

Introduzione

Nel corso del 2005 il sistema nazionale di riscossione, fino ad allora affidato in concessione a circa 40 enti tra istituti bancari e soggetti privati, è stato profondamente riformato e la titolarità delle funzioni di riscossione, in base al dettato dell'articolo 3 del decreto legge n. 203/2005 convertito dalla legge n. 248/2005, è stata attribuita all'Agenzia delle Entrate.

Ai sensi della suddetta normativa, per l'esercizio esclusivo delle attività di riscossione su tutto il territorio nazionale (con esclusione della Regione Sicilia) è stata costituita Equitalia S.p.A., una società a capitale pubblico (51% Agenzia delle Entrate e 49% INPS)¹ che può avvalersi, per le relative funzioni operative, di altre società per azioni da essa partecipate: gli Agenti della riscossione, che svolgono concretamente, per conto degli enti impositori, l'attività di riscossione dei tributi, occupandosi della gestione degli sportelli e dei rapporti con i contribuenti.

L'obiettivo perseguito è stato quello di coniugare la rilevanza pubblica del controllo sull'intera filiera tributaria con la necessità di adottare un sistema gestionale più efficace ed efficiente proprio delle società per azioni.

Equitalia S.p.A., pertanto, pur tenendo conto dei vincoli previsti dalla legge e del peculiare ambito di attività, ha una struttura organizzativa e un modello gestionale propri di una società gestita secondo le norme stabilite dal Codice Civile.

Il collegio sindacale - il cui Presidente per previsione normativa² è scelto tra i magistrati della Corte dei Conti - vigila in merito al rispetto della legge, dello statuto e dei principi di corretta amministrazione. La Corte dei Conti esercita, inoltre, il controllo sulla gestione finanziaria della società, in base alla determinazione assunta dalla stessa Corte in data 28 marzo 2008, n. 31.

¹ Per previsione statutaria, il capitale sociale della Società deve appartenere necessariamente a soci pubblici.

² Art. 3 comma 3 decreto legge n. 203/2005 convertito dalla legge n. 248/2005.

L'Agenzia delle Entrate esercita il ruolo di socio di maggioranza e controlla il concreto esercizio da parte di Equitalia della funzione di riscossione nazionale, valutando l'efficacia e l'efficienza delle azioni poste in essere dalla società capogruppo.

Il controllo sugli Agenti della riscossione è demandato a Equitalia S.p.A. che, al fine di assicurare l'uniformità dell'azione di riscossione mediante ruolo sull'intero territorio nazionale, rende omogenei i comportamenti operativi e le procedure e può avvalersi di adeguati strumenti di verifica dei processi propri dell'esperienza privatistica³.

L'attività di vigilanza sull'esercizio della funzione di riscossione da parte dell'Agenzia delle Entrate è stata ulteriormente specificata dalle modifiche - introdotte dall'art. 83, comma 28-septies, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008 - apportate all'articolo 3, commi 1 e 14, del decreto legge n. 203/2005.

In base all'attuale disciplina, l'Agenzia svolge 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”* (articolo 3, comma 1) e ne *“fornisce allo stesso Ministro dell'economia e delle finanze gli elementi acquisiti”* (articolo 3 comma 14) al fine di consentire a quest'ultimo di rendere annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione.

Con riferimento a questo ruolo di coordinamento, l'Agenzia ha impartito precise istruzioni a Equitalia, specificandone l'ambito alle sole questioni aventi specifico impatto sull'esercizio dell'attività di riscossione nazionale⁴.

³ In precedenza l'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, con potere di emanare istruzioni e impartire specifiche disposizioni. La riforma operata dal decreto legge n. 203/2005, art. 3 comma 32, 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.

