

Introduzione

L'attuale assetto del servizio nazionale della riscossione, introdotto dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 203/2005, convertito con modificazioni nella legge n. 248/2005, nel sancire la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio, ha previsto che le relative funzioni sono attribuite all'Agenzia delle Entrate, che le esercita mediante una società con capitale pubblico, appositamente costituita, denominata Equitalia S.p.A. (già Riscossione S.p.A.) e partecipata per il 51% dall'Agenzia delle Entrate e per il restante 49% dall'INPS.

Lo stesso articolo 3, al comma 4, lettera *a*), ha previsto che per l'attività di riscossione mediante ruolo, da effettuare con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo secondo, del D.P.R. n. 602/1973, Equitalia si avvalga di società per azioni partecipate dalla stessa (si tratta, sostanzialmente, delle ex società concessionarie, ora denominate Agenti della riscossione, per le quali Equitalia abbia scelto di acquisire il controllo della società o del ramo d'azienda che ha operato la gestione diretta dell'attività di riscossione).

La riforma operata con il decreto legge n. 203/2005 ha quindi modificato l'impianto complessivo del sistema, che trova ora il proprio duplice architrave, da un lato, nel riconoscimento della rilevanza pubblica della funzione relativa alla riscossione nazionale - attribuita alle competenze istituzionali dell'Agenzia - e, dall'altro, nella previsione per cui il modello organizzativo e gestionale destinato a esercitare tale funzione sia quello di una società commerciale, costituita in forma di società per azioni riservate maggioritariamente (ad oggi totalmente) a soci pubblici.

La scelta del modello societario espressa dal legislatore comporta automaticamente la riferibilità a Equitalia delle previsioni del codice civile circa il modello di amministrazione e controllo; tali previsioni sono ulteriormente specificate nell'atto costitutivo e nello statuto, redatti nel rispetto degli ulteriori

vincoli espressamente previsti dalla legge istitutiva o, comunque, correlati alla natura di società ad integrale partecipazione pubblica oltre che, infine, allo specifico ambito di attività ai sensi della normativa di settore.

Il nuovo modello di gestione dell'attività di riscossione adottato dal legislatore ha inciso sulle modalità di espletamento del controllo sulle attività svolte dal soggetto privato da parte del soggetto pubblico titolare della funzione della riscossione nazionale.

Al riguardo, con specifico riferimento alla materia dei controlli sull'attività di riscossione mediante ruolo, il precedente sistema di affidamento in concessione (art. 5 del D. Lgs. n. 112/99) disponeva che *“fermi restando gli altri controlli previsti da leggi e regolamenti”* il Ministero delle Finanze era chiamato a svolgere una vigilanza sulla regolarità, la tempestività, l'efficacia e l'efficienza dell'attività svolta dai Concessionari privati, riconoscendo il potere di emanare istruzioni e impartire specifiche disposizioni.

Rispetto al precedente modello di controllo, l'art. 3, comma 14, del decreto legge n. 203/2005, nella sua originaria versione, prevedeva che l'Agenzia era chiamata a fornire al Ministero dell'Economia e delle Finanze *“i risultati dei controlli da essa effettuati sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta da Equitalia”*, per consentire al Sig. Ministro di rendere annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione.

Il successivo comma 32 del medesimo art. 3 stabilisce espressamente che nei confronti delle società partecipate da Equitalia ai sensi del comma 7 non trovano applicazione le disposizioni del citato art. 5 del D. Lgs. 112/99.

In definitiva, quindi, l'attività di riscossione viene di fatto esercitata dalle società partecipate, ovvero dagli Agenti della riscossione, residuando ad Equitalia solo le funzioni di capogruppo non operativa con il compito, da un lato, di indirizzare e coordinare la loro azione per assicurare un governo unitario dell'azione di riscossione mediante ruolo garantendone uniformità di indirizzi e,

dall'altro, di omogeneizzare le procedure e i comportamenti operativi su tutto il territorio nazionale.

In tale contesto emerge sostanzialmente che l'Agenzia effettua nei confronti di Equitalia un controllo sull'efficiente ed efficace esercizio della funzione della riscossione nazionale, integrato dal controllo civilistico riconosciuto all'azionista di maggioranza, ovviamente con le prerogative e i limiti connotati a tale qualità. Per contro, nessuna attività di controllo è prevista direttamente nei confronti delle società partecipate da Equitalia.

