

SENATO DELLA REPUBBLICA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE – FINANZE E TESORO

**INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI
DELLA FISCALITA' E SUL RAPPORTO TRA
CONTRIBUENTI E FISCO**

**AUDIZIONE DELL'AMMINISTRATORE DELEGATO
DI EQUITALIA SPA, DR. BENEDETTO MINEO**

Roma, 20 marzo 2014

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITA' E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO	1
INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITA' E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO	4
Equitalia nel sistema normativo di riscossione	4
Le iniziative per un rapporto migliore con i contribuenti	6
Rete sportelli	6
Cartella.....	7
Sito unico	7
Canali alternativi di pagamento	8
Customer service.....	9
Autodichiarazioni e dilazioni	9
Accordi ed iniziative sul territorio	10
Comunicazione.....	11
Controlli sull'attività.....	11
Andamento della gestione economica e finanziaria.....	11
Gli efficientamenti	13
Sistema di remunerazione.....	14
La riscossione delle entrate degli enti locali	16
Conclusioni	18
ALLEGATO (1).....	19
Ipotecche.....	19
Espropriazione forzata	19
a) Vendita beni pignorati.....	19
b) Pignoramento beni strumentali	20
c) Espropriazione immobiliare.....	20
d) Espropriazione presso terzi.....	21
Fermo amministrativo	21

Solleciti di pagamento.....	22
Rateazioni.....	22
Sospensione della riscossione	22
La definizione agevolata prevista dall'articolo 1, commi 618-624, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.....	23
Il Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione	23
I controlli sull'attività di riscossione.....	25

SENATO DELLA REPUBBLICA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE – FINANZE E TESORO

20 marzo 2014

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITA' E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

Signor Presidente, signori Senatori,

grazie per questo invito, che offre l'opportunità di rappresentare l'esperienza di Equitalia sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco.

Equitalia nel sistema normativo di riscossione

Lo scenario in cui il Gruppo Equitalia si è trovato ad operare negli ultimi anni è stato caratterizzato dal significativo mutamento del contesto economico e normativo di riferimento; in particolare la congiuntura economica ha aggravato la criticità delle posizioni debitorie di cittadini e imprese nei confronti del Fisco e degli enti previdenziali.

Il settore della riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli altri enti pubblici è così, ormai, da tempo oggetto di una particolare attenzione da parte del mondo politico, sociale ed economico.

Si tratta, infatti, dell'ultimo anello della filiera impo-esattiva che, con la forza che gli è connaturale, pone in evidenza tutti i problemi e le criticità connesse anche alle fasi che lo precedono.

Nonostante i molteplici interventi succedutisi sul piano normativo nel corso degli ultimi anni, riteniamo vi siano ancora alcuni importanti aspetti che richiedono un chiarimento.

Al fine di offrire un contributo al miglior inquadramento degli elementi di diretto interesse per l'indagine che codesta Commissione sta conducendo, risulta opportuno rappresentare le dinamiche di contesto esterne ed interne che, a partire dalla nazionalizzazione del servizio della riscossione dei tributi, hanno caratterizzato il percorso di riorganizzazione del Gruppo Equitalia.

A fronte dell'estrema frammentazione societaria del sistema concessorio privato di matrice prevalentemente bancaria, la cui acquisizione da parte di Equitalia SpA è avvenuta ex lege con DL 203/2005, convertito con modificazioni dalla L 248/2005, nel periodo 2006-2013 si è proceduto – attraverso molteplici operazioni straordinarie di fusione – ad una progressiva integrazione e concentrazione delle società Agenti della riscossione.

Dal 2007 è iniziato un efficace e intenso processo di riorganizzazione del sistema di riscossione dei tributi, che ha portato nel luglio 2011 a ridurre le iniziali 37 società partecipate e due rami d'azienda a soli 3 agenti della riscossione: Equitalia Nord, Equitalia Centro ed Equitalia Sud, organizzati in direzioni regionali e ambiti provinciali, coordinati dalla Capogruppo Equitalia SpA.

Ciò ha consentito una significativa riduzione dei costi di gestione e di governance, un complessivo efficientamento delle strutture operative e la creazione degli elementi di coordinamento organizzativo indispensabili per perseguire, in maniera congiunta, gli obiettivi di efficacia delle azioni istituzionalmente affidate in tema di “contrasto all'evasione” e di miglior presidio delle specifiche esigenze territoriali.

Nell'ottica di accelerare l'omogenea definizione di modelli operativi di riferimento per la riscossione nazionale dei tributi nonché nella prospettiva di facilitare i debitori nell'assolvimento delle obbligazioni tributarie, nel 2013 ciascun agente della riscossione ha adottato la medesima configurazione organizzativa proseguendo, sotto la direzione ed il coordinamento della Capogruppo, il percorso già intrapreso di miglioramento continuo della qualità dei processi di gestione.

Contestualmente, in coerenza con il piano industriale per il triennio, nel corso del 2013 si è proceduto a introdurre, presso la Capogruppo, strutture dedicate ad assicurare la gestione dei servizi condivisi di Gruppo secondo specifici modelli di accentramento organizzativo, ai fini di una ricercata focalizzazione strategica delle società agenti della riscossione sul presidio delle attività caratteristiche al servizio dei contribuenti e degli enti.

Al riguardo si evidenzia l'istituzione nella Capogruppo di strutture divisionali dedicate allo sviluppo, a partire dal costante presidio dell'evoluzione normativa del settore, di coordinate strategie di riscossione per il perimetro nazionale ed alla complessiva gestione degli aspetti di relazione con enti e contribuenti.

La migliore integrazione dell'intera filiera operativa è stata perseguita anche attraverso la fusione per incorporazione in Equitalia SpA della società Equitalia Servizi, società che forniva le soluzioni tecnologiche a supporto delle attività operative. Le attività continuano oggi ad essere svolte direttamente da Equitalia SpA per il tramite delle sue Divisioni.

Dal punto di vista della necessaria evoluzione dei sistemi informativi di Gruppo, si è proceduto all'unificazione delle precedenti e disomogenee soluzioni e tecnologie in uso presso le diverse società. Con l'introduzione del Sistema Unico della Riscossione, si è conseguito l'obiettivo di realizzare e diffondere un'unica soluzione applicativa per tutto il Gruppo, quale ulteriore fattore abilitante il miglioramento dei processi di riscossione ed una sensibile riduzione dei costi di esercizio.

Nella prospettiva del miglioramento continuo della dimensione organizzativa interna, si è avviato un programma di ridefinizione di tutti i processi aziendali primari e di supporto, allo scopo di consolidare gli standard operativi che costituiscono una condizione essenziale per la misurazione della qualità erogata dalle strutture del Gruppo ed offerta ai contribuenti ed agli enti.

Nel percorso così delineato si collocano le iniziative del Gruppo Equitalia tendenti a conseguire nell'anno in corso, in una prospettiva unitaria ed unificante, la certificazione qualità verificata da un Ente esterno accreditato e rilasciata secondo la normativa internazionale ISO 9001:2008.

Il campo di applicazione della certificazione qualità riguarda tutti i processi aziendali, tanto relativi alle attività caratteristiche della riscossione, quanto inerenti le attività di governo indirizzo e controllo. Tale obiettivo sarà raggiunto attraverso l'integrazione dei sistemi di gestione attualmente presenti nelle singole società del Gruppo coordinando, in una regia unitaria, le azioni di miglioramento dei servizi di riscossione svolti al servizio della collettività dando tempi certi sui servizi erogati.

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 ad 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. Dal 2008 ad oggi, infatti, risultano essere state concesse 2 milioni e 300 mila rateazioni per un importo pari a circa 25 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.