⁴ Il Comitato di gestione dell'Agenzia, con delibera n. 46/2008, ritenendo che la norma in oggetto debba essere interpretata nell'ambito del ruolo di coordinamento attribuito all'Agenzia delle Entrate, titolare della funzione pubblica di riscossione nazionale, rispetto al corretto ed efficiente esercizio di questa da parte di Equitalia S.p.A., ha conseguentemente impartito istruzioni alla società

In ossequio a tali indicazioni il Comitato di gestione dell'Agenzia con delibera n. 26 del novembre 2010 ha autorizzato la convocazione del Consiglio di Amministrazione di Equitalia S.p.A. finalizzato all'approvazione del Piano di riassetto societario e organizzativo del Gruppo, ritenendo che i dichiarati obiettivi del nuovo modello organizzativo e societario mirano all'efficientamento della struttura attraverso la quale è esercitata la funzione della riscossione nazionale, e che le azioni delineate nel piano stesso appaiono coerenti con gli obiettivi prefissati.

Il progetto consiste nella riduzione delle attuali realtà societarie sino alla creazione di tre Agenti della Riscossione multiambito sovraregionale, mantenendo il presidio territoriale sia provinciale che regionale attraverso la costituzione di corrispondenti strutture organizzative interne agli stessi tre Agenti.

La predetta attività di coordinamento svolta dall'Agenzia sulle attività della capogruppo 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 per gli esercizi 2010-2012 tra l'Agenzia ed Equitalia ha ampliato le specifiche azioni di monitoraggio da parte della prima sull'attività di riscossione e ha definito 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”* impegna Equitalia ad assicurare un idoneo sistema di controllo interno e di verifica della legittimità, regolarità e

partecipata affinché si attenesse all'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione con riferimento alle sole questioni, tra quelle da esaminarsi da parte del Consiglio di amministrazione della società, attinenti ed aventi specifico impatto sull'esercizio dell'attività di riscossione nazionale, con esclusione di quelle relative all'organizzazione interna, all'adempimento di obblighi di legge o di statuto, ovvero connesse ad altre incombenze societarie o differenti tipologie di attuazione dell'oggetto sociale.

correttezza dell'azione amministrativa ad essa demandata, attraverso un apposito servizio, costituito anche nell'ambito di ciascuna società del Gruppo.

Al fine di perseguire al meglio l'obiettivo comune del pieno ed efficace presidio dei rischi inerenti ai processi correlati alla riscossione dei tributi erariali è stato anche 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.

In situazioni di particolare gravità che richiedano un intervento tempestivo, l'Agenzia può proporre alla Società, anche in corso d'anno, lo svolgimento di specifiche e mirate attività di *audit*.

Inoltre, con riferimento alla constatazione di eventuali ritardi nel riversamento delle somme riscosse, l'Agenzia potrà effettuare d'iniziativa interventi presso gli Agenti della riscossione al fine di verificare il regolare e tempestivo svolgimento della suddetta attività.

Equitalia è anche impegnata a trasmettere all'Agenzia le proprie Direttive contenenti le principali disposizioni che stabiliscono e regolano le attività del Gruppo Equitalia, nonché, in forza della citata Convenzione a pubblicarle sul proprio sito.

Si riportano in Allegato A le direttive di maggiore interesse emanate nel 2010 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 2010 dalla previsione di iniziative congiunte volte a perseguire gli obiettivi strategici dell'incremento dei volumi della riscossione da ruoli erariali e di un più efficace recupero dell'evasione fiscale, assicurando nel contempo il contenimento dei costi di gestione e la riduzione degli oneri a carico dello Stato e provvedendo, altresì, al miglioramento dei servizi e dei rapporti con i contribuenti.

Ciò ha portato a periodici scambi di informazioni in merito a diversi argomenti di comune interesse: le analisi dell'andamento delle riscossioni, l'ottimizzazione della rete degli sportelli, lo stato di avanzamento dei nuovi sistemi informativi, ecc., volti alla verifica e alla armonizzazione delle azioni di prevenzione e contrasto all'evasione e alla stabilizzazione dei risultati conseguiti.

1. *Efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione*

È stata condotta un'analisi sull'attività di riscossione realizzata nel 2010 da Equitalia S.p.A. e dalle società da essa partecipate, volta a valutarne l'efficacia e l'efficienza. I risultati conseguiti sono stati, inoltre, confrontati con quelli relativi agli anni dal 2007 al 2009, al fine di misurarne l'andamento nel tempo.

