



SENATO DELLA REPUBBLICA
6^ Commissione "Finanze e Tesoro"

**Audizione sul tema della riscossione degli Enti Locali nell'ambito del Disegno di Legge
Delega Fiscale**

19 novembre 2013

Audizione del Presidente **GIANNI AMPRINO**
e del Consigliere con delega agli Enti Locali **MARCO PASINI**

L'Associazione

UNIREC è l'Unione Nazionale delle Imprese a Tutela del Credito. Aggrega imprese dei servizi a tutela del credito (IDRC), dal recupero all'acquisto crediti, e di informazioni commerciali.

Attualmente fanno parte di UNIREC circa 200 Aziende che costituiscono l'87% del mercato italiano del recupero crediti. L'Associazione aderisce a CONFINDUSTRIA Servizi Innovativi e Tecnologici ed è membro di FENCA, Federazione europea delle associazioni nazionali del comparto.

Fondata nel 1998, oggi UNIREC è **l'unica associazione di categoria italiana con questa rappresentatività**, ed è una realtà consolidata che riunisce le più importanti imprese dei servizi per la tutela del credito. Le Imprese di Recupero Crediti operano in virtù di autorizzazione e controllo del Ministero dell'Interno attraverso le Questure Locali che rilasciano apposita licenza (di cui all'art. 115 TULPS).

Dalla sua fondazione UNIREC ha promosso il riconoscimento e la crescita professionale dei lavoratori del comparto dei servizi per la tutela del credito. A partire dal 2003, con la realizzazione del patentino di agente esattoriale - ora "Agente per la Tutela del Credito" - UNIREC ha istituito le più importanti qualificazioni per i professionisti delle aziende del settore. UNIREC assicura la professionalità, la correttezza e la trasparenza delle Associate a beneficio delle Mandanti per prevenire i rischi reputazionali, attraverso il pieno rispetto richiesto a tutti gli iscritti di un rigido Codice Deontologico che interessa tutte le fasi e tutte le parti coinvolte nell'attività: Aziende per la Tutela del Credito, Aziende Committenti, Debitori.

Il Codice Deontologico garantisce e disciplina:

- le condizioni di onorabilità e professionalità delle Associate
- i rapporti con gli Associati e con il Consiglio Direttivo
- i rapporti con le Mandanti
- i rapporti con il Debitore
- i rapporti con i Collaboratori e terzi

Gli Associati devono necessariamente uniformarsi alle norme previste dal Codice Deontologico; in caso contrario non potranno iscriversi o comunque permanere in Associazione. Il compito di vigilare sul pieno rispetto del Codice Deontologico e di tutti gli altri regolamenti è affidato al Collegio dei Probiviri: l'organo deve mantenere l'indirizzo etico e deontologico che l'Associazione si è data rispetto ai comportamenti e ai requisiti di ingresso e permanenza dei Soci e ai comportamenti dei quadri direttivi.

Attenzione costante ai Consumatori - Cittadini

UNIREC è da sempre interlocutore autorevole delle Istituzioni, ma anche delle Associazioni delle aziende Committenti, delle Associazioni dei Consumatori e delle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori. Infatti, assieme ad ADICONSUM ha fondato nel 2010 EBITEC, il primo Ente Bilaterale Nazionale per la Tutela del Credito, prima realtà Italiana ed Europea in cui Imprese e Consumatori sono fianco a fianco per trovare soluzioni comuni di tutela.

UNIREC ha inoltre recentemente sottoscritto con ADICONSUM e FEDERCONSUMATORI un Protocollo d'Intesa sulle "Buone Prassi di recupero" che costituisce la base della Guida del Consumatore (Debitore) ai servizi di Recupero Crediti: un innovativo strumento di dialogo e conoscenza a beneficio dei Consumatori.

Focus sui Numeri del comparto

Le Imprese Associate ad UNIREC rappresentano l'87% del mercato italiano del recupero crediti (dato aggregato su fatturato bilanci 2011).

