

						
Via Tevere, 46 00198 Roma Tel. 068415751 Fax 068559220 Esattoriali@fabi.it www.fabi.it	Via Modena, 5 00184 Roma Tel. 064746351 Fax 064746136 fiba@fiba.it	Via Vicenza, 5/A 00185 Roma Tel. 06448841 Fax 064457356 fisac@fisac.it	Via C. Balbo, 35 00184 Roma Tel. 064820677 Fax 064820251 snalec@snalec.org www.snalec.org	L.gotevere Sanzio 5 00153 Roma Tel. 06585511 Tel. 3355320844 Fax: 065815184 g.sette@uglcredito.it	Via V. Veneto, 116 00187 Roma Tel. 064203591308 Fax 0642002948 segreteria.esattoriali@uilca.it giovanna.ricc@uilca.it	Viale Liegi 48/B, 00198 Roma Tel. 068416336 Fax 068416343 segreteria@unitasindacale.it www.unitasindacale.it

AUDIZIONE PARLAMENTARE PRESSO LA COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

**DELLE SEGRETERIE NAZIONALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI
FABI FIRST FISAC CGIL SNALEC UGL UILCA UNITA' SINDACALE**

Articolo 53 della Costituzione “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Rapporto 2013 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica: i crediti dello Stato risultano meno tutelati rispetto a quelli di natura privatistica.

Come siamo arrivati a questo punto?

Una sintetica analisi dello stato e delle prospettive del servizio di riscossione dei tributi, partendo dalle origini del sistema di riscossione del nostro paese.

LA PROPOSTA DEL SINDACATO

Roma, LUGLIO 2015

IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE ITALIANO

Con la nascita del Regno d'Italia, nel 1861 si cominciò a dibattere su come riscuotere le imposte: i sistemi vigenti negli stati preunitari erano vari (appalto, affitto, riscossione diretta, misto) e si cercava quello che desse il massimo risultato con il minimo sforzo. Con la legge 192 del 1871 si optò per il sistema in vigore nel lombardo-veneto, l'affidamento a privati esattori, ed anche per le imposte locali fu esclusa la responsabilità diretta degli enti locali, affidando il servizio non a funzionari pubblici, ma ad esattori privati. Sugli esattori, che venivano scelti sulla base del metodo dell'aggiudicazione per asta, veniva scaricato il debito grazie all'onere loro imposto di anticipare i carichi d'imposta ("principio del non riscosso per riscosso"). Qualora l'esattore non riuscisse a riscuotere le somme dovute dal contribuente moroso era sufficiente che documentasse l'insolvenza per farsi restituire quanto anticipato. A compenso dell'esattore veniva fissato un aggio che era posto a carico del contribuente.

Tale sistema rimase sostanzialmente uguale fino al 1989 quando, all'insegna della ricerca della razionalizzazione dei costi e di una maggiore efficienza ed efficacia nell'attività di riscossione coattiva, oltre che di un aumento dell'effetto di deterrenza che è strettamente connesso a un efficiente sistema di recupero coattivo, venne avviato un lento ma profondo processo di riforma.

La riforma del 1990 abolì le Esattorie comunali, ponendo le basi per i successivi momenti di aggregazione e facendo, nei fatti, scomparire gli esattori privati, sostituiti nell'affidamento del servizio da Società per Azioni per il 97% gestite da Istituti di Credito e da un 3% in mano a Società private.

Con quell'atto riformatore vennero a mutare, oltre alla titolarità delle gestioni, la remunerazione del servizio e la dislocazione e ampiezza territoriale di ogni esattoria/concessione. Ma con tale scelta si tese, anche, a sottrarre la disponibilità di imponenti risorse finanziarie a organizzazioni "opache", non raramente contigue al mondo degli esattori privati, e di alcune delle quali era stato denunciato lo sconfinamento nel terreno ove opera la malavita organizzata (vedasi, al riguardo, quanto scrivono i magistrati della Procura di Palermo nella requisitoria al cd. Processo Andreotti rispetto al gruppo Cambria/ Salvo che, attraverso una accorta strategia di acquisizione delle quote sociali e di controllo degli organi di gestione di più società, aveva ottenuto il controllo in regime di monopolio del sistema esattoriale in Sicilia e in altre zone dell'Italia). Si volle così realizzare una maggiore trasparenza in un settore di fondamentale importanza per il reperimento di risorse necessarie alle casse dello Stato e degli Enti Locali.

Un ulteriore tentativo di cambiare dall'interno il sistema vigente, prima della riforma in senso pubblicistico del 2005, fu effettuato con la riforma del 1999. Quella riforma consentì il salto di qualità al precedente sistema, fino allora ancorato alla documentazione cartacea, alla procedura mobiliare e alla domanda di rimborso. L'elemento che più d'ogni altro caratterizzò quella fase fu l'abolizione del principio del "non riscosso per riscosso", ovvero l'anticipazione finanziaria del concessionario a favore degli enti impositori. Sembrava continuare tuttavia a persistere, in alcune di quelle società, una cultura imprenditoriale più finalizzata a produrre certificazione dell'impossibilità a riscuotere e mirata al conseguimento del massimo risultato economico che non tesa ad aumentare i volumi della riscossione.

Il sistema di remunerazione dell'attività era stato ridefinito con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e ridurre i costi complessivi del servizio. Negli anni però, a un meccanismo di compensi che i concessionari denunciarono a gran voce inadeguato a consentire margini di guadagno ritenuti sufficienti, venne ad aggiungersi il cosiddetto "ristoro", ovvero un contributo annuo a carico dello Stato di circa 500 milioni di euro, quale integrazione all'aggio sulle cifre effettivamente rimosse, erogato a prescindere dai risultati ottenuti e appesantendo ulteriormente i conti dello Stato.

