

# **Senato della Repubblica**

**6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro**

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

Roma, 16 luglio 2015



Illustre Presidente,

illustri Senatrici e Senatori,

desidero, innanzitutto, ringraziare la Commissione Finanze e Tesoro del Senato per questo invito che rappresenta il mio primo incontro istituzionale in qualità di amministratore delegato di Equitalia, incarico che ricopro dallo scorso 17 giugno.

Attenendomi a quanto è stato richiesto, espongo di seguito le valutazioni sulle norme contenute negli schemi di Decreto legislativo (atto n. 184 e n. 185) che interessano l'attività di Equitalia, restando ovviamente a disposizione con il Presidente Busa per ulteriori eventuali richieste di chiarimento da parte della Commissione.

Seguendo lo schema del decreto delegato sulla riscossione (atto n. 185), inizierei dai contenuti **dell'articolo 1** relativo alla "sospensione legale della riscossione" (Legge n. 228/2012, art. 1, commi 537-544). Tale strumento è stato introdotto con la finalità di assicurare un'adeguata tutela al debitore, nei casi di effettiva necessità e in presenza di reali disfunzioni nella fase che precede l'affidamento del carico, ovvero di problemi di comunicazione tra ente creditore e agente della riscossione. Si tratta, pertanto, di un istituto che Equitalia considera assolutamente efficace per migliorare i rapporti tra debitore e fisco, nonché valido per la definizione stragiudiziale di potenziali controversie.

*La disposizione attuale prevede che il debitore destinatario della notifica di un atto della riscossione, qualora ritenga non fondata la pretesa, possa presentare, entro 90 giorni, un'istanza a Equitalia per ottenere la sospensione della riscossione, in attesa che l'ente creditore valuti e decida se le somme siano effettivamente non dovute.*

*La proposta di modifica contenuta nello schema in esame elimina la previsione residuale in base alla quale, anche quando non ricorra alcuno dei casi tassativi enucleati dalle lettere da a) ad e) del comma 538 (prescrizione, decadenza, sgravio, sospensione giudiziale, sentenza di annullamento del credito, pagamento non registrato negli archivi dell'ente) e relativi alla fase antecedente alla formazione del ruolo, il debitore può comunque richiedere la sospensione legale della riscossione, indicando qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito.*

La proposta di limitare i casi in cui opera la sospensione legale appare funzionale a evitare il proliferare di istanze, anche reiterate nel tempo, che hanno l'unico obiettivo di ottenere, nell'immediato, l'arresto dell'azione di recupero, senza averne effettivo titolo. In pari tempo, la rivisitazione della disciplina in commento è volta a circoscrivere l'automatico discarico del credito iscritto a ruolo ai casi di pacifico indebito effettivo; ciò al fine di operare un bilanciamento tra i contrapposti interessi del debitore e dell'ente creditore.

L'esperienza registrata nel primo periodo di applicazione della norma (dal 2013 a oggi) ha

evidenziato, in effetti, alcuni profili di criticità, con il ricorso meramente strumentale e dilatorio alla sospensione. Al riguardo, i dati disponibili mostrano che l'istituto è stato utilizzato senza titolo nel 22 per cento dei casi, su un totale di 180 mila istanze presentate. Sarebbe auspicabile che l'intervento proposto operasse anche una modifica dei termini entro i quali il debitore può presentare l'istanza di sospensione e che tali termini fossero fissati a pena di decadenza. In primo luogo, gli attuali 90 giorni mal si conciliano con quelli di gran lunga inferiori prescritti, a pena di inammissibilità, per attivare la tutela giudiziaria (60 giorni in caso di ricorso in Commissione tributaria, 40 in caso di ricorso al Giudice del lavoro, etc.). Peraltro, il doppio termine, in mancanza di un'espressa disposizione contraria, determina, sovente, la concorrenza della procedura amministrativa e di quella giudiziaria, generando incertezze in ordine ai rapporti tra le medesime e, più in generale, ai rapporti fra il debitore e l'ente creditore. Tali incertezze sono, poi, ulteriormente alimentate dall'interpretazione privilegiata che, sulla base della lettera della norma, attribuisce natura ordinatoria ai suddetti termini.

