

Introduzione

L'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 203/2005 ha sancito la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, prevedendo che le relative funzioni sono attribuite all'Agenzia delle Entrate (di seguito: Agenzia), che le esercita mediante un'apposita società a capitale pubblico denominata Equitalia S.p.A. (già Riscossione S.p.A.) e partecipata per il 51% dall'Agenzia e per il restante 49% dall'INPS.

Per l'attività di riscossione mediante ruolo, la stessa norma (art. 3, comma 4), ha previsto che Equitalia si possa avvalere di società per azioni da essa partecipate; si tratta dei cosiddetti Agenti della riscossione.

In questo modo, la riforma del sistema nazionale di riscossione compendia, da un lato, il riconoscimento della rilevanza pubblica della relativa funzione - che rimane in capo all'Agenzia - e, dall'altro, la previsione di un modello organizzativo e gestionale proprio di una società per azioni.

Per quanto precede i documenti istitutivi di Equitalia (atto costitutivo e statuto) adottano il sistema di *governance* civilistico, pur tenendo conto dei vincoli previsti dalla legge e del peculiare ambito di attività. Analogamente gli stessi documenti definiscono, nell'ambito delle norme del codice civile, il modello amministrativo contabile della Società.

Il ruolo degli organi operanti nella Società, quindi, rispetto alla generalità degli atti giuridici che quest'ultima può o è tenuta a compiere, deriva dalla ripartizione delle competenze - e conseguenti attribuzioni di responsabilità - effettuata dalle norme del codice civile, aventi portata generale, soggettivamente declinate e meglio specificate nello statuto sociale.

In merito alla vigilanza sull'osservanza del rispetto della legge e dello statuto, oltre che dei principi di corretta amministrazione, presiede un collegio sindacale, il cui Presidente per previsione normativa è scelto tra i magistrati della

Corte dei Conti, mentre la revisione legale dei conti è affidata ad una società di revisione esterna (la KPMG S.p.A.).

Sulla Società, inoltre, è esercitato da parte della Corte dei Conti il controllo sulla gestione finanziaria, in base alla determinazione assunta dalla stessa Corte in data 28 marzo 2008, n. 31. Infine, l'intero gruppo Equitalia è inserito nell'elenco, redatto dall'ISTAT, delle Amministrazioni Pubbliche rientranti nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

I poteri dell'assemblea dei soci sono esercitati dall'Agenzia, che dispone della maggioranza dei voti esprimibili in tale sede, con l'INPS che possiede la quota residua delle partecipazioni. A tal proposito, giova evidenziare che, per previsione statutaria, il capitale sociale della Società deve appartenere necessariamente a soci pubblici.

Al di là del delineato quadro generale relativo al modello di *governance* nel quale l'Agenzia esplica il ruolo di socio di maggioranza, la stessa, in quanto titolare della funzione della riscossione nazionale, esercita un controllo sul concreto esercizio da parte della Società di tale attività.

Il precedente sistema di affidamento in concessione (art. 5 del decreto legislativo n. 112/1999) 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 a tale precedente modello, la riforma operata dal decreto legge n. 203/2005 stabilisce espressamente che nei confronti delle società partecipate da Equitalia non trovano applicazione le disposizioni del citato art. 5 del decreto legislativo n. 112/1999 (comma 32). Nei confronti degli Agenti della riscossione, infatti, il controllo è esercitato dalla *holding* al fine di assicurare l'uniformità

dell'azione di riscossione mediante ruolo sull'intero territorio nazionale, omogeneizzando procedure e comportamenti operativi.

La scelta del legislatore di escludere gli Agenti della riscossione dal diretto potere di vigilanza, prima spettante al Ministero dell'Economia e delle Finanze e poi all'Agenzia, trova la sua origine e giustificazione, per l'appunto, nel modello societario adottato e, quindi, nella possibilità di avvalersi più proficuamente di quegli strumenti, mutuati dall'esperienza aziendalistica, di verifica dei processi collegati alla delicata funzione della riscossione.