EFFICACIA, EFFICIENZA, QUALITA' DEI RUOLI

Sul fronte dell'efficacia, ma non meno dell'efficienza, nonostante gli importanti strumenti di azione e di deterrenza riconosciuti con la riforma alle società concessionarie (ad esempio l'accesso telematico all'anagrafe tributaria, il riconoscimento del potere di iscrivere ipoteche e fermi amministrativi e di effettuare direttamente, senza l'intervento del giudice, le vendite immobiliari, ecc.) i risultati ancora insufficienti in termini di percentuale di riscossione rispetto al volume delle iscrizioni a ruolo, oltre ai costi che la collettività doveva sostenere per questa attività, portarono a valutare la necessità di ristrutturare in maniera più compiuta il settore.

In merito non possiamo dimenticare il grosso peso dei "ruoli fittizi" (iscrizioni a carico di defunti, falliti e/o irreperibili cronici) che, mentre da un lato portavano a "gonfiare artificialmente le entrate di bilancio", per il settore comportavano lavoro inutile e contribuivano significativamente ad abbassare la percentuale delle riscossioni rispetto al valore complessivo dei carichi di ruolo. La "qualità" dei ruoli è sempre stata enormemente importante per valutare l'efficacia del lavoro di riscossione: spesso già la somma di sospensioni e sgravi riduceva significativamente il carico netto dei ruoli, senza contare la ragguardevole entità di quote che successivamente si dovevano dichiarare inesigibili, in quanto tali effettivamente erano già in partenza.

Poiché, in molte società, sembrava ancora troppo debole una cultura imprenditoriale finalizzata alla massimizzazione delle riscossioni, mentre veniva considerato alto l'onere che lo svolgimento dell'attività di riscossione comportava per la collettività, venne deciso un ulteriore "momento" di riforma, e a partire dal 2005 il governo formalizzò la scelta di "internalizzare e pubblicizzare" il servizio.

Nell'ottobre del 2006 diviene così operativa sull'intero territorio nazionale Riscossione Spa, Capogruppo delle 38 società ex concessionarie del servizio di riscossione. Tramite questa Holding a totale capitale pubblico l'Agenzia delle entrate, unitamente all'INPS, esercita le funzioni relative alla riscossione nazionale. In Sicilia la riforma viene recepita con l'art. 2 della legge regionale 19/2005, determinando la costituzione di Riscossione Sicilia S.p.A., ma la definitiva fuoriuscita delle società private dal settore avviene solo nel dicembre 2010, con l'acquisizione dalla regione e dall'Agenzia delle Entrate della residua partecipazione azionaria della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

Con il dichiarato scopo di aumentare l'incisività del recupero coattivo dei crediti pubblici viene sancito il principio di cooperazione tra Riscossione spa e Guardia di Finanza e sono potenziate le procedure esecutive e cautelari degli agenti della riscossione. Sull'altro importante versante, quello dei costi dell'attività di riscossione, vengono previste misure per il loro ulteriore contenimento, e un piano per l'abbattimento totale degli oneri fissi (indennità di presidio) che gravavano sul bilancio dello Stato.

Al riguardo, già in occasione della Audizione svolta il 23 giugno 2009 presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, il Direttore Generale di Equitalia Marco Cuccagna ha potuto dichiarare: "l'indennità che lo stato erogava ai concessionari della riscossione per lo svolgimento della loro attività, c.d. "indennità di presidio", è stata gradualmente ridotta, come previsto dalla legge, nel corso degli ultimi tre anni (470 ml di euro nel 2006, 405 nel 2007, 310 nel 2008) e per l'anno in corso completamente azzerata, mentre ..."a 4 anni dall'avvio della riforma **i volumi della riscossione** sono più che raddoppiati".

Per quanto attiene alla remunerazione dell'attività di riscossione l'articolo 17 del d. lgs n. 112/1999 attribuiva un compenso (c.d. "aggio") inizialmente pari al 9% - percentuale successivamente ridotta all' 8% dalla L 135/2012 - delle somme iscritte a ruolo rimosse che la legge pone a carico del debitore, in tutto o in parte, a seconda della tempestività del pagamento. Nel caso di pagamento successivo ai 60 giorni, l'aggio è integralmente a carico del debitore.

I minori ricavi determinatisi per effetto della riduzione della misura dell'aggio sono stati assorbiti da un risparmio sui costi, che nel quadriennio 2010-2013 sono stati abbattuti di quasi il 20%.

Il 2014 ha registrato un ulteriore efficientamento sul piano economico. Rispetto al piano triennale 2013-2015 di riduzione di 133 milioni di costo, impostato in linea con le richieste del Governo, la riduzione ottenuta nel 2014 DI CA. 35 mln va a sommarsi agli 86 già contabilizzati nel bilancio relativo al 2013.

Complessivamente fra il 2006 ed il gennaio 2014 il costo per euro riscosso è stato ridotto del 60%.

Relativamente alla tematica attualmente aperta riguardo alla remunerazione del servizio di riscossione (aggio o oneri di riscossione) da normare con il decreto di attuazione della delega fiscale "semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione" desideriamo ricordare quanto, il 13 novembre 2013 il Governo ha dichiarato rispondendo all'interrogazione in Commissione finanze: " appare difficilmente ipotizzabile una riduzione dell'attuale remunerazione degli agenti della riscossione, in quanto tale ulteriore riduzione non consentirebbe la copertura dei costi e andrebbe pertanto a scapito del funzionamento dell'attività. Infatti, la diminuzione di un punto percentuale della misura dell'aggio per i ruoli emessi a decorrere dal 1° gennaio 2013 ha comportato, per Equitalia, un onere pari a 50 milioni di euro. Poiché dal bilancio per l'anno 2012 risultano costi fissi per 733,3 milioni di euro e ricavi da aggio per 594 milioni, la Società non potrebbe più coprire i costi con i ricavi. Pertanto, 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".