Sarebbe, altrettanto, opportuno prevedere che l'istanza di sospensione debba essere redatta in conformità ad apposito modello, valevole sia per gli agenti della riscossione sia per tutti gli altri concessionari iscritti all'albo della fiscalità locale. Tale modello avrebbe la funzione di assicurare l'immediata riconoscibilità della tipologia di richiesta avanzata dal debitore, consentendone la pronta evasione. L'utilizzo di schemi in forma libera determina, infatti, riferimenti normativi errati che rallentano la lavorazione delle pratiche.

Vorrei adesso soffermarmi **sull'articolo 9 dello schema di decreto delegato**, che apporta modifiche sostanziali al sistema di remunerazione degli agenti della riscossione.

*La legislazione vigente (art. 17, D.lgs n. 112/1999) prevede:*

- 1) se il pagamento avviene entro 60 giorni dalla notifica della cartella, un aggio pari all'8 per cento delle somme iscritte a ruolo che sono effettivamente riscosse (4,65 per cento a carico del debitore e 3,35 per cento a carico dell'ente creditore);*
- 2) se il pagamento avviene decorsi 60 giorni dalla notifica della cartella, un aggio sempre pari all'8 per cento, ma integralmente a carico del debitore, unitamente agli oneri di notifica per le cartelle e ai rimborsi spese, fissati con il Dm 21 novembre 2000, per le procedure cautelari o esecutive eventualmente poste in essere; i rimborsi restano a carico dell'ente creditore se quest'ultimo riconosce le somme come non dovute a seguito di autotutela o di sentenza o se le somme risultano inesigibili, sempre che ciò non dipenda da vizi o irregolarità dell'operato dell'agente della*

riscossione<sup>1</sup>.

Per l'anno 2015, a fronte di una potenziale riscossione di circa 8 miliardi di euro, si stimano aggi e rimborsi spese pari rispettivamente a circa 576 e 251 milioni di euro che costituirebbero la quasi totalità dei ricavi per gli agenti della riscossione.

A questi vanno aggiunti:

- i compensi per la riscossione del modello F23 (art. 4-*bis*, D.lgs n. 237/1997), per circa 46 milioni di euro, fra l'altro in via di progressiva diminuzione per effetto del graduale trasferimento di alcuni tributi (per es. imposta di registro e bollo) dal canale di versamento F23 all'F24;
- la remunerazione per le attività di gestione del conto fiscale (art. 78, comma 27, della Legge n. 413/1991) e della procedura di compensazione tra i crediti d'imposta e le somme iscritte a ruolo (art. 28-*ter*, DPR n. 602/1973), per circa 4 milioni di euro.

In prospettiva, i ricavi esposti potrebbero essere sufficienti a coprire i costi di funzionamento del sistema. Sotto tale profilo è opportuno sottolineare che Equitalia persegue l'obiettivo di razionalizzare e rendere più efficienti struttura e processi aziendali. Nel 2014, il Gruppo ha continuato a operare, tra l'altro, specifici interventi di contenimento dei suddetti costi, anche al di là degli obblighi minimi stabiliti dalla legge, *in primis* con il DI n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla Legge n. 133/2008 (cd. *spending review*). Dal 2011 al 2014, in particolare, l'ammontare complessivo dei costi in parola è passato dai 1.205,3 milioni di euro del 2011 ai 958,9 milioni di euro del 2014, con una riduzione del 20,4 per cento, pari a circa 246,5 milioni di euro.

Per l'anno 2015 si prevede una ulteriore riduzione della spesa complessiva, che nel 2016 dovrebbe attestarsi a circa 882 milioni di euro, al netto delle imposte (circa 38 milioni nel 2014) sul risultato previsto in sostanziale pareggio e dei costi riferibili a Equitalia Giustizia SpA (circa 26 milioni), ristorati con un contributo a relativa copertura<sup>2</sup>. Tali costi sarebbero così ripartiti<sup>3</sup>:

- 150 milioni di "costi di produzione" *strictu sensu* relativi alle procedure di riscossione

---

<sup>1</sup> Il DI n. 98/2011 ha stabilito che, dall'annualità 2011, le spese sostenute per procedure cautelari o esecutive, cui non consegua, provvisoriamente, alcuna riscossione debbano essere anticipate dall'ente creditore nell'anno seguente. In caso di successiva riscossione tali somme sono restituite da Equitalia allo stesso ente creditore, maggiorate degli interessi legali. Se, di contro, il credito iscritto a ruolo risulta definitivamente inesigibile, tali somme restano acquisite da Equitalia, salvo che l'ente interessato rilevi vizi o irregolarità. In tal caso gli agenti della riscossione saranno tenuti non solo a pagare all'ente creditore il credito non riscosso, ma anche a rifonderlo delle spese anticipate.