Nel mutato quadro l'Agenzia è responsabile dell'efficienza ed efficacia della funzione pubblica di riscossione nazionale e in tali termini valuta l'attività della *holding*, in quanto strumento dell'esercizio di tale funzione.

Tale evoluzione è resa evidente dalle modifiche introdotte dall'art. 83, comma 28-*septies*, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai commi 3 e 14 del decreto legge 203/2005.

In particolare, con la modifica del comma 3 da parte del decreto legge n. 112/2008, la vigilanza sull'esercizio dell'attività di riscossione, viene ad esplicarsi da parte dell'Agenzia a mezzo di una *“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”*.

Di tali attività, ai sensi del successivo comma 14, *“l'Agenzia delle entrate fornisce allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi acquisiti”* al fine di consentire a quest'ultimo di rendere annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione.

Sulla base dell'attuale quadro normativo di riferimento, così come sopra delineato, è stata redatta la presente Relazione.

Con riferimento a tale attività di coordinamento, l'Agenzia ha impartito istruzioni a Equitalia, specificandone l'ambito alle questioni aventi specifico impatto sull'esercizio dell'attività di riscossione nazionale.

In tale contesto è avvenuta la preventiva approvazione del nuovo modello organizzativo e societario del Gruppo Equitalia, approvato dal Consiglio di amministrazione della Società nel mese di novembre 2009, finalizzato alla riduzione delle attuali realtà societarie che porterà alla futura creazione di tre Agenti della riscossione multi-ambito sovra-regionale, pur mantenendo il presidio territoriale, sia provinciale che regionale, attraverso la costituzione di corrispondenti strutture organizzative interne agli stessi tre Agenti della Riscossione.

L'attività di coordinamento svolta dall'Agenzia sull'attività della capogruppo mediante la preventiva approvazione degli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio di amministrazione si affianca agli strumenti già previsti dalla Convenzione triennale, che disciplina i rapporti tra i due soggetti, con riferimento all'esercizio della funzione della riscossione, sotto il profilo del monitoraggio delle attività e delle metodologie di verifica dei risultati.

A tal proposito, si segnala che la Convenzione triennale per gli esercizi 2010-2012 tra l'Agenzia ed Equitalia amplia le specifiche azioni di monitoraggio da parte della prima sull'attività di riscossione e definisce i dati e le notizie che, a tali fini, la Società è tenuta a trasmettere.

In particolare l'art. 7 *“Strumenti di garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”*¹ della suddetta Convenzione impegna

¹ L'Agenzia e la Società, tenuto conto che le funzioni relative alla riscossione sono attribuite dal Legislatore alla prima che le esercita mediante la Società, considerano comune interesse l'efficace presidio dei rischi inerenti ai processi correlati alla riscossione dei tributi erariali. La Società assicura un idoneo sistema di controllo interno e di verifica di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ad essa demandata, attraverso un apposito servizio, costituito anche nell'ambito di ciascuna società partecipata del Gruppo. A detto servizio, la cui metodologia operativa dovrà ispirarsi ai principi dell'*internal audit*, sarà garantita indipendenza tecnica e adeguata autonomia funzionale. In tale contesto l'Agenzia e la Società possono condurre interventi congiunti su Agenti della riscossione, programmati di concerto tra Direzione Centrale Audit e Sicurezza dell'Agenzia e Ufficio *internal audit*

Equitalia ad assicurare un idoneo sistema di controllo interno e di verifica della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ad essa demandata, attraverso un apposito servizio, costituito anche nell'ambito di ciascuna società del Gruppo.

In tale contesto l'Agenzia e la Società possono programmare e condurre interventi congiunti di audit sugli Agenti della riscossione; laddove si dovessero presentare situazioni di particolare gravità che richiedono tempestività di intervento, l'Agenzia può proporre alla Società, anche in corso d'anno, lo svolgimento di specifiche e mirate attività di audit.