I dati di riferimento sono stati estratti dalla base informativa messa a disposizione dalla So.Ge.I. e sono aggiornati al 20 settembre 2011. Al riguardo, si precisa che i suddetti dati, forniti annualmente, possono subire variazioni in aumento o 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.

Si fa presente, inoltre, che i dati indicati nelle tabelle seguenti 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.

Nelle sottostanti tabelle A, B e C sono stati riportati gli importi delle riscossioni da ruoli erariali realizzati negli anni dal 2007 al 2010 al netto delle riscossioni per i ruoli cosiddetti ante-riforma (cioè precedenti alla riforma introdotta dal D. Lgs. n. 112/99).

	2007	2008	2009	2010
Riscossioni totali	3.189.843.994,85	3.354.246.655,74	3.634.619.898,54	4.098.271.933,04

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

	2007	2008	2009	2010
Riscossioni spontanee	2.037.973.083,77	2.088.286.113,32	2.282.557.629,09	2.539.740.968,97

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

	2007	2008	2009	2010
<i>Riscossioni coattive</i>	1.151.870.911,08	1.265.960.542,42	1.352.062.269,45	1.558.530.964,07

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

L'andamento in termini assoluti dell'attività di riscossione è descritto graficamente nel successivo grafico n. 1.

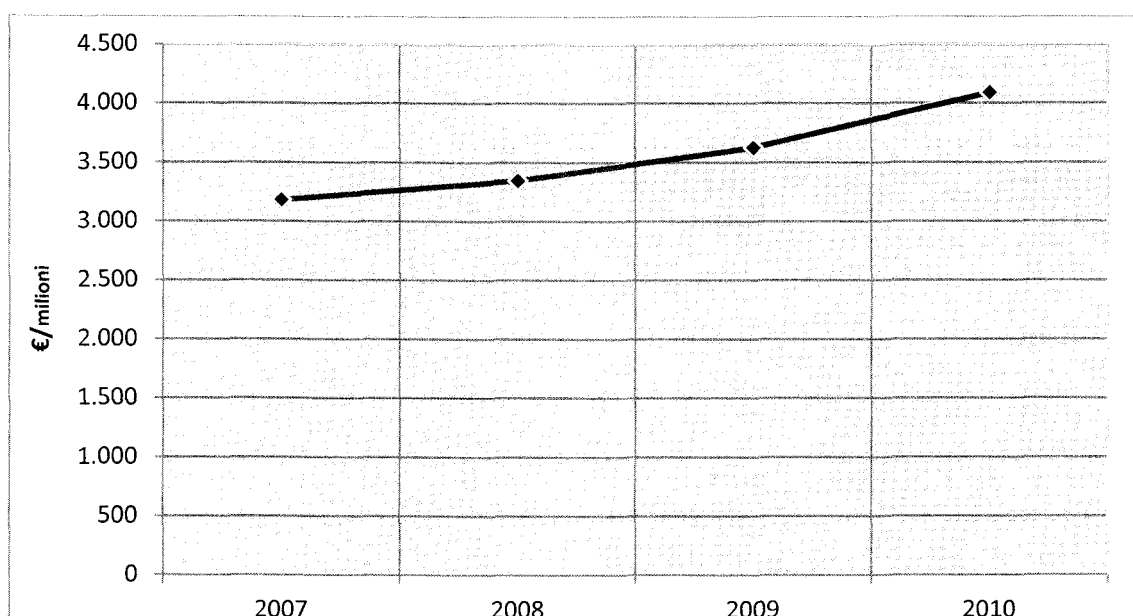


Grafico n. 1 – Evoluzione dei volumi di riscossione erariali negli anni 2007 – 2008 – 2009 – 2010

Il dato evidenzia, nell'anno 2010, un incremento pari a circa il 13% dell'importo riscosso nell'anno 2009.

È stata, quindi, analizzata l'efficienza dell'azione svolta dal Gruppo Equitalia in relazione al carico dei ruoli erariali affidati nei vari anni, tenendo presente che, come noto, le somme annualmente rimosse sono relative a ruoli consegnati dagli enti creditori nell'anno di riferimento e nei vari anni precedenti.