Si ritiene che i costi del servizio non possano e non debbano essere posti a carico della fiscalità generale, ma dei contribuenti inadempienti. Diversamente il loro onere ricadrebbe principalmente su coloro che, in quanto adempiono il loro dovere fiscale, non sono evasori e neanche morosi.

Tali costi, somme incassate a diverso titolo da Equitalia sulla base di previsioni di legge vengono generalmente sommati del tutto impropriamente, sebbene rispondano a logiche e ragioni del tutto diverse: l'aggio va a copertura dei costi di gestione dell'esattore, mentre gli interessi e le eventuali sanzioni competono agli enti impositori, ed a questi vengono versati.

Il Gruppo Equitalia, nel perseguire l'ampio obiettivo di garantire maggiore efficacia del sistema della riscossione e significative riduzioni dei costi a carico dello Stato, oltre ad instaurare con i contribuenti un nuovo rapporto basato sulla correttezza, la trasparenza e la semplificazione ha portato a termine, nel corso di questi primi anni di vita, una serie di operazioni societarie finalizzate a ridurre la frammentazione territoriale ereditata. Nel luglio 2011 è approdato alla costituzione di tre soli agenti della riscossione, Equitalia Nord, Equitalia Centro ed Equitalia Sud, coordinati dalla holding Equitalia SpA.

Nei primi mesi del 2008, ai sensi dell'articolo 1, comma 367, della Legge 244/2007, è stata inoltre costituita Equitalia Giustizia, interamente partecipata da Equitalia S.p.A. Essa ha lo scopo di gestire i crediti concernenti le spese di giustizia e le pene pecuniarie conseguenti ai provvedimenti giudiziari passati in giudicato. A tale Società è stata attribuita, in attuazione del D.L. n. 143/2008 convertito con Legge 181/2008, la gestione del Fondo Unico Giustizia, dove confluiscono le risorse a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di provvedimento di sequestro, confisca o sanzione.

EQUITALIA, IL SUO RUOLO, IL SUO OPERATO E LE PROSPETTIVE DEL SETTORE

Equitalia e Riscossione Sicilia esercitano una indispensabile funzione di procacciamento di risorse per

la vita della società organizzata e svolgono un ancora più importante ruolo di deterrenza, contribuendo all'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva con l'obiettivo di aumentare il tasso di adesione spontanea dei cittadini agli obblighi tributari. Il settore, particolarmente in questi ultimi anni di forte crisi economica ed etica, è oggetto di sempre maggiore attenzione da parte delle istituzioni e dei media.

Molteplici interventi di carattere legislativo, e importanti scelte organizzative hanno fatto sì che, nell'ultimo decennio, il settore abbia completamente cambiato la sua fisionomia, moltiplicato l'efficacia nell'azione di recupero tributario, ridotto i costi a carico del bilancio dello Stato e posto in essere diverse iniziative per migliorare il rapporto con i contribuenti, anche nell'intento di mitigare i pesanti effetti della crisi nei confronti dei contribuenti più in difficoltà.

Nel dettaglio la percentuale di riscossione complessiva sul carico erariale e previdenziale nei primi 4 anni di gestione della società a capitale pubblico – 2007 / 2010 - è triplicata, mentre a partire dal secondo semestre del 2011 il trend di miglioramento dei volumi di riscossione ha dovuto subire una brusca frenata, per il pesante blocco imposto all'attività di riscossione dai vertici già nel maggio del 2010 a causa dell'acuirsi del clima di tensione e di ostilità contro Equitalia. Tale clima negativo è da ricollegarsi alla pesantezza degli effetti della crisi su milioni di contribuenti, ma non di meno a una lunga campagna, realizzata anche attraverso i media, che affiancandosi a una corretta critica degli alti livelli di tassazione del lavoro e delle attività produttive, e ancora oggi decisamente superiori rispetto a quelli delle rendite finanziarie e speculative ha determinato un forte attacco alla funzione stessa della riscossione dei tributi, alle strutture e ai dipendenti di Equitalia ed ha portato le forze di Governo a decidere importanti modifiche legislative che, nell'intento di favorire le molte situazioni rese difficili dall'intensità della crisi economica, hanno progressivamente indebolito l'attività di riscossione coattiva.

Sul tema, nella relazione dell'amministratore delegato di Equitalia svolta nel marzo 2014 di fronte alla sesta Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica si legge: *“Quanto ai risultati di riscossione - premesso che la nascita di Equitalia ha assicurato il corretto funzionamento del servizio nazionale della riscossione e ha costituito un forte elemento di deterrenza all'evasione da riscossione, facendo progressivamente alzare il livello di adesione spontanea verso gli obblighi tributari - desidero sottolineare che dal 2006 il riscosso da ruoli è significativamente aumentato (una media di 8 miliardi annui dal 2006 al 2013, rispetto ai 2,9 miliardi medi annui riscossi dal 2000 al 2005, frutto della precedente gestione). I dati definitivi relativi al 2013, anche per effetto delle difficoltà finanziarie connesse all'acuirsi della crisi economica, e per il susseguirsi di novità normative che hanno introdotto misure di più ampio respiro per i debitori, incidendo profondamente sugli strumenti attribuiti a Equitalia e sui relativi volumi di riscossione, hanno evidenziato una lieve contrazione del 5% delle somme riscosse. Tale contrazione va messa in relazione anche al notevole incremento del fenomeno di rateazione delle cartelle di pagamento. Da quando la concessione delle rateazioni, nel 2008, è stata compresa fra le competenze di Equitalia a fine anno 2014, infatti, ne risultano essere state concesse quasi 2 milioni e 600 mila per un importo pari a circa 28,4 miliardi di euro. L'incremento dei volumi di riscosso è stato costantemente accompagnato dal miglioramento della qualità dei processi e della relazione con i contribuenti”.*

L'incidenza di quelle *“novità normative che hanno introdotto misure di più ampio respiro per i debitori, pesando negativamente sugli strumenti attribuiti a Equitalia e sui relativi volumi di riscossione”* era già stata segnalata dalla **Corte dei Conti**, nel rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, quale concausa dell'indebolimento di alcuni degli strumenti operativi messi a disposizione degli agenti della riscossione.