In tale ottica, al fine di dare contenuti operativi al controllo, l'Agenzia ed Equitalia stipulano una Convenzione triennale avente a oggetto i rapporti tra i due soggetti, limitatamente all'esercizio della funzione della riscossione, disciplinando il monitoraggio delle attività (con l'indicazione dettagliata dei dati e delle informazioni che Equitalia è tenuta a fornire e della relativa tempistica), le metodologie di verifica dei risultati e l'esercizio del potere di vigilanza.

Tale Convenzione, pertanto, consente di offrire un positivo contributo alla coesistenza della dicotomia pubblico/privato nell'ambito della riscossione e contribuisce a rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Agenzia per il controllo dell'attività svolta.

A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 83, comma 28-*septies*, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, il citato art. 3, comma 14, del decreto legge n. 203/2005 prevede ora che *“il Ministro dell'economia e delle finanze rende annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione; a tale fine, l'Agenzia delle entrate fornisce allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi acquisiti nello svolgimento dell'attività di coordinamento prevista dal comma 1”*.

Il comma 1 prevede a sua volta che *“a decorrere dal 1° ottobre 2006, è soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e le funzioni relative alla riscossione nazionale sono attribuite*

all'Agenzia delle entrate, che le esercita mediante la società di cui al comma 2, sulla quale svolge attività di coordinamento, attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio”.

Le modifiche introdotte con il decreto legge n. 112/2008 all'art. 3 del decreto legge n. 203/2005, volte a una migliore definizione del ruolo di coordinamento attribuito all'Agenzia rispetto all'efficiente ed efficace esercizio dell'attività di riscossione da parte di Equitalia, attribuiscono all'Agenzia stessa un potere di approvazione preventiva degli ordini del giorno e delle delibere del Consiglio di Amministrazione della Società. Tali modifiche devono essere interpretate allo scopo di attribuire loro il giusto significato.

L'ipotesi di ritenere obbligatoria e necessaria per Equitalia S.p.A., ai fini dell'efficacia delle convocazioni e delle delibere, tanto la preventiva richiesta di autorizzazione quanto la sua concessione, in tutti gli ambiti gestionali nei quali si esplica la competenza degli amministratori, contrasta con l'espressa previsione codicistica che assegna esclusivamente a questi ultimi il potere gestorio e la relativa responsabilità.

L'ambito degli argomenti da sottoporre a dibattito e confronto in sede di Consiglio è insuscettibile di vincoli, dovendosi necessariamente rimettere alla prudenza del Sig. Presidente del Consiglio di amministrazione la discrezionalità necessaria all'estensione del documento di convocazione sulla base delle esigenze rappresentate dai membri dell'organo o derivanti da obblighi di legge.

Sostanzialmente, non è neppure ipotizzabile che la facoltà dell'organo di discutere una questione sollevata da uno dei suoi membri, possa essere sottoposta ad una necessità di preventiva autorizzazione, salvo il completo svuotamento delle attribuzioni correlate all'incarico in seno all'organo amministrativo.

Quanto al diretto riferimento “alle deliberazioni da assumere”, inoltre, potrebbe ritenersi che la norma intenda indicare tanto l'oggetto delle

deliberazioni quanto il contenuto delle stesse. In tale ultimo caso una simile interpretazione priverebbe delle proprie attribuzioni non già ogni singolo membro, ma l'intero consiglio nella sua collegialità.

Se il contenuto delle delibere fosse predeterminato e vincolato in sede di richiesta preventiva di autorizzazione, il consiglio svolgerebbe una funzione meramente notarile, e non già di espressione della volontà gestionale.

Le modifiche introdotte fanno riferimento all'“attività di coordinamento” in un contesto che più chiaramente ne delinea l'ambito con riferimento alla sola attività di riscossione, piuttosto che alla generalità dei provvedimenti gestionali, che certamente non potrebbero trovare manifestazione all'interno della relazione del Sig. Ministro al Parlamento sullo stato dell'attività di riscossione.

Deve dunque intendersi che lo strumento introdotto con la recente riforma vada ad affiancarsi a quelli già vigenti in esito alla Convenzione stipulata tra l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia S.p.A.