A tal fine, è stato realizzato un raffronto omogeneo e significativo dei dati relativi all'attività di riscossione considerando, per ciascuno degli anni di riferimento, l'importo riscosso in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti. Il risultato dell'analisi viene evidenziato

nelle tabelle D (esiti della riscossione spontanea, realizzata a seguito della notifica della cartella di pagamento), E (esiti della riscossione coattiva, realizzata a seguito dell'attivazione di procedure cautelari/esecutive) ed F (esiti complessivi dell'attività di riscossione⁵).

ANNO CONSEGNA RUOLI		2007		2008		2009		2010	
		carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto
	2003	80.622.504,46	0,49%						
	2004	86.831.133,04	0,48%	48.751.880,13	0,27%				
	2005	135.007.655,39	0,49%	73.283.175,14	0,27%	43.962.768,52	0,16%		
	2006	1.018.942.409,28	2,40%	445.960.035,14	1,05%	267.042.167,59	0,63%	197.023.868,77	0,46%
	2007	647.418.026,66	1,63%	646.365.175,20	1,62%	278.595.868,13	0,70%	219.901.985,33	0,55%
	2008			776.737.030,65	2,05%	772.997.874,19	2,04%	387.999.756,07	1,02%
	2009					820.644.200,34	1,72%	616.794.853,71	1,29%
	2010							1.008.019.549,77	1,78%
	TOTALE	1.968.821.728,83	1,37%	1.991.097.296,26	1,20%	2.183.242.878,77	1,12%	2.429.740.013,65	1,08%

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

ANNO CONSEGNA RUOLI		2007		2008		2009		2010	
		carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto
	2003	142.577.378,44	0,87%						
	2004	103.610.068,10	0,57%	74.906.542,83	0,41%				
	2005	140.967.875,51	0,52%	100.773.856,85	0,37%	91.456.443,27	0,33%		
	2006	482.238.729,47	1,13%	406.207.369,06	0,96%	274.453.664,05	0,65%	265.273.088,89	0,62%
	2007	103.283.798,96	0,26%	316.794.320,74	0,80%	279.764.773,44	0,70%	290.747.918,68	0,73%
	2008			104.166.539,50	0,27%	257.809.946,30	0,68%	277.343.983,49	0,73%
	2009					161.718.747,47	0,34%	291.462.284,70	0,61%
	2010							126.091.890,02	0,22%
	TOTALE	972.677.850,48	0,68%	1.002.848.628,98	0,61%	1.065.203.574,53	0,55%	1.250.919.165,78	0,56%

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

⁵ Tale rapporto, in particolare per quanto concerne l'anno 2010, potrà ulteriormente essere modificato da eventuali provvedimenti di sgravio e/o di sospensione dello stesso carico 2010, atteso che tali provvedimenti non sono compiutamente definiti in relazione al carico dell'ultimo anno esaminato.

ANNO CONSEGNA RUOLI	2007		2008		2009		2010	
	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto	carico riscosso	% su carico netto
	2003	223.199.882,90	1,37%					
	2004	190.441.201,14	1,05%	123.658.422,96	0,68%			
	2005	275.975.530,90	1,01%	174.057.031,99	0,64%	135.419.211,79	0,50%	
	2006	1.501.181.138,75	3,53%	852.167.404,20	2,00%	541.495.831,64	1,27%	462.296.957,66
	2007	750.701.825,62	1,89%	963.159.495,94	2,42%	558.360.641,57	1,40%	510.649.904,01
	2008			880.903.570,15	2,32%	1.030.807.820,49	2,72%	665.343.739,56
	2009					982.362.947,81	2,06%	908.257.138,41
	2010							1.134.111.439,79
	TOTALE	2.941.499.579,31	2,04%	2.993.945.925,24	1,81%	3.248.446.453,30	1,66%	3.680.659.179,43

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

Nelle tabelle D, E ed F 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 20 settembre 2011.