Dal 3° Rapporto Annuale sui Servizi a Tutela del Credito, presentato a maggio 2013, risultano:

- **35 milioni di pratiche affidate** (2 milioni in più rispetto al 2011, pari a +6%, di cui 29 milioni solo verso le famiglie);
- **43 miliardi di euro di crediti affidati** (5,2 miliardi in più del 2011, pari a +14%), di cui:
 - ✓ 25,4 miliardi (il 59%) dal settore bancario/finanziario;
 - ✓ 14,6 miliardi (il 34%) riguardanti bollette insolute;
 - ✓ 3 miliardi (il 7%), per crediti commerciali e di altra natura.
- **9,2 miliardi di euro di importi recuperati** (in via stragiudiziale).

Qui di seguito i dati più significativi:

CREDITI AFFIDATI E RECUPERATI – NUMERO DI PRATICHE (/000)									
Sudd. Pratiche	2010			2011			2012		
	n.	Δ	Δ%	n.	Δ	Δ%	n.	Δ	Δ%
Pratiche affidate	31.429	3.862	14	32.828	1.399	4	34.738	1.910	6
Pratiche recuperate	16.752	4.071	32	17.109	357	2	15.336	-1.773	-10
	2010			2011			2012		
	n.	Δ	Δ%	n.	Δ	Δ%	n.	Δ	Δ%
Performance	53,3	7,3	15,8	52,1	-1,2	-2,2	44,1	-8	-15,4

Fonte: Imprese Associate UNIREC. Elaborazione Dati: Ufficio Studi UNIREC

CREDITI AFFIDATI E RECUPERATI – IMPORTI (€/MLN)									
Sudd. Crediti	2010			2011			2012		
	€	Δ	Δ%	€	Δ	Δ%	€	Δ	Δ%
Crediti affidati	30.898	1.660	6	37.817	6.919	22	42.980	5.163	14
Crediti recuperati	8.072	95	1	9.114	1.042	13	9.263	149	2
	2010			2011			2012		
	%	Δ	Δ%	%	Δ	Δ%	%	Δ	Δ%
Performance	26,1	-1,2	-4,4	24,1	-2	-7,6	21,5	-2,6	-10,8

Fonte: Imprese Associate UNIREC. Elaborazione Dati: Ufficio Studi UNIREC

Dalle tabelle sopra riportate, emerge che nel 2012 le Imprese Associate ad UNIREC hanno gestito il recupero di circa n. 35 milioni di pratiche, con un incremento del 6% rispetto al 2011 (l'incremento del 2011 sul 2010 era stato del 4%).

Anche in termini di volumi affidati, si registra un incremento: nel 2012, i crediti affidati per il recupero alle Imprese Associate ammontavano a circa 43 miliardi di euro, con un incremento del 14% rispetto all'anno precedente. La massa di crediti affidati per il recupero in 6 anni è quasi triplicata: erano 15,2 miliardi di euro nel 2007. I crediti recuperati nello stesso periodo sono raddoppiati, passando dai 4,7 miliardi di euro del 2007 ai 9,3 miliardi di euro di fine 2012.

A seguire la tabella da cui si evince che nel 2012, le Associate ad UNIREC occupano complessivamente n. 18.065 addetti (ripartiti tra operatori di sollecito telefonico, domiciliare e amministrativi) con un incremento del +12,4% rispetto all'anno precedente.

Negli ultimi 5 anni, gli addetti delle Imprese associate ad UNIREC, che nel 2008 ammontavano a n. 12.570 unità, sono aumentati di n. 5.495 unità, con un incremento di circa il 44%.

ADDETTI UNIREC - Anno 2012							
Totale		Amministrativi		Phone Collection		Domiciliare	
n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
18.065	100	2.328	13	9.215	51	6.522	36
Fonte: Imprese Associate UNIREC. Elaborazione Dati: Ufficio Studi UNIREC							

Il recupero crediti nella PA – contesto normativo e mercato di riferimento

Il contesto normativo di riferimento è in costante evoluzione. Il cd. “Decreto del fare” – D.L. 21 giugno 2013, n. 69, come convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 53, comma 1, ha disposto l'ulteriore proroga del termine di cessazione delle attività di Equitalia al 1° gennaio 2014. Le Istituzioni hanno quindi delineato un percorso di apertura al mercato per i servizi di accertamento e riscossione, con un ruolo attivo di ANCI nella definizione di buone prassi nazionali.

