o superiori a 500.000 euro (121.409 soggetti per un carico netto residuo da riscuotere pari a 452 miliardi di euro).

La remunerazione degli agenti della riscossione

La remunerazione del servizio di riscossione ha subito, negli ultimi anni, numerose modifiche nel quantum e nella disciplina sostanziale. L'articolo 10, ai commi da 13-*quater* a 13-*septies* del [D. L. n. 201 del 2011](#) ha previsto la riforma del sistema della remunerazione degli agenti della riscossione.

Tuttavia, sino all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi della nuova disciplina (comma 13-*sexies*), resta ferma l'antecedente disciplina in materia di remunerazione degli agenti della riscossione, recata dall'[articolo 17 del D.Lgs. 112/1999](#) nella sua antecedente formulazione.

Sui ruoli emessi dal 1° gennaio 2013, ai sensi dell'[articolo 5 del D.L. 95 del 2012](#) agli agenti della riscossione spetta un "aggio" pari all'otto per cento delle somme iscritte a ruolo riscalate e dei relativi interessi di mora, a carico del debitore - in tutto o in parte, secondo la tempestività del pagamento.

La remunerazione del servizio della riscossione ante [D.L. 201/2011](#)

Più in dettaglio, agli agenti della riscossione attualmente spetta:

- una remunerazione per l'attività da essi svolta (formulazione dell'[articolo 17 del D.Lgs. 112/1999](#) attualmente applicabile) mediante un compenso – detto aggio (come già ricordato, dal 1° gennaio 2013 pari all'otto per cento delle somme iscritte a ruolo riscalate e dei relativi interessi di mora), a carico del debitore in tutto o in parte, secondo la tempestività del pagamento;
- il rimborso delle spese sostenute per le procedure esecutive poste in essere.

In particolare, il contribuente che ha ricevuto la cartella di pagamento emessa in base al ruolo deve versare le somme ivi annotate **entro 60 giorni dalla notifica** ([articolo 25, comma 2 del D.P.R. 602/1973](#)), cui si aggiunge parte dell'aggio, ovvero il 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo ([articolo 17, comma 1 del D.Lgs. 112 del 1999](#)); la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore. Nel caso di **pagamento successivo ai 60 giorni**, l'aggio è integralmente a carico del debitore. L'agente della riscossione (articolo 17, comma 4) trattiene l'aggio all'atto del riversamento all'ente impositore delle somme riscalate. La percentuale a carico del debitore nel caso di pagamento entro 60 giorni può essere rideterminata con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, nel limite di due punti percentuali di differenza rispetto alle misure stabilite, tenuto conto del carico dei ruoli affidati, dell'andamento delle riscossioni e dei costi del sistema. Nel caso di iscrizione a ruolo non derivante da inadempimento (prevista, ad esempio, per i redditi sottoposti a tassazione separata) l'aggio è a carico dell'ente creditore, se il pagamento avviene entro il sessantesimo giorno dalla data di notifica della cartella. In caso contrario è a carico del debitore. Limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, l'aggio spetta agli agenti della riscossione nella percentuale stabilita dal decreto del 4 agosto 2000 del Ministro delle finanze.

Inoltre all'agente della riscossione spetta il **rimborso delle spese relative alle procedure esecutive**, sulla base di una tabella approvata con decreto del Ministero delle finanze, con il quale sono altresì stabilite le modalità di erogazione del rimborso stesso (articolo 17, comma 6). Tale rimborso è a carico dell'ente creditore, se il ruolo viene annullato per effetto di provvedimenti di sgravio o in caso di inesigibilità. Negli altri casi è a carico del debitore. Il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive maturate nel corso di ciascun anno solare e richiesto entro il 30 marzo dell'anno successivo, è erogato entro il 30 giugno dello stesso anno. In caso di mancata erogazione, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare. Il diniego, a titolo definitivo, del discarico della quota per il cui recupero sono state svolte le procedure che determinano il rimborso, obbliga l'agente della riscossione a restituire all'ente, entro il decimo giorno successivo alla richiesta, l'importo anticipato, maggiorato degli interessi legali. L'importo dei rimborsi spese riscossi dopo l'erogazione o la compensazione, maggiorato degli interessi legali, è riversato entro il 30 novembre di ciascun anno. In caso di emanazione (articolo 17, comma 7-bis) di un provvedimento dell'ente creditore che riconosce, in tutto o in parte, non dovute le somme iscritte a ruolo, all'agente della riscossione spetta comunque un compenso per l'attività di esecuzione di tale provvedimento; la misura e le modalità di erogazione del compenso sono stabilite con il decreto ministeriale che fissa le misure del rimborso delle spese per le procedure esecutive; sulle somme riscalate e riconosciute indebite non spetta tuttavia l'aggio.