Le iniziative per un rapporto migliore con i contribuenti

Passando al rapporto tra contribuenti e fisco, mi preme sottolineare come, sin dalla nascita, uno degli obiettivi di Equitalia sia stato quello del graduale miglioramento delle relazioni con l'utente-contribuente. In tale contesto, al fine di superare la frammentazione preesistente e garantire l'uniformità delle procedure, Equitalia, nel corso degli anni ha proceduto secondo precise linee guida:

Rete sportelli

In una prima fase, al fine di ridurre sensibilmente le distanze medie tra i punti di contatto con l'utenza, si è razionalizzata la presenza sul territorio utilizzando uno strumento di geomarketing e adottando un sistema che individuasse le migliori condizioni per l'apertura di nuovi sportelli. Questa politica di "prossimità" ha visto nei primi tre anni di vita di Equitalia una presenza territoriale con oltre 300 sportelli. Negli sportelli con grande affluenza di pubblico è stata prevista una postazione di accoglienza, in grado di indirizzare immediatamente il contribuente verso la cassa, le informazioni o la consulenza. Il progressivo ampliamento dei canali alternativi, la stringente normativa che ha spinto le amministrazioni pubbliche ad operare in regime di "spending

review” e la situazione di incertezza che accompagna da molti anni la gestione della fiscalità locale, hanno consigliato, per far fronte alla grande richiesta di “attenzione” alle situazioni più delicate, una politica di rivisitazione della rete territoriale e di “specializzazione” all’interno della stessa. E’ nata così, a partire dalla primavera del 2012 in tutte le sedi delle città capoluogo di provincia, l’iniziativa denominata “Sportello Amico”. Nel corso di questi due anni di attività, le postazioni dedicate hanno affrontato migliaia di casi con la consueta professionalità, sensibilità e capacità di ascolto in grado di porre i contribuenti nella situazione più agevole per individuare le soluzioni idonee ad affrontare e risolvere le proprie problematiche. L’apprezzamento da parte dei contribuenti, ha spinto Equitalia a provare altre forme di “specializzazione”: nasce così, nel dicembre 2013 in sei città “campione” (Torino, Varese, Roma, Firenze, Bologna e Bari), l’iniziativa “Sportello Imprese”, indirizzato soprattutto ad artigiani e piccoli imprenditori in difficoltà. Il progetto sta per essere replicato in altre realtà italiane con una consolidata tradizione di piccola e media imprenditorialità che vivono un momento di forte crisi. Da questo punto di vista Equitalia è un grande “sensore” sociale ed economico a disposizione del sistema fiscale e previdenziale per una lettura attenta dell’evoluzione delle economie locali e più in generale del territorio. In questa ottica, è stata curata anche l’attività di formazione del personale a contatto con il pubblico. Dal novembre 2011 è partita una iniziativa, che terminerà nel 2015, per valorizzare il ruolo dei Responsabili e degli operatori di sportello e migliorarne gli aspetti gestionali, consentendo a tutti i partecipanti di mettere a fattor comune le proprie esperienze e condividere le diverse soluzioni adottate. Questa attività formativa sta servendo ad incrementare fortemente la sensibilità, la capacità di ascolto e la consulenza all’interno degli sportelli, e si è rivelata utilissima nei momenti di maggior tensione che hanno coinvolto Equitalia.

Cartella

Si è lavorato a più riprese, in collaborazione con associazioni di categoria e ordini professionali, per fornire all’Agenzia delle entrate (competente all’adozione del relativo modello) elementi idonei a rendere più “leggibile” la cartella di pagamento. Questo lavoro di restyling ha consentito di rendere più completa la cartella dal punto di vista informativo, anche se restano potenziali margini di miglioramento per la lettura delle complesse informazioni in essa contenute. In tal senso è in corso un ulteriore studio finalizzato a proporre nuovi elementi di semplificazione del documento.

Sito unico

Oltre a quella di provvedere al pagamento, una delle principali esigenze che portano il contribuente a recarsi ai nostri sportelli è la necessità di acquisire informazioni. Per supportare nel modo migliore tale esigenza, si è arrivati nel 2011 alla realizzazione di un portale unico, in sostituzione dei tanti siti internet ereditati, per tutto il Gruppo Equitalia, con l’obiettivo di renderlo il più possibile completo per fornire all’utenza gran parte dei servizi presenti allo sportello. Ciò si sta realizzando sicuramente per l’aspetto informativo e, dal 2013, attraverso la realizzazione di servizi on line, per i pagamenti e la presentazione delle autodichiarazioni in presenza di pretese ritenute non dovute. Infatti, nel giugno 2013 è stata rilasciata la piattaforma unica dei pagamenti Equitalia, accessibile dal sito www.gruppoequitalia.it, che consente il pagamento on line, tramite carta prepagata e carta di credito, di tutti i bollettini RAV con opzione di ricalcolo degli importi.

Oggi, quindi, connettendosi all'indirizzo www.gruppoequitalia.it, oltre a ricevere molte informazioni utili alla positiva soluzione delle problematiche inerenti la riscossione, si può: pagare, richiedere la sospensione della cartella in base alla normativa vigente e, a breve, sarà possibile presentare la richiesta di rateazione per debiti inferiori a 50.000 euro.

Canali alternativi di pagamento

Su tale fronte, nell'ottica di una semplificazione delle incombenze a carico dei contribuenti, a partire dal 2011, Equitalia, ha posto in essere una serie di iniziative volte ad attivare canali/soluzioni alternativi allo sportello, che garantissero capillarità territoriale, orari e giorni di apertura più ampi e flessibili. In tal senso, in applicazione del Protocollo d'intesa "*Reti Amiche*" con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono stati sottoscritti specifici accordi con altri partners firmatari del suddetto Protocollo, al fine di creare sinergie che migliorassero l'efficienza del servizio offerto.

Nella fattispecie è stato sviluppato un sistema di colloquio informatico tra Equitalia ed i partners di seguito indicati, che consente al contribuente di saldare il dovuto, con opzione di ricalcolo degli importi. Qualora, infatti, il debito risulti variato (es. siano scaduti i termini di pagamento o sia intervenuto uno sgravio), il sistema è in grado di aggiornarlo alla data dell'operazione.

Nel gennaio 2011 è stata abilitata la rete dei tabaccai convenzionati con Banca ITB e aderenti a FIT - Federazione italiana tabaccai (circa 15.000 punti di pagamento), consentendo di pagare tutti i bollettini RAV.

Nel giugno 2013 è stata abilitata la rete di Sisal e Lottomatica (circa 60.000 punti complessivi), consentendo il pagamento dei bollettini RAV allegati alle sole cartelle il cui importo totale non superi i 1.500 euro.

A dicembre 2013 è stata implementata la funzionalità del ricalcolo degli importi presso la rete di Poste italiane (14.000 uffici).

Attualmente è allo studio la possibilità di estendere la funzionalità di aggiornamento degli importi anche alla rete bancaria, attraverso la piattaforma informatica del Consorzio CBI che la rappresenta, andando ad efficientare il servizio attualmente offerto al contribuente.

Ad oggi, pertanto, sono molteplici le modalità, alternative alle tradizionali (sportello, banca, posta), con cui è possibile effettuare pagamenti verso Equitalia.

Unico limite, previsto dalla normativa antiriciclaggio, riguarda i pagamenti in contanti superiori a 1.000 euro. A tal proposito va evidenziato che per le operazioni effettuate in contanti il limite previsto dalla normativa antiriciclaggio è valido per Equitalia ma non è previsto per gli stessi pagamenti effettuati alle Poste o in banca. Ciò comporta che ogni volta che un contribuente si presenta ai nostri sportelli per richiedere informazioni ed eventualmente decida di effettuare in tale circostanza un pagamento in contanti oltre il limite previsto, viene invitato ad effettuare tale versamento presso uno sportello bancario o postale con il conseguente evidente disagio.

Customer service

Per agevolare le possibilità di comunicazione, dall'agosto 2012 è stato adottato un numero verde unico (800.178.078) a disposizione dei contribuenti, in sostituzione dei tanti numeri telefonici di riferimento delle molteplici società precedenti. La naturale evoluzione della comunicazione telefonica è stata quella di strutturare un servizio di customer service supportato da un risponditore vocale in grado di dare risposte in tempo reale alle problematiche semplici o di aprire un ticket, per fornire in tempi certi risposte a quesiti più complessi, gestito da parte delle nostre strutture.