La corte dei Conti evidenzia, infatti, la flessione dei risultati di riscossione ottenuti negli ultimi anni

(8,9 miliardi nel 2010, 8,6 miliardi nel 2011, 7,5 miliardi nel 2012 e 7,1 nel 2013) dovuta da un lato alla crisi economica, e dall'altro all'indebolimento di alcuni degli strumenti operativi messi a disposizione degli agenti della riscossione quali ad esempio la possibilità di iscrivere l'ipoteca solo per debiti superiori a 20.000 euro, l'impignorabilità dell'unica casa nella quale il debitore risiede, oppure la possibilità del contribuente di ottenere la rateizzazione del debito fino a 120 rate. Il limitato recupero (7,4 miliardi) a fine 2014, soprattutto con riferimento a ruoli INAIL ed INPS, che registra una "ripresa di attività a valle della sospensione normativa prevista dalla definizione agevolata dei ruoli introdotta per legge" (bilancio consolidato al 31 dicembre 2014) non limita la validità all'analisi.

Gli interventi normativi che si sono succeduti dal 2010 hanno, infatti, modificato l'ambito operativo del sistema della riscossione con lo scopo di rendere meno rigide e più vicine alle esigenze dei contribuenti le procedure di riscossione, determinando minori incassi da aggio per riduzione dei volumi di riscossione e minori spese per contrazione delle attività esecutive e cautelari. Queste misure hanno agevolato i cittadini e le imprese nell'assolvimento dell'obbligo fiscale, ma hanno anche reso i crediti dello Stato più deboli.

Al riguardo i giudici contabili segnalano un'enormità: la posizione creditoria dello Stato è ormai divenuta per molti versi deteriorata rispetto alle possibilità di tutela che la legge riconosce al creditore privato munito di titolo esecutivo, e i crediti dello Stato risultano meno tutelati rispetto a quelli di natura privatistica.

La Corte dei Conti, che peraltro fa propria la preoccupazione di evitare ulteriori difficoltà a coloro che subiscono la particolare gravità della crisi economica, sottolinea 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"*.

In effetti, l'A.D. di Equitalia in audizione al Senato, opportunamente ha ricordato che "l'intento del legislatore, attraverso l'emanazione del DPR 602/1973 che disciplina la riscossione a mezzo ruolo, aveva lo scopo di tutelare maggiormente i crediti dello Stato attraverso una legge speciale che derogasse a quella ordinaria prevista per il recupero dei crediti di natura privatistica."

I limiti previsti in materia di riscossione dei tributi, come quello riguardante l'ipoteca iscrivibile solo per debiti superiori a euro 20 mila, o dell'impignorabilità dell'unico immobile di proprietà del contribuente dove lo stesso risiede anagraficamente o del limite di 120 mila euro di debito "per singolo cespite" per poter pignorare gli altri immobili, giusto per citare qualche esempio, oggi non trovano uguale limitazione per il recupero dei crediti da parte delle Banche o dei privati in generale.

UN RAPIDISSIMO SGUARDO OLTRE I CONFINI

"Ci lamentiamo di Equitalia, ma chiunque abbia avuto a che fare con il sistema di riscossione delle tasse negli Stati Uniti sa che è come finire sotto le grinfie dell'Inquisizione e al confronto i funzionari di Equitalia sono bonari e amichevoli come il tenente Colombo".

Così cominciava due anni fa, prima ancora che alcune norme che dettano l'operatività alle società di riscossione italiane venissero "addolcite" per andare incontro alle difficoltà dei contribuenti in questo lungo periodo di grave economica e produttiva, un articolo di Giuseppe Morello, recentemente scomparso, definito dalla Federazione della Stampa *"un giornalista che ha sempre operato in punta di penna, con rigore e misura"*.

In uno dei sistemi più efficienti al mondo **l'Internal Revenue Service (IRS)**, che riscuote 2000 miliardi di dollari l'anno di imposte, ha il quasi totale e libero accesso a tutte le informazioni finanziarie che riguardano il singolo contribuente (conto in banca, titoli, conti all'estero, compravendite di immobili, acquisti o vendite di

auto o barche, estratti conti di carte di credito, ecc.), senza contare che se l'IRS accusa il contribuente di evasione è a quest'ultimo che spetta l'onere della prova, è cioè il contribuente a dover dimostrare il contrario, l'IRS non deve provare nulla: loro accusano, tu presenti le prove a discolora.

La procedura di riscossione coattiva non è molto più “accomodante” nei principali paesi europei quali Francia, Germania e Regno Unito dove, forse non a caso, il debito pubblico e l'evasione fiscale e contributiva non raggiungono certamente i preoccupanti livelli cui siamo giunti nel nostro Paese.

Non solo. Nella lotta all'evasione un peso ce l'hanno anche i numeri di chi l'evasione la combatte. In termini di personale, l'amministrazione finanziaria italiana, al netto dei militari della Guardia di finanza, conta oltre 33.500 addetti: meno della metà di quelli presenti in Francia (72.800), nel Regno Unito (70.700) e quasi quattro volte in meno di quelli occupati in Germania (112.300 circa).

I RUOLI

Relativamente alla “qualità” dei ruoli è utile segnalare che, in Italia, essa non è migliorata in misura apprezzabile neppure negli ultimi anni. In merito a tale tematica, il Governo stesso ha reso noto, rispondendo all'interrogazione n.5-00491 dell'11 luglio 2013, che dal 2000 al 2012 sono stati emessi ruoli per 807,7 miliardi di euro, ma solo 545,5 miliardi di euro (due terzi) sono teoricamente riscuotibili, al netto di quote oggetto di «sgravio totale» o che riguardano soggetti in fallimento.