La riforma del sistema di remunerazione

L'[articolo 10 del D.L. n. 201 del 2011](#) ha in primo luogo disposto la sostituzione dell'illustrato sistema di remunerazione con l'attribuzione agli agenti della riscossione di un **rimborso dei costi fissi risultanti dal**

bilancio certificato (comma 13-*quater*, lettera a)).

La previsione del rimborso è finalizzata ad assicurare il funzionamento del servizio nazionale della riscossione, a presidiare la funzione di deterrenza e contrasto all'evasione e il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari.

Tale rimborso è da calcolarsi annualmente in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, con decreto non regolamentare del ministero dell'economia e delle finanze, tenuto conto dei seguenti, specifici parametri:

- carichi annui affidati;
- andamento delle riscossioni coattive;
- processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia S.p.A.

Il predetto decreto dovrà in ogni caso garantire al contribuente oneri inferiori a quelli esistenti alla data del 6 dicembre 2011.

In sostanza, il sistema di remunerazione con aggio è sostituito dal predetto rimborso percentuale, alla cui determinazione si deve procedere in base ad elementi connessi ad elementi di fatto come l'andamento della riscossione, ma anche in rapporto a indicatori di produttività ed efficienza dell'agente unico della riscossione.

Il rimborso è posto a carico del debitore nella misura del cinquantuno per cento, nel caso di pagamento tempestivo (entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento): La parte rimanente rimane a carico dell'ente creditore. Per pagamenti tardivi (successivi ai sessanta giorni dalla notifica) il rimborso è interamente a carico del contribuente.

Viene novellata la disciplina in materia di rimborsi spettanti all'agente della riscossione in rapporto alle procedure esecutive. In particolare, per effetto delle modifiche, continuerà ad essere attribuito all'agente un rimborso per le spese sostenute; ma questo, anziché essere riferito in via generica alle spese relative alle procedure esecutive, riguarderà gli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure (comma 13-*quater*, lettera c)).

Rimane ferma l'attribuzione delle spese per i rimborsi in capo all'ente creditore, ove il ruolo sia annullato (per sgravio o inesigibilità) e, negli altri casi, in capo al debitore. In luogo dell'effettuazione dei rimborsi secondo quanto stabilito da una apposita tabella, per effetto delle norme in esame (comma 6.1 dell'articolo 17) si attribuisce ad un decreto non regolamentare la determinazione:

- delle tipologie di spese rimborsabili;
- della misura del rimborso, che deve essere determinata anche proporzionalmente al carico affidato e progressivamente rispetto al numero di procedure attivate a carico del debitore;
- delle modalità di erogazione del rimborso.

Inoltre si prevede che il suddetto rimborso non spetti sulle somme riconosciute indebite. Viene dunque eliminata la prescrizione che richiede un provvedimento di sgravio (provvedimento dell'ente creditore che riconosca, in tutto o in parte, non dovute le somme iscritte a ruolo) e che teneva fermo il diritto al rimborso delle spese anche in tale ipotesi. Le spese di notifica della cartella di pagamento sono a carico dell'ente creditore anche nel caso di annullamento del ruolo (comma 13-*quater*, lettere d) ed e)).

Il decreto che calcola annualmente il rimborso spettante agli agenti della riscossione nonché quello in materia di rimborso spese dovevano essere emanati **entro il 30 settembre 2013** (comma 13-*quinquies*, modificato dall'[articolo 52, comma 2 del D.L. 69 del 2013](#)). Sino all'entrata in vigore di tali provvedimenti attuativi (comma 13-*sexies*), resta ferma la disciplina vigente in materia di remunerazione degli agenti della riscossione.

In attesa dell'entrata in vigore di detta riforma, il [decreto-legge n. 95 del 2012](#) ha previsto (articolo 5, comma 1) una riduzione dell'aggio di un punto percentuale sui ruoli emessi dal 1° gennaio 2013 (che dunque passa dal nove all'**otto per cento** a decorrere dalla predetta data). Accanto a tale previsione, si dispone un'ulteriore, eventuale riduzione dell'aggio, che potrà essere alimentata dalle eventuali maggiori risorse rispetto a quanto considerato nei saldi tendenziali di finanza pubblica - correlate anche al processo di ottimizzazione ed efficientamento nella riscossione dei tributi e di riduzione dei costi di funzionamento del gruppo Equitalia S.p.A. -, fino a un massimo di ulteriori quattro punti percentuali.