Il contact center del Gruppo Equitalia è attivo 24 ore su 24. Dal lunedì al venerdì, dalle 8 alle 18, è possibile parlare direttamente con un operatore. Nelle altre fasce orarie, il sabato e la domenica, è attivo il risponditore automatico interattivo che fornisce tutte le principali indicazioni sull'attività di riscossione e sui servizi a disposizione dei cittadini. Nel corso del 2013 sono state ricevute, dal contact center di Equitalia, circa 900.000 chiamate da parte dei contribuenti.

Questo progetto legato al Customer service, partito nel luglio 2013, si concluderà entro il 2014 consentendo il censimento delle richieste in entrata da ogni canale (sportello, posta, fax, email, telefono) e la loro trattazione secondo modalità tempestive ed uniformi in tutto il territorio servito da Equitalia.

Autodichiarazioni e dilazioni

Sempre in tema di relazioni con i contribuenti ritengo opportuno segnalare, tra i tanti, due aspetti che hanno consolidato il rapporto tra questi ultimi e la Società pubblica di riscossione. Il primo è quello legato alle autodichiarazioni: dal maggio 2010 Equitalia, con una Direttiva interna, ha previsto la possibilità di sospendere le attività di riscossione nei confronti di contribuenti che ritenevano di non dover pagare la cartella ricevuta (pagamento avvenuto, sgravio, sentenza di sospensione o di annullamento).

Successivamente, la legge di Stabilità 2013 ha disciplinato la possibilità di sospendere la riscossione direttamente con Equitalia, indicando tempi certi entro cui gli Enti impositori devono riscontrare le istanze pervenute da Equitalia.

Secondo le nuove norme dal 1° gennaio 2013 Equitalia dispone la sospensione immediata dell'attività di riscossione qualora il cittadino presenti una specifica dichiarazione con cui attesti che le somme richieste dall'ente creditore a suo avviso non siano dovute per determinate casistiche (perché interessate da prescrizione o decadenza del credito, prima della formazione del ruolo; da provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore; da sospensione amministrativa – dell'ente creditore – o giudiziale; da sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore, emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte; da un pagamento effettuato, prima della formazione del ruolo; da qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito).

Dal maggio 2010 al dicembre 2013 sono state complessivamente presentate alle nostre strutture oltre 200.000 autodichiarazioni, con una media mensile di oltre 7.000 domande.

Ulteriore iniziativa, che ha contribuito a consolidare il rapporto con i contribuenti, riguarda le rateizzazioni. Come accennato in precedenza, dal 2008 sono state concesse 2 milioni e 300 mila rateazioni per un importo pari a circa 25 miliardi di euro. Sotto i 50 mila euro, per richiedere un piano di rateazione basta una semplice domanda e non è più richiesta alcuna fidejussione.

Più dei due terzi delle rateizzazioni in essere (77,3%) riguarda persone fisiche e il restante 22,7% società. Considerando gli importi, il 65,8% sono attive verso imprese e il 34,2% verso persone fisiche. Le modalità per pagare a rate le cartelle sono state ampliate dalle norme introdotte nella seconda metà del 2013 che prevedono la possibilità di ottenere un piano straordinario di rateizzazione fino a 120 rate (10 anni), in precedenza il limite era quello del piano ordinario a 72 rate. L'importo minimo di ogni rata è, di norma, pari a 100 euro. Una volta ottenuta la rateizzazione, e finché i pagamenti sono regolari, il contribuente non è più considerato inadempiente con gli enti creditori ed Equitalia non iscrive fermi o ipoteche, né attiva qualsiasi altra procedura cautelare ed esecutiva. Inoltre con una rateizzazione in corso è possibile richiedere il Durc (Documento unico di regolarità contributiva) e il certificato di regolarità fiscale per poter lavorare con le pubbliche amministrazioni.

Una delle criticità che si sta evidenziando dopo l'entrata in vigore del cosiddetto "decreto del fare" riguarda i contribuenti che, in quanto già decaduti dalla rateazione al momento dell'entrata in vigore della relativa legge di conversione, non possono fruire dei benefici dallo stesso accordati in materia di dilazione di pagamento (come il prolungamento fino a centoventi del numero di rate concedibili e la decadenza in caso di mancato pagamento di otto rate). Vi sono, infatti, moltissimi soggetti che non avendo pagato due rate, secondo la precedente normativa vigente, sono decaduti dalla rateazione e per legge (cfr art. 19 del DPR 602/1973) non possono ora ottenerne una in proroga secondo le più favorevoli condizioni individuate dal d.l. n. 69 del 2013.

Da una prima stima si evidenzia un potenziale bacino di oltre 20 miliardi di euro che potrebbe essere rimesso in rateazione, pertanto potrebbe rilevarsi opportuna una ulteriore riflessione sulla possibilità di consentire, anche a chi è decaduto dalla rateazione secondo le vecchie regole, di ottenere in via eccezionale un'altra possibilità di dilazionare il debito

Accordi ed iniziative sul territorio

Al fine di ridurre la platea di contribuenti ed al tempo stesso semplificare le incombenze di appartenenti a ordini, associazioni professionali o di categoria, sono state siglate su tutto il territorio oltre 200 convenzioni con organismi rappresentativi di tali settori (dai Commercialisti, ai Consulenti del lavoro, ai Tributaristi, fino ad arrivare a Rete Imprese Italia per quanto riguarda il mondo del commercio e dell'artigianato). In tali accordi sono state individuate modalità di relazione con e-mail dedicate, presenze di funzionari Equitalia nelle sedi degli ordini o delle associazioni, appuntamenti, seminari formativi, ed altro. Tra questi mi preme ricordare, in particolar modo, la stretta collaborazione avviata con associazioni quali "Imprese che resistono", nate per sostenere quelle aziende in difficoltà che esprimono costantemente l'intento di poter continuare ad operare in piena legalità, anche tributaria, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione. Questa collaborazione, tuttora aperta, consente quotidianamente un dialogo diretto tra Equitalia e questi imprenditori.

Diverso è il rapporto con le associazioni dei consumatori. La strada scelta da Equitalia è stata quella di rapportarsi con il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), organismo istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico e di cui fanno parte esclusivamente le associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale. Nel CNCU è stato aperto un tavolo operativo con queste associazioni.

Anticipando in alcuni momenti ed in alcune realtà il determinarsi di tensioni a livello territoriale, già dal 2009 l'invito di Equitalia ad istituzioni, ordini professionali e associazioni di

categoria per spiegare il nostro ruolo nello scenario economico, è servito a ridurre il livello di conflittualità che stava montando. E' successo in Puglia, in Piemonte, in Liguria ed in Sardegna. La lettura dei dati in possesso delle strutture di Equitalia aveva consentito di avvertire per tempo preoccupanti segnali di disagio. Si è cercato di coinvolgere nei tavoli istituzioni, associazioni di categoria e ordini professionali, con l'intento di far comprendere meglio le modalità, dettate da norme, che regolano l'attività di Equitalia.

Comunicazione

Le attività di comunicazione verso i contribuenti sono svolte attraverso svariate modalità. La prima, ovviamente, è rappresentata dalla cartella esattoriale, il documento con cui Equitalia, per conto dell'ente impositore, richiede un pagamento al un contribuente. Come prima rilevato, sulla cartella sono stati effettuati già diversi interventi migliorativi, ma la continua evoluzione della normativa tributaria impone costanti adeguamenti informativi. Presso gli sportelli è affisso il "Programma delle iniziative", dove sono indicate le attività migliorative previste per l'anno. Del sito già è stato detto e va inoltre ricordata l'attività di comunicazione mediatica e sulla carta stampata. Il consolidamento di canali comunicativi forti tra Equitalia e la collettività rappresenta una utile modalità per far conoscere meglio l'importante funzione svolta sul territorio, una funzione positiva che contribuisce alla costruzione di un rapporto di reciproca affidabilità tra cittadino e istituzioni.

