

Introduzione

Il 2012 è stato un anno determinante per il riassetto del sistema di riscossione in Italia, sia da un punto di vista legislativo che da un punto di vista meramente organizzativo. Ad una serie di nuove norme, emanate con lo scopo di rendere meno rigide e più vicine alle esigenze dei contribuenti le procedure di riscossione – specie in un contesto caratterizzato dalla persistente crisi economico-finanziaria – si è affiancato un importante processo di riorganizzazione del Gruppo Equitalia.

Un processo iniziato nel 2006, quando il legislatore, con il D.L. n. 203/2005, ha soppresso il sistema di concessione ai privati del servizio nazionale di riscossione affidandolo all'Agenzia delle Entrate (di seguito: Agenzia) che lo esercita tramite Equitalia S.p.A. (di seguito Equitalia), società a totale capitale pubblico, i cui soci sono l'Agenzia (51%) e l'INPS (49%).

Il citato D.L. n. 203/2005 ha attribuito: all'Agenzia la titolarità del servizio di riscossione coattiva dei tributi; ad Equitalia – all'epoca Riscossione S.p.A. – l'esercizio esclusivo di tale attività per tutto il territorio nazionale (ad eccezione della Regione Sicilia); agli Agenti della Riscossione le relative funzioni operative fissando gli obiettivi primari dell'incremento dei volumi di riscossione e la riduzione degli oneri a carico dello Stato, congiuntamente al miglioramento dei servizi al contribuente.

Il precedente sistema aveva mostrato forti carenze, contraddistinte da elevati costi a carico dello Stato, disomogeneità in termini di modelli e approcci operativi e risultati non soddisfacenti in termini di riscossione. Dal 2006 ad oggi è stato avviato un complesso percorso di riorganizzazione che ha portato a ridurre le iniziali 40 società concessionarie a soli 3 Agenti della Riscossione (Equitalia Nord, Equitalia Centro, Equitalia Sud), determinando un miglioramento della qualità e delle *performance* di riscossione unitamente al tendenziale azzeramento dei costi a carico dello Stato.

Il riassetto è stato portato avanti nell'ottica di rafforzare e meglio definire un'identità univoca di Gruppo, con l'obiettivo di ottimizzare gli aspetti gestionali sul territorio, aumentare i volumi di riscossione, uniformare i processi e semplificare le relazioni con i contribuenti.

I primi anni di attività di Equitalia sono stati caratterizzati da un aumento continuo del valore del riscosso. In particolare, 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. Con riferimento al totale degli incassi da ruolo si è passati da 11,9 miliardi del triennio 2004-2006, ai 21,5 miliardi riscossi da Equitalia nel 2007-2009 e ai successivi 25 miliardi riscossi nel 2010-2012.

E' indubbio, tuttavia, come l'attività di riscossione coattiva dei tributi portata avanti da Equitalia sia stata oggettivamente influenzata dal susseguirsi di novità normative che hanno finito per indebolirne la relativa azione. Il decremento che si registra negli incassi da ruoli erariali nel 2012 è comunque contenuto rispetto all'anno precedente.

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. Il 2012 è stato un anno particolarmente impegnativo a causa del complesso quadro economico finanziario in cui versa il nostro Paese e delle tensioni sociali che ne sono conseguite.

Come già la Corte dei Conti ha avuto modo di segnalare, *dopo una fase di potenziamento delle procedure esecutive, negli ultimi anni l'azione della società pubblica Equitalia è stata oggetto di forti critiche, per gli inconvenienti forse troppo semplicisticamente attribuiti all'azione di riscossione fiscale*¹.

Quanto ai fattori che sono all'origine del rilevato indebolimento dell'attività di riscossione, rileva la Corte, un ruolo significativo l'ha certo avuto il

¹ Elementi per l'audizione del presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei deputati - Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale del 19 giugno 2013.

*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. [...] 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. [...] 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 [...]*².

In questo quadro poco favorevole Equitalia ha comunque dimostrato capacità di reazione adeguando la propria operatività attraverso la predisposizione di azioni mirate, tese ad efficientare e a uniformare l'attività di riscossione e a migliorare ulteriormente le relazioni con i contribuenti, facendo della propensione al dialogo e all'ascolto dei contribuenti lo strumento migliore per andare incontro alle difficoltà di questi ultimi e, in particolare, delle imprese sul territorio.