Con particolare riferimento all'accertamento di eventuali ritardi nel riversamento delle somme riscosse, l'Agenzia - secondo quanto previsto nella Convenzione - potrà effettuare d'iniziativa interventi presso gli Agenti della riscossione al fine di verificare il regolare e tempestivo svolgimento della suddetta attività.

Sempre in materia di controlli, nel corso del 2009 è stato stipulato tra l'Agenzia ed Equitalia un protocollo d'intesa che prevede, tra l'altro, lo svolgimento di interventi congiunti di *audit*, finalizzati anche a trasferire le metodologie e le esperienze operative acquisite in materia dall'Agenzia.

di Equitalia, sotto la responsabilità di quest'ultimo. Tali interventi, diretti anche a condividere metodologie ed esperienze operative, sono regolati da apposito protocollo d'intesa. L'Agenzia, entro il 30 novembre di ciascun anno, e comunque in termini compatibili con il ciclo di programmazione dell'attività, può proporre alla Società temi da inserire nel piano di *internal audit* per l'anno successivo. La Società si impegna a trasmettere, successivamente all'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione, il piano delle attività di *internal audit* della società Capogruppo e delle società partecipate programmate per l'anno successivo. L'Agenzia, laddove situazioni di particolare gravità richiedano tempestività di intervento, può proporre alla Società, anche in corso d'anno, lo svolgimento di specifiche e mirate attività di audit. L'Agenzia potrà, inoltre, effettuare d'iniziativa interventi presso gli Agenti della riscossione al fine di verificare il regolare e tempestivo svolgimento delle attività di riversamento delle somme riscosse in relazione a tributi erariali. Tali interventi saranno svolti dalla struttura centrale di audit dell'Agenzia - che può avvalersi dei corrispondenti uffici delle Direzioni Regionali - congiuntamente al servizio di *internal audit* della Capogruppo che può, a sua volta, avvalersi degli analoghi servizi costituiti nell'ambito di ciascuna società partecipata. Anche allo scopo di realizzare quanto definito in precedenza, la Società si impegna:

- a informare l'Agenzia in merito a eventuali gravi criticità inerenti ai processi propri e/o di sue partecipate, ovvero a disfunzioni o carenze organizzative che emergano come riconducibili a processi dell'Agenzia;
 - a rispondere tempestivamente a eventuali richieste da parte dell'Agenzia di informazioni in ordine a specifiche questioni riguardanti l'attività di riscossione ovvero in ordine all'attività di controllo interno posta in essere da Equitalia S.p.A. e dalle società partecipate del Gruppo;
 - a condurre, ove richiesto, specifiche indagini e approfondimenti in ordine ad eventi di particolare rilievo riguardanti Equitalia e/o le partecipate;
 - a fornire un report trimestrale accompagnato da una sintetica relazione sull'attività di *internal audit* svolta;
- a trasmettere all'Agenzia, entro il 1° marzo di ciascun anno, una relazione sull'attività di *internal audit* svolta nel corso dell'anno precedente dalla società Capogruppo e dalle società da essa partecipate.

Peraltro, Equitalia è impegnata ad inviare all'Agenzia le Direttive contenenti le principali disposizioni che stabiliscono e regolano le attività del Gruppo Equitalia. Per l'anno 2009 si riportano in Allegato A le direttive di maggiore interesse emanate in riferimento alla specifica attività di riscossione.

La più generale attività di coordinamento e collaborazione tra l'Agenzia ed Equitalia è stata assicurata nel corso del 2009 attraverso incontri e periodici scambi di informazioni - sia a livello centrale sia a livello territoriale - relativamente a svariate tematiche quali, tra le altre, gli obiettivi di riscossione, le novità normative in materia, l'analisi dell'andamento delle riscossioni, l'ottimizzazione della rete degli sportelli, lo stato di avanzamento dei nuovi sistemi informativi, ecc.