<sup>2</sup> Art. 2, comma 6-bis, del DI n. 143/2008 e convenzioni successivamente stipulate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Giustizia.

<sup>3</sup> La stima potrà essere rivista anche in funzione di ulteriori effetti derivanti dal venir meno – a seguito degli interventi normativi e giurisprudenziali – del blocco delle retribuzioni e della apertura dei negoziati per la contrattazione collettiva il cui ultimo rinnovo per Equitalia risale ad aprile 2008.

(es. cartellazione, notifica, procedure di riscossione, contenzioso, ecc.);

- 510 milioni di oneri del personale;
- 152 milioni di costi di funzionamento (es. informatica, immobili, utenze, materiale di consumo, vigilanza, ammortamenti, ecc.);
- 70 milioni di altri oneri di gestione (es. IVA indetraibile, restituzione aggi ai debitori a seguito di sgravio, accantonamenti, ecc.).

L'articolo 9, innestandosi su tale scenario:

- ha ridotto l'aggio di due punti percentuali;
- ha eliminato la previsione relativa all'anticipazione, anno per anno, delle spese sostenute per le procedure cautelari ed esecutive, nonché quella per cui, in caso di sgravio ovvero di inesigibilità della pretesa creditoria per fatto non imputabile all'agente della riscossione, i rimborsi delle stesse spese restino a carico degli enti creditori;
- non ha contemplato alcuna disciplina transitoria per la remunerazione dei carichi già affidati all'agente della riscossione alla data di entrata in vigore della nuova disposizione;
- non ha commisurato la remunerazione dell'agente della riscossione all'attività effettivamente svolta.

Le modifiche introdotte con lo schema di decreto delegato, ove non vengano apportati correttivi, potrebbero non assicurare la copertura dei costi per un importo pari a 261 milioni di euro, ovvero il 30 per cento della spesa complessiva.

In particolare, tali 261 milioni di euro corrispondono per:

- 86 milioni all'aggio;
- 124 milioni ai rimborsi spese a carico degli enti impositori;
- 51 milioni ai diritti di notifica sempre a carico degli enti impositori.

Per realizzare un taglio di questa portata, sarebbe necessario incidere significativamente sui costi di struttura, con il rischio di pregiudicare l'operatività degli agenti della riscossione.

Ritengo perciò opportuno che l'esame di questo punto dello schema di decreto sia il frutto di una riflessione più generale su come debba essere finanziato il sistema di riscossione coattiva.

Tale sistema, comunque lo si voglia strutturare e a chiunque lo si voglia affidare, è ineliminabile; esso sostiene dei costi che, per quanto possano essere contenuti, non sono

comprimibili oltre una certa misura e, quindi, devono essere fronteggiati con entrate. L'attuale assetto ha il pregio di porre in evidenza i costi sostenuti e, quindi, anche le entrate a loro copertura, permettendo di metterli in tutto o in parte a carico dei soggetti che richiedono o determinano l'intervento dell'esattore.

Un secondo spunto di riflessione dovrebbe partire dalla complessiva correlazione fra costi e ricavi. La domanda a cui la riflessione deve dare risposta è quale debba essere la struttura di entrate che appaia coerente per far fronte agli oneri come innanzi esposti. I rimborsi spese devono coprire solo i costi variabili di produzione o anche i costi di struttura, consentendo il superamento dell'aggio proporzionale sulle somme riscosse e rispondendo così alle contestazioni sollevate recentemente di fronte alla Corte Costituzionale? Oppure si ritiene che almeno una parte della spesa complessiva possa essere coperta da un valore commisurato alle somme riscosse o ai carichi affidati?