Negli stessi giorni del luglio 2013, a fronte della **richiesta al Governo da parte dell'on. Zanetti** di fornire un'analisi dettagliata dei 545 miliardi di euro di ruoli (distinti fra Erario, Inps, Inail, Comuni e altri Enti) consegnati a Equitalia dall'anno 2000, ma alla data non ancora riscossi, al fine di conoscere quanta parte di tale ammontare sia sostanzialmente inesigibile, in quanto riguardante debiti di imprese e/o soggetti falliti o insolventi, e quanta parte invece effettivamente esigibile e contabilizzata nel bilancio dello Stato è stato risposto quanto segue: *“... Per quanto concerne la quota parte dei ruoli erariali di competenza dell'Agenzia delle Entrate, si segnala che l'Agenzia annualmente fornisce una percentuale di svalutazione dei residui attivi iscritti nel bilancio dello Stato al 31 dicembre dell'anno precedente. Con riferimento ai residui attivi al 31 dicembre 2012 inoltrati dalla Ragioneria Generale, l'Agenzia ha comunicato **una percentuale di abbattimento pari all'82 per cento**. La percentuale di abbattimento è individuata valutando il grado di riscossione delle partite, tenendo conto del grado di esigibilità dei residui in funzione delle caratteristiche degli stessi, e cioè se sono riferiti a soggetti falliti o a ruoli per i quali è stata richiesta l'inesigibilità, e della vetustà del ruolo.*

*Per quanto concerne i carichi previdenziali, l'INPS ha comunicato di considerare quale quota di presunti crediti inesigibili, rispetto al totale dei residui da riscuotere, una percentuale **pari al 44 per cento** (dati risultanti dal bilancio di consuntivo 2011).*

Ciò premesso, occorre sottolineare che la tabella relativa all'andamento della riscossione di cui al citato rapporto della Corte dei Conti evidenzia come l'impatto dell'attività di riscossione possa essere stimato solo dopo il decorso di un significativo intervallo temporale.

È, infatti, evidente come, a seguito del decorso di un decennio dall'affidamento del carico all'agente della riscossione, il dato del riscosso tenda strutturalmente ad attestarsi intorno al 20 per cento.

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). Tale “classe” di contribuenti (con residuo debito superiore a 500.000 euro) ad oggi si attesta su circa 200.000 soggetti per quasi 500 mld di euro e vale percentualmente il

70% dell'intero carico residuo.

Nella formazione dei ruoli non è possibile fare alcuna distinzione tra il contribuente moroso per importi modesti e insolvente per difficoltà economiche e cittadino evasore fiscale che risulta debitore per accertamento da evasione fiscale.

Convinti che la rinascita del paese passi soprattutto dalla lotta alla corruzione, all'economia sommersa e all'evasione fiscale, riteniamo che nei confronti del cittadino evasore fiscale e risultante moroso, come avviene nella generalità degli altri paesi europei occorra attivare, senza incorrere in norme incostituzionali, adeguate azioni per la tutela del credito riducendo fortemente i tempi tra l'accertamento e l'ordine di procedere alla riscossione coattiva.

La Corte, inoltre sul tema, segnala che l'azione di Equitalia è risultata non poche volte indebolita da **crediti viziati da procedure di accertamento approssimative; in particolare ciò è frequentemente avvenuto per le numerosissime iscrizioni a ruolo effettuate dagli enti locali per violazioni al codice della strada.**

LA FISCALITÀ TERRITORIALE

Il tema della riscossione dei tributi degli Enti Locali ha particolare rilevanza politica perché, in un periodo di tagli agli enti locali e alla spesa pubblica, e pertanto ai servizi, il recupero di risorse attraverso una sana gestione del fisco territoriale diventa elemento indispensabile di salvaguardia delle condizioni di vita complessive dei cittadini, oltre che del funzionamento dell'Amministrazione Pubblica in senso lato. Per valutarne l'importanza, occorre chiedersi quanto gli enti locali abbiano prestato attenzione, in questi anni, alla funzione della riscossione delle proprie entrate, tenendo conto che nel 2013 tale servizio è stato gestito da Equitalia in 4.656 su 8057 comuni italiani, con un volume di riscossione pari a 750 milioni di euro.

Registriamo che sulla materia della fiscalità locale, piuttosto che una seria riflessione sulle strategie della riscossione e sulla eventualità di decidere politiche di sgravio o di tolleranza, ancorché parziali, a favore dei cittadini maggiormente colpiti dalla crisi, sembra essere stata preferita, da parte di non pochi amministratori locali, una campagna mediatica all'insegna della demagogia e nella miope logica di curare il rapporto cittadino/elettore nel brevissimo termine. Diverse sono state le dichiarazioni di volontà di annullare il mandato per la riscossione dei tributi locali a Equitalia con l'intento, anch'esso esplicitamente dichiarato, di stabilire con i contribuenti un rapporto "meno vessatorio e più attento alle loro esigenze". Il dibattito sul come debba sostanziarsi questo rapporto, ovvero se sia opportuno o meno dotarsi di strumenti, anche coercitivi, per assicurare all'ente il gettito fiscale, e ai cittadini servizi migliori è stato saltato a piè pari. Allo stesso tempo è stata del tutto ignorata la più che ovvia considerazione che anche Equitalia sa essere maggiormente "sensibile" alle esigenze dei cittadini/contribuenti/elettori, a condizione che venga chiaramente specificata nel mandato dell'ente impositore l'ampiezza della "sensibilità" da mostrare verso tali esigenze, ovvero venga chiarito quale comportamento si vuole venga tenuto diversamente da come la legge impone all'esattore.

Notevole inquietudine desta, o dovrebbe destare, inoltre, il silenzio che copre le remunerazioni delle società che si sono occupate, e/o attualmente si occupano della fiscalità locale: esse raggiungono percentuali più che doppie dell'aggio di Equitalia.