Rispondendo all'**interrogazione in Commissione finanze n. 5-01434** Busin, il Governo il 13 novembre 2013 ha dichiarato che dai dati pervenuti e dagli incontri intercorsi con i rappresentanti delle altre amministrazioni cointeressate è apparso **difficilmente ipotizzabile** uno schema di decreto che porti ad **una riduzione dell'attuale remunerazione degli agenti della riscossione**. Una ulteriore riduzione della remunerazione, in sostanza, non consentirebbe la copertura dei costi a scapito del funzionamento dell'attività. Infatti la riduzione di un punto percentuale della misura dell'aggio a decorrere dall'1 gennaio 2013 ha comportato un onere pari a 50 milioni di euro a carico di Equitalia. Dall'analisi del bilancio di Equitalia per l'anno 2012 emergono costi fissi per un importo pari a 733,3 milioni di euro e i ricavi da aggio, per un importo pari a 594 milioni di euro. Sulla base di tali dati, la Società non si troverebbe in condizione di coprire i costi con i ricavi. Considerando che il costo della struttura risultante dal bilancio certificato costituisce elemento fondamentale per la determinazione della remunerazione degli Agenti della riscossione, e benché Equitalia abbia posto in essere tutte le azioni possibili al fine di contenerlo, non si può prescindere dalla necessità di assicurare in maniera adeguata il presidio della funzione di deterrenza.

Gli interessi di mora per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo

Decorsi sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, sulle somme iscritte a ruolo, escluse le sanzioni pecuniarie tributarie e gli interessi, si applicano, a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento, gli interessi di mora al tasso determinato annualmente con decreto del Ministero delle finanze con riguardo alla media dei tassi bancari attivi ([articolo 30 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602](#)).

In attuazione della richiamata disposizione, con provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 10 aprile 2014, la misura del tasso di interesse da applicare nelle ipotesi di ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo è stata fissata al **5,14 per cento** annuo.

Il citato [articolo 30 del D.P.R. n. 602 del 1973](#) è stato così modificato dall'articolo 7, comma 2-sexies, e 2-septies del [decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70](#), convertito con modificazioni dalla [legge 12 luglio 2011 n. 106](#). Tale previsione si applica ai ruoli emessi dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 106 del 2011. Secondo il testo previgente del citato articolo 30, il calcolo degli interessi di mora era, invece, effettuato sul coacervo delle somme iscritte a ruolo. Infine, si segnala che, in ogni caso, gli interessi di mora decorrono giornalmente e non c'è alcun fenomeno di capitalizzazione degli stessi.

La riscossione delle entrate locali

Il comma 610 della legge di stabilità 2014 ([Legge n. 147 del 2013](#)) ha prorogato al **31 dicembre 2014** l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali (anche per le entrate di natura diversa dai tributi di tutti gli enti territoriali, non solo dei comuni), consentendo ad Equitalia ed agli altri concessionari di proseguire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali.

Si ricorda che in tema di riscossione delle entrate degli enti locali l'articolo 7, comma 2, lettere da *gg-bis*) a *gg-septies*) del [decreto-legge n. 70 del 2011](#) ha previsto che Equitalia S.p.A. e le società da essa partecipate cessino di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione - spontanea e coattiva - delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. Fino alla cessazione delle attività di competenza di Equitalia, è stata prorogata ([articolo 10, comma 13-novies del D.L. 201 del 2011](#)) l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali contenute nell'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis del [D.L. n. 203 del 2005](#).

Dal momento di tale cessazione, spetterà dunque ai comuni effettuare la riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali e, ove optino per l'affidamento del servizio a soggetti esterni, essi dovranno procedere nel rispetto delle norme in materia di evidenza pubblica. Per effetto delle modifiche operate dal [D.L. n. 16 del 2012](#) (articolo 5, comma 8-bis), nel caso di affidamento del servizio a soggetti esterni, la riscossione delle entrate dovrà essere effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali dovranno affluire tutte le somme riscosse.

Nell'esercizio dell'attività di riscossione i comuni potranno avvalersi (lettera *gg-quater*) dello strumento dell'ingiunzione fiscale (disciplinata dal [regio decreto n. 639 del 1910](#)) e delle procedure di riscossione coattiva erariale (di cui al [titolo II del D.P.R. n. 603 del 1973](#)) in quanto compatibili.

Inoltre, ([articolo 29 comma 8-bis del D.L. n. 216 del 2011](#)) anche la società Riscossione Sicilia spa - così come Equitalia S.p.A. e le partecipate - cesserà di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione spontanea e coattiva delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate.

L'entrata in vigore della predetta riforma è stata più volte prorogata: il termine, inizialmente fissato al 1° gennaio 2012, è stato successivamente prorogato: al 31 dicembre 2012 ([D.L. n. 201 del 2011](#)), al 30 giugno 2013 (D.L. n. 174 del 2012, articolo 9, comma 4), al 31 dicembre 2013 (D.L. n. 35 del 2012, articolo 10, comma 2-ter). Infine la legge di stabilità 2014 ha prorogato al **31 dicembre 2014** l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali.