Il terzo spunto su cui riflettere è come questo valore vada ripartito tra i contribuenti e gli enti impositori. A tal fine sono ipotizzabili due opposte soluzioni, tra loro alternative:

- una che preveda gli oneri in capo ai contribuenti, correlandoli progressivamente all'attività posta in essere dagli agenti della riscossione per riscuotere le somme richieste in pagamento;
- l'altra che ponga gli oneri in capo agli enti impositori, proporzionandoli al carico affidato agli agenti della riscossione.

Una combinazione tra queste due opposte soluzioni potrebbe rappresentare una terza opzione che garantisca una ripartizione equilibrata del costo del sistema.

Allo stato, lo schema di decreto – nel ridurre la misura dell'aggio di riscossione, nell'eliminare il rimborso delle spese comunque sostenute per il recupero delle somme inesigibili e nel non prevedere la graduale entrata in vigore della novella – non sembra soddisfare l'esigenza di copertura dei costi sostenuti dal sistema di riscossione, né prevedere una gradualità degli oneri posti a carico dei contribuenti.

A fronte di una soluzione che tenga conto di mantenere il pareggio di bilancio, potrebbe essere comunque prevista una norma di chiusura che imponga il riversamento di eventuali utili, a fronte di variazioni di scenario, al bilancio dello Stato, per il tramite dei soci.

Un terzo intervento di rilievo riguarda i pagamenti dilazionati delle somme affidate agli agenti della riscossione (**articolo 10 dello schema di decreto delegato**).

Il fenomeno ha registrato una progressiva crescita negli ultimi anni, anche in ragione della sfavorevole congiuntura economica che ha interessato il Paese: si consideri che, da

quando nel 2008 la dilazione è stata affidata a Equitalia, sono state accolte 4.824.000 istanze di rateazione, di cui 1.594.000 (pari a un terzo) sono state revocate.

Tale forma di pagamento rateale rappresenta il 46 per cento degli importi annualmente riscossi da Equitalia, di cui oltre un terzo deriva da dilazioni richieste solo a seguito di procedure cautelari o esecutive.

Il Legislatore è già più volte intervenuto sull'articolo 19 del DPR n. 602/1973, con la finalità di snellire il procedimento di accesso alla rateizzazione del debito e di rendere fruibile la ripartizione del pagamento in rate alla più vasta platea possibile di debitori.

*Attualmente chi vuole ottenere una dilazione di pagamento deve dimostrare di versare in una temporanea situazione di obiettiva difficoltà.*

*Nell'intento di favorire i cittadini che hanno un debito con l'erario, lo schema di decreto, recependo una prassi oramai consolidata, prevede l'accoglimento delle istanze aventi a oggetto importi fino a 50 mila euro sulla base della mera dichiarazione dello stato di temporanea obiettiva difficoltà e consente al debitore decaduto di essere riammesso al beneficio. Ciò a condizione che, alla data della nuova richiesta, siano state preventivamente pagate le rate insolute e che il numero massimo di rate sia pari a quelle residue del piano originario.*

*In secondo luogo, per offrire maggiori certezze ai debitori istanti e garantire l'uniformità del comportamento degli agenti della riscossione su tutto il territorio nazionale, si introduce il divieto, a seguito della presentazione della domanda, di avviare nuove azioni esecutive e si prevede che il pagamento della prima rata determini l'impossibilità di proseguire le azioni precedentemente avviate.*

*A salvaguardia del credito pubblico, tuttavia, costituiscono eccezioni a tale regola i casi in cui:*

- *al momento della richiesta di rateazione, sia già stata effettuata la segnalazione prevista dall'articolo 48-bis del richiamato DPR n. 602/1973<sup>4</sup>;*
- *lo stadio avanzato della procedura imponga la tutela del legittimo affidamento dei terzi, ovvero la pronta soddisfazione del credito pubblico (incanto positivo, assegnazione dei crediti etc.).*