Discutibili sono, infine, anche i requisiti richiesti alle società private appaltanti. In non pochi casi è stato consentito il conferimento del servizio di riscossione a soggetti che si sono dimostrati inaffidabili, quando non addirittura collusi con associazioni malavitose, e non pochi Enti Locali hanno, per queste scelte, subito gravissimi danni finanziari.

Con il decreto sviluppo del 2011 si stabilisce la data dell'1 gennaio 2012 quale termine per l'abbandono definitivo della riscossione dei tributi locali da parte di Equitalia; questi termini sono stati fino a oggi prorogati con successivi interventi legislativi, l'ultimo dei quali, il D.L. 78 del 19 giugno 2015 li rinvia al 31 dicembre dell'anno in corso in attesa del riordino del sistema della riscossione locale. L'assetto della riscossione locale, e specificamente quella coattiva, dovrà essere oggetto di una complessiva revisione normativa. Oggi regna ancora l'incertezza, che sicuramente non favorisce la programmazione né l'organizzazione di un servizio efficiente. Non è chiaro se Equitalia cesserà o meno, e quando, di riscuotere per gli enti territoriali.

Ma cosa accadrà se non si riuscirà, a brevissimo, a dare al settore un assetto chiaro e definitivo? Quando, con che tempi e che risorse i Comuni saranno in grado di provvedere alla riscossione delle loro entrate, e in particolar modo gestire la riscossione coattiva? Come sarà affrontato l'atavico problema delle quote inesigibili che risalgono a ben 14 anni addietro?

L'addio di Equitalia potrebbe comportare perdite molto rilevanti, nell'ordine di centinaia di milioni di euro, per le casse degli Enti Locali. Essi non hanno, oggi, in genere personale specializzato per affrontare una materia così delicata e complessa, né piattaforme informatiche per realizzare uno strumento efficiente e a costi inferiori. Approntare un servizio di riscossione efficiente ed efficace comporta risorse, tempi lunghi, professionalità sperimentate.

La PROPOSTA DEL SINDACATO

Delegare a un collettore unico la riscossione dei crediti dello Stato, degli altri Enti pubblici e delle Società pubbliche da essi partecipate.

L'impegno del Governo e del Parlamento deve essere rivolto principalmente alla modifica della disciplina legislativa che presiede il settore, al fine di rendere l'attività di riscossione:

- ✓ meno onerosa e più vicina ai cittadini, soprattutto nei confronti dei contribuenti in grave difficoltà economica. In ciò, come già detto, il Governo e il Parlamento hanno già fatto moltissimo, ma non tutto;
- ✓ maggiormente incisiva verso i cittadini evasori, soprattutto con riguardo al sommerso e alla grande evasione;
- ✓ contenuta nella richiesta di adempimenti a carico dei contribuenti.

Riteniamo che risultati importanti si possano ottenere, nel senso indicato, unificando in un unico soggetto l'attività di recupero dei crediti vantati dallo Stato, dagli altri Enti pubblici e dalle Società da essi partecipate. In pratica, occorre guardare a un soggetto che possa garantire una struttura ramificata sul territorio e, quindi, vicina ai cittadini, dinamica e fortemente avanzata sul piano tecnologico e della informatizzazione, in modo da ridurre i costi e gli adempimenti a carico dei contribuenti, caratterizzata da una grande professionalità individuale e di gruppo dei suoi dipendenti.

Per meglio comprendere la proposta occorre, prima di passare al dettaglio della stessa, soffermarsi, seppure brevemente, sulla situazione che caratterizza, al momento, l'intero sistema di riscossione.

Per l'occasione è bene suddividere il vigente sistema tributario del nostro Paese in imposte nazionali, ai quali occorre assimilare, ai soli fini del nostro ragionamento, la contribuzione previdenziale gestita da Enti pubblici, e in imposte locali, distinguendole in base alla destinazione del gettito.

Sul piano dell'attività di esazione dei tributi di competenza degli Enti locali, si configura, allo stato, una situazione alquanto caotica, sia in termini numerici di soggetti riscuotitori sia, conseguentemente, di strutture dedicate, la cui moltiplicazione dei costi ricade sugli Enti locali impositori e sui cittadini.

L'intero territorio nazionale (composto di 8.057 Comuni) è, infatti, presieduto da:

- ✓ Equitalia/Riscossione Sicilia per circa il 75%;
- ✓ Società private (S.p.A. e, soprattutto, S.r.l.) per circa il 18%;
- ✓ Società interamente o parzialmente partecipate da Enti Locali. per circa il 7%.

Certamente non è facile né agevole l'individuazione di una alternativa valida per quei Comuni che non fruiscono del servizio di riscossione prestato da Equitalia/Riscossione Sicilia.

Le scelte, peraltro, rese disponibili dalle vigenti norme legislative non sono molte e, come di seguito indicato e meglio argomentato, risultano, in alcuni casi, non praticabili, in altri, non opportune, in altri ancora, estremamente rischiose per i cittadini contribuenti e per lo stesso Ente impositore locale.

Infatti, sulla base dell'ordinamento settoriale di riferimento, il quadro della gestione delle entrate locali, e particolarmente della riscossione, si qualifica, in sintesi, per i seguenti modelli di gestione:

- **diretta dell'Ente.** – Tale scelta, come già sottolineato, riguarda, al momento, un numero di casi estremamente limitato. Trasferire l'intera attività di riscossione all'interno del Comune risulta una operazione impraticabile per la mancanza in esso di figure professionali specifiche (come, ad esempio, gli Ufficiali di Riscossione), indispensabili soprattutto per l'attività di riscossione coattiva, ed anche assolutamente complicata, se si vuole operare senza sfondare i tetti rigidi, imposti dalla legge, in termini di turn-over e di spesa del personale dipendente;
- **affidata a società concessionarie private, iscritte, ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 446/1997, all'apposito Albo tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.** Se si dovesse guardare a quanto è accaduto in questi ultimi anni nel mondo delle società in questione, verrebbe da consigliare agli enti locali - senza, naturalmente, voler generalizzare il giudizio - di "stare alla larga" da loro.