Va tuttavia sottolineato che il sovrapporsi di numerosi interventi in materia ha creato una stratificazione di norme di non facile comprensione, che rendono meno efficace la riscossione coattiva di tributi ed altre entrate patrimoniali:

- impossibilità, dal 1° luglio 2012, di agire coattivamente per recuperare crediti tributari di valore < 30 € per ciascun periodo d'imposta (D.L. n. 16/2012);
- rottamazione, dal 1° luglio 2013, di tutte le piccole cartelle esattoriali (< 2mila €) iscritte a ruolo fino al 31/12/2009 e non ancora incassate (legge di stabilità 2013);
- iscrizione d'ipoteca immobiliare solo per la tutela di crediti > € 20.000 (D.L. n. 16/2012);
- impignorabilità della prima casa, eccetto che per le abitazioni di lusso e pignorabilità degli altri immobili per crediti superiori a € 120.000 (D.L. n. 69/2013);
- limitate possibilità di espropriazione mobiliare:
 - pignorabilità dei beni per lo svolgimento dell'attività professionale nei limiti di 1/5 e solo se il presumibile valore degli altri beni pignorati è insufficiente; tempi molto dilazionati (300 gg. dal pignoramento) per la vendita all'incanto; il custode è sempre il Debitore (D.L. n. 69/2013);
 - impignorabilità dell'ultima mensilità ricevuta a titolo di salario/retribuzione dal Debitore e accreditata sul conto corrente (D.L. n. 69/2013);
 - pignorabilità di stipendi nei limiti di 1/5 per importi stipendiali > 5.000 €, 1/7 per importi da 2.500 a 5.000 € e 1/10 per importi < 2.500 € (D.L. n. 16/2012);
 - necessità di adire sempre il giudice dell'esecuzione nel caso di pignoramento della pensione, salvaguardando il “minimo vitale” (D.L. n. 262/2006);

- delega al Governo d'individuare un paniere di "beni essenziali", non espropriabili, in aggiunta a quanto già previsto dall'art. 514 c.p.c., sull'impignorabilità assoluta di alcuni beni che, in base al criterio dell'indispensabilità minima per la vita del Debitore/dei suoi familiari, sono inespropriabili (D.L. n. 69/2013);
- imposto intervallo di 4 mesi fra l'invio di una comunicazione dettagliata sul debito e l'avvio delle azioni esecutive/cautelari, per crediti < 1.000 € (legge di stabilità 2013);
- obbligo di notificare al Debitore un preavviso prima d'iscrivere il fermo amministrativo dell'automobile, salvo poi non poter procedere se il mezzo è strumentale all'attività d'impresa/alla professione (D.L. n. 69/2013);
- possibilità di ottenere la dilazione di pagamento delle somme già in riscossione coattiva fino a 120 rate mensili, prorogabile per altri 10 anni, se il Debitore si trova, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una "comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica" (D.L. n. 69/2013).

La fuoriuscita di Equitalia non è regolata da un dispositivo di transizione, nonostante delle rilevanti quantità in gioco (numero di Comuni serviti, posizioni e ammontare delle riscossioni gestite dagli agenti della riscossione) e del rischio d'impossibilità di gestire efficacemente le quote che Equitalia cessa di curare e magari prossime alla prescrizione. La ricerca di valide collaborazioni, anche provenienti dal mondo privato, in un ambito ove la più parte delle Amministrazioni Comunali non hanno grande dimestichezza, quale il recupero dei crediti, possono risultare di grandi utilità per questi Enti, troppo spesso arroccati su posizioni anacronistiche e disancorate dalla realtà in cui si misurano quotidianamente operatori economici e commerciali.