Nell'ambito della fattiva collaborazione operativa già in essere sono stati ulteriormente valorizzati tutti gli elementi utili a conseguire il comune obiettivo, vale a dire il puntuale adempimento delle obbligazioni tributarie. In sostanza, superata la prospettiva del controllo dell'attività realizzata dall'Agente della riscossione, sulla base dell'art. 3, comma 32, del decreto legge n. 203/2005, i rapporti con Equitalia si collocano nell'ambito della tensione reciproca verso l'obiettivo comune dell'effettività della riscossione, da raggiungere grazie a una stretta ed efficace sinergia tra le rispettive attività.

In particolare la figura di "Referente regionale", nell'ambito del Gruppo Equitalia, ha concorso a rendere più funzionale la collaborazione con Agenzia, INPS, Guardia di Finanza e altre istituzioni locali. Anche nel 2009 sono state, infatti, sviluppate le attività dei Referenti regionali per curare in modo coordinato e uniforme i rapporti con i responsabili degli altri organismi istituzionali coinvolti nell'azione di riscossione, primi tra tutti i Direttori Regionali dell'Agenzia e dell'INPS, relativamente alle più opportune iniziative di coordinamento e collaborazione individuate nell'ambito dei già programmati incontri tecnico-operativi incentrati su specifiche tematiche.

1. Efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione

Per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività di riscossione è stata condotta un'analisi su quanto realizzato nel corso del 2009 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 2006 al 2008.

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 del 22 ottobre 2010.

Si fa presente che i dati forniti annualmente possono subire variazioni anche in diminuzione, in quanto i flussi di rendicontazione attualmente in essere consentono agli Agenti della riscossione di rettificare (correggere e/o annullare), a seguito di errori materiali, riscossioni già pervenute a sistema.

Nella tabella A sono riportati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali realizzati negli anni dal 2006 al 2009 (graficamente rappresentati nel successivo grafico n. 1) al netto delle riscossioni per i ruoli cosiddetti ante-riforma (cioè precedenti alla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 112/99). Si evidenzia un incremento dell'importo riscosso nell'anno 2009 pari a circa l'8% dell'importo riscosso nell'anno 2008.

	2006	2007	2008	2009
Riscossioni Totali	1.796.607.159,64	3.189.480.158,62	3.350.889.478,51	3.619.618.715,71

Tabella A – Riscossioni totali su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