È appena il caso di ricordare come, per ben due volte nel corso dell'anno 2014, il Legislatore abbia emanato disposizioni di carattere eccezionale proprio al fine di consentire ai soggetti decaduti da un piano di dilazione di riprendere a pagare a rate (art. 11-bis, DI n. 66/2014 e art. 10, DI n. 192/2014). In base a tali disposizioni, i debitori che sono decaduti dal beneficio della rateazione entro il 31 dicembre 2014 possono ancora essere ammessi a un nuovo piano di dilazione, a condizione che ne facciano richiesta entro e non oltre il 31 luglio 2015. La modifica, che rende strutturale la riammissione al beneficio, giustifica la contrazione da otto a cinque del numero massimo delle rate, anche

---

<sup>4</sup> Ogni amministrazione pubblica, incluse le società a partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a 10 mila euro, ha l'obbligo di verificare telematicamente se il beneficiario ha pendenze debitorie con Equitalia e, in caso affermativo, di sospendere il pagamento e attendere che l'agente della riscossione notifichi loro, entro 30 giorni, l'ordine di pagamento di cui all'articolo 72-bis dello stesso DPR.

non consecutive, il cui mancato pagamento determina la decadenza.

Per quanto riguarda la presentazione dell'istanza, la disposizione ha il pregio di favorire il versamento spontaneo delle somme non pagate e di evitare che l'agente della riscossione sia costretto ad avviare l'esecuzione forzata, con nuovi oneri ed esito incerto, facilitando, in pari tempo, soprattutto per le imprese, un percorso di risanamento che eviti la dispersione del patrimonio aziendale e la perdita di posti di lavoro.

Una quarta misura di rilievo è costituita dalla revisione del tasso degli interessi dovuti per versamento, riscossione e rimborsi di ogni tributo (**articolo 13 dello schema di decreto delegato**).

*Sulla base della Legge n. 244/2007, il Dm 21 maggio 2009 ha fissato gli interessi per le diverse ipotesi nei limiti di tre punti percentuali rispetto al tasso di interesse legale. Tale decreto, che regola diverse ipotesi e misure di interessi, è fonte di complicazioni e incertezza e non è coerente con una successiva disposizione di legge (l'art. 7, comma 2- octies, del DL n. 70/2011 convertito nella Legge n. 106/2001, che modifica il testo originario dell'art. 1, comma 150, della Legge n. 244/2007) che ha ridotto la misura dello spread da 3 a 1 punto percentuale. La bozza prevede che un Dm fissi, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, una misura di interessi possibilmente unica compresa fra lo 0,5 e il 4,5 per cento.*

La proposta è sicuramente da apprezzare per il suo intento di semplificare e razionalizzare la normativa esistente. La fissazione della nuova misura degli interessi - auspicabilmente basata su un tasso unico - dovrebbe compensare esclusivamente il vantaggio che il debitore ricava dal differimento nel pagamento delle somme dovute.

L'operatività di Equitalia è interessata anche dalla modifica apportata **dall'articolo 4 dello schema di decreto delegato**.

*Attualmente l'articolo 25 del DPR n. 602/1973 stabilisce termini fissi entro i quali deve essere notificata la cartella di pagamento<sup>5</sup>, pena la decadenza. Tali termini però non sono compatibili con quelli più ampi imposti da altre disposizioni per alcune procedure concorsuali.*

La proposta prevede, in casi tassativamente individuati, una diversa decorrenza dei termini di notifica della cartella, al fine di coordinare le differenti procedure che interessano la riscossione e contemperare i diritti riconosciuti ai debitori con la tutela del creditore pubblico.

Si ritiene che la nuova disposizione possa ridurre il contenzioso originato da notifiche di

---

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo, tale notifica deve essere effettuata entro il terzo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, ovvero entro il secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo.

atti della riscossione che, in assenza delle variazioni in commento, potrebbero essere ritenute tardivi.

Rilevanti sono le modifiche contenute nell'**articolo 5 dello schema di decreto delegato**, relativo alla cosiddetta "concentrazione della riscossione nell'accertamento".