In tali termini, peraltro, si è espresso il Comitato di Gestione dell'Agenzia che, con delibera n. 46/2008, ha dettato istruzioni per Equitalia affinché si attenga all'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione preventiva con riferimento alle sole questioni, tra quelle da esaminarsi da parte del Consiglio di Amministrazione, attinenti l'esercizio dell'attività di riscossione nazionale ed aventi specifico impatto su di essa, con l'esclusione di quelle relative all'organizzazione interna, all'adempimento degli obblighi di legge o di statuto, ovvero connesse ad altre incombenze societarie o differenti tipologie di attuazione dell'oggetto sociale.

Efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione dei ruoli erariali

Per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività di riscossione è stata condotta un'analisi su quanto realizzato nel corso del 2008 da Equitalia S.p.A. e dalle società da essa partecipate, e per una migliore valutazione degli esiti dell'attività realizzata i risultati conseguiti sono stati confrontati con quelli relativi agli anni dal 2005 al 2007.

Per una corretta interpretazione dei risultati dell'analisi stessa, si precisa che i dati riportati e indicati nelle tabelle sottostanti riguardano esclusivamente le riscossioni relative alle somme dedotte nei ruoli erariali, comprensivi dei ruoli doganali, con esclusione delle somme rimosse a titolo di interessi di mora. Si precisa che i dati riportati nel presente paragrafo sono stati estratti dalla base informativa messa a disposizione dalla So.Ge.I. e sono aggiornati alla data dell'11 novembre 2009.

Nella sottostante tabella A sono riportati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali realizzati negli anni dal 2005 al 2008, rappresentati nel successivo grafico n. 1, al netto delle riscossioni per i ruoli cosiddetti ante-riforma (cioè precedenti alla riforma introdotta dal D. Lgs. n. 112/99).

	2005	2006	2007	2008
Riscossioni Totali	1.142.195.372,41	1.796.316.052,07	3.188.613.251,17	3.343.314.898,54

Tabella A – Riscossioni totali

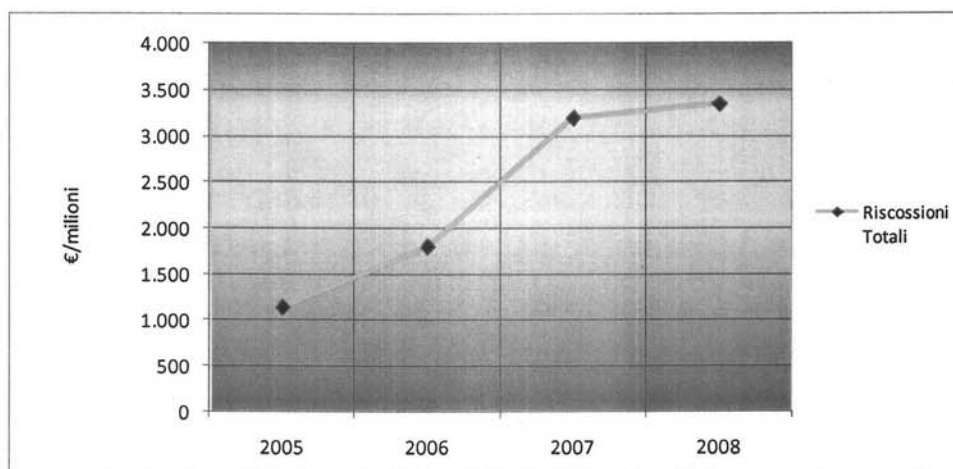


Grafico n. 1 – Evoluzione dei volumi di riscossione erariali negli anni 2005 – 2006 – 2007 – 2008

L'analisi effettuata ha riguardato anche il rapporto tra la percentuale di riscossione spontanea, ovvero quella realizzata a seguito della mera notifica della cartella di pagamento, e quella di riscossione coattiva, ovvero a seguito dell'attivazione di procedure cautelari/esecutive che l'Agente della riscossione può porre in essere al fine di assicurare il recupero del credito, i cui risultati sono evidenziati nelle successive tabelle.