Controlli sull'attività

Ai fini del controllo e del costante miglioramento della qualità dei propri servizi, Equitalia ha introdotto regolamenti e sistemi di verifica uniformi sull'intero ambito nazionale, in esito ai quali nel quadriennio 2010-2013 sono stati effettuati circa 1000 controlli di audit dai quali è risultato che la maggior parte delle criticità che si imputano ad Equitalia spesso si riferiscono ad eventi occorsi in periodi precedenti la nostra gestione. Questi controlli hanno portato a 19 denunce penali verso dipendenti, 322 denunce contro terzi e 73 provvedimenti disciplinari.

Come meglio specificato in seguito, sia l'Agenzia delle entrate che la magistratura contabile esercitano attività di controllo su Equitalia, attraverso il Comitato di gestione, il Comitato di indirizzo e verifica ed il Collegio dei revisori contabili, presieduto da un magistrato della Corte dei conti.

Andamento della gestione economica e finanziaria

Ho citato in premessa, anche per inquadrare l'andamento della gestione economica e finanziaria, i reiterati interventi normativi che, nella materia di riferimento, si sono succeduti negli ultimi anni, nell'intento di mitigare per i debitori gli effetti della crisi e modificare, in primo luogo, l'ambito operativo del sistema della riscossione.

Nell'allegato (1) sono illustrate, mediante raggruppamento per materia, le disposizioni di maggiore significato tempo per tempo emanate, che hanno inciso direttamente od indirettamente sull'attività e sull'organizzazione degli agenti della riscossione, con ripercussioni anche in termini di costi e di volumi di riscossione.

Nel rimandare al predetto allegato per un esame puntuale delle stesse, mi limito a ricordare che gli interventi hanno riguardato:

- L'ipoteca legale di cui all'articolo 77 del DPR 602/1973, oggi iscrivibile solo nel caso di crediti pari almeno a 20.000 euro e solo previa notifica di una comunicazione preventiva;
- La vendita dei beni pignorati, con possibilità per il debitore di vendere direttamente il bene in costanza di esecuzione;
- La pignorabilità, nei limiti del quinto, anche relativamente ai beni strumentali di imprese che abbiano forma giuridica societaria e nei casi di prevalenza di capitale sul lavoro;
- L'impignorabilità dell'unico immobile di proprietà del debitore in cui lo stesso risieda anagraficamente, con esclusioni delle abitazioni di lusso o inseriti nelle categorie catastali A/8 e A/9,
- L'impignorabilità assoluta dell'immobile per debiti a ruolo inferiori a 120.000 euro o comunque di tale valore;
- La limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego (1/10 fino a 2.500 euro; 1/7 fino a 5.000 euro; 1/5 oltre 5.000 euro e impignorabilità, nel caso in cui somme di tale natura affluiscano su conto corrente, dell'ultimo emolumento accreditato);
- Introduzione della comunicazione preventiva per il fermo amministrativo dell'autovettura;
- Necessità, per gli importi fino a 1.000 euro dell'invio di un sollecito e dell'attesa di 120 giorni da questo, per procedere ad azioni cautelari o esecutive;
- La possibilità di ottenere rateazioni "straordinarie" fino a un massimo di 120 rate mensili;
- La possibilità per il debitore di chiedere, per il tramite di Equitalia, la sospensione della riscossione presentando documentata istanza che evidenzia la prescrizione o la decadenza della pretesa, l'esistenza di un provvedimento di sgravio o sospensione, di sentenza favorevole, di pagamento già intervenuto ovvero di qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito;
- La definizione dei ruoli introdotta dalla legge di stabilità per l'anno in corso, utilizzabile, per effetto della proroga recata dal DL 16/2014, all'esame del Parlamento per la conversione in legge, entro il prossimo 31 marzo, con sospensione delle attività fino al 15 aprile;
- L'istituzione, prevista dalla L 228/2012, del Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione con il compito di: a) individuare le categorie di crediti oggetto di recupero coattivo e linee guida per lo svolgimento mirato e selettivo dell'azione di riscossione che tengano conto della capacità operativa degli agenti della riscossione e dell'economicità della stessa azione; b) controllare l'attività svolta sulla base delle indicazioni impartite.
- La previsione di controlli sull'attività di riscossione svolti in maniera congiunta dalle Ragionerie territoriali dello Stato e dall'Agenzia delle entrate sulla base dei criteri enucleati dal predetto Comitato.

La Corte dei Conti, nel rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica e in altre occasioni, ha mostrato preoccupazione per la flessione sui risultati di riscossione ottenuti negli

ultimi anni, dovuta essenzialmente in parte alla crisi economica e in parte all'indebolimento di alcuni degli strumenti operativi messi a disposizione degli agenti della riscossione.

Il cambiamento delle regole, dunque, secondo i giudici contabili ha finito per indebolire oggettivamente l'azione di riscossione coattiva dei tributi sottovalutando il fatto che la posizione creditoria dello Stato è ormai divenuta per molti versi deteriore rispetto alle possibilità di tutela che la legge riconosce al creditore privato munito di titolo esecutivo e i crediti dello Stato risultano meno tutelati rispetto a quelli di natura privatistica.

E' opportuno sottolineare come 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 ad euro 20 mila, o dell'impignorabilità dell'unico immobile di proprietà del contribuente dove lo stesso risieda anagraficamente o del limite di 120 mila euro di debito 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.

Gli efficientamenti

A fronte dei continui mutamenti dello scenario di riferimento rappresentati, e del conseguente e significativo sviluppo di attività per il Gruppo, l'impianto di remunerazione per gli Agenti della Riscossione basato sull'aggio, la cui percentuale è stata, peraltro, ridotta dal 9% all'8% dalla L 135/2012, è rimasto sostanzialmente immutato. I minori ricavi determinatisi per effetto della riduzione della misura dell'aggio sono stati assorbiti, fino ad oggi, da un risparmio sui costi.

Si è determinata, quindi, la necessità di identificare, nei limiti dell'autonomia gestionale, linee strategiche di breve e medio periodo, in un piano triennale di interventi a partire dal 2013, che tengono conto della necessità di adeguare l'operatività del Gruppo al perseguimento delle priorità istituzionali in continuità con l'azione svolta negli anni precedenti e nella costante ricerca dell'economicità gestionale. I risparmi che ne derivano sono da considerarsi ulteriori rispetto a quanto previsto dalle norme sul contenimento della spesa pubblica, comunque puntualmente rispettate. Risultati di diminuzione dei costi sono attesi dall'attuazione di numerosi programmi di efficientamento i cui effetti saranno tangibili anche nei prossimi anni, con particolare riferimento alle economie di scala che si intendono realizzare, peraltro dando impulso all'incremento della gamma dei servizi offerti.

Le azioni gestionali intraprese nel triennio 2010-2012, hanno consentito di abbattere i costi di gestione di circa il 10%, e di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio del Gruppo nel 2012.

Tali risultati sono stati raggiunti attraverso azioni continue di efficientamento della struttura a cominciare dalla rapida implementazione nuovo modello organizzativo, con particolare riferimento all'accentramento dei servizi comuni di Gruppo e della governance. Il bilancio 2013, già approvato dal Consiglio di Amministrazione, restituisce una riduzione della spesa di oltre 200 milioni di Euro rispetto al 2010, portando quindi al 20% circa il risultato dell'abbattimento dei costi rispetto al 2010.