La tabella F evidenzia, ad esempio, che nell'anno 2007, in relazione ai ruoli consegnati negli anni dal 2003 al 2007, è stato riscosso un importo complessivo (riscossioni spontanee e coattive) di € 2.941.499.579,31 e che tale importo corrisponde al 2,04% del carico ruoli complessivamente consegnato nel suddetto arco temporale, sempre al netto di sgravi e sospensioni.

Nel grafico n. 2 sono rappresentate le percentuali di riscossione per gli anni dal 2007 al 2010 considerando per ciascun anno 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.

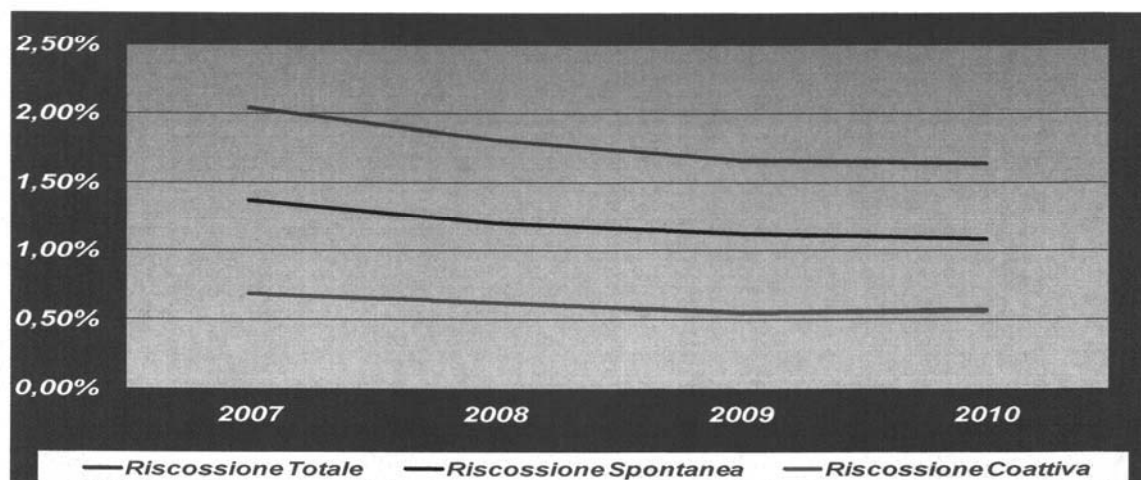


Grafico n. 2 – Riscossione totale, spontanea e coattiva, in relazione ai ruoli erariali consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti.

Ai fini di una corretta valutazione delle percentuali di riscossione sopra indicate occorre tenere nella giusta considerazione il fatto che l'ammontare delle riscossioni – in valore assoluto e in percentuale – è determinato in maniera significativa anche dal carico dei ruoli annualmente consegnato agli Agenti. Nella tabella G sono indicati i dati relativi al carico lordo, agli sgravi, alle sospensioni e, quindi, al carico netto dei ruoli consegnati negli anni 2007, 2008, 2009 e 2010, aggiornati alla data del 20 settembre 2011.

anno consegna carico	carico lordo	sgravi	% carico lordo	sospensioni	% carico lordo	carico netto
2007	58.550.141.783,76	17.881.532.112,23	30,54%	872.570.749,13	1,49%	39.796.038.922,40
2008	45.956.198.538,09	7.140.750.041,82	15,54%	914.501.980,58	1,99%	37.900.946.515,69
2009	59.445.536.752,10	9.884.593.059,58	16,63%	1.920.498.992,31	3,23%	47.640.444.700,21
2010	64.454.365.190,42	5.613.162.948,77	8,71%	2.346.321.101,78	3,64%	56.494.881.139,87

Tabella G – Carico Lordo e Carico Netto anni 2007 – 2008 – 2009 – 2010

Per maggiore evidenza, i dati di cui alla tabella G sono riportati in valori percentuali nel sottostante grafico n. 3.