*Attualmente, l'articolo 29 del DI n. 78/2010 prevede che l'avviso di accertamento esecutivo, correttamente notificato dall'Agenzia delle entrate entro termini fissati a pena di decadenza (art. 43, DPR n. 600/1973), al pari di quanto avviene per la cartella di pagamento<sup>6</sup> (art. 25, DPR n. 602/1973), e successivamente consegnato all'agente della riscossione per l'avvio dell'azione esecutiva, debba essere seguito dall'espropriazione entro tre anni dalla data in cui è divenuto definitivo, pena l'ulteriore decadenza dal potere di riscuotere la pretesa creditoria; tale secondo termine di decadenza sostituisce, di fatto abbreviandolo, l'ordinario termine di prescrizione previsto per le cartelle di pagamento, determinando un'ingiustificata asimmetria tra le diverse procedure di riscossione. La proposta elimina il secondo termine di decadenza ripristinando il termine di prescrizione.*

L'intervento è relativo a un settore di attività particolarmente significativo per il Gruppo Equitalia: i carichi consegnati nel 2014 agli agenti della riscossione, relativi ad accertamenti esecutivi notificati dall'Agenzia delle entrate, sono oltre 200 mila, per un valore di quasi 24 miliardi di euro.

L'opportunità della modifica trova fondamento qualora si consideri che il vigente termine di decadenza, di cui si propone la cancellazione, mal si concilia con le previsioni normative secondo cui:

- l'esecuzione forzata deve rimanere sospesa per legge per un periodo di 180 giorni dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione dell'atto, senza che sia richiesto al contribuente alcun adempimento;
- l'agente della riscossione, ricevuto il titolo e prima di procedere esecutivamente, è tenuto a informare il debitore, con raccomandata semplice, di aver preso in carico le somme per la riscossione;
- in tutti casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro l'azione esecutiva non può essere avviata prima del decorso di 120 giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle somme affidate in carico (Legge n. 228/2012, art. 1, comma 544).

Non va inoltre trascurato il fatto che la consegna del carico all'agente della riscossione non sempre avviene tempestivamente e in tempo utile per consentirgli di svolgere i necessari

---

<sup>6</sup> Ciò, in quanto l'accertamento esecutivo assume la funzione di titolo esecutivo, propria della cartella di pagamento, alla quale si sostituisce.

adempimenti preliminari all'esecuzione forzata e di soddisfare le condizioni di procedibilità. A ciò si aggiunga che le società del Gruppo Equitalia prediligono adottare misure graduali, attivando, in prima battuta, iniziative cautelari, quali per esempio il fermo di beni mobili registrati, certamente meno invasive dell'esecuzione forzata. Tuttavia, in questo caso, l'esigenza di evitare il decorso del termine di decadenza entro il quale è necessario procedere a esecuzione forzata, ha indotto le società a scelte prudenziali per la tutela del credito e, quindi, ad attivare direttamente il pignoramento (mobiliare/immobiliare/presso terzi) dei beni del debitore.

Apprezzabile è anche la disposizione relativa alle sospensioni del pagamento di imposte e tasse a causa di eventi eccezionali (alluvioni, terremoti etc.) contenuta **nell'articolo 12 dello schema di decreto delegato**. La proposta assicura innanzitutto ai cittadini un quadro di maggiori certezze. Per quanto di competenza delle società del Gruppo, in particolare, vengono definiti termini certi per la ripresa delle attività di notifica e di quelle esecutive, che prima della proposta di modifica in commento risultavano di non facile individuazione. A seguito dei principali eventi registrati dal 2009 a oggi (almeno 17) sono state infatti emanate nel tempo, disposizioni varie, talvolta incomplete, che hanno generato dubbi interpretativi sia per i cittadini aventi diritto ai benefici di legge, sia per gli operatori di settore.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su due interventi previsti nello schema di decreto per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso in tema di assistenza tecnica e di reclamo e mediazione (atto n. 184).

In primo luogo, si includono, tra i soggetti che possono stare in giudizio senza l'assistenza di un difensore abilitato (enti impositori, soggetti iscritti nell'albo previsto dall'articolo 53 del Dlgs n. 446/1997), anche gli agenti della riscossione. Tale previsione consentirà, quindi, ai dipendenti delle società del Gruppo Equitalia, nelle controversie radicate innanzi ai giudici tributari (circa 45 mila nel 2014, pari a un terzo del complessivo contenzioso passivo in cui sono parte le predette società), di difenderne direttamente le ragioni, senza ricorrere al patrocinio di professionisti esterni e con un evidente risparmio.