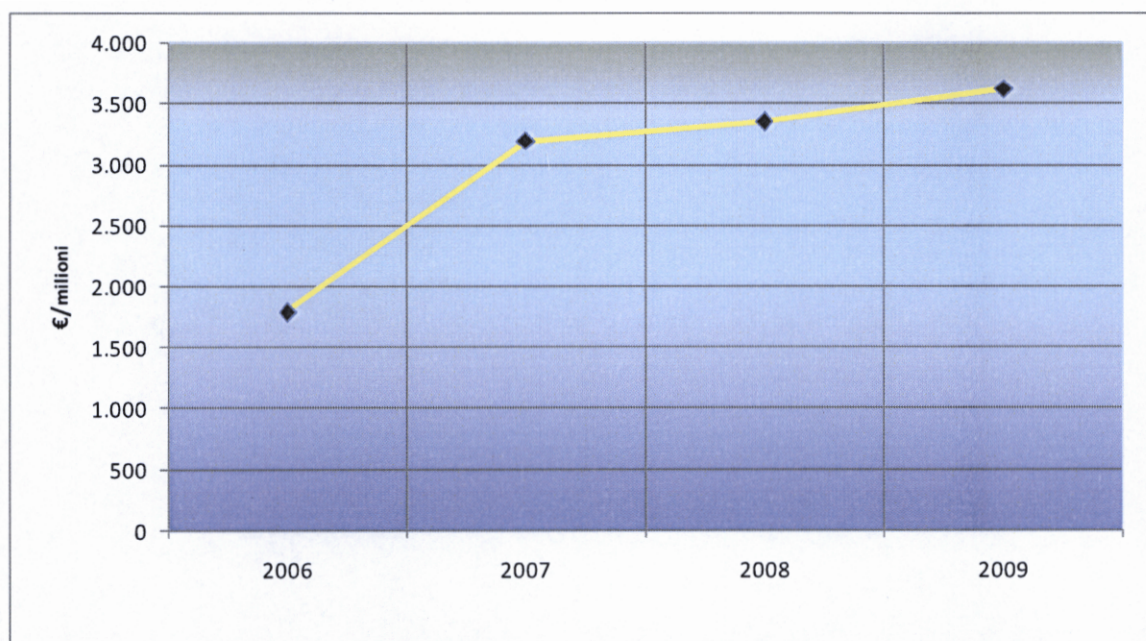


Grafico n. 1 – Evoluzione dei volumi di riscossione erariale negli anni 2006 – 2007 – 2008 – 2009

L'analisi effettuata ha riguardato anche il rapporto tra la percentuale di riscossione spontanea, ovvero quella realizzata a seguito della 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 realizzate negli anni dal 2006 al 2009 in relazione ai ruoli erariali consegnati a partire dal 2000.

	2006	2007	2008	2009
Riscossioni Spontanee	1.171.239.783,79	2.037.868.666,20	2.088.174.651,36	2.274.116.011,76

Tabella B – Riscossioni spontanee su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

	2006	2007	2008	2009
Riscossioni Coattive	625.367.375,85	1.151.611.492,42	1.262.714.827,15	1.345.502.703,95

Tabella C – Riscossioni coattive su ruoli erariali consegnati dall'anno 2000

Nelle tabelle D ed E gli stessi risultati sono stati parzialmente analizzati prendendo in considerazione, per ciascun anno di riscossione (2006, 2007, 2008 e 2009), 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.

		2006		2007		2008		2009	
		Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto
ANNO CONSEGNA RUOLI	2002	39.385.580,32	0,27%						
	2003	119.778.415,45	0,73%	80.619.610,87	0,49%				
	2004	121.721.508,13	0,67%	86.829.277,29	0,48%	48.749.254,17	0,27%		
	2005	268.873.352,00	0,98%	135.007.078,25	0,49%	73.294.010,84	0,27%	73.864.214,20	0,16%
	2006	566.301.345,06	1,32%	1.018.917.302,75	2,38%	445.944.082,17	1,04%	266.429.195,83	0,62%
	2007			647.347.737,38	1,62%	646.320.788,41	1,62%	277.806.254,77	0,70%
	2008					776.682.573,09	2,03%	768.111.020,36	2,01%
	2009							818.895.504,64	1,69%
	TOTALE	1.116.060.200,96	0,94%	1.968.721.006,54	1,36%	1.990.990.708,68	1,20%	2.205.106.189,80	1,11%

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

		2006		2007		2008		2009	
		Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto
ANNO CONSEGNA RUOLI	2002	80.981.545,80	0,56%						
	2003	146.072.319,53	0,89%	142.545.650,61	0,87%				
	2004	113.328.744,34	0,63%	103.569.862,62	0,57%	74.878.136,05	0,41%		
	2005	113.600.294,57	0,41%	140.950.400,50	0,51%	100.751.950,57	0,37%	90.842.808,66	0,33%
	2006	42.834.519,32	0,10%	482.171.231,67	1,13%	406.066.913,75	0,95%	272.713.504,49	0,64%
	2007			103.235.302,74	0,26%	316.667.561,99	0,79%	278.626.846,79	0,70%
	2008					101.412.016,74	0,27%	256.436.770,10	0,67%
	2009							161.455.550,81	0,33%
	TOTALE	496.817.423,56	0,42%	972.472.448,14	0,67%	999.776.579,10	0,60%	1.060.075.480,85	0,54%

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

Nel grafico seguente sono rappresentati i risultati per gli anni dal 2006 al 2009 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 rispetto al carico consegnato.