Quanto appena sintetizzato, unitamente all'incremento dei volumi riscossi rispetto al passato, hanno consentito di ridurre l'incidenza dei costi per euro riscosso di circa il 60% , rendendo così maggiormente economico il servizio di riscossione per la collettività e mantenendo in territorio positivo il dato di bilancio

Con riguardo alle misure di legge introdotte progressivamente negli ultimi anni al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica, esse hanno prodotto un impatto diretto anche sul Gruppo Equitalia che – al pari delle altre società inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della L 196/2009 (Legge di contabilità e di finanza pubblica) – si pone nell'ambito della pubblica amministrazione allargata quale soggetto “unico”.

In conseguenza di ciò, in tema di personale, il recepimento di tali prescrizioni, ha comportato il blocco dei trattamenti economici individuali di tutto il personale dipendente e sono stati inoltre resi operativi i provvedimenti di riduzione percentuale del turn over prescritti dalla L 122/2010.

In riferimento, infine, alla L 135/2012, in materia di riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni, è stato introdotto il divieto di monetizzazione di ferie e permessi, sia in costanza del rapporto di lavoro che successivamente alla cessazione dello stesso.

In merito, è necessario evidenziare che per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni propriamente dette, le misure in argomento prevedono il taglio dei trasferimenti statali di cui beneficiano. Per gli enti e organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (elenco Istat pubblicato in G.U.), tra i quali si inserisce il Gruppo Equitalia, invece viene previsto il versamento delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Si sottolinea che la stessa Equitalia non recepisce alcun beneficio dalle azioni di efficientamento dei propri costi attuate in applicazione delle misure in esame, poiché tali risparmi sono integralmente versati al Bilancio dello Stato in ogni esercizio finanziario, non generando pertanto un reale risparmio, bensì, a fronte delle economie comunque generate, un costo aggiuntivo di gestione.

Particolare importanza ha avuto anche la razionalizzazione ed ottimizzazione della gestione finanziaria, realizzata con l'adozione di un sistema di tesoreria (Cash Pooling) attraverso il quale è accentrata sulla Capogruppo la movimentazione finanziaria transitata giornalmente sui conti correnti bancari degli istituti di credito.

Sistema di remunerazione.

La remunerazione delle società del Gruppo Equitalia trova esclusivo fondamento nella normativa di settore.

Come innanzi accennato, essa è costituita in maniera pressoché totale dall'aggio e dal rimborso delle spese per le procedure esecutive poste in essere.

Va ricordato che l'aggio, come stabilito dal Legislatore, grava per i primi 60 giorni sui contribuenti debitori e sugli enti impositori.

Nessuna somma, a differenza di quanto avveniva in passato con la riscossione affidata ai concessionari privati cui veniva erogata la cosiddetta "indennità di presidio" (pari, nel 2005, a circa 470 milioni di euro, in precedenza a circa 550 milioni di euro), viene stanziata a titolo di contributo dallo Stato o dagli altri enti pubblici per il funzionamento di Equitalia.

Risulta evidente, pertanto che la diminuzione della percentuale di aggio e/o una contrazione dell'attività di riscossione per i motivi più svariati determina significative ricadute sull'equilibrio economico delle società di riscossione.

Gli effetti della crisi economica, il crescente clima di ostilità nei confronti del nostro operare e la necessità degli adeguamenti procedurali e informatici alle continue modifiche normative (vedasi, per importanza la ricordata riduzione di un punto percentuale della misura dell'aggio, introdotta, a valere dal primo gennaio 2013, dall'articolo 5, comma 1, del DL 95/2012, convertito con modificazioni dalla L 135/2012 e, da ultimo, in ordine di tempo, la sospensione, seppure di breve periodo, legata alla definizione dei ruoli ai sensi della legge di Stabilità per il 2014), hanno già determinato una significativa contrazione dei ricavi, per il 2013 assorbita dalle azioni gestionali intraprese per il contenimento dei costi, ma difficilmente sostenibile senza interventi compensativi.

Tale criticità è stata, del resto, riconosciuta recentemente dallo stesso Governo in occasione della risposta fornita all'interrogazione Busin in VI Commissione finanze della Camera dei Deputati. In tale occasione, in particolare, è stato rilevato che "il costo della struttura quale 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 la funzione di deterrenza" con la conseguenza che "una ulteriore riduzione della remunerazione, in sostanza, non consentirebbe la copertura dei costi a scapito del funzionamento dell'attività".

Deve, poi, tenersi presente che la maggiore efficacia dell'azione di riscossione coattiva costituisce un naturale fattore di incremento del riscosso nelle fasi antecedenti l'affidamento dei carichi a Equitalia.

Tale fenomeno andrà ad aumentare nella prospettiva, individuata dalla L 23/2014 recante la delega fiscale, di potenziamento e ampliamento della possibilità di rateizzare i debiti tributari nell'ambito degli istituti deflattivi del contenzioso o i debiti maturati a seguito delle richieste scaturenti dalle comunicazioni di irregolarità inviate ai contribuenti a valle della liquidazione delle dichiarazioni o dei controlli formali.

Occorre constatare che al Gruppo Equitalia, nel corso degli ultimi anni, sono stati affidati nuovi compiti che, ancorché correlati alla riscossione, presentano caratteristiche del tutto peculiari e ne assorbono significativamente la capacità operativa ed economica.

Si pensi, a titolo di esempio, alle attività non specificatamente remunerate connesse alla dilazione dei carichi a ruolo e alla gestione delle dichiarazioni con le quali i debitori richiedono la sospensione delle azioni e l'annullamento della pretesa ai sensi della L 228/2012.

La riscossione delle entrate degli enti locali

La seconda tematica che vorrei affrontare è relativa alla riscossione delle entrate degli enti locali.

Come è noto, sulla base della legislazione in vigore (da ultimo, l'articolo 1, comma 610, della L 147/2013) le aziende del Gruppo Equitalia cessano le attività di accertamento e riscossione per conto dei comuni il 31 dicembre del corrente anno 2014.

Tale scelta sembra sostanzialmente confermata dalla L 23/2014, recante la delega fiscale, che, all'articolo 10, comma 1, lettera c), n. 6), prevede espressamente, a tali fini, la possibilità di un'utilizzazione di Equitalia solo in via meramente transitoria, ancorché in un tempo non definito in quanto legato alla riorganizzazione interna degli enti locali.

Ciò premesso, ritengo utile evidenziare che nel 2013 il volume di riscossione collegato alla fiscalità locale del Gruppo Equitalia è stato di oltre 750 milioni di euro. Inoltre, ricordo che nel 2013 ancora 4.656 Comuni hanno utilizzato, per la riscossione coattiva, Equitalia.

Non possono certo sottacersi i problemi che il Gruppo ha dovuto affrontare e gestire a causa dell'estrema numerosità delle posizioni affidateci dagli enti in questione, dall'importo assai esiguo delle stesse (importo medio comuni pari a 330 euro, con i conseguenti problemi in ordine alla scelta dell'azione meno invasiva da porre in essere) e della frequente mancanza di qualità della pretesa affidataci (problema, quest'ultimo in parte mitigato dall'applicazione della richiesta di sospensione ai sensi della legge di Stabilità per il 2013).

Nella convinzione di aver sempre svolto con assoluta professionalità l'attività affidataci con l'intento di contribuire significativamente al recupero degli importi vantati dagli enti locali, applicheremo le scelte definitive che il Parlamento adotterà in materia.

In ogni caso, riteniamo necessario rappresentare due ulteriori tematiche di carattere particolare legate al mondo della fiscalità locale.

In primo luogo, la necessità di acquisire nel più breve tempo possibile certezze in ordine all'orizzonte temporale nel quale Equitalia dovrà assicurare – transitoriamente - il servizio di riscossione per gli enti locali, accompagnandoli nel processo di ridefinizione del modello di riscossione.

E' evidente, infatti, che l'incertezza su tale punto rende praticamente impossibile la definizione dei processi di riorganizzazione interna conseguenti al venir meno di un'attività significativa, inibendo, altresì, una corretta pianificazione degli interventi di investimento *medio tempore* comunque necessari ad assicurare le funzionalità operative.