In particolare, nelle tabelle B e C sono indicati gli importi delle riscossioni realizzati negli anni dal 2005 al 2008 in relazione ai ruoli erariali consegnati a partire dal 2000, e nelle tabelle D ed E gli stessi risultati sono stati parzialmente analizzati prendendo in considerazione, per ciascun anno di riscossione (2005, 2006, 2007 e 2008), l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati solamente nell'anno di interesse e nei quattro precedenti; ciò al fine di garantire un raffronto omogeneo e significativo dei dati.

	2005	2006	2007	2008
Riscossioni Spontanee	857.811.809,40	1.171.330.319,38	2.037.762.360,26	2.084.285.263,95

Tabella B – Riscossioni spontanee

	2005	2006	2007	2008
Riscossioni Coattive	284.383.563,01	624.985.732,69	1.150.850.890,91	1.259.029.634,59

Tabella C – Riscossioni coattive

ANNO DI RISCOSSIONE									
		2005		2006		2007		2008	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2001	55.035.625,26	0,33%						
	2002	53.148.077,07	0,37%	39.385.548,82	0,27%				
	2003	149.187.288,82	0,91%	119.786.523,86	0,73%	80.617.865,96	0,49%		
	2004	221.414.226,79	1,22%	121.765.068,37	0,67%	86.829.354,28	0,48%	48.648.218,88	0,27%
	2005	355.662.646,85	1,29%	268.919.050,37	0,98%	135.010.109,43	0,49%	73.252.546,73	0,27%
	2006			566.289.614,12	1,33%	1.018.863.868,98	2,39%	445.638.978,53	1,05%
	2007					647.294.986,70	1,60%	646.139.491,44	1,60%
	2008							773.831.492,04	1,99%
TOTALE		834.447.864,79	0,90%	1.116.145.805,54	0,94%	1.968.616.185,35	1,36%	1.987.510.727,62	1,19%

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

ANNO DI RISCOSSIONE									
		2005		2006		2007		2008	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2001	47.252.413,18	0,29%						
	2002	58.598.121,80	0,41%	80.926.541,91	0,56%				
	2003	102.646.204,94	0,62%	146.051.984,06	0,89%	142.482.241,73	0,87%		
	2004	36.598.600,64	0,20%	113.271.382,89	0,62%	103.540.011,78	0,57%	74.670.186,81	0,41%
	2005	5.120.054,22	0,02%	113.477.359,36	0,41%	140.876.343,41	0,51%	100.192.281,78	0,36%
	2006			42.763.822,61	0,10%	481.939.782,29	1,13%	404.941.379,47	0,95%
	2007					103.072.464,45	0,26%	316.152.392,57	0,78%
	2008							100.920.849,40	0,26%
TOTALE		250.215.394,78	0,27%	496.491.090,83	0,42%	971.910.843,66	0,67%	996.877.090,03	0,60%

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

Nel grafico seguente sono rappresentati i risultati per gli anni dal 2005 al 2008 delle riscossioni totali, delle riscossioni spontanee e delle riscossioni coattive, considerando sempre, per ciascun anno di riscossione, l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti. Sull'asse verticale sono riportate le percentuali di riscossione.