Basti pensare alle vicende di carattere penale che hanno interessato e, ancora oggi, continuano a interessare, questo mondo: tributi riscossi dai contribuenti debitori e non riversati all'Ente impositore, ipoteche illegittime, richiesta ai contribuenti di pagamenti oltre il dovuto.

Ultimamente, poi, mentre il legislatore rinviava continuamente la soluzione per l'attività di riscossione delle entrate locali, quest'ultima è divenuta sempre più meta di vantaggiosi business per privati ai danni dell'Ente Locale e dei contribuenti. Basti pensare che fra i circa 2000 Comuni non serviti da Equitalia, alcuni - a dire il vero pochissimi - per non incorrere nelle scelte incaute del passato, operano direttamente, attraverso bollettino postale prestampato, la riscossione spontanea, tralasciando, in attesa delle decisioni del legislatore, quella coattiva. Altri, invece, hanno già affidato il servizio in concessione alle società in questione. In non pochi di questi casi si sono verificati fenomeni di applicazione a carico dei contribuenti di percentuali medie di aggio del 20% con punte addirittura superiori al 30%. Aspetto, questo, che ha fatto scaturire serie riflessioni sulla opportunità di tale scelta, la quale - come emerso da alcuni articoli di stampa - ha fatto rimpiangere la vecchia Equitalia ai cittadini che ne sono stati interessati.

A tutto ciò, che non è poco, occorre, poi, aggiungere che:

- ✓ l'affidamento dell'attività deve inevitabilmente passare, nel caso specifico, attraverso gara europea, alla quale possono partecipare esclusivamente le società iscritte nello specifico Albo tenuto dal Ministero

delle Finanze, all'interno del quale sono catalogate, al momento, 76 società, di cui circa 34 S.r.l., 40 S.p.A., comprensive anche di 4 società partecipate interamente o parzialmente da Enti Locali, e 2 Onlus;

- ✓ l'espletamento di tale gara ha, normalmente, tempi lunghi, che certamente andrebbero oltre quelli previsti dalle vigenti norme di legge per l'abbandono da parte di Equitalia/Riscossione Sicilia dell'attività di esazione connessa alla fiscalità locale;
- ✓ ai fini dell'attività di riscossione coattiva, dette società dovranno, a legislazione attuale, affidarsi all'ingiunzione classica, molto lenta e più farragিনosa rispetto alla procedura privilegiata esattoriale, alla quale, per disposizione di legge, queste non possono fare ricorso.

- **attraverso società pubbliche partecipate dall'Ente locale.** – Anche percorrere questa strada non è semplice, perché sarebbe estremamente complicato, soprattutto per i Comuni medio-piccoli, creare ex novo una società e renderla operativa in pochissimi mesi e, comunque, prima dell'abbandono dell'attività da parte di Equitalia e Riscossione Sicilia.

Peraltro, nel caso in specie, l'effetto moltiplicatore sarebbe inevitabile, considerato che la disciplina della riscossione è ancora più rigida, rispetto a quella generale, nel definire i limiti organizzativi e il campo d'azione delle società in house. Il decreto legislativo 446/1997 impone, infatti, alle citate società due condizioni:

- ✓ il Comune deve garantire sulla società un "controllo analogo" a quello che esso esercita sui propri uffici;
- ✓ la società in house non può operare al di fuori dei confini dell'Ente che lo controlla, Aspetto, questo, che produrrebbe l'accennato effetto moltiplicatore di strutture e, conseguentemente, di costi di gestione.

E' evidente che le scelte gestionali sopra indicate, determinano, oltre alle ingenti difficoltà operative accennate, il rischio, a carico dell'Ente impositore e del contribuente, di una moltiplicazione dei costi organizzativi di una riscossione locale frammentata in centinaia, se non in migliaia, di realtà gestionali, di cui alcune piccolissime, ciascuna con la propria struttura e il proprio consiglio di amministrazione. Il tutto, mentre l'asticella" che indica il livello delle entrate tributarie dei comuni si abbassa, anche per i freni che il legislatore ha posto, ai fini della riscossione coattiva, all'utilizzo di alcuni strumenti esecutivi, come il fermo amministrativo delle auto dei contribuenti debitori.

Dall'approfondimento dell'insieme degli aspetti sopra evidenziati, emerge molto chiaramente che il tutto potrà trovare una definizione in tempi accettabili e senza il rischio di interrompere, nel frattempo, l'attività di riscossione - necessaria per le casse dello Stato e degli altri enti pubblici, ma anche per il contributo che ne può venire alla lotta alla evasione fiscale- soltanto valorizzando le attuali strutture di Equitalia S.p.A. e di Riscossione Sicilia S.p.A., presenti complessivamente sull'intero territorio nazionale.

Le predette due società pubbliche (si chiamino come si vuole) dovrebbero essere:

- ✓ partecipate esclusivamente dallo Stato, attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e da una rappresentanza degli altri Enti pubblici impositori (per la Sicilia occorrerà operare nel rispetto della sua autonomia costituzionale e statutaria);
- ✓ affidatarie in "house", in quanto partecipate dal Ministero delle Finanze e da Enti locali o loro Consorzi, del servizio pubblico di riscossione dei tributi ed, eventualmente, anche di ulteriori crediti, diversi da quelli tributarî, vantati dallo Stato, dagli altri Enti pubblici e dalle società da essi partecipate.

Sul piano strutturale e organizzativo, si ritiene inoltre debbano risultare caratterizzate:

- dall'utilizzo di avanzati strumenti tecnologici e informatici, volti a formare banche dati utili alla lotta alla evasione, ma utili anche a farsi carico di eventuali ulteriori adempimenti richiesti dai soci, e in grado di snellire, se non annullare completamente, gli adempimenti a carico dei cittadini contribuenti.