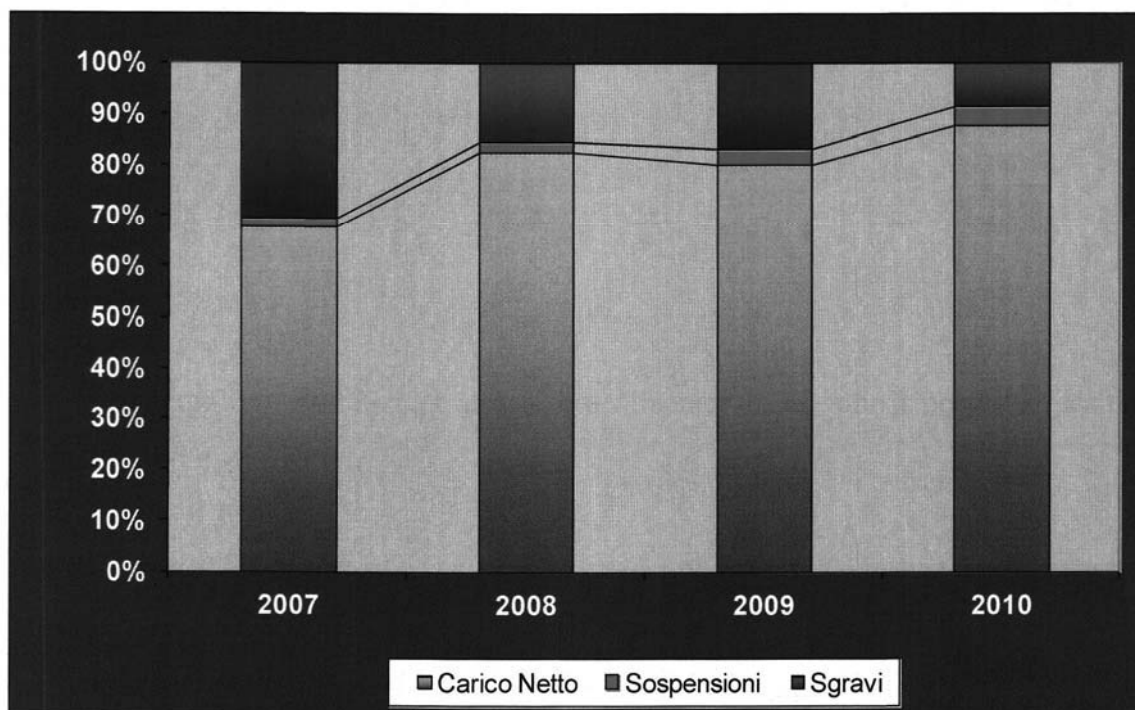


Grafico n. 3 – Composizione percentuale carico anni 2007 – 2008 – 2009 – 2010

I dati precedenti mostrano con tutta evidenza il forte incremento, negli anni, dell'importo del carico di tributi iscritti a ruolo affidato al sistema della riscossione. In particolare, nel 2010 si è registrata, rispetto all'anno precedente, una variazione in aumento del carico netto pari al 18,5 %.

Al di là, quindi, dell'aumento in termini assoluti del riscosso 2010 (+13% rispetto al 2009), deve valutarsi in termini positivi anche la sostanziale "tenuta" in termini di percentuale dell'attività di riscossione nel 2010 rispetto al 2009 (1,64/1,66), considerando, come detto, il forte aumento del carico netto consegnato nel 2010 rispetto al 2009 (+ 18,5 %).

Un ulteriore dato evidenziato nella tabella F è costituito dall'incremento registrato nelle riscossioni effettuate nel 2010 su ruoli consegnati nell'anno stesso. Gli importi riscossi, rispetto ai corrispondenti dati degli anni precedenti, si

sono, infatti rivelati i più elevati in termini assoluti (€ 1.134.111.439,79), mentre, in termini percentuali, il valore più elevato (2,32%) si riferisce all'annualità 2008.

A tale proposito, 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.