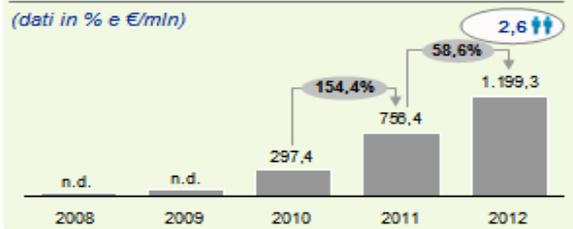
Analizzando i dati economici grazie ai rapporti della Corte dei Conti, emerge che gli incassi dei tributi locali nel 2012 ammontano a c.a. 34 miliardi di euro. Le componenti IMU e TARSU rappresentano il peso più significativo dell'ammontare (rispettivamente ~ 70% e ~24%): posizioni di importo tipicamente contenuto ("Small Ticket") e crediti irregolari differenziati per tipo prodotto/segmento controparte (privati, small business, ...). Vi è una sostanziale assenza nel contesto nazionale di modelli ed operatori dedicati al recupero stragiudiziale e giudiziale dei tributi locali. Si registrano, quindi, tempi di gestione dell'iter di recupero mediamente lunghi e performance di recupero della riscossione coattiva su livelli contenuti (pari a ~2% ad 1 anno; ~13% a 5 anni).

Giova ricordare che, pur essendo un'attività a "minore efficienza" per l'Ente Locale (rapporto costi/benefici), il recupero crediti è **attività dovuta: non è possibile per l'Ente abbandonare i propri crediti, pena la responsabilità erariale.** L'esternalizzazione del servizio nella sua fase stragiudiziale potrebbe permettere di raggiungere performance di recupero mediamente elevate, attraverso differenti fasi di contatto con il cliente, secondo una logica di progressività delle azioni, e con un pricing variabile in relazione al livello di servizio richiesto e alla performance di recupero. Un beneficio da non sottovalutare è infine l'estensione dell'approccio relazionale/negoziale sulle azioni di recupero verso il Cittadino, e la sensibilizzazione dello stesso al pagamento tempestivo dei tributi, con aumento della "performance sociale" dell'Ente.

La sensibilità del Ministero dell'Interno - Divisione Finanza Locale e della Corte dei Conti, in ordine alla radiazione dei residui attivi sui crediti della Pubblica Amministrazione superiori ad anni 5, induce a ritenere che si renda necessaria l'introduzione di processi di gestione estremamente più tempestivi ed efficienti rispetto a quelli che la riscossione a mezzo ruolo consente. A tal proposito si evidenzia la situazione riscontrata in quattro fra i principali Comuni Italiani:

Crediti vs contribuenti – Comune di Roma

(dati in % e €/mln)



Crediti vs contribuenti – Comune di Milano

(dati in % e €/mln)



Crediti vs contribuenti – Comune di Torino

(dati in % e €/mln)



Crediti vs contribuenti – Comune di Palermo

(dati in % e €/mln)



In quest'ottica, l'articolo 10 dell'AS "Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", cd. Delega Fiscale, prevede la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli Enti Locali.

Il Governo è delegato ad introdurre norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, nonché per l'accrescimento dell'efficienza nell'esercizio dei poteri di riscossione delle entrate, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

[...]

c) *riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli Enti Locali, nel rispetto della loro autonomia, al fine di:*

1. *assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;*

2. *prevedere gli adattamenti e le innovazioni normative e procedurali più idonee ad assicurare lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità, nonché dispositivi, adottabili facoltativamente dagli Enti Locali, di definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva, con particolare riguardo ai crediti di minore entità unitaria;*

3. *individuare, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, idonee iniziative per rafforzare all'interno degli Enti Locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche definendo le modalità e i tempi per la gestione associata obbligatoria di tali funzioni, con particolare riferimento agli enti di minore dimensione demografica; riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di « in house providing », riconoscendone la natura di organismi strumentali alle funzioni istituzionali essenziali degli Enti Locali;*

4. *assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti;*

Si ribadisce esplicitamente, dunque, la possibilità di esternalizzazione della funzione, ovviamente nel rispetto dei vincoli dettati dalla natura pubblicistica dell'Ente.