Un altro aspetto che vorrei portare all'attenzione della Commissione è quello legato alla definizione della misura dell'importo minimo che per le entrate locali può essere portato in riscossione.

Infatti, per i Comuni è stato eliminato il limite di 30 euro previsto dalla legge 44/2012. Di conseguenza, per tali enti non esiste alcun limite minimo di riscuotibilità coattiva, salva la facoltà per gli stessi di provvedere con apposito regolamento.

Di conseguenza, per tali enti non esiste alcun limite minimo di riscuotibilità coattiva, salva la facoltà per gli stessi di provvedere con apposito regolamento. In tal senso si è espresso, peraltro, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze in occasione delle risposte fornite per la corretta applicazione della cosiddetta mini Imu.

Tale situazione può determinare ricadute negative anche per il contribuente, con singole richieste di pagamento le cui spese di riscossione potrebbero in alcuni casi essere superiori all'importo del debito da recuperare. Ciò comporta, inoltre, evidenti problemi in termini di economicità dell'azione.

Le evidenti diseconomie gestionali verrebbero altresì ad acuirsi nella prospettiva della fuoriuscita di Equitalia dal sistema. Ciò, in considerazione della circostanza che la gestione, da parte degli agenti della riscossione, della complessiva situazione di debito del soggetto porta spesso, per così dire, ad includere il debito minimo in una situazione debitoria più ampia, rendendo funzionale l'azione di recupero.

Ulteriore problema, aperto, degno di rilievo è quello legato alle procedure di inesigibilità dei carichi affidati in riscossione.

Per effetto delle numerosissime proroghe nel tempo succedutesi, al 31 dicembre del corrente anno dovrebbero essere prodotte tutte le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli affidati dal 2000 al 2011. In relazione ai volumi coinvolti, si tratterebbe di fornire milioni di dati e di documenti cartacei con un impegno gigantesco per Equitalia, impegno che, a valle della presentazione, si trasferirebbe sugli enti creditori chiamati a controllare l'operato posto in essere dagli agenti della riscossione. Basti pensare, in proposito, che per ciascuno dei 12 anni da lavorare, l'ammontare delle comunicazioni da produrre si attesta tra i 14 e i 15 milioni di pezzi.

Riteniamo, in proposito, che, ferma restando la necessità di fornire agli enti creditori un quadro dell'attività posta in essere (anche al fine di consentire agli stessi di apprezzare in maniera puntuale il grado di esigibilità dei residui attivi), la soluzione ottimale sia quella di prevedere uno scaglionamento negli anni della presentazione dell'arretrato, magari partendo dalle annualità più recenti che sono quelle per le quali - in ragione della relativa "freschezza" del debito - gli stessi enti potrebbero contribuire ad evidenziare nuove possidenze aggredibili.

Conclusioni

Equitalia ha assunto in pochi anni un valore per l'intera collettività, che ha iniziato a riconoscerne l'operato e il suo fondamentale ruolo al servizio dello Stato e della collettività. Possiamo dire che oggi molto più che ieri la riscossione dei tributi ha assunto nella coscienza collettiva quel ruolo istituzionale prima probabilmente poco riconosciuto al vecchio sistema.

Oggi, dunque, la società pubblica di riscossione non si limita soltanto ad assicurare il corretto funzionamento del servizio di riscossione, ma garantisce anche una fondamentale funzione di deterrenza che contribuisce fattivamente all'attività di contrasto all'evasione attraverso un progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari.

Tuttavia, per ridurre l'incidenza di criticità sovente enfatizzate sui media, Equitalia deve essere messa in condizione di operare all'interno di un quadro di riferimento in cui tutti gli attori agiscano in modo coordinato affinché essa non venga percepita dall'opinione pubblica come un'entità separata e distinta dall'insieme del sistema fiscale e previdenziale. Troppo spesso in passato gli errori nell'emissione dei titoli esecutivi, di competenza degli enti impositori, hanno avuto riflessi negativi sulla nostra immagine e credibilità. È dunque importante che Equitalia venga sempre più vissuta e conosciuta per quello che è: uno strumento moderno che opera a valle di un sistema fiscale che sa parlare con il contribuente ed è attento ai suoi problemi ed alle sue esigenze, ma che soprattutto è in grado di garantire quella parità di trattamento tra contribuenti necessaria in uno Stato di diritto.

Sin dalla nascita Equitalia ha determinato un'inversione di rotta e una netta soluzione di continuità rispetto al passato, riducendo i costi a carico del bilancio dello Stato e della collettività, dimostrando di sapersi adeguare con prontezza ai cambiamenti che il sistema normativo ed economico hanno via via imposto in questi ultimi anni, ed essendo pronto a ricoprire ulteriori ruoli in tema di fiscalità.

ALLEGATO (1)

Nello specifico, si illustrano a seguire, mediante raggruppamento per materia, le disposizioni di maggiore significato tempo per tempo emanate, che hanno inciso direttamente od indirettamente sull'attività e sull'organizzazione degli agenti della riscossione, con ripercussioni anche in termini di costi e di volumi di riscossione.

Ipotecche

Con l'articolo 3, comma 2-ter, del DL 40/2010, convertito con modificazioni dalla L 73/2010, il legislatore ha ridisegnato l'istituto dell'iscrizione ipotecaria, individuando nella cifra di 8mila euro il limite minimo oltre il quale iscrivere ipoteca, coincidente con quello previsto per l'espropriazione immobiliare.

Successivamente, con l'articolo 7, comma 2, lettera u-bis) del DL 70/2011, convertito con modificazioni dalla L 106/2011, è stato stabilito che l'agente della riscossione, prima di iscrivere ipoteca, sia tenuto a notificare al proprietario dell'immobile una comunicazione preventiva contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, si procederà all'iscrizione della cautela nei registri immobiliari. La successiva lettera gg-decies) dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha fissato poi nuovi limiti per l'iscrizione ipotecaria:

- 1) 20.000 euro, qualora la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio ovvero sia ancora contestabile in tale sede e il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare dallo stesso adibita a propria abitazione principale ai sensi dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al DPR 917/1968 e successive modificazioni;
- 2) 8.000 euro, negli altri casi.

I limiti predetti sono stati rimodulati, ancora una volta, con l'articolo 3, comma 5, lettera d) e commi 6 e 7 del DL 16/2012, convertito con modificazioni dalla L 44/2012, che, chiarita l'iscrivibilità dell'ipoteca, anche al solo fine di cautelare il credito, ha stabilito che l'importo complessivo del credito per cui si procede non possa, in nessun caso, essere inferiore complessivamente a 20.000 euro. Ed infine, con l'articolo 52, comma 1, lettera h) del DL 69/2013 ("decreto del fare"), convertito con modificazioni dalla L 98/2013, sono state ribadite le finalità di garanzia dell'istituto, che, ferma la soglia di debito indicata, rendono autonoma l'esperibilità della cautela, non necessariamente preordinata all'esecuzione .