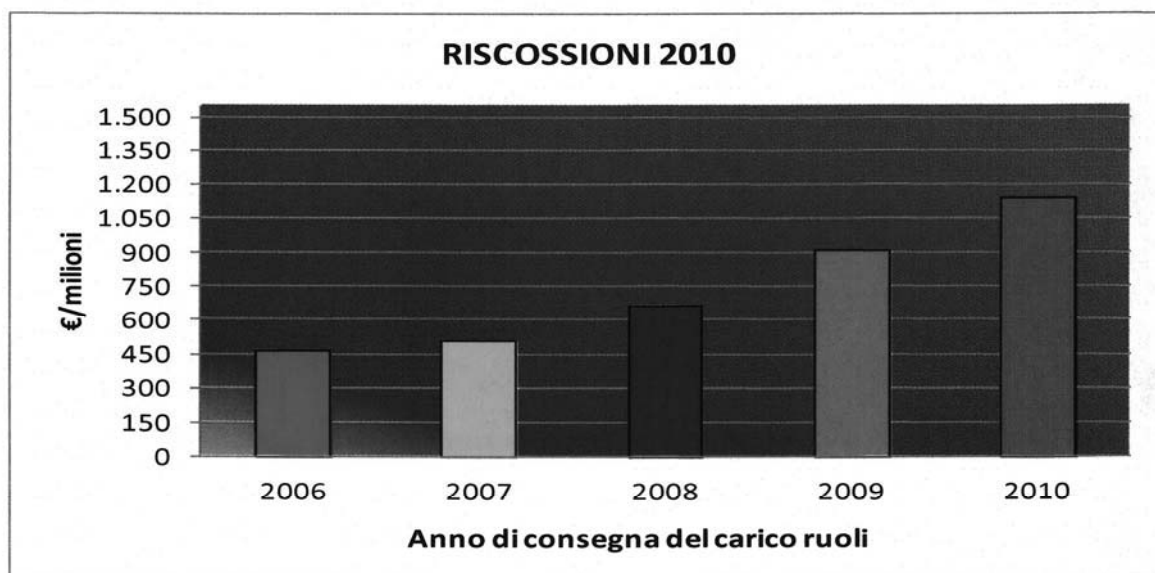


Grafico n. 4 – Riscossioni 2010 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti

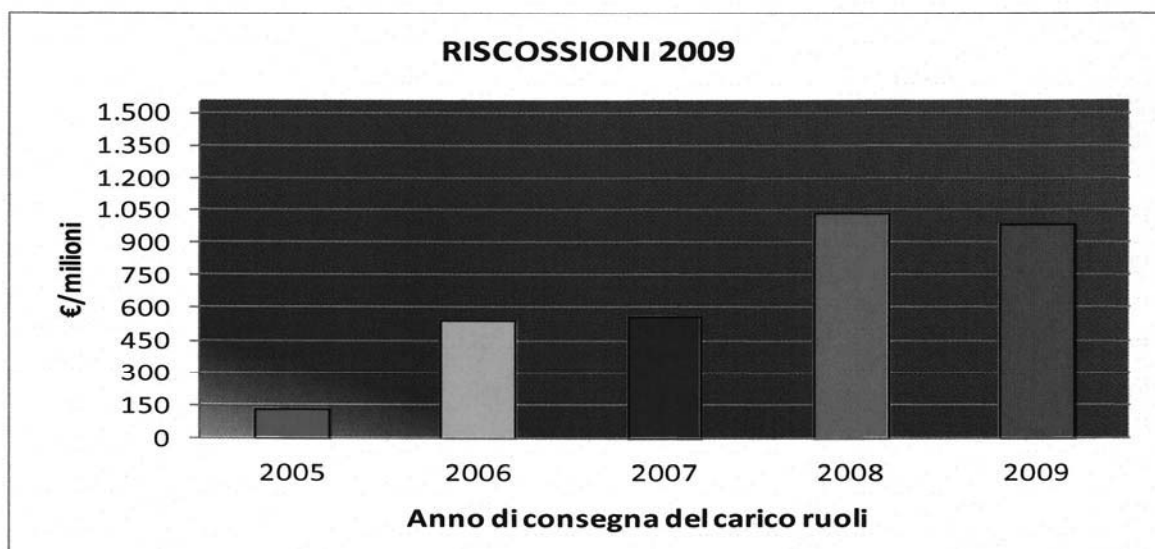


Grafico n. 5 – Riscossioni 2009 in valore assoluto rispetto ai ruoli consegnati nell'anno di interesse e nei quattro precedenti