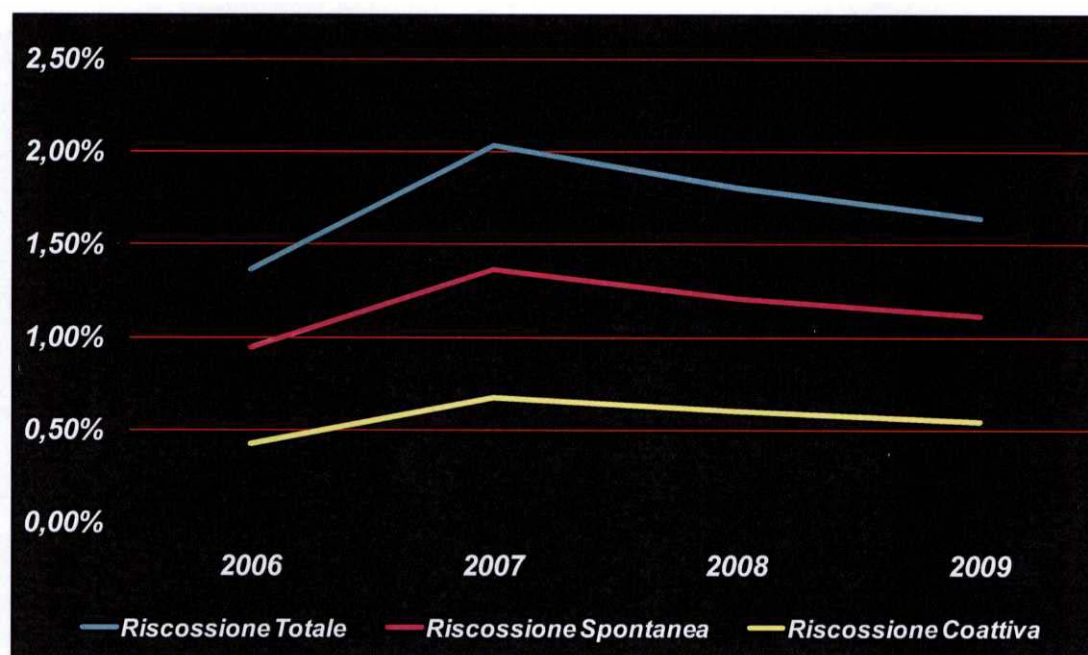


Grafico n. 2 – Riscossione totale (spontanea e coattiva) in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

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 rimosse 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 (2006, 2007, 2008 e 2009), 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.

Al riguardo, si evidenzia che nell'anno 2009 è stato consegnato un carico di ruoli significativamente superiore a quello dell'anno precedente. Tale

circostanza potrebbe almeno in parte giustificare la diminuzione in percentuale nel 2009 del rapporto riscossioni/carico consegnato nello stesso anno.

Tale rapporto potrà del resto ulteriormente essere modificato da eventuali provvedimenti di sgravio e/o sospensione del carico 2009, atteso che, notoriamente, tali provvedimenti non sono compiutamente definiti in relazione al carico dell'ultimo anno esaminato.

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 al 22 ottobre 2010.

La tabella evidenzia, ad esempio, che nell'anno 2006, in relazione ai ruoli consegnati negli anni dal 2002 al 2006, è stato riscosso un importo complessivo (riscossioni spontanee e coattive) di € 1.612.877.624,52 e che tale importo corrisponde all'1,36% del carico ruoli complessivamente consegnato nel suddetto arco temporale, sempre al netto di sgravi e sospensioni.

		2006		2007		2008		2009	
		Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto	Carico riscosso	% carico netto
ANNO CONSEGNA RUOLI	2002	120.367.126,12	0,84%						
	2003	265.850.734,98	1,62%	223.165.261,48	1,36%				
	2004	235.050.252,47	1,30%	190.399.139,91	1,05%	123.627.390,22	0,68%		
	2005	382.473.646,57	1,40%	275.957.478,75	1,01%	174.045.961,41	0,64%	134.707.022,86	0,49%
	2006	609.135.864,38	1,42%	1.501.088.534,42	3,51%	852.010.995,92	1,99%	539.142.700,32	1,26%
	2007			750.583.040,12	1,88%	962.988.350,40	2,41%	556.433.101,56	1,39%
	2008					878.094.589,83	2,30%	1.024.547.790,46	2,68%
	2009							980.351.055,45	2,02%
	TOTALE	1.612.877.624,52	1,36%	2.941.193.454,68	2,03%	2.990.767.287,78	1,80%	3.235.181.670,65	1,64%