Finora, la carenza in organico di personale dotato delle necessarie competenze tecnico-giuridiche, ha reso possibile solo in un numero assai contenuto di cause la costituzione in giudizio mediante risorse interne. La modifica in commento ci impone di accelerare il percorso di formazione e valorizzazione del personale, già presente nel piano strategico di

Equitalia, nell'ottica di un progressivo rafforzamento della scelta organizzativa volta ad assicurare la tutela delle società di riscossione mediante personale interno. Ciò, ferma restando l'esigenza di stare in giudizio con il ministero o l'assistenza di avvocati innanzi alla giurisdizione ordinaria<sup>7</sup>.

In secondo luogo, diventano applicabili "in quanto compatibili" le disposizioni che regolano l'istituto del reclamo e della mediazione anche agli agenti della riscossione. Per quanto concerne il reclamo, la novella ha il pregio di essere potenzialmente deflattiva del contenzioso instaurato nei confronti degli stessi agenti della riscossione: d'ora in avanti, infatti, chiunque intenda impugnare gli atti emessi da Equitalia, per contestare vizi o irregolarità del relativo operato, dovrà esperire preventivamente la via del reclamo.

Per quanto riguarda la mediazione – ferma restando l'impossibilità da parte degli agenti della riscossione di disporre dei crediti a loro affidati dagli enti creditori – la modifica potrà risultare utile nel caso in cui il debitore intenda contestare vizi propri degli atti della riscossione, instaurando una fase contraddittoria che potrebbe portare all'annullamento dell'atto ed evitando il ricorso al contenzioso.

Infine, resta ancora in sospeso l'annoso problema della riscossione delle entrate degli enti locali, il cui regime è stato oggetto di ripetute proroghe. Al riguardo credo che la soluzione dovrebbe tenere conto di alcuni aspetti: la specificità di tali entrate, sovente di piccolo importo, richiede una gestione *ad hoc*; l'opportunità, nel rispetto delle normative europee, di fornire agli enti un soggetto pubblico per lo svolgimento di tale servizio, al cui controllo siano chiamati a partecipare in qualche modo gli enti stessi; la necessità, attesa la frammentarietà della rete di tali enti, in particolare dei comuni, di fare ricorso agli istituti dell'associazionismo intercomunale; l'imperativo di selezionare con estrema attenzione i soggetti privati che possono svolgere tale compito.

In conclusione, i decreti costituiscono un significativo insieme di semplificazioni e razionalizzazioni, pur non rappresentando una organica e complessiva riforma della riscossione. Per giungere a tale risultato saranno necessari ulteriori passi: una più precisa definizione degli equilibri economici e finanziari nella gestione del servizio della riscossione, e ciò indipendentemente dalla formula organizzativa che si vorrà scegliere; un riordino e un ripensamento della legislazione complessiva in tema di riscossione, che

---

<sup>7</sup> Fatto salvo quanto disposto per le cause innanzi al Giudice di pace, di valore non eccedente euro 516,46, ove si consente alla parte di stare in giudizio personalmente.

dovrebbe comprendere anche la revisione di istituti non solo tributari; la definizione di un sistema di riscossione per gli enti locali che coniughi le economie di scala della dimensione nazionale e l'esigenza di controlli efficaci, con la flessibilità di soluzioni su misura per le diverse esigenze e situazioni riscontrabili sul territorio.

Gli obiettivi finali di tale sforzo riformatore non possono essere che quelli definiti più di 200 anni fa da Adam Smith, secondo il quale: *«il tempo del pagamento, il modo di pagare, la somma dovuta dovrebbero essere tutti chiari e semplici per il contribuente e per ogni altra persona [...] ogni imposta deve essere riscossa nel tempo e nel modo in cui è più probabile che sia comodo per il contribuente pagarla».*

Il Gruppo Equitalia è pronto a mettere a disposizione le sue strutture e le sue competenze. Il nostro impegno quotidiano resta rivolto a una maggiore efficienza operativa, con il contenimento dei costi e il più ampio ricorso possibile alle tecnologie informatiche, a una maggiore efficacia e tempestività dell'azione, a una continua attenzione alle legittime necessità del contribuente. Sarà l'adozione equilibrata di queste strategie, fondata su un insieme di norme più moderne e razionali, che porterà a una riscossione più rapida, meno costosa e, finalmente, equa.