In questa direzione è stata recentemente ridefinita la macrostruttura organizzativa del Gruppo. La definizione del nuovo modello organizzativo di Equitalia, in linea con gli obiettivi strategici di miglioramento della riscossione e di ottimizzazione delle relazioni con gli Enti ed i Contribuenti, è stata realizzata al fine di consentire la definizione di criteri decisionali omogenei, la coerenza di indirizzo dei processi aziendali e modalità operative sempre più tendenti all'efficienza e all'efficacia organizzativa, presupposti necessari per intraprendere un percorso di miglioramento continuo della qualità.

² Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica. La Corte, inoltre, rileva che “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. 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”.

È stata adottata una struttura organizzativa di tipo funzionale/divisionale ibrido che prevede, in particolare, l'accentramento presso la Holding dei servizi condivisi, effettuato in logica di *Shared Services*, al fine di:

- uniformare le procedure operative;
- facilitare il ruolo di coordinamento e controllo a seguito della maggiore standardizzazione;
- focalizzare l'attività degli Agenti della Riscossione sul "*core business*" della riscossione;
- conseguire maggiore efficienza operativa.

La nuova configurazione determinerà dimensioni tali da permettere la generazione di economie di scala e di scopo. Nello stesso senso, già dal 2011, sono state avviate attività di efficientamento e razionalizzazione della spesa favorite dal processo di concentrazione delle società partecipate che hanno trovato nuovo impulso nelle disposizioni previste dal D.L. n. 95/2012 (*spending review*).

L'Agenzia esercita il ruolo di socio di maggioranza attraverso un'attività di coordinamento rispetto all'efficiente ed efficace esercizio dell'attività di riscossione posta in essere dalla società capogruppo.

Tale attività è stata ulteriormente specificata dalle modifiche – introdotte dall'art. 83, comma 28-*septies*, del D.L. n. 112/2008 – apportate all'art. 3, commi 1 e 14, del D.L. n. 203/2005. In base all'attuale disciplina, l'Agenzia svolge un' "*attività di coordinamento, attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio*" (art. 3, comma 1) e ne "*fornisce allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi acquisiti*" (art. 3, comma 14), al fine di consentire a quest'ultimo di rendere annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione. Sulla base dell'attuale quadro normativo di riferimento, così come sopra delineato, è stata redatta la presente Relazione.

Con riferimento a tale attività di coordinamento, l'Agenzia ha impartito precise istruzioni a Equitalia, specificandone l'ambito alle sole questioni aventi specifico impatto sull'esercizio dell'attività di riscossione nazionale³. In ossequio a tali indicazioni il Comitato di gestione dell'Agenzia con delibera n. 28 del 24 aprile 2012 ha autorizzato la convocazione del Consiglio di Amministrazione di Equitalia finalizzato all'approvazione degli obiettivi di riscossione per l'anno 2012 del gruppo Equitalia, argomento che per sua natura è da inquadrarsi tra quelli in relazione ai quali sussiste l'obbligo di richiesta di autorizzazione preventiva.

I rapporti tra l'Agenzia e la Società partecipata sono regolati anche mediante Convenzioni triennali che – in linea con quanto previsto dall'art. 3 del D.L. n. 203/2005 e in attuazione delle indicazioni programmatiche pluriannuali contenute nell'Atto di indirizzo del Sig. Ministro – regolano i rapporti tra i due Enti e definiscono gli obiettivi di Equitalia con riferimento alla riscossione dei tributi erariali.

Ai sensi dell'art. 5 della Convenzione 2013/2015 la Società partecipata fornisce annualmente all'Agenzia una serie di elementi informativi in relazione agli aspetti più significativi della gestione e ai risultati conseguiti. Tale sistema consente di realizzare proficui scambi di informazioni e metodologie, disciplinare la reciproca conoscenza dei fenomeni e migliorare la capacità di gestione delle attività istituzionali, attraverso una più intensa collaborazione, garantendo la trasparenza e la correttezza dell'azione posta in essere.

L'art. 7 della Convenzione 2013/2015 impegna Equitalia ad assicurare un idoneo sistema di controllo interno e di verifica della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. La funzione di *Internal Audit* nel Gruppo è

³ Il Comitato di gestione dell'Agenzia, con delibera n. 46/2008, ritenendo che la norma in oggetto debba essere interpretata nell'ambito del ruolo di coordinamento attribuito all'Agenzia, titolare della funzione pubblica di riscossione nazionale, rispetto al corretto ed efficiente esercizio di questa da parte di Equitalia, ha conseguentemente impartito istruzioni alla società partecipata affinché si attenesse all'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione con riferimento alle sole questioni, tra quelle da esaminarsi da parte del Consiglio di amministrazione della società, attinenti ed aventi specifico impatto sull'esercizio dell'attività di riscossione nazionale, con esclusione di quelle relative all'organizzazione interna, all'adempimento di obblighi di legge o di statuto, ovvero connesse ad altre incombenze societarie o differenti tipologie di attuazione dell'oggetto sociale.

indirizzata prioritariamente alla razionalizzazione e ottimizzazione dei processi aziendali e alle azioni di omogeneizzazione delle metodologie, verificando gli *standard* di controllo, individuando eventuali comportamenti irregolari o illeciti e stimolando iniziative correttive di miglioramento. Le attività svolte recepiscono le indicazioni fornite dall'Agenzia, nell'ambito della Convenzione con Equitalia. Inoltre, è stata instaurata una proficua collaborazione con la corrispondente funzione dell'Agenzia anche attraverso l'esecuzione di interventi congiunti.

Peraltro, Equitalia è impegnata a trasmettere all'Agenzia le proprie Direttive contenenti le principali disposizioni che stabiliscono e regolano le attività del Gruppo, nonché – in forza della citata Convenzione – a pubblicarle sul proprio sito. Si riporta, in Allegato A, la direttiva emanata nel 2012 in riferimento alla specifica attività di riscossione, peraltro disponibile *on line* come previsto in Convenzione.

1. *Efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione*

È stata condotta un'analisi sull'attività di riscossione realizzata nel 2012 da Equitalia e dalle società da essa partecipate, volta a valutarne l'efficacia e l'efficienza. I risultati conseguiti sono stati, inoltre, confrontati con quelli relativi agli anni dal 2009 al 2011, al fine di misurarne l'andamento nel tempo.

I dati di riferimento sono stati estratti dalla base informativa messa a disposizione dalla So.Ge.I. e sono aggiornati al 31 luglio 2013. Al riguardo, si precisa che i suddetti dati, forniti annualmente, possono subire variazioni anche in diminuzione, in quanto i flussi di rendicontazione attualmente in essere consentono agli Agenti della Riscossione di rettificare (correggere e/o annullare), a seguito di errori materiali, riscossioni già pervenute a sistema.

Si fa presente, inoltre, che i dati indicati nelle tabelle seguenti riguardano esclusivamente le riscossioni relative alle somme dedotte nei ruoli erariali, comprensivi dei ruoli doganali, con esclusione delle somme riscosse a titolo di interessi di mora.

Nelle sottostanti tabelle A, B e C sono stati riportati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali realizzate negli anni dal 2009 al 2012 al netto delle riscossioni per i ruoli cosiddetti ante-riforma (cioè precedenti alla riforma introdotta dal D.Lgs. n. 112/1999).

	2009	2010	2011	2012
Riscossioni Totali	3.637.494.933,43	4.112.922.583,93	3.969.608.509,87	3.715.727.364,98

Tabella A – Riscossioni totali su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

	2009	2010	2011	2012
Riscossioni Spontanee	2.283.379.642,39	2.547.616.217,13	2.665.771.113,91	2.748.023.414,41

Tabella B – Riscossioni spontanee su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

	2009	2010	2011	2012
Riscossioni Coattive	1.354.115.291,04	1.565.306.366,8	1.303.837.395,96	967.703.950,57

Tabella C – Riscossioni coattive su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

L'andamento in termini assoluti dell'attività di riscossione è illustrato nel successivo grafico n. 1, che rileva un andamento decrescente dei volumi di riscossione registrati nel 2012 rispetto ai due anni precedenti.

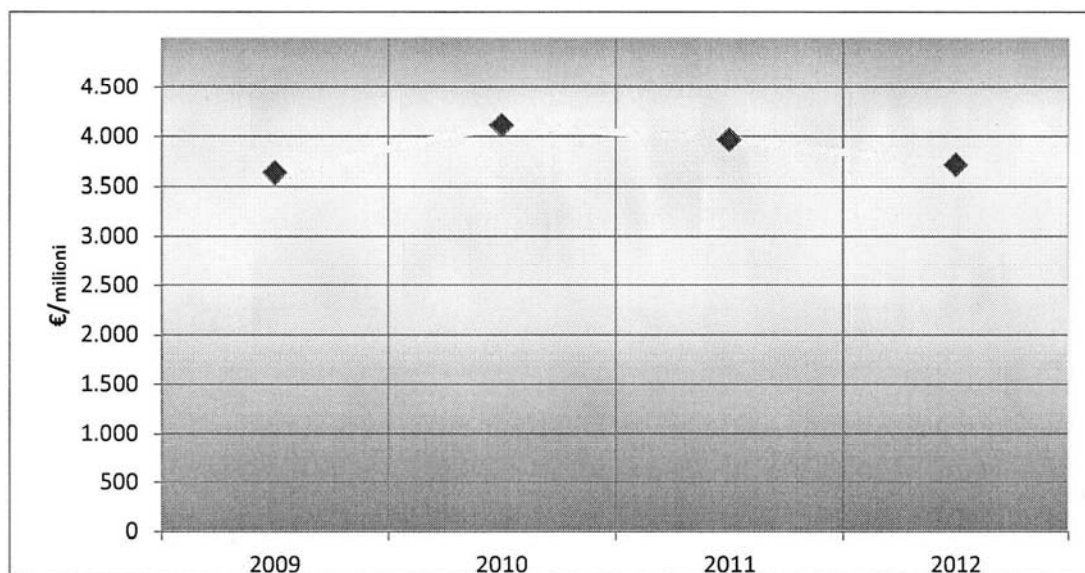


Grafico n. 1 – Evoluzione dei volumi di riscossione erariali negli anni 2009 – 2010 – 2011 – 2012

È stata, quindi, analizzata l'efficienza dell'azione svolta dal Gruppo Equitalia in relazione al carico dei ruoli erariali affidati nei vari anni, tenendo presente che, come noto, le somme annualmente riscosse sono relative a ruoli consegnati dagli enti creditori nell'anno di riferimento e nei vari anni precedenti.

A tal fine, è stato realizzato un raffronto omogeneo e significativo dei dati relativi all'attività di riscossione considerando, per ciascun anno di riscossione (2009, 2010, 2011 e 2012), l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali

consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti. Il risultato dell'analisi viene evidenziato nelle tabelle D (esiti della riscossione spontanea, realizzata a seguito della notifica della cartella di pagamento), E (esiti della riscossione coattiva, realizzata a seguito dell'attivazione di procedure cautelari/esecutive) ed F (esiti complessivi dell'attività di riscossione).

ANNO CONSEGNA RUOLI		2009		2010		2011		2012	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
	2005	44.031.325,13	0,16%						
	2006	267.267.792,14	0,63%	197.626.544,40	0,47%				
	2007	278.645.186,14	0,71%	220.306.387,30	0,56%	134.488.172,10	0,34%		
	2008	773.139.139,22	2,06%	389.073.933,94	1,04%	243.380.996,51	0,65%	148.494.401,10	0,40%
	2009	820.741.252,07	1,75%	618.044.823,20	1,32%	298.570.206,98	0,64%	180.791.172,43	0,39%
	2010			1.011.918.449,00	1,85%	758.968.573,12	1,39%	400.725.851,60	0,73%
	2011					1.045.617.811,60	1,66%	1.090.232.329,61	1,73%
	2012							759.323.931,57	1,19%
	TOTALE	2.183.824.694,70	1,13%	2.436.970.137,84	1,10%	2.481.025.760,31	1,03%	2.579.567.686,31	0,97%

Tabella D – Riscossioni spontanee relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

ANNO CONSEGNA RUOLI		2009		2010		2011		2012	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
	2005	91.551.933,65	0,34%						
	2006	274.709.689,91	0,65%	266.456.933,92	0,63%				
	2007	280.054.357,23	0,71%	291.715.737,33	0,74%	201.120.797,02	0,51%		
	2008	258.033.454,43	0,69%	278.378.379,52	0,74%	177.844.683,20	0,47%	110.318.882,63	0,29%
	2009	161.881.680,33	0,35%	292.241.279,40	0,62%	225.895.000,99	0,48%	113.722.038,54	0,24%
	2010			126.660.440,64	0,23%	231.975.939,63	0,42%	137.410.236,44	0,25%
	2011					40.590.795,60	0,06%	129.052.989,62	0,21%
	2012							32.782.852,97	0,05%
	TOTALE	1.066.231.115,55	0,55%	1.255.452.770,81	0,57%	877.427.216,44	0,36%	523.287.000,20	0,20%

Tabella E – Riscossioni coattive relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

		2009		2010		2011		2012	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2005	135.583.258,78	0,50%						
	2006	541.977.482,05	1,28%	464.083.478,32	1,10%				
	2007	558.699.543,37	1,41%	512.022.124,63	1,30%	335.608.969,12	0,85%		
	2008	1.031.172.593,65	2,75%	667.452.313,46	1,78%	421.225.679,71	1,12%	258.813.283,73	0,69%
	2009	982.622.932,40	2,10%	910.286.102,60	1,94%	524.465.207,97	1,12%	294.513.210,97	0,63%
	2010			1.138.578.889,64	2,08%	990.944.512,75	1,81%	538.136.088,04	0,98%
	2011					1.086.208.607,20	1,73%	1.219.285.319,23	1,94%
	2012							792.106.784,54	1,25%
	TOTALE	3.250.055.810,25	1,68%	3.692.422.908,65	1,67%	3.358.452.976,75	1,39%	3.102.854.686,51	1,17%

Tabella F – Riscossioni totali relative ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Nelle tabelle D, E ed F il valore riportato accanto all'importo riscosso nell'anno indica la percentuale di riscossione rispetto all'importo dei ruoli complessivamente consegnati negli anni di riferimento, al netto di sgravi e sospensioni, aggiornati al 31 luglio 2013⁴.

La tabella F evidenzia, ad esempio, che nell'anno 2009, in relazione ai ruoli consegnati negli anni dal 2005 al 2009, è stato riscosso un importo complessivo (riscossioni spontanee e coattive) di € 3.250.055.810,25 e che tale importo corrisponde all'1,68% del carico ruoli complessivamente consegnato nel suddetto arco temporale, sempre al netto di sgravi e sospensioni.

Nel grafico n. 2 sono rappresentate le percentuali di riscossione per gli anni dal 2009 al 2012 considerando per ciascun anno l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti. Sull'asse verticale sono riportate le percentuali di riscossione rispetto al carico consegnato.

⁴ Tale rapporto, in particolare per quanto concerne l'anno 2012, potrà ulteriormente essere modificato da eventuali provvedimenti di sgravio e/o di sospensione dello stesso carico 2012, atteso che tali provvedimenti non sono compiutamente definiti in relazione al carico dell'ultimo anno esaminato.

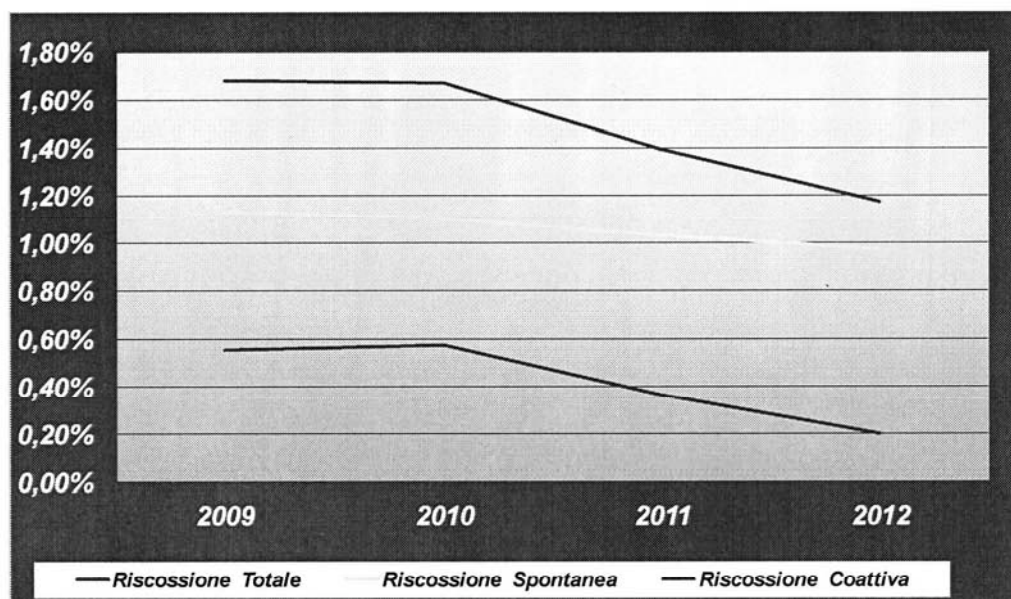


Grafico n. 2 – Riscossione totale, spontanea e coattiva, in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti.