Sarebbe quanto mai opportuno, quindi, per fugare ogni incertezza, esplicitare l'attribuzione, mediante i decreti delegati, alle IDRC, aderenti ai codici di autodisciplina imposti dalle principali associazioni di categoria (per la maggior parte iscritte a UNIREC), della legittimazione normativa che facilita la stipula di contratti di servizio con le P.A. locali per il recupero stragiudiziale dei loro crediti patrimoniali e tributari, prevedendo, previa prestazione di idonea garanzia, la possibilità dell'incasso diretto dei pagamenti effettuati dai Cittadini/contribuenti a fronte delle loro debenze e sollecitati in forza di detto contratto, con obbligo di rendicontazione e riversamento all'Ente impositore, al pari degli agenti contabili esterni.

Best Practices – Valore del modello negoziale proposto

MILANO, 14 NOVEMBRE 2013 - *"In una società sempre più indebitata, complice una profonda crisi economica di cui si fatica a vedere la fine, i servizi di tutela del credito sono parte integrante della vita quotidiana delle famiglie e delle imprese italiane: potremmo dire che svolgiamo il ruolo di ammortizzatore sociale, senza però costare nulla allo Stato".*

Così Gianni Amprino, presidente Unirec (Unione Nazionale Imprese a Tutela del Credito aderente a Confindustria) intervenendo oggi alla 7/a edizione del Credit Village Day.

Con oltre 3 milioni di contatti mensili e un valore dei crediti affidati che continua a crescere negli anni, passando da quasi 20 miliardi nel 2008 ai 43 miliardi nel 2012, i servizi di tutela del credito - si legge in una nota - sono ormai protagonisti della realtà economica italiana, intervenendo per trovare insieme al cliente-Debitore soluzioni sostenibili". (Fonte ANSA).

I dati del Terzo Rapporto Annuale UNIREC sui Servizi a Tutela del Credito mostrano come sia diminuita la capacità delle Imprese e delle Famiglie italiane di onorare le proprie obbligazioni e di rimborsare i prestiti contratti, in un contesto che assume sempre di più i contorni dell'emergenza sociale. Partendo da questo presupposto, gli operatori a tutela del credito hanno maturato un *know how* significativo nella gestione delle pratiche dei creditori, nel pieno rispetto delle singole situazioni debitorie.

Dal canto loro, le Committenti hanno imparato ad apprezzare il valore aggiunto dei servizi a tutela del credito, dove le IDRC operano attraverso procedure improntate alla individuazione di soluzioni sostenibili per il Debitore e con estrema attenzione alle evoluzioni normative, adottando processi innovativi, standardizzati e tecnologicamente all'avanguardia, che consentono di contenere i costi del processo, generalmente proporzionali ai risultati conseguiti.

Al momento, le Committenti delle Associate UNIREC sono così suddivise:

- Banche, Società Finanziarie e di Leasing: **44%**
- Società operanti nei settori dell'Energia, della Telefonia e delle utenze in generale: **48%**
- Altro (Società Commerciali e PA): **8%**

I servizi di recupero crediti delle IDRC nei confronti della Pubblica Amministrazione si collocano fra le fasi di accertamento e la riscossione coattiva del medesimo.



La Pubblica Amministrazione ha il vantaggio di poter esercitare le attività di recupero con le modalità che riterrà più confacenti alle proprie politiche di gestione del credito, adottando una fase extragiudiziale che oltre a consentire di individuare le cause del mancato pagamento, induce il Cittadino al pagamento del dovuto comunque nel rispetto delle sue possibilità esdebitative attraverso il rapporto diretto con addetti specializzati nella gestione negoziale.

Il tutto con la riduzione delle tempistiche di gestione, l'accelerazione dei tempi medi di incasso ed il contenimento delle successive azioni di riscossione coattiva.

La flessibilità delle IDRC e la modularità nella strutturazione dell'offerta consentono di offrire un modello mirato alle esigenze dell'Ente Locale interessato.