(Con l'intento di coniugare semplificazione, migliore servizio al contribuente e razionalizzazione di costi del servizio si ritiene potrebbe risultare utile dare la possibilità ai cittadini di avvalersi di un indirizzo di posta elettronica quale domicilio fiscale per dialogare con l'ente riscuotitore ed ottenere in modo celere e semplice la notifica delle cartelle e di ogni altro documento).

Un avanzato utilizzo degli strumenti informatici dovrà, peraltro, consentire al "soggetto unico riscuotitore" di ripartire e versare quanto riscosso in tempi brevi (fissati con provvedimento legislativo) ai singoli Enti creditori;

- dalla divisionalizzazione delle funzioni primarie (*strategic business unit*), fra le quali dovrebbero essere previste una "divisione grandi debitori" con il compito di porre in atto tutte le misure normative necessarie per il tempestivo recupero del credito vantato nei confronti dei grandi evasori fiscali, e una divisione piccoli e medi insolventi, nei confronti dei quali sarebbe opportuno, per il recupero del credito, individuare procedure coattive mitigate. All'interno di quest'ultima divisione potrebbe essere collocata anche la gestione dei crediti vantati dagli Enti locali che, solitamente, sono costituiti da importi singolarmente non rilevanti. E' evidente che, al fine di evitare possibili abusi, il tutto deve essere regolato da precise e chiare norme di legge, volte soprattutto a individuare la soglia di importo del debito (e forse anche le condizioni) che distingue i piccoli e medi insolventi dai grandi debitori, come anche gli strumenti utilizzabili per il recupero del credito e la remunerazione da riconoscere all'agente della riscossione per ciascun servizio svolto a favore dell'uno o dell'altro.

LE OPPORTUNITA' COMPLESSIVE RIVENIENTI DALLA PROPOSTA

In sintesi, la realizzazione della proposta fin qui ipotizzata consente, in generale, **allo Stato, agli altri Enti Pubblici e alle Società pubbliche da essi partecipate:**

- notevoli economie di scala, a seguito della mancata moltiplicazione delle strutture, degli strumenti operativi e dei consigli di amministrazione. Il processo indicato potrà razionalizzare ulteriormente i costi del servizio, già notevolmente ridotti dall'attuale struttura pubblica dal 2006 a oggi;
- di svolgere un servizio importantissimo e delicatissimo per la collettività (riscossione delle entrate e deterrenza) tramite una struttura, - Equitalia/Riscossione Sicilia, che, essendo già operante sull'intero territorio nazionale, eviterebbe sia le difficoltà e i tempi connessi alla scelta del possibile soggetto cui affidare il servizio, sia, se la gestione fosse attribuita in house, la gara europea.

Tale società a partecipazione pubblica risulterebbe, in sostanza, facilmente controllabile e pertanto affidabile, efficace nello svolgimento del suo ruolo anche in quanto facoltizzata all'utilizzo della procedura esattoriale, molto più tempestiva e meno farragিনosa rispetto alla procedura ingiunzionale, ma anche in grado di accedere ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Amministrazione Finanziaria.

Un unico sistema informatico nazionale, inoltre, opportunamente adeguato, potrebbe consentire facilmente di omogeneizzare i dati della intera riscossione su tutto il territorio, diversamente da quanto accadrebbe se il servizio fosse attribuito a un numero rilevante di soggetti che utilizzano le più svariate procedure informatiche. Aspetto, questo, da non sottovalutare, ma che, anzi, sarebbe addirittura da normare, giacché l'acquisizione dei dati di riscossione e la creazione della relativa base di dati sono certamente uno strumento che, attraverso i propri meccanismi effettivi di rilevazione in tempo reale, può contribuire alla definizione di politiche economiche, finanziarie e tributarie, assistite dalla conoscenza di dati precisi e non, come è inevitabile che avvenga ora, basate su stime più o meno affidabili, dal momento che, soprattutto con riferimento al gettito dei tributi locali, nessuno è in grado di conoscerne con precisione i dati.

Tale struttura garantirebbe anche più sicurezza e massima puntualità nel riversare a ciascun Ente creditore il debito o le quote di debito recuperati alle scadenze legislativamente previste.

Si ritiene, infine, che la proposta di un Ente riscuotitore unico consenta **ai cittadini contribuenti un complessivo miglioramento qualitativo delle condizioni del servizio nel suo insieme in quanto:**

- oltre i risparmi derivanti, in generale, da quanto sopra sintetizzato, realizza metodi, procedure di riscossione e costi uniformi sull'intero territorio nazionale e permette loro di essere esentati dal produrre la ricca documentazione richiesta ogni qualvolta sono chiamati da un ufficio fiscale, locale o nazionale che sia;
- per l'assolvimento dei loro doveri fiscali i contribuenti stessi devono fare riferimento allo sportello del solo e unico agente della riscossione presente nel loro Comune di residenza o nel diverso Comune, ove, eventualmente, si trovino provvisoriamente o stabilmente, fermo restando che insieme al soggetto riscuotitore unico sarebbe opportuno prevedere normativamente anche la cosiddetta "circolarità dei pagamenti";
- possono avere a loro completa disposizione un servizio volto a informarli, consigliarli e, soprattutto, tutelarli, qualora il credito vantato dall'Ente impositore (diverso dall'ufficio riscuotitore) risultasse legalmente (per errore, prescrizione, ecc.) insussistente.

Non va sottaciuto, infine, che quanto sopra proposto - e, comunque, qualsiasi innovazione si voglia apportare al sistema - darà i risultati auspicati soltanto se verranno in soccorso l'esperienza e la professionalità delle lavoratrici e dei lavoratori del settore. Questi sono pronti a scommettere sull'esito positivo della razionalizzazione auspicata, consci che da questa può derivare un concreto contributo per il risanamento economico del Paese, una più corretta ed equa redistribuzione del reddito nazionale ed anche la certezza della salvaguardia della loro occupazione e delle loro condizioni contrattuali.