Ai fini di una corretta valutazione delle percentuali di riscossione sopra indicate si deve considerare il fatto che l'ammontare delle riscossioni – in valore assoluto e in percentuale – è determinato in maniera significativa anche dal carico dei ruoli annualmente consegnato agli Agenti. Nella tabella G sono indicati i dati relativi al carico lordo, agli sgravi, alle sospensioni e, quindi, al carico netto dei ruoli consegnati negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012, aggiornati al 31 luglio 2013.

ANNO CONSEGNA	CARICO LORDO	SGRAVI	% CL	SOSPENSIONI	% CL	CARICO NETTO
2009	59.445.536.752,10	11.022.917.836,83	18,54%	1.602.568.788,84	2,70%	46.820.050.126,43
2010	64.454.365.190,42	8.379.774.840,79	13,00%	1.399.789.539,23	2,17%	54.674.800.810,40
2011	72.207.570.887,09	7.259.304.014,32	10,05%	2.054.025.032,24	2,84%	62.894.241.840,53
2012	71.612.042.839,40	4.462.018.825,67	6,23%	3.605.773.505,25	5,04%	63.544.250.508,48

Tabella G – Carico Lordo e Carico Netto anni 2009 – 2010 – 2011 – 2012

Per maggiore evidenza, i dati di cui alla tabella G sono riportati in valori percentuali nel sottostante grafico n. 3.

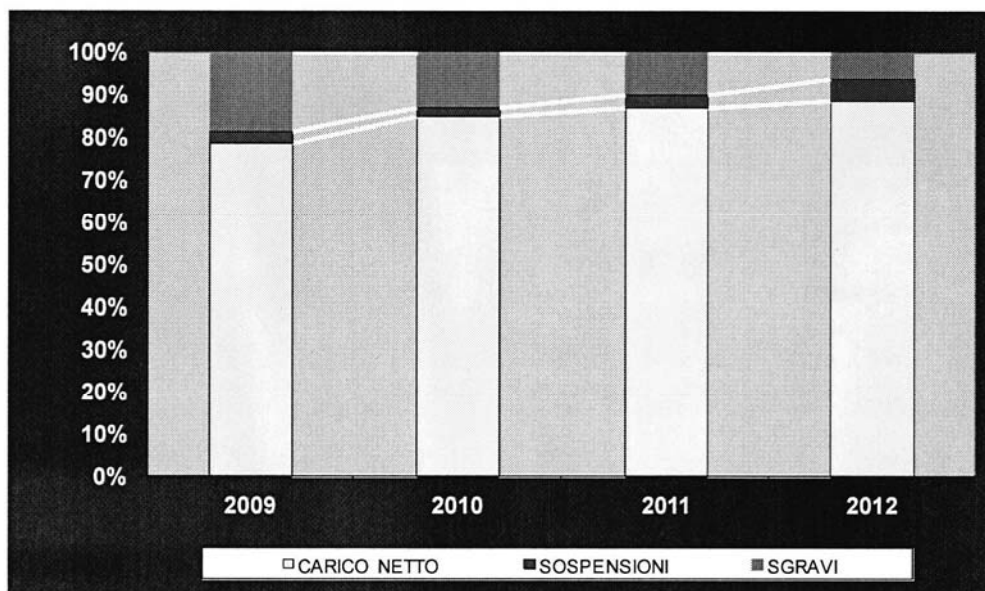


Grafico n. 3 – Composizione percentuale carico anni 2009 – 2010 – 2011 – 2012

I dati confermano con tutta evidenza il significativo incremento dell'importo del carico netto di tributi iscritti a ruolo affidato al sistema della riscossione. In particolare, anche nel 2012 l'importo del carico, al netto di sgravi e sospensioni, ha registrato una variazione in aumento: l'incremento è risultato pari a circa l'1% rispetto all'anno 2011 e addirittura pari a circa il 16% rispetto all'anno 2010.

Nel grafico seguente è evidenziato l'andamento crescente del carico netto. Per quanto riguarda il carico lordo, invece, l'importo registrato nel 2012 evidenzia una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente (il decremento è stato pari a circa l'1%).