Espropriazione forzata

a) Vendita beni pignorati

Con l'articolo 10, comma 13-terdecies, del DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge 214/2011, e con l'articolo 52, comma 1, lettere b) e c), del DL 69/2013 ("decreto del fare"), convertito con modificazioni dalla legge 98/2013, nell'ottica di favorire la relazione con i debitori, è stata attribuita agli stessi la facoltà di procedere alla vendita del bene pignorato o ipotecato al

valore determinato ai sensi degli articoli 68 e 79 del DPR 602/1973, con il consenso dell'agente della riscossione, il quale è tenuto ad intervenire nell'atto di cessione, sempreché la cessione avvenga nei cinque giorni antecedenti il primo incanto, ovvero entro il giorno antecedente alla data stabilita per il secondo incanto.

b) Pignoramento beni strumentali

L'articolo 52, comma 1, lettera d) del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, ("decreto del fare"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, interviene in materia di pignoramento dei beni strumentali, estendendo le limitazioni stabilite dal codice di procedura civile alla pignorabilità dei beni strumentali utilizzati da imprenditori ditte individuali, anche alle imprese che abbiano forma giuridica di società e nei casi di prevalenza del capitale sul lavoro. La medesima disposizione prevede, inoltre, che il termine di efficacia del pignoramento dei beni strumentali vada oltre la tempistica ordinaria, che il debitore ne sia obbligatoriamente nominato custode e che il primo incanto sia fissato dopo trecento giorni dal pignoramento, per consentire al debitore di continuare a mantenere attiva la produzione per un ulteriore congruo periodo di tempo, salvaguardando l'occupazione e cercando risorse per assolvere il debito iscritto a ruolo.

c) Espropriazione immobiliare

Con l'articolo 7, comma 2, lettera gg-undecies) del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 vengono apportate modifiche all'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, introducendo nuove limitazioni all'operato dell'agente della riscossione, cui è consentito di procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo del credito per cui si procede supera complessivamente:

- a) 20mila euro, qualora la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio ovvero sia ancora contestabile in tale sede e il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare dallo stesso adibita a propria abitazione principale, ai sensi dell'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;
- b) 8mila euro, negli altri casi.

La norma viene, successivamente, ulteriormente modificata dall'articolo 3, comma 5, lettera c) del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che eleva a 20mila euro la soglia di credito al di sotto della quale è inibita in qualsiasi caso la procedura immobiliare ed ancora, dall'articolo 52, comma 1, lettera g) del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, ("decreto del fare"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che, fatto salvo l'intervento senza alcuna limitazione, nell'esecuzione avviata da altri:

- a. inibisce all'agente della riscossione la possibilità di procedere ad esecuzione forzata sull'unico immobile di proprietà del debitore e nel quale questi risieda anagraficamente, salvo che non si verta in presenza di case di lusso, così come definite ai sensi del decreto del Ministro per i lavori pubblici del 2 agosto 1969 e di fabbricati classificati nelle categorie catastali A/8 e A/9;

- b. eleva, negli altri casi, a 120mila euro il limite delle somme iscritte a ruolo, necessario per procedere ad esecuzione forzata, impregiudicata, in ogni caso, la possibilità di iscrivere ipoteca anche al di sotto di tali soglie e anche sulle prime case, solo a fini cautelari e per la tutela dei crediti erariali, laddove l'esecuzione fosse avviata da terzi;
- c. vieta allo stesso agente della riscossione di dar corso all'espropriazione per uno specifico paniere di beni definiti "beni essenziali" e individuato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con l'Agenzia delle Entrate e con l'Istituto Nazionale di Statistica;

In proposito, va anche considerato che per effetto delle previsioni di cui all'attuale art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, si assiste, di fatto, ad una ulteriore limitazione della pignorabilità degli immobili, legata non al valore del credito per il quale si procede, ma al valore del singolo bene da sottoporre a esecuzione, valutato al netto dei gravami sullo stesso iscritti.

Poiché il valore da considerare a tali fini non afferisce all'intero compendio immobiliare di proprietà del debitore, ma al singolo cespite interessato dall'iniziativa espropriativa, è identico a quello stabilito per la non azionabilità del credito, risultano esclusi dall'espropriazione beni immobili di valore netto unitario fino a 120mila euro, il che, evidentemente, costituisce una franchigia di non poco conto per i debitori.

d) Espropriazione presso terzi

L'articolo 3, comma 5, lettere a) e b) del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 apporta modifiche al DPR n. 600 del 1973, intervenendo sui limiti di pignorabilità delle somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego. Viene previsto, infatti, che tali somme possano essere pignorate dall'agente della riscossione in misura pari ad un decimo per importi fino a 2.500 euro e in misura pari ad un settimo per importi superiori a 2.500 euro e non superiori a 5.000 euro, nonché in misura pari ad un quinto se le somme dovute al titolo anzidetto superano i 5mila euro.

Con l'articolo 52, comma 1, lettere e) ed f) del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, ("decreto del fare"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 il legislatore ridisciplina la materia, imponendo, da una parte, che l'ordine rivolto al terzo pignorato di pagare il credito direttamente all'agente della riscossione debba essere ottemperato nel termine di sessanta giorni, anziché quindici (ciò, al fine di consentire al debitore che abbia fondate ragioni da opporre all'iniziativa di riscossione avviata, di attivare, in tempi consoni, le tutele del caso, evitando che, nelle more, il terzo disponga l'accredito delle somme pignorate), dall'altra stabilendo che in presenza di somme dovute al titolo anzidetto, pensione inclusa, accreditate sul conto corrente intestato al debitore, gli obblighi di legge che gravano sul terzo non possano ricomprendere l'ultimo emolumento accreditato su tale conto, che resta, pertanto, nella piena disponibilità del correntista.

Fermo amministrativo

L'articolo 52, comma 1, lettera m- bis) del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, ("decreto del fare"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha, invece, introdotto l'obbligo, per l'agente della riscossione, di far precedere l'iscrizione del fermo di beni mobili registrati da una

comunicazione preventiva (prassi già consolidata nel Gruppo Equitalia), contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà iscritto il fermo, salvo che il debitore o i coobbligati, nel predetto termine, dimostrino all'agente della riscossione che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione.

Solleciti di pagamento

L'articolo 7, comma 2, lettera gg-quinquies del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 introduce la previsione che, in presenza di debiti di importo fino a 2mila euro, le azioni cautelari ed esecutive debbano essere precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali, decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo. E', poi, intervenuto l'articolo 1, commi 544 – 545, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), che ne dispone l'abrogazione, stabilendo, tuttavia, che, in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro non possa comunque procedersi alle azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di centoventi giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo. Per i crediti di modesto importo viene quindi introdotto un nuovo procedimento informativo per il contribuente i cui costi però restano a carico degli agenti della riscossione.

Rateazioni

Il legislatore è intervenuto più volte in materia, prevedendo, al fine di agevolare i contribuenti in difficoltà nei pagamenti, proroghe della dilazione in deroga all'ordinario regime della decadenza, oltre che la possibilità di accedere a piani di rateazione più lunghi e flessibili, con pesanti ricadute nel comparto esattoriale, anche a livello di adeguamento dei sistemi informativi aziendali.

Al momento, il contribuente in temporanea situazione di difficoltà, può ottenere la ripartizione del debito fino a 72 rate mensili (cd rateazione ordinaria) ovvero in 120 rate mensili (cd rateazione straordinaria), in caso di comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, per ragioni estranee alla propria responsabilità. La rateazione ordinaria al pari di quella straordinaria è poi prorogabile per ulteriori 72 o 120 mesi, al ricorrere di specifiche condizioni. (comprovato un temporaneo peggioramento della situazione di difficoltà posta a base della concessione della prima dilazione ovvero comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, per ragioni estranee alla propria responsabilità). Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 novembre 2013 sono state fissate le condizioni e i criteri di individuazione del numero di rate concedibili.

Si ricorda, ancora, che nel caso di rateazione ordinaria è possibile ottenere un piano di ammortamento a rate crescente e che il debitore decade dalla rateazione in caso di mancato pagamento di otto rate, anche non consecutive.