A seguito della riforma della riscossione - con passaggio da un sistema di affidamento in concessione all'attribuzione delle competenze all'Agenzia delle entrate, operante attraverso l'agente unico Equitalia S.p.A. - la legge ha recato una dettagliata disciplina transitoria, volta a favorire il transito di funzioni e di carichi dagli ex concessionari ad Equitalia e alle relative società partecipate.

In particolare, alle ex società concessionarie della riscossione è stata data la possibilità di trasferire, in via totale o parziale, il proprio capitale sociale ad Equitalia S.p.A., continuando dunque, anche con assetti proprietari diversi, a svolgere l'attività di riscossione erariale e locale ([comma 24 dell'articolo 3 del D.L. n. 203 del 2005](#)).

In alternativa, e fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale ad Equitalia, ai concessionari è stato consentito di scorporare il ramo d'azienda concernente le attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, cedendolo a soggetti terzi, nonché alle società iscritte nell'apposito albo dei soggetti abilitati ad effettuare le attività di accertamento e riscossione dei tributi per gli

enti locali ([articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446](#)).

Nel caso di scorporo e di cessione del ramo di azienda, le norme hanno consentito ai cessionari di proseguire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali, in mancanza di diversa determinazione degli enti medesimi (che avrebbero potuto optare per l'affidamento *in house* o per la gestione diretta, ovvero associata, etc.), purché le società avessero i requisiti per l'iscrizione al citato albo dei soggetti abilitati ad accertare e riscuotere le entrate locali. Ai cessionari è stato concesso di agire mediante la ricordata procedura dell'ingiunzione fiscale, fatta eccezione per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, per i quali avrebbero trovato applicazione le ordinarie disposizioni di cui al [D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602](#).

Ai sensi del successivo comma 25, fino al 30 giugno 2013 (secondo la proroga introdotta dal richiamato [decreto-legge n. 174 del 2012](#)), nel caso di mancato trasferimento del ramo d'azienda e ove non vi fosse diversa determinazione dell'ente creditore, le attività di accertamento e riscossione sono affidate a Equitalia S.p.A. o alle società partecipate, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica.

La riforma della riscossione nella delega fiscale ([Legge n. 23 del 2014](#))

In materia di riordino della riscossione delle entrate locali, si dispone la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si intende procedere inoltre alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, all'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati, nonché a introdurre strumenti di controllo e a garantire la pubblicità. Le attività di riscossione devono essere assoggettate a regole pubblicistiche prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo esclusivamente in forma diretta o con società interamente partecipate, ovvero avvalendosi delle società del Gruppo Equitalia S.p.A., subordinatamente alla trasmissione a queste ultime di informazioni idonee all'identificazione della natura e delle ragioni del credito, con la relativa documentazione; i soggetti indicati operano secondo un codice deontologico, con specifiche cause di incompatibilità per gli esponenti aziendali che rivestono ruoli apicali negli enti affidatari dei servizi di riscossione.

E' disposto lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità e sono state previste iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie.

Nella medesima sede è stata ribadita la necessità di contemperare le esigenze di efficacia della riscossione con i diritti del contribuente, in particolare per i profili attinenti la tutela dell'abitazione, lo svolgimento dell'attività professionale e imprenditoriale, la salvaguardia in situazioni di grave difficoltà economica, con particolare riferimento alla disciplina della pignorabilità dei beni e della rateizzazione del debito.

Il Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo

La legge di stabilità 2013 (articolo 1, commi da 531 a 535 della [legge n. 228 del 2012](#)) ha disposto l'istituzione di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo, col compito di elaborare criteri per l'individuazione di categorie di crediti oggetto di recupero coattivo e le linee guida generali per lo svolgimento mirato e selettivo dell'azione di riscossione, nonché criteri per consentire il controllo dell'attività svolta sulla base delle indicazioni così impartite. Tali disposizioni si applicano alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2013.

Il decreto del MEF 16 novembre 2013 (G.U. 28 novembre 2013, n. 279) ha istituito il Comitato. Il decreto disciplina le modalità di funzionamento del Comitato e di nomina dei relativi componenti, i requisiti di tali soggetti e la durata dell'incarico. La [legge n. 147 del 2013](#) (comma 661) conferisce al Comitato un'ulteriore funzione: l'elaborazione di criteri per l'individuazione delle posizioni da sottoporre a controllo puntuale, tenuto conto della capacità operativa delle strutture a tal fine deputate. Si prevede, inoltre, che nella definizione dei criteri il Comitato deve tener conto della necessità di salvaguardare i crediti affidati in riscossione, mediante atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione, e di assicurare la deterrenza e la massima efficacia dell'azione di riscossione avuto anche riguardo alle specificità connesse al recupero delle diverse tipologie di crediti.