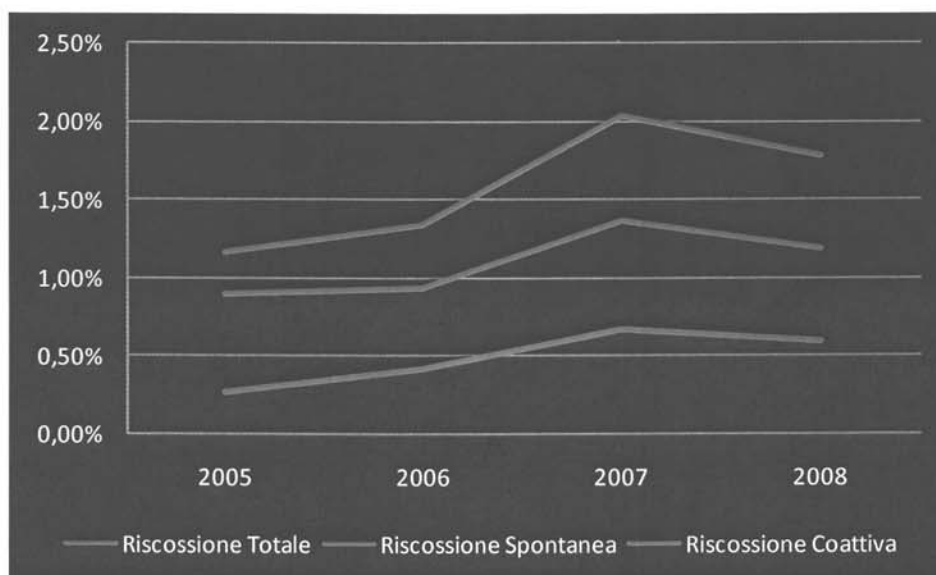


Grafico n. 2 – Riscossione totale (spontanea e coattiva) in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Al fine di valutare l'efficienza dell'azione svolta, si è provveduto a realizzare un raffronto in termini percentuali degli esiti dell'attività di riscossione. Al riguardo occorre precisare che, come noto, le somme annualmente riscosse sono relative a ruoli consegnati dagli enti creditori nei vari anni. Pertanto, al fine di assicurare un raffronto omogeneo e significativo dei dati, si è provveduto a considerare, per ciascun anno di riscossione (2005, 2006, 2007 e 2008), l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti (tabella F). Sono state, altresì, indicate le percentuali di riscossione in relazione all'importo complessivo dei ruoli consegnati in ciascun anno.

Il valore riportato accanto all'importo complessivamente riscosso nell'anno indica la percentuale di riscossione rispetto all'importo dei ruoli complessivamente consegnati negli anni di riferimento, al netto di sgravi e sospensioni aggiornati alla data dell'11/11/2009. La tabella evidenzia, ad esempio, che nell'anno 2005, in relazione ai ruoli consegnati negli anni dal 2001 al 2005, è stato riscosso un importo complessivo (riscossioni spontanee e coattive) di € 1.084.663.259,57 e che tale importo corrisponde all'1,17% del

carico ruoli complessivamente consegnato nel suddetto arco temporale, sempre al netto di sgravi e sospensioni.

ANNO DI RISCOSSIONE									
		2005		2006		2007		2008	
		Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN	Carico Riscosso	% CN
ANNO CONSEGNA RUOLI	2001	102.288.038,44	0,62%						
	2002	111.746.198,87	0,78%	120.312.090,73	0,83%				
	2003	251.833.493,76	1,53%	265.838.507,92	1,62%	223.100.107,69	1,36%		
	2004	258.012.827,43	1,42%	235.036.451,26	1,30%	190.369.366,06	1,05%	123.318.405,69	0,68%
	2005	360.782.701,07	1,31%	382.396.409,73	1,39%	275.886.452,84	1,00%	173.444.828,51	0,63%
	2006			609.053.436,73	1,43%	1.500.803.651,27	3,52%	850.580.358,00	2,00%
	2007					750.367.451,15	1,86%	962.291.884,01	2,38%
	2008							874.752.341,44	2,25%
TOTALE		1.084.663.259,57	1,17%	1.612.636.896,37	1,35%	2.940.527.029,01	2,03%	2.984.387.817,65	1,78%

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

Le cifre evidenziate nella tabella dimostrano come le riscossioni effettuate nel 2008 su ruoli consegnati nell'anno sono state le più elevate sia in assoluto (874.752.341,44 euro) che in percentuale (2,25%) rispetto ai corrispondenti dati degli anni precedenti.

I grafici seguenti evidenziano le riscossioni conseguite nell'anno di riferimento, distintamente per i ruoli consegnati in ciascuno degli anni dell'intervallo temporale preso di volta in volta in considerazione.

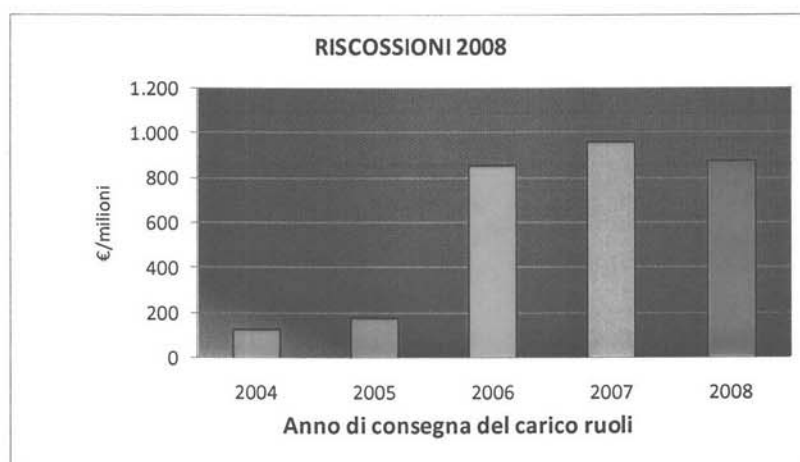


Grafico n. 3 – Riscossioni 2008 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

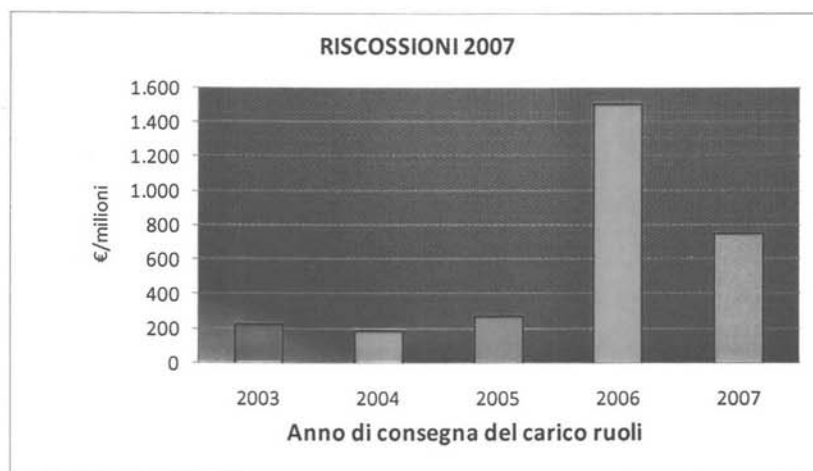


Grafico n. 4 – Riscossioni 2007 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

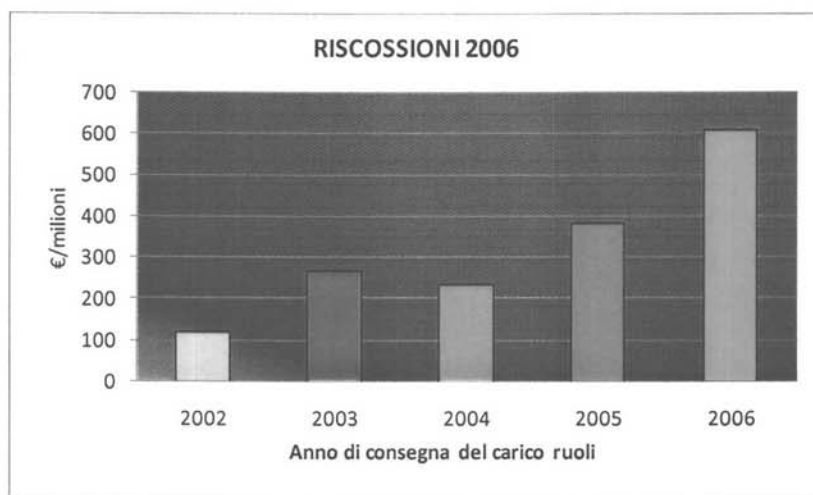


Grafico n. 5 – Riscossioni 2006 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

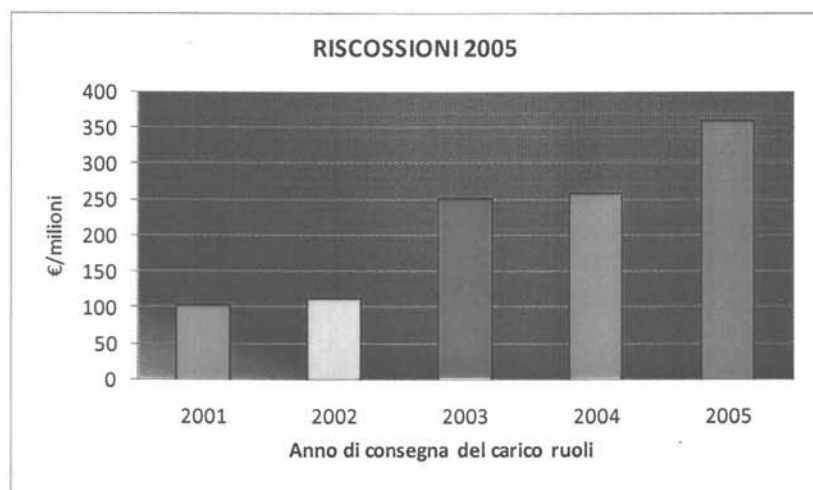


Grafico n. 6 – Riscossioni 2005 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

Il grafico n. 7 pone in evidenza il miglioramento della performance di riscossione nel primo anno di consegna del carico ruoli. Nel 2008 il dato del 2,25% è sensibilmente superiore rispetto a quello del 2007, pari all'1,86%, che già registrava un netto miglioramento rispetto agli anni precedenti (1,43% nel 2006 e 1,31% nel 2005).

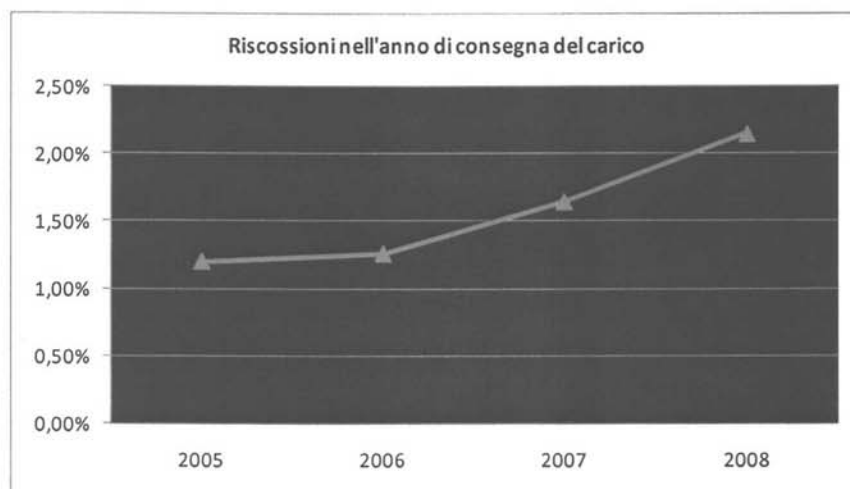


Grafico n. 7 – Riscossioni nel primo anno di consegna dei ruoli

Il grafico n. 8, invece, mostra il miglioramento della performance con riferimento alle riscossioni realizzate nel secondo anno dalla consegna del carico ruoli. Quindi, nel 2008 è stato riscosso il 2,38% del carico ruoli consegnato nel 2007 a fronte del 3,52% registrato nel 2007 sul carico ruoli consegnato nel 2006, risultati comunque superiori a quelli realizzati nel 2006 (1,39%) e nel 2005 (1,42%).

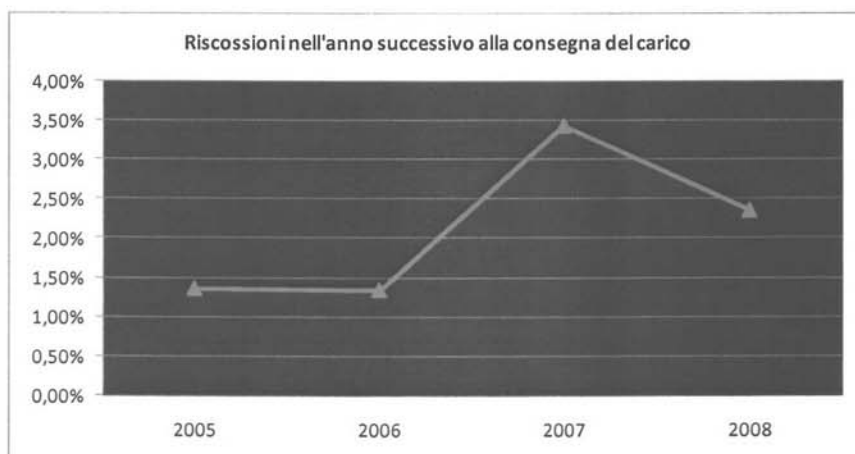


Grafico n. 8 – Riscossioni nell'anno successivo a quello di consegna dei ruoli