Sospensione della riscossione

Con l'articolo 1, commi da 537 a 544 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), nell'intento evidente di migliorare la relazione con i debitori iscritti a ruolo ed attivare la riscossione solo in presenza di un valido titolo esecutivo, il Legislatore ha previsto che gli agenti della riscossione siano tenuti a sospendere immediatamente ogni iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo (o affidate ai sensi degli art. 29 e 30 del d.l. n. 78 del 2010),

dietro presentazione di specifica documentata dichiarazione da parte del debitore, con la quale si attesti che la pretesa avanzata dall'ente creditore sia stata interessata da prescrizione o decadenza, da un provvedimento di sgravio, da una sospensione amministrativa, da una sospensione giudiziale, oppure da una sentenza che abbia annullato la pretesa dell'ente creditore, da un pagamento effettuato in favore dell'ente creditore ovvero da qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito. Tale dichiarazione deve essere trasmessa dall'agente della riscossione all'ente creditore sul quale grava l'onere del controllo puntuale delle circostanze documentate. Decorso il termine di ulteriori 60 giorni, l'ente creditore è tenuto, con propria comunicazione, a confermare al debitore, la correttezza della documentazione prodotta, ovvero ad avvertirlo dell'inidoneità della stessa. Nel caso in cui l'ente creditore ometta l'invio delle predette comunicazioni e dei conseguenti flussi informativi, trascorso inutilmente il termine di 220 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione del debitore, l'annullamento di diritto delle partite interessate, con l'automatico discarico dei relativi ruoli e l'eliminazione dei corrispondenti importi dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

La definizione agevolata prevista dall'articolo 1, commi 618-624, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Le norme prevedono, relativamente ai carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali, agenzie fiscali, regioni, province e comuni, e affidati agli Agenti della Riscossione del gruppo Equitalia fino al 31 ottobre 2013, la possibilità per i debitori di estinguere il debito senza corrispondere gli interessi di mora e quelli di ritardata iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 30 del DPR n. 60271973 e con il pagamento di una somma pari all'importo originariamente iscritto a ruolo ovvero di quello residuo e delle somme dovute a titolo di remunerazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112. In tale definizione dei carichi dei ruoli non rientrano le somme dovute per effetto di sentenze di condanna della Corte dei Conti.

Tale facoltà, inizialmente esercitabile dai debitori entro il 28 febbraio 2014 con sospensione dell'attività di riscossione fino al 15 marzo, è stata oggetto di proroga al 31 marzo 2014, con sospensione dell'attività di riscossione al 15 aprile 2014, per effetto dell'articolo 2, comma 1, lettere c) e d) del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16.

Il Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione

I commi da 531 a 535 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, prevedono l'istituzione - con decreto di natura non regolamentare da emanarsi entro il 30 giugno 2013 - di un Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo effettuata ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 203 del 2005.

Con l'istituzione di tale Comitato il legislatore intende, verosimilmente, completare il disegno di riforma, contenuto nel citato art. 3, che ha portato alla riappropriazione in mano pubblica del sistema della riscossione nazionale.

In effetti, la differente natura (non più privata ma sostanzialmente pubblica) del soggetto incaricato dello svolgimento dell'attività di riscossione impone non solo di ripensare i meccanismi regolatori dell'attività dell'agente della riscossione, ma anche di ricalibrare il sistema di controllo del suo

operato (anche con riguardo alle conseguenze del controllo stesso), sistema delineato in origine per regolare un contesto in cui il recupero in forma coattiva era affidato a un privato chiamato a gestire il servizio sulla base di un provvedimento di concessione amministrativa.

Il meccanismo finora vigente, se aveva, peraltro, una sua ragion d'essere in un sistema di riscossione caratterizzato da estrema parcellizzazione territoriale dell'ambito di competenza del gestore e dal conseguente non rilevante numero delle posizioni da gestire, ha, invece, mostrato tutti i suoi limiti allorché la platea dei soggetti iscritti a ruolo si è ampliata a dismisura, sia con l'attrazione nell'alveo della riscossione a mezzo ruolo di tutti i tributi dello Stato, sia con la definizione di ambiti territoriali di presidio più ampi della originaria dimensione comunale.

In tale contesto è stato, quindi, previsto che, con decreto di natura non regolamentare venga istituito il predetto Comitato (comma 531) che dovrà, ai sensi del comma 533, elaborare annualmente criteri:

- di individuazione delle categorie dei crediti oggetto di recupero coattivo e linee guida per lo svolgimento mirato e selettivo dell'azione di riscossione che tengano conto della capacità operativa degli agenti della riscossione e dell'economicità della stessa azione di riscossione;
- di controllo dell'attività svolta sulla base delle indicazioni impartite.

Tali criteri, ai sensi del comma 534, sono approvati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti ed operano per l'anno successivo a quello in cui sono stati approvati.

Il Comitato, la cui istituzione avviene senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, è composto da:

- un magistrato della Corte dei Conti, anche in pensione, con funzione di Presidente;
- un massimo di ulteriori sei componenti, provenienti:
 - due dal Ministero dell'Economia e delle finanze;
 - uno dall'Agenzia delle entrate;
 - uno dall'INPS;
 - due, a rotazione, dagli altri enti creditori che si avvalgono delle società del Gruppo Equitalia.

La composizione del Comitato tiene conto anche della scelta, suggerita dalla concreta esperienza maturata negli anni di gestione pubblica dell'attività, di prevedere un maggiore coinvolgimento degli enti creditori, in modo da affiancare l'Agenzia delle entrate (titolare ex lege dell'esercizio della funzione nazionale di riscossione, oltre che azionista di maggioranza di Equitalia spa) e l'INPS (del pari azionista di Equitalia), nel compito di supervisione dell'attività.

Le modalità di funzionamento del Comitato e di nomina dei relativi componenti, nonché i requisiti che gli stessi devono possedere e il termine di durata delle rispettive cariche sono stati definiti con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 16 novembre 2013.

Nell'ambito delle misure per il potenziamento dell'Amministrazione finanziaria, la legge di stabilità per il 2014 (147/2013) è, poi, intervenuta sulla disciplina del predetto Comitato.

Le novità introdotte riguardano in particolare la norma (comma 533 del citato art. 1 della l. n. 228 del 2012) nella quale sono indicati i criteri che il Comitato è incaricato di elaborare, ai quali è stato aggiunto (nuova lett. b-bis) quello di "individuazione mirata e selettiva, nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia, delle posizioni da sottoporre a controllo puntuale, tenuto conto della capacità operativa delle strutture a tal fine deputate".

Inoltre, con l'introduzione del nuovo comma 533-bis), si prevede che nella definizione dei criteri previsti dal comma 533, il Comitato deve tener conto della necessità di salvaguardare i crediti affidati in riscossione, mediante atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione, e di assicurare la deterrenza e la massima efficacia dell'azione di riscossione avuto anche riguardo alle specificità connesse al recupero delle diverse tipologie di crediti.

Si rammenta, infine, che, ai sensi dell'art. 1, comma 534, della l. n. 228 del 2012, i criteri elaborati dal Comitato devono essere approvati con D.M. del Ministro dell'Economia e delle finanze, previo parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti, con operatività dall'anno successivo a quello in cui sono stati approvati.

I controlli sull'attività di riscossione

L'articolo 1, comma 611, lettera d) della legge n. 147 del 2013, riformula l'articolo 17 del decreto legislativo n. 123/2011 in materia di controlli sull'attività di riscossione. In base al nuovo testo dell'art. 17, si prevede che:

- l'attività di controllo sia svolta congiuntamente dalle Ragionerie Territoriali dello Stato e dall'Agenzia delle entrate sulla base dei criteri elaborati dal Comitato di indirizzo sulla riscossione ed approvati con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze
- il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza, possa proporre al suddetto Comitato eventuali interventi necessari per migliorare l'attività di riscossione;
- l'agente della riscossione fornisca, annualmente, al Ministero dell'Economia e delle finanze con le modalità e i termini fissati con provvedimento del Ragioniere generale dello Stato di concerto con il direttore dell'Agenzia delle entrate, la valutazione del grado di esigibilità dei crediti (in luogo del vigente documento illustrativo dei residui attivi risultanti dalle singole contabilità, con la valutazione del loro grado di esigibilità e delle eventuali cause ostative alla mancata riscossione). Tale valutazione è previsto che sia effettuata, singolarmente, per i crediti di importo superiore a 500.000 euro e, in forma aggregata, tenuto conto dell'andamento delle riscossioni degli anni precedenti, per i crediti di importo inferiore. Il limite di 500.000 euro può essere modificato, in base alle esigenze legate alla corretta rilevazione del grado di esigibilità dei crediti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.