I processi operativi si strutturano sulla base delle azioni descritte di seguito:

- **Attività Epistolare** → Invio di comunicazioni volte ad informare il Debitore sulla natura della richiesta ed invitarlo al pagamento del dovuto .
- **Attività Telefonica** → La c.d. Phone Collection consiste nell'attività di recupero telefonico del credito, effettuata da operatori specializzati. E' un'azione pianificata, svolta con la massima attenzione e nel rispetto delle normative vigenti, tra cui: T.U.L.P.S. – Privacy – Antiriciclaggio e Codice Penale. Si tratta di contatti mirati ad indurre al pagamento, oltre che a raccogliere tutte le informazioni utili all'incarico: il rintraccio, il superamento delle interferenze, dei filtri e delle barriere interposte dal Debitore.
- **Azione Domiciliare** → La c.d. Home Collection è un'azione che di solito, ma non necessariamente, segue quella di Phone Collection. L'attività domiciliare consiste in un sollecito al pagamento svolto mediante la visita presso la residenza anagrafica (ovvero la dimora od il domicilio del Debitore) da funzionario altamente specializzato. Anche per gli Agenti della Tutela del Credito, sono previsti programmi formativi volti ad assicurare il massimo rispetto delle normative vigenti.

I vantaggi – in sintesi

➤ **EDUCAZIONE AL PAGAMENTO ED OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE**

L'attività delle IDRC consente di manifestare al Cittadino e all'utente la presenza della P.A. inducendolo a un comportamento virtuoso, orientato al rispetto delle scadenze di pagamento. L'esternalizzazione del servizio consente di sgravare il personale assegnato agli Uffici interessati, che potrà esercitare la debita azione di controllo sulle attività poste in essere dalle stesse.

➤ **APPROCCIO CONSULENZIALE**

Le metodologie di contatto utilizzate dalle IDRC sono orientate ad indurre i Cittadini ad onorare le proprie obbligazioni, ma anche alla concreta verifica delle circostanze per le quali si è verificato il mancato pagamento, con l'obiettivo di individuare la migliore soluzione tenendo conto delle reali possibilità esdebitative del Cittadino.

➤ **COORDINAMENTO E CONTROLLO DELL'ATTIVITÀ**

L'organizzazione e la struttura delle IDRC, attuata anche tramite appositi sistemi gestionali, consente il costante monitoraggio dell'operato dei propri collaboratori e lo status di ogni singola posizione, a garanzia dell'efficienza e della correttezza dell'attività svolta. In tal modo, inoltre, l'Ente ha a sua disposizione un interlocutore diretto, dinamico e presente, ed è in grado di ottenere costanti aggiornamenti sull'andamento dell'attività.

➤ **CONTROLLO DEI FLUSSI DI CASSA E RIDUZIONE DEI RESIDUI ATTIVI**

Il rientro dei pagamenti effettuati dai contribuenti viene sottoposto ad un costante verifica e ad una precisa rendicontazione nei confronti dell'Ente, anche mediante collegamenti telematici in tempo reale. Inoltre l'Agenzia delle Entrate con Circolare 26/E del 1 agosto 2013 – Perdite su crediti - ha fornito chiarimenti riguardanti la radiazione di crediti, legittimando pienamente l'utilizzo delle relazioni delle IDRC a tale scopo.

➤ **TRASPARENZA, RIDUZIONE DEI COSTI E DEI TEMPI DI INCASSO**

I modelli dei compensi delle IDRC sono connessi direttamente alle varie attività svolte e alla quota di incassi realmente effettuati. L'affidamento alle IDRC risponde alle più attuali esigenze degli Enti poiché contribuisce a rendere più rapide le tempistiche d'incasso, con conseguente riduzione delle esposizioni a bilancio e dei costi sopportati, rispetto a quelli derivanti dal recupero forzoso. Nel contempo, consente di attivare la Riscossione Coattiva in modo mirato e solo nei casi per i quali sia veramente necessaria e potenzialmente produttiva.