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

Le cifre evidenziate nella tabella dimostrano come le riscossioni effettuate nel 2009 su ruoli consegnati nell'anno stesso sono state le più elevate in termini assoluti (€ 980.351.055,45) rispetto ai corrispondenti dati degli anni precedenti. In termini percentuali, invece, il valore più elevato (2,30%) si riferisce all'annualità 2008.

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.

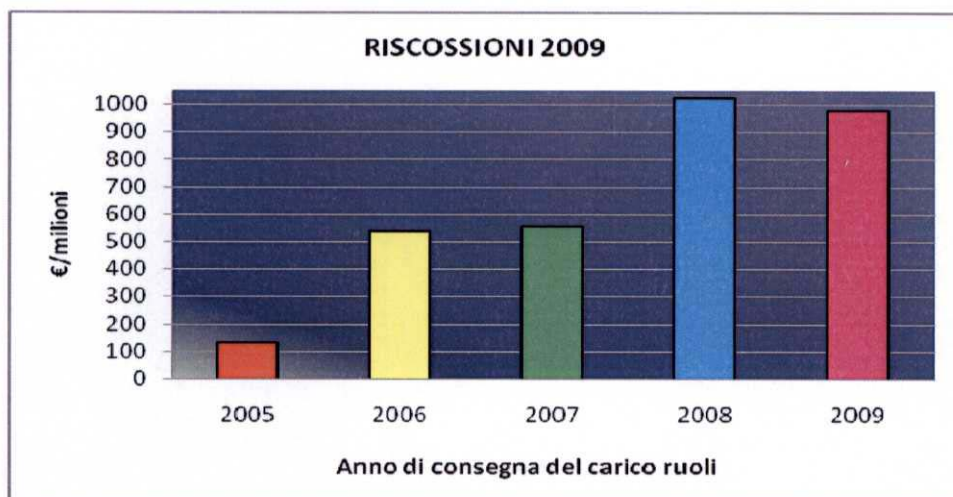


Grafico n. 3 – Riscossioni 2009 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

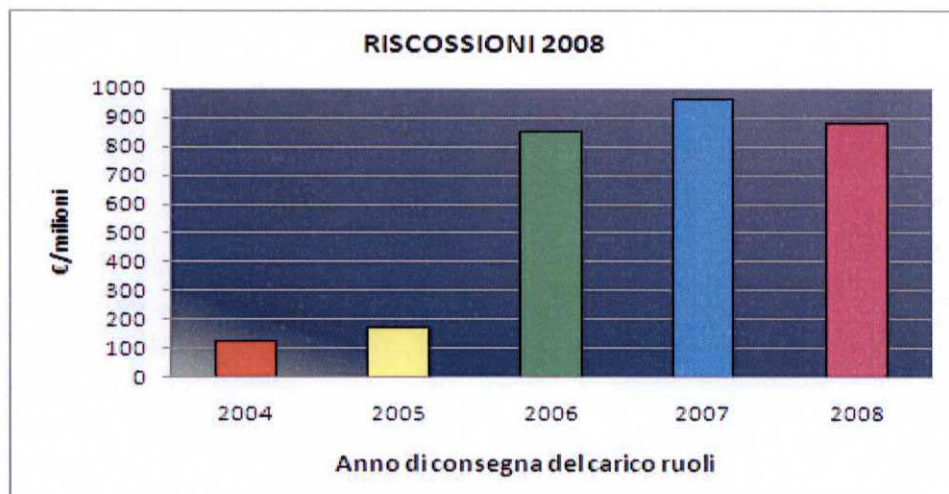


Grafico n. 4 – Riscossioni 2008 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti