

**LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PUBBLICHE**  
**Relazione della Corte dei Conti - sezione centrale di controllo**  
**sulla gestione delle amministrazioni dello Stato**  
**primo collegio - allegati del 16 2007 G**

**SOMMARIO**

**1. OGGETTO E OBIETTIVO DELL'INDAGINE**

**2. QUADRO NORMATIVO**

**2.1 Concetti generali**

*2.1.1 La riscossione*

*2.1.2 La riscossione delle imposte dirette*

*2.1.3 Il sistema di riscossione tramite gli agenti*

*2.1.4 La disciplina prevista nel D.P.R. n. 43 del 1988*

*2.1.5 Le modifiche previste nella legge n. 662 del 1996*

*2.1.6 I provvedimenti attuativi della legge n. 662 del 1996*

*2.1.7 Le criticità emerse nell'applicazione della predetta normativa*

**2.2 La sequenza delle innovazioni fino al d.lgs 112 del 1999**

*2.2.1 La legge di delega n. 337 del 1998*

*2.2.2 I provvedimenti attuativi della legge n. 337 del 1998*

*2.2.3 Il decreto legislativo n. 112 del 1999*

*2.2.4 I provvedimenti attuativi dei decreti legislativi n. 46 e n. 112 del 1999*

*2.2.5 I punti critici emersi nell'applicazione del decreto legislativo n.112 del 1999*

*2.2.5.1 Gli atti preparatori della riforma del sistema di riscossione*

*2.2.5.2 Le osservazioni dell'Amministrazione finanziaria (relazioni del Ministro al Parlamento ai sensi della legge n.337 del 1998)*

*2.2.5.3 Le osservazioni della Corte dei conti: in particolare le requisitorie del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti*

**2.3 Il nuovo sistema previsto nel decreto legge n.203 del 2005 convertito dalla legge 248 del 2005**

**2.4 Le misure in materia di riscossione introdotte con il d.l. 3 ottobre 2006, n° 262**

**2.5 I sistemi di controllo e di verifica sui concessionari**

*2.5.1 Antecedente al d.lgs 112/99*

*2.5.2 I controlli previsti dal d.lgs. 112/99*

*2.5.3 Le previsioni di vigilanza e controllo nel d.l. 203/2005*

**3. SISTEMI DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI VIGENTI NEI PRINCIPALI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA**

**3.1 Il sistema francese**

*3.1.1 Costi della riscossione*

**3.2 Il sistema spagnolo**

*3.2.1 Costi della riscossione*

**3.3 Il sistema tedesco**

*3.3.1 Costi della riscossione*

**3.4 Il sistema inglese**

*3.4.1 Costi della riscossione*

**4. LE ENTRATE DELLA RISCOSSIONE**

**4.1 Dati inviati dall'Agenzia delle Entrate**

## **5. I COSTI DELLA RISCOSSIONE**

- 5.1 L'evoluzione del sistema dei compensi della riscossione**
- 5.2 La fase precedente alla riforma del d.lgs. 112 del 1999 (fino al 30 giugno 1999)**
- 5.3 Gli effetti della riforma di cui al d.lgs. 112 /1999 (fino al 31 dicembre 2001)**
- 5.4 Le modifiche normative intervenute nel 2002**
- 5.5 Le modifiche intervenute nel 2003**
- 5.6 La quantificazione dei costi derivanti dai compensi ai concessionari**
- 5.7 I costi relativi ai rimborsi spese per procedure esecutive**
- 5.8 Le erogazioni effettive ai concessionari nel periodo 2000-2004 (2005)**
- 5.9 Incidenza dei costi per compensi ai concessionari sulle entrate da riscossione**

## **6. IL CONTENZIOSO**

- 6.1 Il contenzioso con i concessionari in sede di verifica da parte dell' Agenzia delle entrate**
  - 6.1.1 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2000*
  - 6.1.2 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2001*
  - 6.1.3 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2002*
  - 6.1.4 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2003*
  - 6.1.5 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2004*
  - 6.1.6 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2005*
- 6.2 Il contenzioso con i concessionari attivato presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti**

## **7. COMPATIBILITÀ DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO CON LA RIFORMA DEL SISTEMA DI CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DI CUI ALLA LEGGE 248/2005**

## **8. CONCLUSIONI**

## **1. OGGETTO E OBIETTIVO DELL'INDAGINE**

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta, con delibera n. 1/2005/G, ha approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2005 deliberando, tra l'altro, lo svolgimento di un'indagine di particolare complessità ed ampiezza che ha per oggetto le significative innovazioni apportate al sistema della riscossione con la riforma prevista dal d. lgs. n. 112 del 1999 in attuazione della delega conferita al Governo con la legge 28 settembre 1998, n. 337.

Obiettivo di tale indagine è la verifica dei costi e dei risultati del sistema di riscossione dei tributi, al fine di individuare aree e cause di inefficienza, che hanno portato, a distanza di soli 5 anni e durante lo svolgimento della presente indagine, ad una ulteriore modifica normativa con l'affidamento delle responsabilità della riscossione ad una apposita società per azioni di proprietà pubblica costituita dall'Agenzia delle Entrate e dall'INPS.

Alla luce dell'intervenuta modifica normativa introdotta con il decreto legge n.203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni in legge 248 del 2 dicembre 2005, l'indagine ha riguardato anche la riforma del sistema di riscossione, con la costituzione della società Riscossione s.p.a.

## **2. QUADRO NORMATIVO**

### **2.1 Concetti generali**

#### *2.1.1 La riscossione*

[*Omissis*]

#### *2.1.2 La riscossione delle imposte dirette*

[*Omissis*]

#### *2.1.3 Il sistema di riscossione tramite gli agenti*

[*Omissis*]

#### *2.1.4 La disciplina prevista nel D.P.R. n. 43 del 1988*

[*Omissis*]

#### *2.1.5 Le modifiche previste nella legge n. 662 del 1996*

[*Omissis*]

#### *2.1.6 I provvedimenti attuativi della legge n. 662 del 1996*

[*Omissis*]

#### *2.1.7 Le criticità emerse nell'applicazione della predetta normativa*

[*Omissis*]

### **2.2 La sequenza delle innovazioni fino al d.lgs 112 del 1999**

#### *2.2.1 La legge di delega n. 337 del 1998*

[*Omissis*]

#### *2.2.2 I provvedimenti attuativi della legge n. 337 del 1998*

[*Omissis*]

### 2.2.3 Il decreto legislativo n. 112 del 1999

[*Omissis*]

### 2.2.4 I provvedimenti attuativi dei decreti legislativi n. 46 e n. 112 del 1999<sup>1</sup>

[*Omissis*]

### 2.2.5 I punti critici emersi nell'applicazione del decreto legislativo n.112 del 1999

#### 2.2.5.1 Gli atti preparatori della riforma del sistema di riscossione

[*Omissis*]

#### 2.2.5.2 Le osservazioni dell'Amministrazione finanziaria (relazioni del Ministro al Parlamento ai sensi della legge n.337 del 1998)

[*Omissis*]

#### 2.2.5.3 Le osservazioni della Corte dei conti: in particolare le requisitorie del Procuratore Generale presso la Corte dei conti

[*Omissis*]

## **2.3 Il nuovo sistema previsto nel decreto legge n.203 del 2005 convertito dalla legge 248 del 2005**

Con decreto legge 203/2005, convertito con modificazioni dalla legge 248/2005, di accompagnamento alla legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 23 dicembre 2005), si è intervenuti nuovamente a riformare il sistema di gestione delle entrate previsto dal decreto legislativo 446/1997.

In tale contesto, si è ritenuta necessaria una profonda riforma della disciplina della riscossione coattiva dei crediti degli enti pubblici, attraverso il passaggio della titolarità di tale attività dai soggetti privati che agiscono in regime di concessione ad una società per azioni di proprietà pubblica, denominata "Riscossioni S.p.a." costituita dall'Agenzia delle entrate e dall'INPS.

A tal fine, alla nuova società è stata concessa la facoltà di acquisire già dalla data di entrata in vigore del decreto-legge le azioni delle attuali società concessionarie, operando come holding. In tal modo, le società preesistenti, divenute di proprietà della stessa Riscossione S.p.a., potranno continuare ad operare, senza passaggi di residui di gestione, anche dopo la cessazione del regime di concessione; la nuova società pubblica, infatti, sarà legittimata ad esercitare l'attività di riscossione anche mediante soggetti partecipati in misura non inferiore al 51 per cento del capitale sociale. Ciò, tra l'altro, consentirà alla *newco* di iniziare ad operare nell'esercizio dell'attività di riscossione coattiva ancor prima del passaggio alla stessa della diretta titolarità di questa attività, previsto per il 10 ottobre 2006, ed acquisire così «sul campo» gli elementi di valutazione necessari a raggiungere il più rapidamente possibile l'obiettivo di ottimizzarne la gestione. L'affidamento diretto è solo funzionale alla completa attuazione della riforma. Infatti, a partire dal 1 gennaio 2011, si tornerà ad operare con procedure ad evidenza pubblica, come condizione necessaria per l'affidamento del servizio.

I compiti della Riscossione S.p.a., come espresso dal comma 4, consistono nell'effettuare l'attività di riscossione mediante ruolo, in base alla disciplina contenuta nel d.P.R. 602/73, nonché l'attività di cui all'art. 4 del d.lgs. 9 luglio 1997 n° 237;

mentre potrà effettuare:

- le attività di riscossione spontanea, liquidazione ed accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali, degli enti pubblici, anche territoriali, e delle loro società partecipate, nel rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica; qualora dette attività riguardino entrate delle regioni o di

---

<sup>1</sup> Successivamente, con il d.lgs. 27 aprile 2001 n. 193, venivano emanate disposizioni integrative e correttive dei d.lgs. 46/99 e d.lgs. 112/99 in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione, che però non incidevano significativamente sulla struttura appena emanata.

società da queste partecipate, possono essere compiute su richiesta della regione interessata ovvero previa acquisizione del suo assenso;

- altre attività, strumentali a quelle dell'Agenzia delle entrate, anche attraverso la stipula di appositi contratti di servizio e, a tale fine, può assumere finanziamenti e svolgere operazioni finanziarie a questi connesse.

E' previsto che la Riscossione S.p.a., inizialmente a capitale interamente pubblico ( 51% Agenzia delle entrate e 49% INPS), dovrà "vedere la quota pubblica ridotta" mediante la partecipazione dei precedenti concessionari i quali avranno la facoltà di cedere a terzi le relative quote. Terminato il periodo transitorio di "affidamento diretto", l'attività di gestione delle entrate statali tornerà ad essere affidata tramite gare "rispettose delle procedure ad evidenza pubblica".

La nuova società di riscossione, sia direttamente, sia avvalendosi delle s.p.a. partecipate, potrà fare ricorso a tutti i mezzi previsti dalla legge per indurre il debitore al pagamento: espropriazione mobiliare, immobiliare, pignoramento del quinto dello stipendio, fermo amministrativo dei beni mobili registrati ecc., inoltre potranno essere effettuate le attività di riscossione spontanea, liquidazione ed accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali degli enti pubblici, anche territoriali e delle loro società partecipate.

La riforma della riscossione riguarda anche gli enti locali che ancora riscuotono le proprie entrate a mezzo ruolo. Infatti dal 1° ottobre 2006, come in precedenza enunciato, solo la Riscossione s.p.a. potrà svolgere l'attività di riscossione a mezzo ruolo, in base alla disciplina contenuta nel d.P.R. 602/1973. All'uopo risulta utile ricordare che i comuni e province, in base all'articolo 52 del d.lgs. 446/1997, hanno ampia autonomia nella gestione delle loro entrate e possono fare a meno di riscuotere tramite il concessionario esattore. Con il regolamento possono disciplinare le modalità di gestione delle entrate che ritengono più idonea, avendo la facoltà di scegliere tra la gestione diretta, quella in forma associata, nonché l'affidamento all'esterno. In merito, si segnala che, con la legge di conversione del D.L. 203, gli affidamenti non potranno più essere gestiti con la stipula di un'apposita convenzione, ma fatti nel rispetto delle procedure di gara a evidenza pubblica. Pertanto il recupero coatto dal 1° ottobre potrà avvenire solo mediante ingiunzione fiscale, con la procedura indicata nel regio decreto 639/1910, se svolto in proprio dall'ente locale o dai soggetti abilitati; questa procedura non è richiesta per i ruoli già consegnati fino alla data del trasferimento.

#### **2.4 Le misure in materia di riscossione introdotte con il d.l. 3 ottobre 2006, n° 262**

Nell'art. 2 del collegato alla finanziaria del 2007 (d.l. 3 ottobre 2006, n. 262) sono state previste nuove misure modificative o aggiuntive della normativa vigente su tale materia.

L'obiettivo delle norme modificate, sostituite od inserite con il presente decreto legge sull'impiantistica generale del settore preso in esame, - con una serie limitata di correzioni normative utili a raggiungere l'obiettivo previsto dalla legge finanziaria 2007 di un contenimento della spesa pubblica - non sembra essere una ulteriore, seppur parziale, riforma del sistema della riscossione, bensì quello di rendere l'attività di riscossione da una parte economicamente meno onerosa e dall'altra parte più efficiente sotto il profilo organizzativo.

Si evidenziano qui di seguito i punti maggiormente significativi.

E' stata anzitutto modificata la remunerazione del servizio, che risultava a carico del debitore solo nel caso di mancato pagamento entro la scadenza della cartella di pagamento e con una misura massima del 4,65% della somma iscritta a ruolo; per effetto delle modifiche apportate con il comma 3, è posto direttamente a carico del debitore, in misura non superiore al 5%, anche per pagamenti effettuati entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella di pagamento, e "integralmente" in caso di pagamenti effettuati oltre tale termine.

E' inoltre prevista la possibilità per il concessionario, in caso di morosità nel pagamento per importi da riscuotere mediante ruolo complessivamente superiori a 25.000 €, di acquisire copia di tutta la documentazione utile all'individuazione dell'importo dei crediti di cui i debitori morosi sono titolari nei confronti di soggetti terzi (comma 7).

Le pubbliche amministrazioni prima di effettuare a qualunque titolo il pagamento di un importo superiore a 10.000 € hanno l'obbligo di verificare, anche in via telematica, se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un importo complessivo pari almeno a tale importo; in caso affermativo, non procedono al pagamento stesso, segnalando tale circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo (comma 8).

Le disposizioni previste nei commi 12 e 13 del predetto decreto legge consentono all'agente della riscossione, nei casi in cui l'Agenzia delle entrate verifichi che il beneficiario di un rimborso d'imposta risulti contemporaneamente iscritto a ruolo, di inviare all'interessato una proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo, sospendendone l'azione ed invitando il debitore a comunicare, entro sessanta giorni, se intende accettare tale proposta.

## **2.5 I sistemi di controllo e di verifica sui concessionari**

### *2.5.1 Antecedente al d.lgs 112/99*

[*Omissis*]

### *2.5.2 I controlli previsti dal d.lgs. 112/99*

[*Omissis*]

### *2.5.3 Le previsioni di vigilanza e controllo nel d.l. 203/2005*

Il sistema di norme relative alla funzione di vigilanza e controllo viene completamente riformato con il decreto legge n. 203 del 2005.

L'art. 3, comma 14, prevede 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 i risultati dei controlli da essa effettuati sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta dalla Riscossione S.p.a.*” al contempo il comma 32 prevede: “*nei confronti delle società partecipate dalla Riscossione S.p.a. ai sensi del comma 7 non si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112*”<sup>2</sup>. Ulteriori norme sulla vigilanza si rintracciano anche nelle convenzioni tra Ministero dell'economia e delle finanze ed Agenzia delle Entrate previste ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. 300/99; dette convenzioni sono previste per un triennio (es. 2005-2007) ed aggiornate annualmente.<sup>3</sup>

Lo statuto della “Riscossione S.p.a.” in merito alla vigilanza si esprime con il contenuto dell'art. 24 (*Compiti del Collegio Sindacale e controllo contabile*): “*24.1 - Il Collegio Sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello Statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla Società e sul suo concreto funzionamento. 24.2 - Il Collegio Sindacale esercita altresì il controllo contabile, salvo diversa determinazione dell'Assemblea che potrà attribuire tale funzione ad un revisore contabile, ai sensi del successivo art. 25*”

Le disposizioni dello statuto della società “Riscossione” prevedono un sistema di controllo affidato ad un collegio sindacale, il cui esercizio è disciplinato dalle disposizioni del codice civile; tali disposizioni dovrebbero, tuttavia, essere più efficacemente collegate all'esercizio dell'attività di vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze sull'attività di riscossione che si esprime con la relazione annuale al Parlamento, per la quale, attualmente, è previsto che gli elementi utili ai fini

---

<sup>2</sup> Tale particolare disposizione, come esplicitato nella relazione di accompagnamento al provvedimento, è stata introdotta per evitare situazioni di conflitto di interessi.

<sup>3</sup> In particolare, nella convenzione relativa all'anno 2006 sono previste (art. 7) le modalità di esercizio della funzione di vigilanza e le metodologie del sistema di rilevazione dei risultati (allegato 4).

della predetta relazione siano esclusivamente forniti dall’Agenzia delle entrate, divenuta socio di maggioranza della società.

### **3. SISTEMI DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI VIGENTI NEI PRINCIPALI PAESI DELL’UNIONE EUROPEA**

[*Omissis*]

#### **3.1 Il sistema francese**

[*Omissis*]

##### *3.1.1 Costi della riscossione*

[*Omissis*]

#### **3.2 Il sistema spagnolo**

[*Omissis*]

##### *3.2.1 Costi della riscossione*

[*Omissis*]

#### **3.3 Il sistema tedesco**

[*Omissis*]

##### *3.3.1 Costi della riscossione*

[*Omissis*]

#### **3.4 Il sistema inglese**

[*omissis*]

##### *3.4.1 Costi della riscossione*

[*Omissis*]

### **4. LE ENTRATE DELLA RISCOSSIONE**

#### **4.1 Dati inviati dall’Agenzia delle Entrate**

Nella prima fase istruttoria si è convenuto, attraverso incontri con rappresentanti dell’Agenzia delle Entrate, di acquisire i dati a disposizione della stessa Agenzia attraverso la procedura denominata “stato della riscossione”<sup>4</sup>, la quale è alimentata dalle forniture telematiche effettuate dalle aziende concessionarie.

Tali informazioni consentono all’Agenzia delle Entrate di avere piena visibilità dei cosiddetti “ruoli post-riforma” emessi a partire dall’anno 2000 con modalità telematica.

Verificata la disponibilità dei dati relativi alle riscossioni effettuate nel corso degli ultimi anni e partendo dalle informazioni già a disposizione dell’Agenzia (consegna del ruolo, formazione e notifica della cartella di pagamento, provvedimenti di sospensione e “sgravio”, procedure cautelari ed esecutive azionate dal concessionario nei confronti del debitore, riscossioni e relativi versamenti, presentazione della comunicazione di inesigibilità) sono stati richiesti su supporto informatico una

---

<sup>4</sup> Tale procedura, delineata con l’art. 2, comma 1, del decreto ministeriale 22 ottobre 1999 con il quale sono state determinate le modalità di trasmissione, dai concessionari del servizio nazionale della riscossione all’Agenzia delle Entrate, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all’andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente, è divenuta operativa alla fine del 2002.

serie di elementi che potessero consentire un' analisi degli esiti delle entrate derivate da riscossioni mediante ruolo affidate alle società concessionarie (2002-2006).

Con proficua collaborazione l'Agenzia delle Entrate ha quindi fornito, evidenziati per ogni singola provincia ed aggregati a livello regionale i dati distinti per esercizio di riferimento del ruolo, fornendo sia l'informazione relativa all'importo espresso in euro che al numero di codici fiscali interessati (codice fiscale=contribuente).

Nello specifico, per ogni singola provincia, è stato fornito il dato distinto per:

- anno di consegna del ruolo al concessionario;
- tipo di ruolo (liquidazione, accertamento, altro<sup>5</sup>);
- affidato (trasmissione del ruolo al concessionario territorialmente competente<sup>6</sup>);
- sgravato (ovvero annullamento per indebitato);
- sospeso (la sospensione amministrativa della riscossione presuppone l'impugnazione del ruolo);
- notificato (consegna al contribuente della cartella di pagamento);
- insinuato (insinuazione al passivo fallimentare);<sup>7</sup>
- riscosso.

Partendo, quindi, dall'affidato al concessionario nel corso del 2001 i dati sono stati evidenziati rispetto al primo anno di affidamento in termini di "sgravato", "sospeso", "notificato", "riscosso negli anni successivi"; tranne che per i dati relativi agli anni 2005-2006, forniti successivamente.

I dati inviati su foglio elettronico in formato "struttura" sono consultabili a più livelli di aggregazione, partendo dalla singola provincia.

A titolo esemplificativo del dettaglio dei dati forniti è allegata una tabella, relativa alla regione Abruzzo, nella quale sono esposti i dati, distinti per provincia, al massimo livello di disaggregazione consentito.

---

<sup>5</sup> Per "altro" l'Agenzia ha inteso indicare i ruoli determinati da liquidazione per imposta di registro e liquidazione per imposta doganale.

<sup>6</sup> Il ruolo è l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute, formato dall'ufficio ai fini della riscossione posta in essere per conto dell'Amministrazione finanziaria dai concessionari.

<sup>7</sup> Norme che disciplinano l'insinuazione al passivo fallimentare dei crediti di natura erariale, o contributiva:

- articolo 87 del D.P.R. n 602/1973 ai sensi del quale " Se il debitore è dichiarato fallito, ovvero sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, il concessionario chiede, sulla base del ruolo, l'ammissione al passivo della procedura";

- articolo 88 del D.P.R. n 602/1973 ai sensi del quale " Se sulle somme iscritte a ruolo sorgono contestazioni, il credito è ammesso al passivo con riserva, anche nel caso in cui la domanda di ammissione sia presentata in via tardiva a norma dell'articolo 101 del RD n 267/1942. La riserva è sciolta dal giudice delegato con decreto, su istanza del curatore o del concessionario, quando è inutilmente decorso il termine prescritto per la proposizione della controversia davanti al giudice competente, ovvero quando il giudizio è stato definito con decisione irrevocabile o risulta altrimenti estinto";

- articolo 33 del D.L.gs n 112/1999 ai sensi del quale " Relativamente ai debitori sottoposti alle procedure concorsuali di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n 267, l'ente creditore iscrive a ruolo il credito ed il concessionario provvede all'insinuazione del credito in tali procedure.



				Affidato		Sgravato		Sospeso		Notificato		Insinuato		RISCOSSO			
Regione	Provincia	Anno	Tipo Ruolo	Importo	Codici Fiscali	Importo	Codici Fiscali	Importo	Codici Fiscali	Importo	Codici Fiscali	Importo	Codici Fiscali	Importo	Codici Fiscali		
<b>ABRUZZO</b>	AQ	2001	LIQ	32.507.849	26.577	3.559.203	2.729	0	0	1.059.773	2.311	493.133	25	1.616.558	9.059		
	AQ	2001	ACC	52.205.763	1.959	8.243.447	144	0	0	40.384.610	1.386	5.708.629	29	432.017	286		
	AQ	2001	ALTRO	5.922.562	13.223	126.230	439	0	0	3.517.813	8.182	111.207	64	325.984	1.352		
		<b>2001 Totale</b>		<b>90.636.174</b>	<b>41.759</b>	<b>11.928.880</b>	<b>3.312</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>44.962.196</b>	<b>11.879</b>	<b>6.312.969</b>	<b>118</b>	<b>2.374.559</b>	<b>10.697</b>		
	AQ	2002	LIQ			4.094.834	4.348	0	0	9.871.528	4.714	1.808.792	105	811.017	4.252		
	AQ	2002	ACC			2.809.551	145	51.476	3	10.942.770	457	9.954.773	39	579.595	315		
	AQ	2002	ALTRO			145.685	409	610	1	1.680.499	4.460	96.547	118	269.678	880		
		<b>2002 Totale</b>				<b>7.050.070</b>	<b>4.902</b>	<b>52.086</b>	<b>4</b>	<b>22.494.797</b>	<b>9.631</b>	<b>11.860.112</b>	<b>262</b>	<b>1.660.290</b>	<b>5.447</b>		
	AQ	2003	LIQ			2.951.690	1.979	41.382	8	4.704.498	2.720	1.244.353	89	323.910	1.573		
	AQ	2003	ACC			4.246.807	106	1.213.815	45	70.695	39	346.113	3	266.202	162		
	AQ	2003	ALTRO			114.656	181	41.478	9	241.963	567	19.449	36	86.581	429		
		<b>2003 Totale</b>				<b>7.313.153</b>	<b>2.266</b>	<b>1.296.675</b>	<b>62</b>	<b>5.017.156</b>	<b>3.326</b>	<b>1.609.915</b>	<b>128</b>	<b>676.693</b>	<b>2.164</b>		
	AQ	2004	LIQ			763.983	286	725	4	3.876.105	745	332.321	44	240.691	570		
	AQ	2004	ACC			163.615	12	167.947	9	35.975	6	2.754	1	109.974	86		
	AQ	2004	ALTRO			22.767	133	149	1	31.045	91	8.695	19	101.256	368		
		<b>2004 Totale</b>				<b>950.365</b>	<b>431</b>	<b>168.821</b>	<b>14</b>	<b>3.943.125</b>	<b>842</b>	<b>343.770</b>	<b>64</b>	<b>451.921</b>	<b>1.024</b>		
	<b>AQ Totale</b>					<b>90.636.174</b>	<b>41.759</b>	<b>27.242.468</b>	<b>10.911</b>	<b>1.517.582</b>	<b>80</b>	<b>76.417.274</b>	<b>25.678</b>	<b>20.126.766</b>	<b>572</b>	<b>5.163.463</b>	<b>19.332</b>

In allegate tabelle sono esposti i dati, secondo elaborazioni svolte su dati forniti dall'Amministrazione, relativi a:

- affidato lordo-affidato netto (anni 2001-2004);
- affidato lordo-affidato netto per gli anni 2005 e 2006
- affidato netto- sviluppo riscossione (anni 2001-2003);
- affidato netto-riscosso nell'anno per gli anni 2004 - 2005 e 2006
- affidato netto-notificato (anni 2001-2004).

Si rappresenta che i dati dell'affidato netto negli 2005 e 2006 sono relativi al solo anno di affidamento del ruolo senza progressione negli anni successivi, così come il riscosso per gli anni 2004-2006 tiene conto solo delle riscossioni realizzate nello stesso anno di riferimento.

Dal raffronto dei dati relativi alle riscossioni nei confronti dell'affidato netto nel periodo dal 2001 al 2004 si nota un andamento decrescente: dal 6,28% del 2001, si passa al 3,10% del 2002, al 3,32% del 2003, fino a giungere allo 0,57% del 2004, all'1,21 del 2005 e al 1,23 per il 2006.

Va tuttavia precisato, come accennato in precedenza, che negli anni 2004-2006 il dato percentuale è riferito alla sola competenza dell'esercizio e non è collegato all'andamento delle riscossioni negli anni successivi. Pertanto la comparabilità dei dati non è altrettanto significativa in termini di valutazione dell'andamento.

L'unico dato comparabile è pertanto quello riferibile alla percentuale di riscossione rispetto all'affidato nello stesso anno come rappresentato nella seguente tabella.

Regione	Affidato netto 2001			RISCOSSO 2001			Affidato netto 2002			RISCOSSO 2002			Affidato netto 2003			RISCOSSO 2003			Affidato netto 2004			RISCOSSO 2004			Affidato netto 2005			RISCOSSO 2005			Affidato netto 2006			RISCOSSO 2006		
	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%	Importo	Importo	%						
<b>Abruzzo</b>	360.703.248	7.060.693	1,96	257.650.293	1.564.626	0,61	457.357.773	2.894.869	0,63	333.146.873	1.938.914	0,58	456.878.648	5.951.743	1,30	922.758.280	11.244.108	1,22																		
<b>Basilicata</b>	182.869.245	3.527.392	1,93	195.100.127	5.970.154	3,06	169.474.309	3.188.083	1,88	80.414.581	952.938	1,19	117.875.345	8.815.845	7,48	301.755.293	12.362.962	4,10																		
<b>Calabria</b>	475.992.498	5.845.587	1,23	357.181.517	2.042.185	0,57	457.804.683	3.785.432	0,83	383.143.326	2.382.293	0,62	536.335.627	20.355.292	3,80	1.358.973.719	9.591.916	0,71																		
<b>Campania</b>	3.103.133.651	22.750.294	0,73	2.787.083.617	7.002.710	0,25	2.640.642.117	12.316.724	0,47	2.842.387.148	9.573.973	0,34	2.367.852.629	21.541.576	0,91	5.094.088.464	40.242.654	0,79																		
<b>Emilia Romagna</b>	1.139.655.942	28.458.676	2,50	930.552.067	10.626.628	1,14	1.302.715.092	17.845.732	1,37	1.061.736.908	10.611.383	1,00	7.094.872.257	32.779.454	0,46	3.850.510.222	51.344.821	1,33																		
<b>Friuli</b>	207.050.139	9.233.156	4,46	274.369.067	3.519.044	1,28	216.246.329	3.929.513	1,82	249.932.205	4.186.212	1,67	262.944.170	8.817.340	3,35	606.465.283	13.369.093	2,20																		
<b>Lazio</b>	3.422.490.334	59.479.822	1,74	2.718.920.627	7.836.222	0,29	4.805.898.150	18.948.385	0,39	3.021.645.438	15.644.232	0,52	3.575.099.041	36.700.514	1,03	9.378.647.075	56.391.052	0,60																		
<b>Liguria</b>	597.675.470	15.631.206	2,62	1.178.051.529	5.154.329	0,44	443.317.905	7.404.224	1,67	704.421.699	4.004.133	0,57	883.498.073	10.592.723	1,20	1.319.271.357	17.806.667	1,35																		
<b>Lombardia</b>	5.421.166.418	97.624.101	1,80	3.550.861.028	36.113.802	1,02	4.391.896.318	35.586.927	0,81	5.836.732.973	24.995.995	0,43	6.090.703.132	76.288.691	1,25	9.528.169.619	149.219.728	1,57																		
<b>Marche</b>	314.090.556	15.126.046	4,82	317.200.930	3.898.504	1,23	298.849.883	5.590.334	1,87	339.342.487	3.449.305	1,02	474.305.102	10.709.908	2,26	980.812.720	18.040.299	1,84																		
<b>Molise</b>	78.152.548	1.886.906	2,41	45.128.799	377.728	0,84	88.491.321	566.929	0,64	97.140.095	371.902	0,38	104.832.789	1.627.971	1,55	244.301.674	2.508.011	1,03																		
<b>Piemonte</b>	1.215.029.969	37.482.188	3,08	1.053.215.277	12.182.351	1,16	1.085.008.910	15.937.583	1,47	1.055.519.731	9.308.176	0,88	1.677.736.688	31.384.275	1,87	2.659.822.956	51.255.612	1,93																		
<b>Puglia</b>	1.033.155.074	20.630.079	2,00	761.483.837	6.039.266	0,79	1.234.162.367	9.587.042	0,78	931.496.140	7.278.171	0,78	1.265.395.656	13.661.926	1,08	2.758.486.558	26.605.566	0,96																		
<b>Sardegna</b>	372.781.690	4.461.910	1,20	199.180.537	1.093.432	0,55	389.063.544	2.646.279	0,68	264.175.236	2.248.091	0,85	267.492.363	5.117.367	1,91	927.101.105	12.553.855	1,35																		
<b>Sicilia</b>	1.632.625.631	23.432.410	1,44	1.276.570.256	3.588.951	0,28	1.948.985.876	7.620.770	0,39	1.203.374.372	5.311.021	0,44	1.176.485.836	15.610.845	1,33	3.146.095.196	25.123.942	0,80																		
<b>Toscana</b>	1.201.710.734	39.071.488	3,25	772.768.526	10.217.820	1,32	1.218.929.919	11.661.968	0,96	861.683.604	7.853.196	0,91	1.287.337.843	22.456.161	1,74	2.479.722.824	40.190.396	1,62																		
<b>Trentino</b>	204.280.982	9.146.453	4,48	112.440.872	5.681.487	5,05	133.812.265	2.430.735	1,82	123.180.372	1.642.907	1,33	192.347.605	7.500.419	3,90	654.591.061	13.042.527	1,99																		
<b>Umbria</b>	341.299.639	6.379.467	1,87	141.042.991	2.101.804	1,49	312.224.418	2.552.694	0,82	284.212.684	1.692.027	0,60	338.983.557	4.157.342	1,23	478.797.460	7.687.441	1,61																		
<b>V.d'Aosta</b>	259.496.832	1.211.196	0,47	22.448.171	288.367	1,28	110.795.339	569.427	0,51	13.790.195	253.734	1,84	20.827.433	830.365	3,99	65.856.521	1.921.995	2,92																		
<b>Veneto</b>	1.294.700.784	35.660.437	2,75	841.505.703	9.148.460	1,09	1.013.718.433	16.115.610	1,59	1.397.094.897	6.477.060	0,46	1.785.644.006	26.856.986	1,50	2.690.498.155	49.328.808	1,83																		
<b>tot. Italia</b>	<b>22.858.061.384</b>	<b>444.099.507</b>	<b>1,94</b>	<b>17.792.755.771</b>	<b>134.447.870</b>	<b>0,76</b>	<b>22.719.394.951</b>	<b>181.179.260</b>	<b>0,80</b>	<b>21.084.570.964</b>	<b>120.175.663</b>	<b>0,57</b>	<b>29.977.447.800</b>	<b>361.756.743</b>	<b>1,21</b>	<b>49.446.725.542</b>	<b>609.831.453</b>	<b>1,23</b>																		

Affidato netto = Totale importo ruoli al netto dello "sgravio" e del "sospeso"  
% = rapporto tra riscosso/affidato

Non è stato possibile ottenere l'inserimento del codice tributo poiché per ogni tipologia di tributo esistono codifiche diverse, quindi, anche se si fosse limitato l'inserimento per un solo anno ed una sola imposta, la decodificazione avrebbe richiesto, per l'Agenzia delle Entrate, un lavoro complesso e realizzabile in tempi non brevi.

Va precisato che i dati forniti non comprendono quelli relativi al "contenzioso", generato a seguito della notifica del ruolo, in quanto non sono acquisiti dalla procedura "stato della riscossione" e che quelli relativi al "versato" rispetto a fronte del "riscosso" non comunque significativi in quanto, come osservato dalla stessa Agenzia delle Entrate, la normativa vigente consente la possibilità di un lungo arco temporale dalla fase della riscossione a quella del versamento da parte dei concessionari. Va ricordato, in proposito, che le disposizioni previste nell'art. 8 del decreto legislativo 9 luglio 1997 n. 237, in materia di versamenti spontanei da parte dei contribuenti, prevedono comunque termini brevi per i versamenti delle entrate alle sezioni di tesoreria provinciale.

Secondo l'Amministrazione<sup>8</sup> *"la semplice esistenza di un lasso di tempo (più o meno lungo) tra il momento della riscossione e quello del riversamento determina inevitabilmente un costante disallineamento tra importi riscossi e corrispondenti importi versati"*.

## **5. I COSTI DELLA RISCOSSIONE**

### **5.1 L'evoluzione del sistema dei compensi della riscossione**

La componente dei costi della riscossione, costituita dalla remunerazione del servizio affidato ai concessionari, ha seguito un andamento via via crescente nel tempo ed è legata anche alle notevoli variazioni delle modalità di calcolo e corresponsione, concretizzatesi nel passaggio da un sistema per la determinazione di compensi e dei rimborsi legato alla individuazione delle reali componenti dei risultati ottenuti in termini di riscossione e, quindi, di entità variabile, ad un sistema di compensi e rimborsi, sostanzialmente forfetario, di entità fissa, divenuto assai oneroso per il bilancio dello Stato e corrispondente, nel solo anno 2004, ad oltre 470 milioni di euro.

La composizione dei compensi della riscossione ha subito, nel corso degli anni, una trasformazione in ordine alle modalità di determinazione ed a quelle di somministrazione, giungendo ad un sistema che non lega la corresponsione ai risultati dell'attività di riscossione.

### **5.2 La fase precedente alla riforma del d.lgs. 112 del 1999 (fino al 30 giugno 1999)**

Fino all'epoca precedente l'entrata in vigore della riforma del sistema della riscossione, vale a dire fino al 30 giugno 1999, la determinazione dei compensi e dei rimborsi spettanti ai concessionari del servizio di riscossione dei tributi è stata disciplinata dall'art. 61, comma 3, del d.P.R. 28.1.1988, n. 43<sup>9</sup> (poi abrogato dall'art 68 del d.lgs. n.112 del 1999).

La disposizione di legge prevedeva la formulazione con decreto del (allora così denominato ) Ministro delle Finanze e sentito il parere di una commissione specifica, dei compensi e dei rimborsi spese spettanti ai concessionari operanti ciascuno in un ambito territoriale determinato. Tale norma era strutturata in maniera tale da assicurare *"una percentuale non differenziata di utile per ogni concessionario sulla base dei dati di redditività media e dei costi medi di gestione a livello nazionale (...) tenendo comunque conto dell'estensione territoriale della concessione (...) del costo aggiuntivo del personale obbligatoriamente mantenuto in servizio (...) dell'ammontare globale delle somme riscosse, dei tempi di valuta, del numero e del tipo di operazioni, dell'indice di morosità e di quello di inesigibilità."*(con riferimento all'ultimo biennio).

Più in particolare, la remunerazione era articolata nel seguente modo:

---

<sup>8</sup> Nota n. 180057/2006 del 5 dicembre 2006 dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Amministrazione – settore rapporti con enti esterni – Ufficio rapporti con i concessionari

<sup>9</sup> "Istituzione del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri Enti pubblici, ai sensi dell'art.1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986 n. 657" - art 61: Compensi e rimborsi spese.

- a) una commissione per la riscossione dei versamenti diretti, stabilita in misura percentuale della somma riscossa, con la determinazione di un minimo e un massimo ;
- b) un compenso, in misura percentuale delle somme riscosse, per la riscossione delle somme iscritte a ruolo;
- c) un compenso aggiuntivo per la riscossione delle somme iscritte a ruolo dopo la notifica dell'avviso di mora;
- d) un compenso in cifra fissa per ciascun contribuente residente nell'ambito territoriale di competenza della concessione.

La medesima norma prevedeva anche il rimborso delle spese delle procedure esecutive in una misura determinata dal Ministero delle finanze, sentito il parere del Ministro di grazia e giustizia.

Le componenti del costo della riscossione da destinarsi a favore dei concessionari erano, dunque, costituite da un compenso vero e proprio , articolato nelle citate componenti, e nei rimborsi per le spese derivanti dalle procedure esecutive.

In particolare, il comma 5 stabiliva che erano a carico dello Stato il pagamento della commissione di cui alla lettera a).

Qualora il concessionario fosse impossibilitato a riscuotere (per non solvibilità del contribuente, per oggettivi e comprovati motivi di irreperibilità) doveva far dichiarare dall'amministrazione finanziaria l'inesigibilità del credito al fine di ottenere la restituzione delle somme anticipate, ovvero il discarico della quota. Nella stessa sede, il concessionario otteneva anche il riconoscimento dei compensi per l'attività prestata e delle spese sostenute per la riscossione, ancorché conclusasi infruttuosamente<sup>10</sup>.

### **5.3 Gli effetti della riforma di cui al d.lgs. 112 /1999 (fino al 31 dicembre 2001)**

Successivamente, in una fase che può inquadrarsi temporalmente fino al 31 dicembre 2001, a seguito dell'entrata in vigore della normativa di riforma costituita dai tre decreti legislativi, n. 37 del 22 febbraio 1999, n. 46 del 26 febbraio 1999 e n. 112 del 13 aprile 1999, il legislatore ha inteso riformulare il modello del sistema di riscossione, al fine di conseguire il miglioramento dei risultati della riscossione mediante ruolo, nonché di accrescere l'efficienza dell'attività dei concessionari.<sup>11</sup>

Ciò che rimane immutato, nella nuova previsione normativa, è l'affidamento in concessione amministrativa dell'attività di esazione coattiva delle entrate pubbliche<sup>12</sup>, mentre l'aspetto che ha subito significativi mutamenti è quello relativo al *modus operandi* del soggetto attuatore, del quale viene accentuato il carattere dell' "imprenditorialità" nel settore del recupero crediti, nel senso che il concessionario debba attendere allo smaltimento dei carichi ad esso affidati, nel minor tempo possibile e con il minor intervento da parte dell'ente impositore, anche al fine di ridurre gli ingenti costi da quest'ultimo sostenuti per la propria attività di continuo supporto.

Con la precedente normativa veniva, invece, di fatto, ad essere privilegiato l'adempimento per così dire , di tipo "formale" da parte del concessionario, ad esempio, per l'esecuzione di tutte le fasi del

<sup>10</sup> Il concessionario, ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.lgs. 112/99, ha attualmente diritto al rimborso delle spese relative alle procedure esecutive effettuate infruttuosamente nei confronti dei contribuenti compresi nelle comunicazioni di inesigibilità, nella misura stabilita dal d.m. 21 novembre 2000. La richiesta di rimborso è presentata unitamente alle comunicazioni predette relativamente a ciascuna quota alla quale le stesse si riferiscono.

<sup>11</sup> A tale scopo, si è provveduto con la legge 28 settembre 1998, n. 337 che, all'art.1, per l'attuazione di detta riforma, delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi specificando, inoltre, i principi ed i criteri direttivi che dovevano informare la nuova disciplina, che sono stati recepiti dai tre decreti legislativi n. 37 del 22 febbraio 1999, n. 46 del 26 febbraio 1999 e n. 112 del 13 aprile 1999.

<sup>12</sup> Il d.lgs n.112 del 1999 ha riordinato tutto il servizio nazionale della riscossione , prevedendo, all'art 57, così come modificato ed integrato dal d.l. 138 del 2002, convertito dalla legge .n 178 2002, l'affidamento delle concessioni fino all'anno 2004 ai Concessionari e Commissari governativi che le gestivano alla data dell'11 agosto 2002. La legge finanziaria per il 2005 all'art 1 comma 427 ha prorogato la durata di tali concessioni fino al 31 dicembre 2006.

Attualmente operano per il servizio nazionale della riscossione 42 società con "diritto di esclusiva" per determinati "ambiti provinciali" in quattordici dei quali operano Commissari governativi.

procedimento necessarie al fine di dimostrare l'avvenuta inesigibilità ed ottenere dall'amministrazione finanziaria il discarico delle somme affidate.

Dei tre decreti attuativi, quello rilevante per la materia dei compensi ai concessionari, è il n.112 del 1999, che all'art.17, comma 1, detta le nuove regole della remunerazione del servizio, la cui determinazione avviene, d'ora in avanti, sulla base di due fondamentali elementi :

- un aggio di riscossione sulle somme iscritte a ruolo rimosse;
- una tabella dei rimborsi spese per le attività svolte dai concessionari.

In particolare, l'aggio è pari ad una percentuale delle somme (effettivamente) rimosse, che sono determinate per ogni biennio mediante decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in base ad indicatori desunti:

- dal costo rapportato al carico dei ruoli (cd. "aggio base");
- dalla situazione economico-sociale di ciascun ambito territoriale ( cd."aggio per rischio ambientale");
- dal tempo intercorso fra l'anno di riferimento dell'entrata iscritta a ruolo e quello in cui il concessionario può porla in riscossione ( cd."aggio per vetustà del ruolo").<sup>13</sup>

La remunerazione delineata da tale norma, quindi, è costituita da un compenso percentuale, in parte fisso (a sua volta determinato dagli indicatori-base dianzi esposti, elaborati anche prendendo in considerazione indici ISTAT, dati INPS e della Banca d'Italia, quali: depositi bancari, tasso di disoccupazione, numero di fallimenti, natalità e mortalità delle imprese, protesti, sofferenze su impieghi bancari, valore aggiunto pro-capite e rapporto impieghi-depositi bancari) ed in parte variabile, di tipo incentivante, commisurato alle maggiori rimosse conseguite rispetto alla media del biennio precedente. Per i ruoli emessi da uffici statali le modalità di erogazione dell'aggio vengono stabilite con il decreto ministeriale di cui si è fatto cenno dianzi. Per gli altri ruoli l'aggio viene trattenuto dal concessionario all'atto del versamento all'ente impositore delle somme rimosse (art. 17, comma 4.).

Inoltre, a ciascun concessionario è riconosciuta, a titolo di anticipazione della remunerazione, una somma pari ad una percentuale, comunque non inferiore all'1 per cento del carico dei ruoli consegnati (determinata ai sensi della lettera a) del comma 1 del predetto decreto ministeriale).

Lo stesso art. 17, al comma 6, prevede che al concessionario spetta il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, sulla base di una tabella approvata dal Ministero delle finanze con proprio decreto.

Il decreto (d.m. 21 novembre 2000), approvativo della suddetta tabella, fissa l'ammontare delle misure dei rimborsi per gli atti esecutivi compiuti successivamente alla sua entrata in vigore, riferendosi ad un criterio di riconoscimento del grado di laboriosità delle varie procedure individuate. La misura dei rimborsi viene stabilita in misura fissa per crediti non superiori a 2 milioni di lire, maggiorata, per quelli superiori a tale importo, di un coefficiente graduato in funzione dell'entità del credito. Il rimborso delle spese di che trattasi è a carico dell'ente creditore nel caso in cui il ruolo viene annullato per l'effetto di provvedimenti di sgravio o se il concessionario ha trasmesso comunicazione di inesigibilità; in tutti gli altri casi esso è dovuto dal debitore.

Ai sensi del comma 7-bis (introdotto dal decreto legislativo del 27 aprile 2001, n.193) dello stesso art.17 al concessionario spetta un compenso, in caso di esecuzione di un provvedimento emanato da

---

<sup>13</sup> Detti compensi sono stati fissati con decreto interministeriale Finanze-Tesoro del 4 agosto 2000, che ha determinato nella misura del 6,50% "l'aggio base", cui va aggiunto il cosiddetto "l'aggio di vetustà" nella misura dello 0,83% e l'aggio per "rischio ambientale" variabile tra lo 0,90% ed il 3%, stabilendo una forbice di 2,1 punti percentuali fra l'ambito di Caserta (aggio massimo pari al 10,33%) e quello di Bolzano (aggio minimo pari all'8,23%). Lo stesso decreto ha ribadito che l'importo dell'aggio è a carico dell'erario, mentre ha fissato in misura pari al 4,65% della somma iscritta a ruolo la percentuale dell'aggio a carico del contribuente, se il pagamento avviene oltre il 60° giorno successivo alla data di notifica della cartella.

parte dell'ente creditore con cui viene riconosciuto lo sgravio di somme iscritte a ruolo.<sup>14</sup> Il successivo art. 60-*bis* (anch'esso introdotto dal D.lgs.193/2001) riconosce ai concessionari, per le spese esecutive infruttuose sostenute per le quote inesigibili ammesse a definizione automatica, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 112/99, il rimborso del 99 per cento della metà del loro ammontare. Infine, degna di rilievo è l'istituzione, sempre nell'ambito della normazione dei compensi ai concessionari, la c.d."clausola di salvaguardia" economica<sup>15</sup>, volta a garantire ai concessionari, in ciascun anno del primo biennio di attuazione della riforma della riscossione, la media di quanto goduto nel biennio precedente.

Tale istituzione discende dalla considerazione che il d.P.R. n.43/88, nel determinare la misura della remunerazione ai concessionari anche per gli anni 1997 e 1998, stabiliva che essa dovesse essere determinata tenendo conto anche del costo aggiuntivo del personale obbligatoriamente mantenuto in servizio presso ogni singola concessione, ove tale personale eccedesse le necessità operative.<sup>16</sup>

#### **5.4 Le modifiche normative intervenute nel 2002**

Ulteriori modifiche al sistema di remunerazione del servizio della riscossione sono state approvate con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

Infatti, all'art. 3, comma 4, è stato previsto che, per gli anni 2002 e 2003, la remunerazione dei concessionari si componesse di un'indennità fissa (pari a 370 milioni di euro, per il 2002, ed euro 335 milioni nel 2003) e di un importo variabile in relazione alla percentuale di realizzazione degli obiettivi di riscossione, costituito da un aggio sulle somme riscosse, di percentuale pari a quella vigente al 31 dicembre 2001.

Viene inoltre prescritto che l' indennità di cui trattasi, è ripartita, per una quota non inferiore al 96%, tra i concessionari, secondo la percentuale con la quale hanno fruito della clausola di

---

<sup>14</sup> La norma introdotta chiarisce, inoltre, che, in caso di sgravio per indebitato, il compenso in argomento debba essere alternativo all'aggio ordinario.

<sup>15</sup> Introdotta dal 2° comma dell'art 58 del d.lgs n.112/99. La clausola prevede che per il periodo tra il 1° luglio 1999 e il 30 giugno 2001 siano corrisposte a ciascun concessionario, somme pari all'eventuale differenza tra la media delle remunerazioni erogate negli anni 1997 e 1998 ai sensi dell'articolo 61, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, e quelle erogate in applicazione dell'articolo 17 del decreto n.112/99. In considerazione del permanere, fino al 30 giugno del 2001, all'interno della remunerazione attribuita al concessionario, il riconoscimento dei costi del personale "in esubero", l'art 58 2° comma ha fissato il periodo di "salvaguardia economica" fino a tale data. Le modalità di erogazione di tale somma sono state determinate, sulla base di una rilevazione infrannuale delle esigenze, definita con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con (l'allora) Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

<sup>16</sup> Nell'ambito del tema relativo alla remunerazione dei concessionari della riscossione, trattato nel presente capitolo, è opportuno menzionare, altresì, le altre disposizioni normative che hanno modificato, in qualche aspetto, l'impianto costitutivo del sistema della riscossione e che hanno comportato, conseguentemente, in riferimento stretto a tali modifiche, la corresponsione di compensi.

Si tratta, in particolare, del d.lgs. del 9 luglio 1997, n. 237 che ha soppresso, con effetto dal 1° gennaio 1998, i servizi autonomi di cassa degli uffici dipendenti dal Dipartimento delle entrate e dal Dipartimento del territorio e ha disciplinato gli adempimenti in materia di riscossione, contabilizzazione e versamento di tutte le entrate, svolti da detti uffici. (vds. allegato)

Tali entrate sono riscosse dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi, nella circoscrizione in cui ha sede l'ufficio finanziario competente (art.4, comma 1).Il medesimo articolo stabilisce che, per l'erogazione dei compensi ai concessionari, si applicano le disposizioni di cui all'art.61, comma 3, lett.a), del d.P.R. 28 gennaio 1988, n.43. La legge del 21 novembre 2000, n.342 ha integrato detto articolo 4, inserendo l'art.4-bis, che al comma 2 prevede che per il periodo tra il 1° luglio ed il 31 dicembre 2001 sono corrisposte a ciascun concessionario, somme pari all'eventuale differenza tra la metà della media delle remunerazioni erogate negli anni 1997 e 1998 ai sensi dell'art.61, comma 3, del d.P.R. 28 gennaio 1988, n.43, e quelle erogate in applicazione dell'art.17, comma 1, del d.lgs.13 aprile n.112. (applicazione della "clausola di salvaguardia").

salvaguardia.<sup>17</sup> Il comma 6 detta la condizione per il conseguimento dell'importo variabile da parte dei concessionari, che si traduce in un incremento della riscossione da raggiungere, delle somme iscritte nei ruoli degli uffici statali, rispetto ai livelli della corrispondente riscossione conseguiti nell'anno 2001; anche in tal caso, viene demandato ad un successivo provvedimento ministeriale la suddivisione delle quote di competenza di ciascun concessionario derivante dall'incremento complessivo della riscossione.

Il comma 7 disciplina l'anticipo, da parte dei concessionari, del versamento degli importi corrispondenti agli obiettivi stabiliti nel suddetto comma 6 nell'anno 2002, fermo restando l'aggio di cui al comma 4, dianzi illustrato.

Il comma 8 dispone un aumento dell'aggio (parte variabile) del 50 per cento sulle maggiori riscossioni realizzate, ed una diminuzione, per il mancato conseguimento degli obiettivi riferiti all'anno 2003, in una misura che varia da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 30 per cento.

La *ratio* delle disposizioni sopra indicate era evidentemente rivolta a contemperare sia le esigenze delle aziende concessionarie di poter contare, in attesa del raggiungimento della piena efficacia operativa dell'applicazione della riforma del sistema, su di una base sicura di copertura dei costi fissi (indennità fissa), sia quelle dell'Erario, di conseguire a breve termine tangibili miglioramenti della *performance* di riscossione coattiva, obiettivo primario della riforma in questione.

Con d.m. (finanze) del 19 novembre 2002 è stata determinata la suddivisione dell'incremento complessivo della riscossione nelle quote di competenza di ciascun concessionario per gli anni 2002 e 2003, nonché la quota residua dell'indennità fissa per l'anno 2002 per i concessionari aventi obbligo della redazione bilingue degli atti concessionario.

### **5.5 Le modifiche intervenute nel 2003**

Con la legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) vengono introdotte per i contribuenti, varie forme di definizione agevolata delle imposte. Fra le quali la possibilità concessa ai contribuenti morosi di estinguere i debiti iscritti a ruolo con il versamento del 25% degli importi relativi. (c.d. "rottamazione dei ruoli").

Per la definizione dei carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali e affidati ai concessionari fino al 30 giugno 1999 viene fissato un aggio, sulle somme riscosse, pari al 4 per cento<sup>18</sup>.

L'ampiezza delle varie forme di definizione agevolata introdotte dalla suddetta legge ha generato un impatto di rilievo sull'attività che i concessionari hanno svolto nel 2003. Da ciò è derivata la necessità di riconsiderare le aspettative, per lo stesso 2003, riguardo ai volumi di riscossione ricavabili dall'attività di recupero coattivo delle somme iscritte a ruolo.

In conseguenza del mutato quadro di riferimento, dovuto alla introduzione delle forme di definizione agevolate delle imposte, il decreto-legge del 24 giugno 2003, n. 143 convertito dalla legge del 1° agosto 2003, n. 212, all'art. 3, comma 1, ha ridelineato il sistema di remunerazione del servizio svolto dai concessionari, stabilendo la corresponsione, di un compenso forfetario per un importo pari a 550 milioni di euro, per l'anno 2003 in luogo dell'indennità fissa e dell'importo variabile<sup>19</sup> e dell'aggio sulle somme riscosse.<sup>20</sup> Al comma 2, viene stabilita la ripartizione della suddetta somma, tra i concessionari, per una quota del 96% (la restante quota viene ripartita tra i concessionari per i quali vige l'obbligo della redazione bilingue degli atti). La corresponsione di tale somma non è collegata, nemmeno in parte, al raggiungimento di performance di riscossione.

---

<sup>17</sup> Art 3, comma 5, : viene inoltre demandato ad un successivo provvedimento l'individuazione delle ulteriori quote di indennità, prevista da detta norma, riservate ai concessionari per i quali vige l'obbligo della redazione bilingue degli atti (trattasi del concessionario dell'ambito territoriale della provincia autonoma di Bolzano).

<sup>18</sup> art.12, commi 1 e 2

<sup>19</sup> previsti dall'art. 3, comma 4, lettere a) e b) del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138

<sup>20</sup> di cui all'art. 12, comma 2, della legge 27 dicembre 2002 n. 289



Dall'impossibilità di raggiungere gli obiettivi assegnati con i decreti attuativi del d.l. n. 138 del 2002, in conseguenza del mutato scenario operativo è derivata, altresì, anche la necessità di consolidare i compensi relativi agli importi anticipati ai sensi del comma 7 dello stesso articolo 3 (cfr. art. 3, comma 3. d.l. n. 143/2003).

Viene inoltre disposto<sup>21</sup> che gli aggi relativi agli importi anticipati, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del citato decreto-legge n. 138 del 2002, siano corrisposti a titolo definitivo.

Il sistema di remunerazione dei concessionari, viene, dunque, innovato radicalmente con la previsione di una erogazione forfettaria dei compensi ad essi spettanti, svincolata da ogni parametrizzazione ai risultati ottenuti. Tale nuova modalità risulta attualmente in vigore.

La legge del 24 dicembre 2003, n. 350, (legge finanziaria per il 2004) all'art. 4 commi 118, 119 e 120, ha fissato per l'anno 2004, l'importo del compenso a 470 milioni di euro, confermando, comunque, le medesime ripartizioni delle quote previste dalla normativa immediatamente previgente. Tale importo del compenso (fissato a 470 milioni di euro) è stato poi confermato anche per gli anni 2005 e 2006.<sup>22</sup>

Va peraltro rilevato, come indicato dalla relazione sullo stato del servizio di riscossione dei tributi per l'anno 2004 resa al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze<sup>23</sup>, che per i ruoli notificati fino al 30 giugno 2001 risultavano riscossi 1.300 milioni di euro fino al 31 agosto 2004 e che – dato ancora più rilevante – si sono avuti versamenti anche nel caso di crediti le cui quote affidate ai concessionari fossero state già incluse nelle domande di discarico affinché venissero dichiarati inesigibili<sup>24</sup>. Inoltre, dall'analisi dei bilanci relativi all'esercizio 2003 delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione<sup>25</sup> è emerso, in particolare che *"il risultato complessivo della gestione presenta un utile aggregato di oltre 164 milioni di euro dopo le imposte, rispetto ad una perdita di oltre 6 milioni di euro registrata nell'esercizio 2002. Più dell'80% delle società concessionarie hanno presentato un utile d'esercizio, circa l'8% un sostanziale pareggio e solamente quattro società hanno registrato delle perdite, confermando in tre casi su quattro, il loro andamento negativo dell'esercizio precedente."* *"Il valore della produzione è stato pari a 1.159 milioni di euro rappresentato quasi interamente (per oltre il 97%) dai proventi relativi all'attività di riscossione. Tali ultimi proventi, a loro volta, sono derivati da indennità a carico dello Stato (art.3 del d.l. 24 giugno 2002, n. 143, convertito con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2003, n.212) per il 45% del loro ammontare".* *"Sul lato dei costi della produzione, l'esame delle voci iscritte nei conti economici dei bilanci presentati per il 2003 ha evidenziato che tali costi hanno raggiunto il 69% del valore della produzione e sono stati rappresentati essenzialmente dalle spese per il personale (che incidono per il 41% del valore della produzione) e dalle spese per i servizi amministrativi.*

## **5.6 La quantificazione dei costi derivanti dai compensi ai concessionari**

Nel bilancio dello Stato, i capitoli relativi alla materia dei compensi ai concessionari sono, per il periodo dal 2001 al 2004, i seguenti :

<sup>21</sup> Al comma 3 dell'art. 3 del decreto-legge del 24 giugno 2003, n. 143 convertito dalla legge del 1° agosto 2003, n. 212,

<sup>22</sup> V.art. 3 comma37 del d.l.3 settembre 2005 n.203 convertito dalla legge 2 dicembre 2005 n.248.

<sup>23</sup> L'art. 1, comma 4, della legge 28 settembre 1998, n. 337, prescrive che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenti annualmente al Parlamento una relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi, relazione redatta attualmente dall'Agenzia delle entrate.

<sup>24</sup> In tema di "discarico" va evidenziato quanto dispone il comma 425 dell'articolo unico della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria per il 2005), secondo cui: "Al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, dopo l'articolo 75 è inserito il seguente: «Art. 75-bis. – (Dichiarazione stragiudiziale del terzo). – 1. Il concessionario, prima di procedere ai sensi degli articoli 543 e seguenti del codice di procedura civile, può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, anche solo in modo generico, le cose e le somme da loro dovute al creditore»

<sup>25</sup> L'Agenzia delle entrate, nell'ambito delle funzioni di vigilanza di cui è titolare, riceve ai sensi dell'art. 8 del d. lgs n. 112 del 1999 i bilanci di esercizio delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione.

- il 1576 (divenuto 3554 dal 2002) “spese per i compensi relativi al servizio di riscossione tributi”
- il 1577 (divenuto 3555 dal 2002) “spese per i compensi ai concessionari, alle banche ed alle poste italiane s.p.a.”;
- il 3565 (istituito dal 2002 con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze) “spese per la remunerazione dei concessionari della riscossione e dei commissari governativi, per i ruoli emessi da uffici statali”;
- il 3437 (divenuto 3557 dal 2002) “rimborso ai concessionari delle spese per le procedure esecutive”.

Per quest’ultimo, è stata riportata più avanti una specifica analisi di dettaglio.

I dati di rendiconto dei pagamenti per il periodo considerato, ricavati dal sistema informativo : Ragioneria Generale dello Stato - Corte dei conti , sono qui di seguito raggruppati e distinti per i pagamenti in competenza e in conto residui.

Riguardo al cap. 1576 va precisato che non risulta ricompreso nella tabella che segue, in quanto, come reso noto dall’Amministrazione finanziaria, esso attiene alle regolazioni contabili per le riscossioni spontanee e dal 2004 è stato trasferito “agli oneri di gestione dell’Agenzia delle entrate”<sup>26</sup>. Difatti, anche i dati del sistema informativo Rgs-Cdc confermano che nel 2004 non si sono registrati pagamenti (confluiti verosimilmente nell’analogo cap.1577 (3555 dal 2002) denominato “spese per i compensi ai concessionari, alle banche ed alle Poste italiane s.p.a” che registra un notevole incremento di spesa).

[Omissis]

Per quanto riguarda la composizione del dato relativo al pagato totale, si rileva una positiva prevalenza della competenza nei primi due anni, dove i residui sono di ammontare contenuto. La situazione muta radicalmente nel biennio successivo, quando nel 2003 per il capitolo 3555 la competenza segna una fortissima riduzione, (probabilmente dovuta anche all’introduzione nel 2002 del capitolo 3565), e viene superata dai residui in una percentuale assai elevata (pari al 648,46%: 1,2 mln. contro 9,2), per poi tornare ai livelli del 2001 (oltre 300 mln.).

Per quanto riguarda gli stanziamenti previsti nel 2005 per il pagamento dei compensi ai concessionari, nel limite di 470 milioni di euro,<sup>27</sup> essi risultano, da informazioni fornite dall’Agenzia delle entrate, parzialmente utilizzati (rispettivamente per 291.200.126,00 sul cap. 3555 e per 93.096.375,00 sul cap. 3565). Tuttavia nel 2005 risultano, dalla stessa fonte, ulteriori stanziamenti autorizzati per il pagamento di annualità precedenti (“saldo salvaguardia 2001”, “saldo parte variabile 2002” e “saldo compensi 2004”) contabilizzati sia nella competenza che nella cassa, che determinano così l’incremento della voce pagamenti (anche in conto competenza oltre che totale), come risulta dal quadro fornito dal sistema informativo Rgs-Cdc.

Anche il capitolo 3565 presenta forti oscillazioni nel dato di pagamento della competenza: dai 370 mln. del 2002 , corrispondente alla sola parte fissa del compenso ai concessionari, si passa ai 605 mln. del 2003 e ai 92 mln. del 2004, - anni in cui il compenso è stabilito in maniera forfetaria. Circa l’andamento dei residui su tale capitolo, essi fanno la loro comparsa nel 2004 e costituiscono il 45,44% del pagato totale di 170 mln. di euro.

[Omissis]

<sup>26</sup> Riguardo al capitolo 1576 (3554 dal 2002), l’Agenzia delle entrate ne ha così descritto l’impiego: “Il capitolo 1576 (dall’anno 2004 trasferito agli oneri di gestione dell’Agenzia delle entrate) era deputato alla regolazione contabile dei compensi trattenuti dagli intermediari (banche, poste e concessionari) per le riscossioni spontanee derivanti da modelli F23 (tasse, imposte indirette, sanzioni ecc. di cui al decreto legislativo n. 237 del 1997, in precedenza riscosse dai servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari). Per tale motivo non è stato inserito tra i dati relativi alla remunerazione dei concessionari per l’attività di riscossione a mezzo ruolo”.

<sup>27</sup> La legge del 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria per il 2004), all’art. 4 commi 118, 119 e 120, ha fissato per l’anno 2004 l’importo del compenso a 470 milioni di euro; l’art. 3 comma 37 del d.l. 3 settembre 2005 n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248, ha confermato tale importo per gli anni 2005 e 2006.

### 5.7 I costi relativi ai rimborsi spese per procedure esecutive

Ai concessionari della riscossione e ai commissari governativi spetta, ai sensi dell'art. 17 comma 6 lett. a) del d.lgs 112/99 il rimborso delle spese sostenute in seguito a procedure esecutive. La misura e le modalità di erogazione dei rimborsi spettanti a tale titolo ai concessionari sono attualmente stabilite ai sensi del decreto del Ministero delle finanze del 21 novembre 2000. Tale decreto prevede, tra l'altro, che le richieste di rimborso siano trasmesse in via telematica unitamente alla comunicazione di inesigibilità del ruolo, ovvero in caso di provvedimento di sgravio, con la comunicazione relativa allo svolgimento del servizio e alla riscossione dei ruoli, prevista dall'art. 36 del d.lgs 112/99.

Va aggiunto che l'art. 36 comma 3 lett. d) del d.l. 203/05 ha recentemente prorogato, fino al 30 giugno 2006, i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati fino al 30 giugno 2003.

Come comunicato dall'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati già acquisiti a sistema, (sui quali, tuttavia, sono in corso ancora controlli), emerge che fino al 31 dicembre 2004 sono maturati rimborsi spese per circa 33,5 milioni di euro, di cui 4,5 milioni circa relativi a ruoli emessi da uffici statali non appartenenti all'amministrazione finanziaria e circa 17,7 milioni ai rimborsi dovuti ai sensi del d.P.R 43/88 (ruoli ante-riforma).

Nel Bilancio dello Stato per l'anno 2005 il cap. 3557 (ex 3437), relativo al "Rimborso ai concessionari delle spese per le procedure esecutive", prevede una spesa di circa 103 milioni di euro, il cui maggiore importo è funzionale all'erogazione dei rimborsi anche relativi ad annualità pregresse mentre per l'anno 2006 è prevista una spesa pari a circa 51,5 milioni di euro.

Il dettaglio del capitolo negli esercizi finanziari 2001-2004 mostra l'entità degli importi, di minori dimensioni rispetto al totale dei compensi sugli altri capitoli, e un andamento incostante nelle appostazioni contabili e nei pagamenti.

DETTAGLIO DEL CAPITOLO 3557 (3437 NEL 2001)					
TIPO DATO	2001	2002	2003	2004	2005
Previsioni iniziali competenza	0,00	46.955,00	41.763,00	41.763,00	103.191.305,00
Previsioni definitive competenza	51.599,20	51.046.955,00	41.763,00	41.763,00	103.191.305,00
Previsioni iniziali cassa	0,00	46.955,00	41.763,00	41.763,00	103.191.305,00
Previsioni definitive cassa	113.360,73	102.716.546,00	41.763,00	41.763,00	103.191.305,00
Impegni	51.599,20	29.311.161,57	41.763,00	40.927,78	103.191.305,00
Pagato competenza	0,00	0,00	0,00	40.927,78	0,00
Pagato residui	16.344,80	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagato totale	16.344,80	0,00	0,00	40.927,78	0,00

Le previsioni iniziali per il 2001 erano ad importo zero, poi passate, come definitive, per la cassa a 113 mila euro e per la competenza a circa 52 mila. Il livello di impegno è stato pari alla cifra stanziata in bilancio, mentre il correlato dato del pagato non ha registrato movimenti di rilievo: si sono avuti pagamenti soltanto in conto residui per appena 16 mila euro. Nel 2002 si verifica quello che sembra un peggioramento, in quanto, pur presentando delle previsioni iniziali pari a 46.955

euro, il livello delle previsioni definitive sale a 51.000.000 euro per la competenza e circa 103.000.000 euro per la cassa, a fronte, invece, di assenza di pagamenti. Successivamente, la situazione appare ristabilita in un quadro più omogeneo con impegni equivalenti agli stanziamenti e previsioni costanti, anche se si registrano pagamenti (rimborsi) solo nel 2004. Nel complesso sembra emergere una incertezza dell'Amministrazione nel formulare previsioni, verificatasi soprattutto nel 2002, quando il notevole appostamento di bilancio di quasi 103.000.000 euro è praticamente rimasto inutilizzato, con conseguente mancata possibile destinazione di fondi per altre finalità.

RAFFRONTO TRA COMPENSI AI CONCESSIONARI E CAP. 3557					
TIPO DATO	2001	2002	2003	2004	2005
Pagato competenza ai concessionari	366.423.376,04	454.416.108,26	606.999.313,19	393.670.651,14	655.108.758,52
Pagato residui ai concessionari	1.596.106,95	6.974.961,00	9.292.377,40	77.242.218,48	77.242.218,48
Pagato totale ai concessionari	368.019.482,99	461.391.069,26	616.291.690,59	470.912.869,62	732.350.977,00
Pagato competenza cap. 3557 (ex 3437)	0,00	0,00	0,00	40.927,78	0,00
Pagato residui cap. 3557 (ex 3437)	16.344,80	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagato totale cap. 3557 (ex 3437)	16.344,80	0,00	0,00	40.927,78	0,00
Pagato totale complessivo	368.035.827,79	461.391.069,26	616.291.690,59	470.953.797,40	732.350.977,00

### 5.8 Le erogazioni effettive ai concessionari nel periodo 2000-2004 (2005)

I dati di rendiconto dello Stato, relativi al periodo oggetto d'indagine, desunti dal sistema informativo RgS-Cdc, necessitano di ulteriori integrazioni a causa del verificarsi, in buona sostanza, di successivi aggiornamenti per regolazione di partite contabili ascrivibili ad esercizi assai precedenti rispetto all'effettiva data di erogazione, nell'ambito del complesso sistema di compensi e rimborsi ai concessionari, e a causa del diverso limite temporale di rilevazione dei dati stessi, suscettibili di variazioni dinamiche ravvicinate.

In sede di relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005 è stata rilevata una non perfetta conformità tra gli importi prelevati dal suddetto sistema informativo Rgs-Cdc e quelli inviati dall'Ufficio centrale di bilancio e dall'Ufficio agenzie e enti della fiscalità del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dall'Agenzia delle entrate<sup>28</sup> (della quale si riporta in allegato l'aggregazione per regione).

Il quadro riassuntivo fornito dall'Ufficio agenzie e enti della fiscalità, che parte dal 2000, ha permesso di meglio focalizzare tempi, modalità ed entità dei pagamenti, sebbene la corrispondenza fra tutti gli importi complessivi forniti dalle diverse fonti si ottenga solo comprendendo anche i pagamenti effettuati nell'anno 2005 (come indicato nella tabella che segue). Si noti che anche

<sup>28</sup> L'Agenzia delle entrate riferisce in particolare che "una piccola parte delle somme indicate è stata solo impegnata e non pagata a causa di fermo amministrativo a carico del beneficiario". Tali somme ammonterebbero a €2.235.335,20 di impegno complessivo, così suddiviso:

€ 908.868,35 sul capitolo 3565, anno di provenienza 2005;

€ 56.806,30 sul capitolo 3555, anno di provenienza 2003;

€ 1.269.660,55 sul capitolo 3555, anno di provenienza 2005.

nell'esercizio 2005, come risulta dai dati forniti dall'Ufficio agenzie enti della fiscalità, sono stati corrisposti ai concessionari ulteriori importi pari a 247.300.610 e 33.604.770 euro a saldo, rispettivamente, dei compensi relativi agli esercizi 2001 e 2002.

In particolare, va rilevato che i dati così come forniti dall'Amministrazione finanziaria non consentono di distinguere chiaramente fra competenza e residui al fine di riferire tali voci ai vari capitoli, pur riscontrandosi un sostanziale allineamento al dato del pagato totale prelevato dal sistema Rgs-Cdc. Il pagato tratto dal citato sistema, segnatamente quello in conto competenza, è quindi apparso il dato da preferire per calcolarne l'incidenza sulla riscossione coattiva finale comunicata dall'Agenzia delle entrate, come si vedrà nel paragrafo successivo, e per il livello contenuto dei residui (indicato nelle tabelle, sopra riportate, di dettaglio dei capitoli individuati).

Tale fenomeno, pertanto, dà luogo a diverse rappresentazioni dei dati, a seconda che si guardi all'esercizio finanziario cui le somme si riferiscono per competenza, ovvero agli esercizi finanziari in cui risultano effettivamente corrisposte anche a notevole distanza nel tempo. La situazione descritta è rilevante anche e soprattutto ai fini della comparazione tra i costi della riscossione e le entrate acquisite dall'attività di riscossione mediante ruolo, come più avanti illustrato.

Si tratta di un aspetto del problema più generale sottolineato più volte dalla Corte nel giudizio annuale sul rendiconto generale dello Stato<sup>29</sup>, circa l'influenza negativa ai fini della reale significatività del rendiconto generale dello Stato, del fenomeno delle "regolazioni contabili e debitorie" che connota ormai in modo quasi strutturale il rendiconto medesimo.

In particolare, il consuntivo 2005, così come già accaduto nei due esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa attraverso una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Vedasi, da ultimo la decisione n.32/CONTR/D.REL-S/06 nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005 del 28 giugno 2006: "L'emersione di tali partite," -si legge nella relazione annessa alla decisione di parifica rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005 del 28 giugno 2006- "finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari"; alla lettera g punto 8 dei rilievi contenuti nella decisione si legge che "Il permanere di un indice di riscossione dei residui molto modesto (3,67 per cento al netto del "da versare" degli esercizi precedenti) lascia tuttavia ritenere che, anche per l'adozione di criteri di classificazione meno realistici di quelli seguiti nel 2004, il grado di esigibilità stimato nel 2005 non può essere ritenuto del tutto attendibile neppure per le entrate tributarie".

<sup>30</sup> Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti. In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento - corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli enti riscuotitori per aggi e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

**COMPENSI AI CONCESSIONARI  
EROGAZIONI DAL 2000 AL 2005**  
(Elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Ufficio agenzie e enti della fiscalità)

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	ESERCIZIO DI GESTIONE						TOTALE ESERCIZIO DI RIFERIMENTO
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
I acconto salvaguardia 2000	220.722.361,00						<b>620.645.177,00</b>
II acconto salvaguardia 2000	309.874.139,00						
saldo salvaguardia 2000		90.048.677,00					
I acconto salvaguardia 2001		125.489.260,00					<b>615.066.379,00</b>
II acconto salvaguardia 2001		150.885.440,00					
III acconto salvaguardia 2001			91.391.069,00				
saldo salvaguardia 2001						247.300.610,00	
parte fissa 2002			370.000.000,00				<b>537.513.638,00</b>
I acconto parte variabile 2002				56.666.650,00			
II acconto parte variabile 2002					77.242.218,00		
saldo parte variabile 2002						33.604.770,00	
compenso fisso 2003				550.000.000,00			<b>550.000.000,00</b>
compenso fisso 2004					393.000.000,00	77.000.000,00	<b>470.000.000,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>530.596.500,00</b>	<b>366.423.377,00</b>	<b>461.391.069,00</b>	<b>606.666.650,00</b>	<b>470.242.218,00</b>	<b>357.905.380,00</b>	<b>2.793.225.194,00</b>

### 5.9 Incidenza dei costi per compensi ai concessionari sulle entrate da riscossione

Per rappresentare l'incidenza del costo per i compensi ai concessionari, si sono utilizzati i dati della riscossione forniti dall'Agenzia delle entrate, conseguenti all'ammontare dell'affidato di ciascun esercizio. Tali importi sono stati posti a raffronto con la spesa per compensi scaturita dai capitoli individuati tramite il sistema Rgs-Cdc.<sup>31</sup>

Anche per le entrate da riscossione coattiva sono possibili due diverse rappresentazioni dei dati, a seconda che si guardi all'esercizio in cui le somme derivanti dalla riscossione sono state effettivamente introitate oppure si imputi ciascun importo all'esercizio di competenza del relativo carico di affidamento.

Di seguito si riporta la situazione della riscossione con le due diverse rappresentazioni dei dati.

<b>ENTRATA DA RISCOSSIONE - SITUAZIONE AL 31-12-2004</b> (Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate)					
ESERCIZIO DI IMPUTAZIONE	ESERCIZIO DI RISCOSSIONE				TOTALE IMPUTAZIONE
	2001	2002	2003	2004	
2001	444.099.507,00	432.386.249,00	180.513.379,00	99.704.331,00	<b>1.156.703.466,00</b>
2002		134.447.870,00	192.741.382,00	145.973.495,00	<b>473.162.747,00</b>
2003			181.179.260,00	427.708.585,00	<b>608.887.845,00</b>
2004				120.175.663,00	<b>120.175.663,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>444.099.507,00</b>	<b>566.834.119,00</b>	<b>554.434.021,00</b>	<b>793.562.074,00</b>	<b>-</b>

<sup>31</sup> Va tenuto presente che la situazione della riscossione è relativa al 31-12-2004, quindi non include il risultato definitivo dei residui pagati successivamente, ma da riferire all'anno 2004. Pertanto, maggiormente significativi sono da ritenersi i dati riferiti al periodo 2001-2003.

**SINTESI ENTRATA DA RISCOSSIONE PER ESERCIZIO DI IMPUTAZIONE  
SITUAZIONE AL 31-12-2004**

(Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate)

RISCOSSO	ESERCIZIO DI IMPUTAZIONE			
	2001	2002	2003	2004
COMPETENZA	444.099.507,00	134.447.870,00	181.179.260,00	120.175.663,00
RESIDUI	712.603.959,00	338.714.877,00	427.708.585,00	-
<b>TOTALE</b>	<b>1.156.703.466,00</b>	<b>473.162.747,00</b>	<b>608.887.845,00</b>	<b>120.175.663,00</b>



<b>SINTESI ENTRATA DA RISCOSSIONE PER ESERCIZIO DI RISCOSSIONE</b>				
<b>SITUAZIONE AL 31-12-2004</b>				
(Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate)				
RISCOSSO	ESERCIZIO DI RISCOSSIONE			
	2001	2002	2003	2004
COMPETENZA	444.099.507,00	134.447.870,00	181.179.260,00	120.175.663,00
RESIDUI	-	432.386.249,00	373.254.761,00	673.386.411,00
<b>TOTALE</b>	<b>444.099.507,00</b>	<b>566.834.119,00</b>	<b>554.434.021,00</b>	<b>793.562.074,00</b>

Va ribadito che gli importi ricavati effettivamente dalla riscossione coattiva affidata ai concessionari rappresentano una parte minima dell'ammontare dell'affidato ai concessionari: resta, quindi, confermato il problema dei bassi risultati dell'attività di riscossione rispetto alla massa dell'affidato di ciascun anno e la conseguente rilevanza notevole dell'incidenza dei compensi anche sotto tale punto di vista.

Ponendo a raffronto il dato delle riscossioni totali per esercizio finanziario di imputazione con il dato dei pagamenti totali per compensi ai concessionari, si evidenzia, nella tabella seguente, il risultato negativo dell'incidenza di tale componente di costo che, dall'iniziale percentuale del 31,82% del 2001, dovuta alla rilevante componente dei residui riscossi nel corso del quadriennio, nel 2002 risulta pressoché pari all'importo delle entrate da riscossioni coattive, supera l'entrata nel 2003 (con una differenza negativa pari a circa 7 milioni e 400 mila euro) e raggiunge nel 2004 - dato privo dei residui introitati successivamente - un ammontare pari a circa quattro volte l'entrata.

<b>COSTO DEI CONCESSIONARI DELLA RISCOSSIONE; INCIDENZA DEL PAGATO TOTALE SULL'ENTRATA DA IMPUTAZIONE</b> (Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS)				
TIPO DATO	2001	2002	2003	2004
RISC. TOT. DA IMPUTAZIONE	1.156.703.466,00	473.162.747,00	608.887.845,00	120.175.663,00
PAGATO TOTALE	368.019.482,99	461.391.069,26	616.291.690,59	470.912.869,62
DIFFERENZA	788.683.983,01	11.771.677,74	-7.403.845,59	-350.737.206,62
INCIDENZA %	31,82	97,51	101,22	391,85

Tale andamento negativo è confermato anche facendo riferimento al dato del riscosso totale di ciascun esercizio, per il quale già dal 2001 è riscontrabile una incidenza assai elevata, pari all'82,87% delle entrate, come evidenziato nella tabella successiva. Il dato percentuale del 2004 (59,34%), per quanto segni una diminuzione, è spiegabile con la preponderante componente dei residui introitati quell'anno, pari a oltre 673 mln.

<b>COSTO DEI CONCESSIONARI DELLA RISCOSSIONE; INCIDENZA DEL PAGATO TOTALE SULL'ENTRATA PER ESERCIZIO</b> (Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS)				
TIPO DATO	2001	2002	2003	2004
RISCOSSO TOTALE	444.099.507,00	566.834.119,00	554.434.021,00	793.562.074,00
PAGATO TOTALE	368.019.482,99	461.391.069,26	616.291.690,59	470.912.869,62
DIFFERENZA	76.080.024,01	105.443.049,74	-61.857.669,59	322.649.204,38
INCIDENZA %	82,87	81,40	111,16	59,34

Complessivamente può dirsi che l'introduzione dal 2003 del compenso fisso a carattere forfettario non ha portato sostanziali miglioramenti, e la considerazione è maggiormente evidente se si restringe l'esame strettamente alla competenza, quindi ponendo a confronto, nella tabella che segue, quanto riscosso nello stesso anno di assegnazione dell'affidato con il pagato erogato ai concessionari nel medesimo esercizio, infatti il quadro risulta ancora più negativo proprio perché prescinde dai residui: i corrispettivi per compensi incidono per l'82,51% nel 2001, per poi passare stabilmente ad oltre il triplo di quanto introitato negli anni successivi, e la stessa riscossione mostra un notevole peggioramento dal 2002 al 2004 rispetto al dato del primo esercizio, comunque insufficiente nei confronti dell'erogato.

**COSTO DEI CONCESSIONARI DELLA RISCOSSIONE  
INCIDENZA DEL PAGATO COMPETENZA SULL'ENTRATA PER ESERCIZIO**  
(Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS)

TIPO DATO	2001	2002	2003	2004	2005
Riscosso competenza	444.099.507,00	134.447.870,00	181.179.260,00	120.175.663,00	361.756.743,00
Pagato competenza	366.423.376,04	454.416.108,26	606.999.313,19	393.670.651,14	655.108.758,52
Differenza	77.676.130,96	-319.968.238,26	-425.820.053,19	-273.494.988,14	-293.352.015,52
Incidenza %	82,51	337,99	335,03	327,58	181,09

I dati riportati nelle tabelle precedenti, sia pure con tutte le precisazioni relative alla loro corretta interpretazione e significatività di volta in volta specificate nel corso della analisi svolta,<sup>32</sup> confermano in maniera evidente la situazione negativa in termini di efficacia ed economicità dei risultati dell'azione di riscossione affidata al sistema dei concessionari.

Il quadro che se ne ricava mostra nel 2005 un incremento della riscossione che si è avvicinata al livello raggiunto nel 2001. Dal lato della spesa, l'importo, invece, è risultato il maggiore di tutto il quinquennio ed ha inciso sull'entrata per il 181%, ossia oltre il doppio rispetto al 2001, unico esercizio in cui, peraltro, il pagato pur essendo stato inferiore al riscosso ha quasi completamente annullato il gettito della riscossione.

Per quanto riguarda il pagamento dei compensi ai concessionari, originariamente previsto nel 2005 nel limite di 470 milioni di euro, va chiarito che gli ulteriori stanziamenti autorizzati fino ad un totale di pagamenti pari ad euro 655.108.758,52 comprendono anche il pagamento di annualità precedenti<sup>33</sup>.

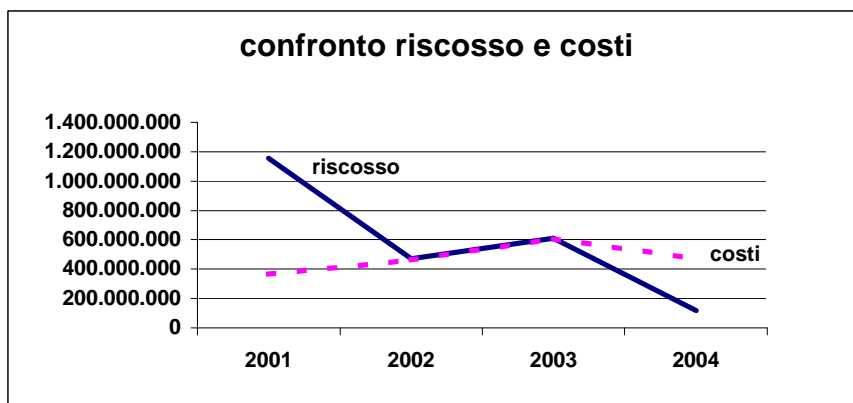
Il solo dato del compenso previsto come spettante per il 2005 (470 milioni di euro) risulta comunque superiore al dato del riscosso di competenza (361.756.743,00).

Nella tabella e nel grafico seguente, sono stati posti come punto di riferimento il ruolo consegnato ed il relativo esercizio (2001) ed è stato visionato l'andamento delle relative riscossioni nei successivi esercizi, sono stati posti a confronto i costi sostenuti per il servizio e il totale delle riscossioni negli anni 2001-2004.

	<b>riscosso totale</b>	<b>costo concessionari</b>
<b>2001</b>	1.156.703.466	366.423.376
<b>2002</b>	473.162.747	461.391.069
<b>2003</b>	608.887.845	606.666.650
<b>2004</b>	120.175.663	470.242.218

<sup>32</sup> come accennato in precedenza, negli anni 2004-2006 il dato percentuale è riferito alla sola competenza dell'esercizio e non è collegato all'andamento delle riscossioni negli anni successivi.

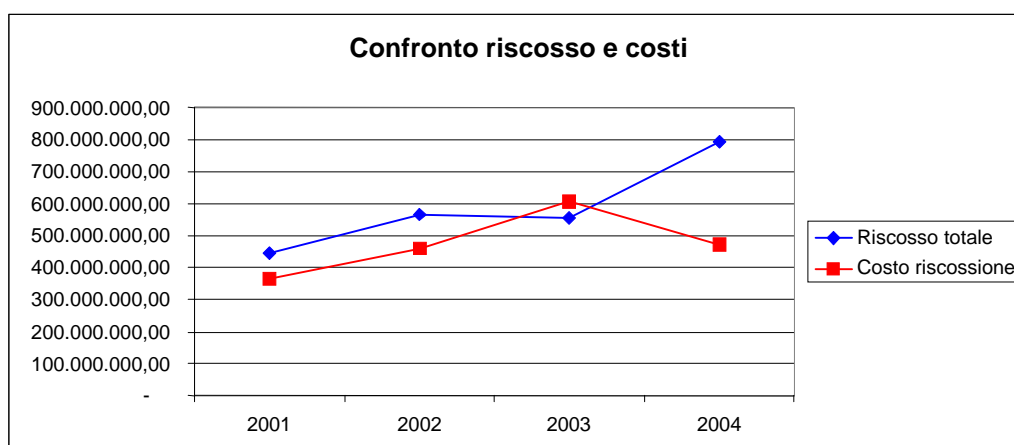
<sup>33</sup> ("saldo salvaguardia 2001", "saldo di parte variabile del 2002" e "saldo compensi 2004") contabilizzati sia nella competenza che nella cassa e che risultano inseriti in tal modo anche dal quadro fornito dal sistema informativo Rgs-Cdc.



In allegato vengono, inoltre, riportate tabelle (Tab. nn. 8 e 9) relative ai compensi dei concessionari distinti per capitolo di spesa ed aggregati per regione.

L'Amministrazione, in sede di osservazioni alla bozza di relazione prima del deferimento all'adunanza della Sezione, ha prospettato una diversa esposizione dei dati relativi all'andamento delle riscossioni e dei relativi costi (qui di seguito riportati nella tabella e nel relativo grafico), che pone, come punto di riferimento per l'analisi, il totale delle riscossioni effettuate nel corso dell'esercizio ed i costi esclusivamente riferiti al singolo esercizio.

ANNO	RISCOSSIONI SUL CARICO NETTO	RISCOSSIONE SUI CARICHI DAL 2001 AL 2004	RISCOSSO TOTALE	COSTO CONCESSIONARI
<b>2001</b>	444.099.507,00		444.099.507,00	366.423.376,00
<b>2002</b>	134.447.870,00	432.386.269,00	566.834.139,00	461.391.069,00
<b>2003</b>	181.179.260,00	373.254.761,00	554.434.021,00	606.666.650,00
<b>2004</b>	120.175.663,00	673.386.411,00	793.562.074,00	470.242.218,00



Da tale prospettazione l'Amministrazione ritiene di poter dedurre un recupero di efficienza del sistema dei concessionari dal 2002 al 2004, nonché del 2005 e del 2006.

Va tuttavia osservato che, anche nel 2005-2006, dai dati forniti successivamente dall'Amministrazione, se si riscontra un incremento delle riscossioni, il gettito complessivo rimane poco significativo, sia in termini assoluti sia in termini percentuali.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la percentuale del dato del riscosso confrontata con il dato dell'affidato netto risulta praticamente invariata: l' 1,21 del 2005 e l' 1,23 del 2006 (vds. Tabelle 2E e 2F).

## 6. IL CONTENZIOSO

### 6.1 Il contenzioso con i concessionari in sede di verifica da parte dell' Agenzia delle entrate

#### 6.1.1 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2000

Dalla relazione per l'anno 2000 dell'Agenzia delle entrate, nella parte relativa al controllo dell'attività dei concessionari si riporta che all'ordinaria azione di vigilanza sull'attività dei concessionari, concretatasi nella visione ed esame di circa 180 verbali di verifiche eseguite su base regionale, si erano aggiunte attività di ispezioni mirate e in alcuni casi era emersa l'irregolarità o la tardività o addirittura l' omissione dei versamenti, con conseguente invio di rapporto alla competente Autorità giudiziaria ed avvio della procedura di revoca della concessione. Nel frattempo venivano proseguite le attività di gruppi di lavoro dell'Agenzia, finalizzate ad individuare un sistema di controllo per verificare statisticamente l'andamento delle attività di riscossione effettuata tramite le società concessionarie e le attività di elaborazione e studio dei dati provenienti dal "sistema concessionari", finalizzato al monitoraggio delle entrate.<sup>34</sup>

Per il monitoraggio informatizzato dell'attività dei concessionari veniva costituito presso la Direzione centrale della riscossione, in data 5 gennaio 2000, un gruppo di lavoro finalizzato al miglioramento dell'attività di controllo e destinato al supporto dell'operatività delle nuove norme di riscossione mediante il coordinamento ed il monitoraggio delle attività dei concessionari della riscossione e degli intermediari.<sup>35</sup>

In riferimento all' introduzione di nuove regole di vigilanza e controllo dei concessionari della riscossione e sugli intermediari, l'Ispettorato emanava due circolari in materia di controllo sui

---

<sup>34</sup> Di seguito sono elencate e descritte, sinteticamente, le attività svolte dall' Agenzia con riferimento a ciascuno dei punti sopra indicati, con la predisposizione di:

- dieci decreti, tra decreti di autorizzazione al trasferimento, per atto tra vivi, delle azioni delle società concessionarie, e decreti di trasferimento della titolarità dei rapporti concessori e commissariali;
- un decreto di approvazione del codice deontologico dei concessionari e degli ufficiali di riscossione;
- un decreto con il quale è quantificata la remunerazione del servizio di riscossione dei tributi tramite concessionario della riscossione;
- un decreto con il quale è quantificato il rimborso delle spese relative alla procedure esecutive poste in essere dai concessionari della riscossione;
- due decreti sulle modalità di erogazione dei compensi e dei rimborsi spese;
- un decreto nel quale sono indicati gli schemi-tipo di polizza e fideiussione tramite cui i concessionari possono prestare la cauzione;
- un decreto concernente la determinazione della remunerazione spettante ai concessionari a seguito di avviso bonario;
- un decreto recante il "Regolamento concernente l'acconto sulle entrate ex SAC anno 2000".
- due circolari concernenti gli obblighi di contabilizzazione agli Uffici da parte dei concessionari;
- una circolare concernente il rimborso tramite concessionario delle somme riscosse ma indebitamente iscritte a ruolo ;
- una circolare sui messi notificatori, con riguardo al tipo di rapporto di lavoro con il concessionario;
- una circolare in materia di definizione automatica delle domande di rimborso e di scarico dei ruoli erariali e rimborso delle relative anticipazioni.

<sup>35</sup> Il gruppo di lavoro ha coordinato ed elaborato i dati relativi alla riscossione delle entrate (sia da ruolo che spontanee) ed alla erogazione dei rimborsi ai contribuenti, raccogliendoli attraverso le varie fonti disponibili (Sogei, CNC, Osservatorio delle entrate, ecc.); ha individuato e fornito indici sintetici dell'attività dei concessionari, che sono stati utilizzati, ad esempio, per la predisposizione dei decreti relativi, alla quantificazione della remunerazione del servizio di riscossione dei tributi tramite concessionario della riscossione, ed alla quantificazione dei rimborsi spese per procedure esecutive poste in essere dagli stessi concessionari. Il gruppo ha inoltre fornito periodicamente i dati delle riscossioni elaborando le informazioni disponibili dalla procedura Sogei, e le informazioni delle entrate versate in Tesoreria (fonte Banca d'Italia - Osservatorio delle entrate), nonché i dati necessari alla compilazione della relazione annuale al Parlamento sullo stato della riscossione.

concessionari, tenuto conto delle profonde innovazioni avvenute nel sistema a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.<sup>36</sup>

### 6.1.2 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2001

Dalla relazione dell'Agenzia delle entrate per il 2001, si ricava che per assicurare piena funzionalità alle procedure informatiche per la formazione dei ruoli erano state concluse le attività riguardanti, tra l'altro, la prosecuzione degli interventi per la predisposizione di tutti i dati anagrafici e contabili idonei alla emissione dei ruoli secondo quanto previsto dalla normativa vigente e contenuti nelle dichiarazioni e negli atti presentati all'Amministrazione e nelle dichiarazioni unificate annuali sottoposte a controllo formale ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, nonché la individuazione di tutti gli elementi contabili di completamento per la formazione del ruolo unico;

In particolare, si segnalava che per ventuno posizioni rappresentative di crediti iscritti a ruolo per complessivi 167 milioni di euro, erano stati effettuati interventi diretti, mirati a ricercare soluzioni stragiudiziali idonee a consentire la rateizzazione del debito ovvero a segnalare ai concessionari della riscossione l'esistenza di possidenze immobiliari e mobiliari, anche presso terzi, sulle quali poter esercitare le azioni esecutive.<sup>37</sup>

Nell'ambito della gestione del rapporto con i concessionari del servizio nazionale della riscossione mediante ruolo, veniva data attuazione alla riforma del sistema di riscossione introdotta dai decreti legislativi n. 46 e n. 112 del 1999 e dovevano essere rese operative due procedure indispensabili per la ripresa dell'azione di riscossione coattiva e per il suo puntuale monitoraggio e controllo: la prima di accesso telematico dei concessionari ai dati dell'Anagrafe tributaria e la seconda denominata "*stato della riscossione*", che consente la rilevazione delle informazioni concernenti le varie fasi della riscossione per ciascuna partita iscritta a ruolo.

L'attivazione della procedura di accesso telematico alle banche dati dell'Anagrafe tributaria doveva consentire al nuovo sistema della riscossione coattiva di raggiungere in tempi strettissimi la condivisione di informazioni fondamentali per il buon esito della riscossione, contribuendo a migliorare l'attività dei concessionari, in termini di qualità e tempestività della riscossione coattiva dei ruoli e semplificando gli adempimenti a carico degli enti impositori.

La procedura denominata "*stato della riscossione*", che doveva permettere di rilevare in modo continuativo e sistematico l'iter dei risultati dei controlli dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione, veniva in realtà attivata solo a fine dicembre 2002<sup>38</sup> e, come comunicato dalla medesima Agenzia delle entrate, mentre è attualmente perfettamente operativa per la rilevazione dei dati sul ciclo della riscossione non è ancora efficiente sul ciclo dell'accertamento il cui perfezionamento è stato procrastinato a causa dell'impegno operativo dedicato dagli uffici alla gestione del condono.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> La circolare n. 88/E del 2 maggio 2000 ha disciplinato le verifiche per il periodo di attività dei concessionari sino al 30 giugno 1999, mentre la n.198/E del 31 ottobre 2000 ha dettato la metodologia per lo svolgimento del controllo nei confronti dei concessionari a partire dall'anno di attività 2000, introducendo nuovi criteri per lo svolgimento delle verifiche.

<sup>37</sup> In particolare, a garanzia di crediti per 7 milioni di Euro venivano iscritte ipoteche per un importo pari a 14 milioni di euro; a fronte di crediti per 82,6 milioni di euro venivano segnalate possidenze mobiliari varie, anche presso terzi, da sottoporre a pignoramento e a fronte di crediti per 4,7 milioni di euro venivano segnalati immobili da ipotecare e/o da pignorare.

<sup>38</sup> Tale procedura è stata introdotta con l'art 2 comma 1 e l'allegato n.2 del dm del 22 ottobre 1999 che determina, in attuazione del disposto dell'art 36 del dlgs 13 aprile 1999 n 112 le modalità di trasmissione all'agenzia delle entrate da parte dei concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente.

<sup>39</sup> Come rilevato anche nella delib n/26/2004/g del 13 ottobre 2004 della Sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, l'intero procedimento è stato attivato in via sperimentale e gli esiti della riscossione rapportati agli accertamenti hanno dimostrato la validità della metodica adottata ma anche la scarsa significatività campione perchè gli accertamenti presi in considerazione nella sperimentazione si riferivano essenzialmente a rapporti tributari spontaneamente definiti dal contribuente nei quali, in applicazione della legislazione speciale del condono, la fase della

### 6.1.3 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2002

Nella relazione dell'Agenzia delle entrate per l'anno 2002 si legge che la variazione del dato di entrate riscosse tramite ruolo, (2.231.000.000 euro invece dei 2.400.000.000 previsti) indicato quale obiettivo di piano nella convenzione con il Ministero era dovuta all'effetto dell'aumento di 146 milioni di euro delle entrate da ruoli stabilita in applicazione del D.L. 138/02 ed alla variazione in diminuzione di 315 milioni di euro nelle previsioni di cassa sulle entrate da ruoli prevista dalla legge di assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2002. Le entrate definitive dell'anno 2002 derivanti da riscossioni a mezzo ruoli, desunte dall'Osservatorio delle Entrate alla data del 17 gennaio 2003, ammontavano a 1.784.434.000 euro pari all'80% del risultato atteso.<sup>40</sup>

A tale proposito, va comunque osservato che, pur considerando le circostanze di fatto che avevano accompagnato tali risultati, veniva confermato il dato di una limitata capacità di perseguire soddisfacenti livelli di riscossione a fronte dei carichi iscritti, dimostrata dai concessionari. Difatti, per l'intero triennio 2000-2002, come comunicato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nel corso di una audizione parlamentare, la percentuale di riscosso rispetto al totale dei ruoli iscritti – al netto dei ruoli oggetto di sgravio, dei ruoli straordinari e dei ruoli relativi a soggetti comunque falliti – era pari al 7,5%.

Circa il coordinamento e controllo dell'operato dei concessionari della riscossione, gli esiti dello svolgimento da parte dell'Agenzia delle entrate delle verifiche aventi ad oggetto le attività dei concessionari relative al triennio 2000 – 2002, nel caso di irregolarità riscontrate, si sono esplicitati nell'emanazione di specifiche direttive e nella formulazione, di rilievi a carico dei concessionari stessi con l'applicazione delle relative sanzioni. I rilievi più frequenti riscontrati vanno riferiti a:

- tardività o mancanza del versamento all'erario delle somme riscosse;
- tardività nella presentazione del conto giudiziale;
- tardività nei versamenti all'Erario di somme non rimborsate ai contribuenti in seguito a sgravi per indebiti;
- tardività dei riversamenti di somme riscosse in costanza di domanda di rimborso e di discarico per quote inesigibili;
- tardività versamenti di somme assegnate a seguito di vendita di beni pignorati;
- tardività nei versamenti all'Erario di somme riscosse tramite conto corrente postale;
- tardività nella formulazione dei resoconti mensili e delle contabilità bimestrali;
- tardività nell'emissione dei rimborsi per indebiti ai contribuenti;
- non corretta tenuta dei registri cronologici da parte degli ufficiali di riscossione;
- ritardo nell'avvio delle procedure esecutive.

---

riscossione coincide sostanzialmente con quella dell'accertamento e dunque non vi rientrano le patologie del contenzioso "ordinario" e delle procedure di riscossione in particolare cautelari ed esecutive.

<sup>40</sup> Cfr. delibera della Corte dei conti citata: a parere dell'Agenzia il non pieno conseguimento dell'obiettivo era stato determinato dai seguenti motivi:

parziale blocco dell'attività di notifica delle cartelle di pagamento da parte dei concessionari nei primi quattro mesi dell'anno a seguito sia dei problemi connessi al *change-over* conseguente all'introduzione dell'euro che dell'esigenza di approvare nuovi modelli di cartelle conformi, da un lato, alle innovazioni recate dalla Legge finanziaria per il 2002 in materia di giurisdizione tributaria e, dall'altro, alla soppressione dei Centri di servizio;

- progressivo esaurimento dell'attività di recupero dell'arretrato nella liquidazione delle vecchie dichiarazioni con conseguente diminuzione degli importi iscritti a ruolo dagli uffici dell'Agenzia rispetto a quelli iscritti nei due anni precedenti;

-rilevante ammontare dei ruoli oggetto di provvedimenti di sgravio per indebiti pari a circa un quarto del carico complessivamente iscritto a ruolo;

-crescita dell'importo delle iscrizioni a ruolo straordinarie (da circa 4 miliardi di euro del 2001 a oltre 7 miliardi di euro per il periodo 1 gennaio – 30 settembre 2002), prevalentemente relative a soggetti falliti e, quindi, di difficile esigibilità;

-notizie circolanti già fin dalla seconda metà del 2002 in relazione all'imminente emanazione di sanatorie e condoni in ambito fiscale.

L'Agenzia procedeva, inoltre, all'esame della posizione reddituale e patrimoniale di contribuenti morosi, selezionati in base alla tipologia del ruolo e all'entità del debito per segnalare, successivamente, ai concessionario i beni sui quali agire esecutivamente<sup>41</sup>.

A fine dicembre 2002, come già detto, l'Amministrazione finanziaria attivava la procedura denominata "*stato della riscossione*" che doveva permettere di rilevare in modo continuativo e sistematico l'iter dei risultati dei controlli. L'Agenzia delle entrate poteva, dunque, essere in grado di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei cd "ruoli post riforma" cioè emessi a partire dall'anno 2000 e quindi con modalità telematiche anziché cartacee dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite ovvero in caso di mancata riscossione fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

#### *6.1.4 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2003*

Nella relazione sull'attività di vigilanza svolta nei confronti dei concessionari della riscossione nel 2003, si ricava che nel corso dell'anno avveniva la progressiva introduzione di modelli di comportamento e di controllo coerenti con l'*audit* aziendale, pur entro i limiti normativi e regolamentari preesistenti, al fine di realizzare una sostanziale innovazione nei metodi adottati per la programmazione e l'esecuzione dei controlli.

Venivano individuate le aree di maggior rischio nell'ambito del servizio affidato ai concessionari della riscossione, definendo le priorità per la mappatura dei processi e la redazione dei piani di prevenzione dei rischi. In particolare, le verifiche erano dirette verso quei settori nei quali ciascun concessionario aveva manifestato criticità o disfunzioni operative rilevate nei precedenti controlli e, in larga parte, verso le attività cautelari e le procedure esecutive poste in essere.

Le verifiche svolte dall'Agenzia presso i concessionari nel 2003 sono state 121. A queste devono poi sommarsi altri 27 interventi mirati su specifici spunti d'indagine risultanti dall'attività di *intelligence* svolta dalle Direzioni Regionali, direttamente o su impulso qualificato (Procure presso il Tribunale o la Corte dei conti, Ragioneria dello Stato).

I risultati operativi evidenziavano la necessità che una percentuale superiore al 50% dei concessionari adeguassero le proprie attività "*a modelli di maggior efficienza*".

Per quanto attiene al rispetto della normativa e delle istruzioni amministrative impartite dall'Agenzia, nel corso delle verifiche venivano rilevate violazioni di diversa natura, in numero di sessanta, riconducibili sostanzialmente alla tipologia già illustrate per il triennio precedente.

#### *6.1.5 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2004*

Infine, dalla relazione sull'attività di controllo sui concessionari della riscossione per l'esercizio 2004, risultano effettuati 116 controlli o verifiche, condotti con le metodologie d'impiego previste dalla circolare 17/2004 ed hanno interessato la totalità dei soggetti vigilati, con il rilevamento di irregolarità in 109 casi.

Nel corso delle verifiche sono state svolte 453 "revisioni di processi": le revisioni consistono in un'attività di controllo, indipendente ed obiettiva, di valutazione e di verifica delle operazioni, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione prevenendo od evidenziando eventuali criticità gestionali, ovvero disfunzioni già in atto o rischi di possibili disfunzioni. Le principali raccomandazioni operative sono state di rimuovere i fattori di rischio che hanno determinato le criticità gestionali e le irregolarità riscontrate.

Le irregolarità sanzionabili hanno riguardato nella maggior parte dei casi:

- il tardivo invio contabilità mensili e bimestrali;

---

<sup>41</sup> L'esame ha riguardato nel 2002 1.110 contribuenti morosi, ciascuno iscritto a ruolo per un importo pari ad almeno 129.114,22 euro; per 100 delle posizioni esaminate si è intervenuti presso i concessionari i quali hanno iscritto ipoteche ex art. 77 del d.P.R n. 602 del 1973 sui beni immobili segnalati per 54.432.900 euro a garanzia di crediti per 27.216.449 euro.



- il tardivo rimborso a seguito di provvedimento di sgravio;
- l'irregolare tenuta dei registri cronologici;
- il tardivo riversamento di somme riscosse.

Sono state, inoltre, riscontrate 126 criticità gestionali, tra le quali, le più ricorrenti :

- la mancata attivazione di azioni esecutive a fronte di mancato pagamento a seguito di fermo amministrativo;
- la mancata presentazione istanza di fallimento in caso di imprenditori in evidente stato di insolvenza;
- la difficoltà di reperire i dati sullo stato delle singole procedure cautelari/esecutive e sullo stato dell'attività di riscossione nel suo complesso;
- l'impossibilità di monitorare con esattezza e tempestività l'esito delle procedure di rimborso per indebiti;
- l'insufficiente attività di iscrizione ipotecaria rispetto al carico affidato e per il quale è attivabile la procedura;
- procedure informatiche non in linea con le esigenze operative;
- la mancata attivazione dell'espropriazione immobiliare al decorrere dei 6 mesi dalla iscrizione di ipoteca;
- la tardiva attivazione delle procedure esecutive rispetto alla data di accertamento della morosità.

Viene segnalato un rilevante miglioramento della percentuale di riscossione coattiva rispetto al 2003, incrementata, con riferimento al carico netto per il quale si è proceduto, di quasi il 70%. In termini assoluti le somme riscosse a seguito di procedure esecutive risultano aumentate del 231% (da 47,6 a 158 mln. di euro)<sup>42</sup>

Per quanto concerne la gestione dei rapporti con i concessionari in materia di compensi, l'Agenzia riferisce di aver provveduto alla ripartizione dell'indennità prevista, in luogo degli aggi, per l'anno 2004, con l'adozione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 23 luglio 2004, alla liquidazione di compensi spettanti per l'attività di erogazione dei rimborsi in conto fiscale e, infine, all'elaborazione dei dati necessari all'adozione del decreto 10 dicembre 2004, relativo all'acconto annuale da versarsi da parte dei concessionari, a valere sulle entrate riscosse mediante modello F23 (ex SAC), che ha assicurato all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 dicembre 2004, un importo pari a 4,4 miliardi di euro.

Da ultimo, va ricordato come l'art.19, comma 2, lett. c), del d.lgs. n.112 del 1999. impone al concessionario, pena la perdita del diritto al discarico, la presentazione della "comunicazione di inesigibilità" entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo- circostanza che, peraltro allunga notevolmente i tempi di permanenza del rimborso a favore del concessionario e della quantificazione delle relative somme da tenere a disposizione- prevedendo la possibilità di successiva integrazione della stessa qualora al momento della presentazione della domanda la procedura esecutiva sia ancora in corso per causa non imputabile al concessionario stesso.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> fonte dati: Sogei, riferita ai carichi erariali consegnati dall' 1.1.2001 e per i quali sono state attivate procedure cautelari od esecutive.

<sup>43</sup> la Circolare ministeriale del 27 novembre 2000, n. 215, che evidenzia la natura della *comunicazione di inesigibilità*, in piena coerenza con il disegno riformatore della riscossione, secondo l'art. 1, comma 1, della legge delega 28.9.1998, n. 337, che si ispira ai principi del "*miglioramento dei risultati, efficacia, efficienza*", afferma che alla locuzione "comunicazione di inesigibilità" non deve attribuirsi il significato di documentazione attestante il completo svolgimento, con esito negativo o infruttuoso, dell'attività esecutiva su tutti i beni risultanti dall'effettuazione dell'accesso, bensì quello di documentazione comprovante l'avvenuto infruttuoso inizio, quantomeno, dell'attività di riscossione." *Ciò significa, certamente, attribuire un assai ampio ambito di autonomia al concessionario, ma certamente non vuol dire abdicare alle funzioni di direzione, vigilanza e controllo sull'attività dello stesso concessionario, attività queste che invece devono essere tanto più intensificate quanto più si configura il predetto margine di autonomia*".

Sempre in tema di discarico per i concessionari, va evidenziato che il d.lgs. n.112/1999, all'art.18 ha sancito che i concessionari sono autorizzati ad accedere alle informazioni disponibili presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e che tale accesso si configura come un obbligo, poichè l'art.19, comma 2, lett. d), del d.lgs. 112/99 ha previsto, tra le cause di perdita del diritto al discarico, il mancato svolgimento dell'azione esecutiva su tutti i beni del contribuente la cui esistenza risultava dal sistema informativo del Ministero.

Per l'attuazione di questa norma è stato predisposto dalla società che gestisce il sistema informatico del Ministero dell'Economia e delle finanze , un collegamento con cui i concessionari possono richiedere *on line* le informazioni disponibili.

#### *6.1.6 I dati emersi nella relazione dell'Agenzia delle entrate nel 2005*

Nella relazione riguardante il 2005 , l'Agenzia indica che il sistema di controllo interno ha sviluppato oltre 2.000 interventi di revisione. La maggior parte delle azioni ha riguardato i processi operativi più rilevanti degli uffici locali dell'Agenzia, come quelli relativi ai servizi ai contribuenti e ai controlli fiscali. Ciascuno dei quasi 400 uffici locali è stato pertanto interessato da una media compresa tra i 5 e i 6 interventi di revisione, che hanno consentito di intercettare tutte le criticità potenziali e i rimedi necessari per rimuoverle, ed anche quelle situazioni caratterizzate da disfunzioni o da irregolarità che si erano già manifestate.

Per quanto attiene più specificamente all'attività di controllo sui concessionari e gli altri intermediari della riscossione dei tributi, l'Agenzia rileva che la metodologia operativa adottata per il controllo interno è stata utilizzata anche per i controlli nei confronti dei soggetti esterni, tra i quali sono compresi i concessionari e gli altri intermediari della riscossione dei tributi. Anche l'attività di revisione esterna durante il 2005 si è tradotta in circa 2.000 interventi:quelli destinati all'area riscossione hanno determinato significativi incrementi delle procedure di riscossione coattiva e hanno anche talvolta – pur raramente - portato alla luce casi di peculato, derivanti dall'omesso riversamento all'Erario dei tributi riscossi. Gli interventi nei confronti dei C.a.f. e degli altri intermediari sono stati particolarmente sviluppati, soprattutto allo scopo di migliorare la qualità e la tempestività della trasmissione dei dati fiscali e riducendo il rischio di errori, che costituisce una delle tante cause del fenomeno delle cosiddette “cartelle pazze”.

Questa tipologia di attività, inoltre, ha inciso in maniera significativa su altre criticità, come le omissioni o i ritardi, anche cronici, di trasmissione delle dichiarazioni fiscali: le tardive trasmissioni, nell'arco dell'ultimo triennio, sono state ridotte di oltre il 60 per cento, passando dalle 126mila del 2003 alle 50mila del 2005.

## **6.2 Il contenzioso con i concessionari attivato presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti**

L'attività di riscossione da parte dei concessionari ha comportato anche un rilevante contenzioso giurisdizionale presso le Sezioni della Corte dei conti , che ha riguardato - con riferimento, in parte ,anche alle norme antecedenti la riforma di cui al d.lgs n.112 del 1999- sia giudizi di responsabilità amministrativo-contabile nei loro confronti, sia giudizi ad istanza dei concessionari nei confronti dell'amministrazione finanziaria per il contestato riconoscimento di somme a rimborso.

In ordine al primo profilo, come ha rilevato il Procuratore generale in sede di relazione annuale sul giudizio di parificazione del bilancio dello Stato per l'anno 2004<sup>44</sup> va detto che già da alcuni anni

---

<sup>44</sup> “E’ un fenomeno assai diffuso su tutto il territorio nazionale che testimonia, unitamente alle già esaminate difficoltà nella riscossione dei tributi, modalità di comportamenti dei concessionari( e dei suoi agenti) censurabili sia per i profili penali, sia per i profili contrattuali, sia infine, per quelli di carattere risarcitorio perseguibili, in via amministrativa, mediante il non riconoscimento dei rimborsi e/o dei discarichi, ovvero, in via giurisdizionale, davanti alla Corte dei conti, attivando giudizi di responsabilità amministrativa-contabile, ovvero, riscorsi ad istanza di parte”. “Tali comportamenti hanno comportato ingentissime perdite per gli enti impositori che hanno visto così ridurre ulteriormente il gettito tributario di competenza” .

le Procure regionali della Corte conducono indagini dirette a perseguire fattispecie di danno alle entrate erariali in conseguenza di irregolarità nell'attività di riscossione dei tributi.

Il fenomeno ha interessato in particolare le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle regioni:

- Friuli Venezia Giulia
- Veneto
- Toscana
- Emilia Romagna
- Sicilia

Altre istruttorie sono in corso presso le Procure regionali della Corte dei suddetti ambiti territoriali e presso altre Procure regionali, sicchè può affermarsi che pressochè tutte le realtà territoriali sono interessate dal fenomeno (che riguarda e comprende anche le quote di tributi dovute agli Enti locali).

Anche la Magistratura penale è stata investita dalle indagini per i connessi reati di falso materiale ed ideologico e per truffa.

Le partite tributarie per le quali sono state giudizialmente accertate irregolarità nella riscossione assommano al giugno 2005 a circa duecentomila casi complessivi.<sup>45</sup>

L'analisi delle fattispecie portate all'esame dei giudici contabili da parte delle Procure ha riguardato rilevanti inadempimenti quali: l'omissione di attività di riscossione, la presenza di domande di discarico prive di documentazione o non sufficiente a provare l'inesigibilità dei crediti, l'attestazione con dichiarazioni mendaci, (redatte, ad esempio, in giorni di assenza dal servizio), dell'irreperibilità di contribuenti ovvero atti di esecuzione forzata negativi, nella realtà mai intrapresi.

In particolare, ad esempio, in una Procura regionale risultano depositati atti di citazione a carico di concessionari della riscossione per:

- danni derivati dal tardivo espletamento di attività connesse alla riscossione dei ruoli;
- danni derivati dalla applicazione, nei confronti di soggetto condannato in giudizio di responsabilità amministrativa, del condono di cui all'art. 12 della legge n. 289/2000 (definizione dei carichi di ruolo pregressi), applicabile alle entrate di natura tributaria, ma non ai crediti relativi a condanne al risarcimento del danno;
- danni arrecati da ufficiali della riscossione per illiceità nelle procedure di esecuzione forzata.<sup>46</sup>

Per quanto riguarda i giudizi ad istanza di parte, presso le Sezioni giurisdizionali risultano depositati da parte dei concessionari numerosi ricorsi in materia di rimborso di quote inesigibili dell'ordine di diverse centinaia per ambito territoriale regionale. (DATI Sicilia anno 2003: 146; 2004: 346; 2005: 82)

A tale proposito, va segnalato che la Sezione giurisdizionale siciliana, con ordinanza n. 180/2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 52 - 54 del RD 1038/1933 sotto il profilo della violazione delle norme costituzionali sul giusto processo, nella parte in cui non

---

<sup>45</sup> (dalla memoria del Procuratore generale della Corte dei conti nel giudizio sulla parificazione del bilancio del 24 giugno 2005): *“Si ha tuttavia ragione di ritenere che in realtà il fenomeno sia assai più esteso : è emersa la punta di un iceberg che, stante la complessità e la onerosità delle indagini che hanno impegnato per anni, Amministrazione finanziaria, Guardia di finanza, Procure contabili e Procure della Repubblica, sembra impossibile far emergere completamente” L'enorme impiego di risorse che è stato profuso nelle indagini( si è dovuto ripercorrere, per ogni singola partita tributaria sospettata di vizi nella riscossione, l'intero iter procedurale) e la complessità dei giudizi, hanno consigliato gli inquirenti contabili e penali e gli uffici ispettivi dell'Amministrazione, di fermarsi ai soli casi più eclatanti: ciò ovviamente, per non sottrarre ulteriori preziose risorse ad altri importanti compiti istituzionali, in primis, quello dell'evasione fiscale”.*

<sup>46</sup> La Procura ha inoltre formulato al concessionario ripetute richieste di trasmissione di conti giudiziari in relazione alle riscossioni di tributi comunali (art.25, D. L.vo 112/1999): al riguardo il concessionario, pur manifestando la propria disponibilità alla presentazione del conto, ha rappresentato di fatto difficoltà operative a causa mancanza dei modelli di conto elaborati dal competente ministero.

prevedono che il ricorso debba essere notificato alla Amministrazione finanziaria, ritenendo, di converso, integrato il rapporto processuale con la presenza del P.M. in giudizio . Tale circostanza comporta la attuale sospensione di molti giudizi.

Il concessionario ha inoltre sottoposto al giudice altre questioni,<sup>47</sup> e - sempre da parte del concessionario- sono stati inoltre depositati alcuni ricorsi contro talune P.A. (Comuni, Camere di commercio) che avevano negato il discarico di ruoli ed intimato con ingiunzione il pagamento di tutte le somme di cui al ruolo in ipotesi in cui il concessionario stesso non aveva presentato l'intero conto della gestione<sup>48</sup>.

Attualmente risultano conclusi molti giudizi di primo grado definiti dalle sezioni giurisdizionali sopra indicate. Tutte le decisioni , tranne per un giudizio della Sezione giurisdizionale in Toscana (che ha trovato soluzione in una eccezione di rito che ha mandato assolti i chiamati in giudizio), si sono conclusi con sentenze di condanna.

Nei soli giudizi di responsabilità sono state già pronunciate condanne per complessivi 16 milioni di euro circa; inoltre, ai vari istituti di credito concessionari dei servizi di riscossione, non sono stati riconosciuti rimborsi e/o discarichi di quote pretese come inesigibili per oltre 1.500.000 euro con la loro condanna a riversare tali importi nelle casse degli enti impositori.

Da ultimo, va rilevato che pendono vari ricorsi per circa 40 milioni di euro promossi dai concessionari a seguito del rifiuto da parte dell'Agenzia delle entrate di versare il secondo acconto della cd "liquidazione automatica" delle quote inesigibili, prevista dall'art 60 del d.lgs 112 del 1999 (si tratta dei fondi assegnati con il d.m 22 dicembre 1999 e conguagliati con d.m 12 dicembre 2001).

Tutti i giudizi definiti in primo grado sono stati impugnati: allo stato attuale pendono davanti alle Sezioni giurisdizionali d'appello circa 70 gravami avverso le sentenze che hanno definito i giudizi di responsabilità, altri 5 appelli ( per sentenze su ricorsi ad istanza di parte) sono in attesa di decisione presso le Sezioni giurisdizionali centrali d'appello della Corte.

Il fenomeno delle irregolarità commesse dai concessionari, che ha interessato l'intero territorio nazionale ha, dunque, notevoli implicazioni sull'intero sistema della riscossione dei tributi e dei rapporti tra ente impositore e banche concessionarie del servizio, al punto che il legislatore di recente ha ritenuto di affrontare il problema ricercando soluzioni di riforma del sistema e contemporaneamente di definizione extraprocessuale delle vertenze in corso.

Infatti, con la legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (finanziaria per il 2005) all 'art 1 comma 426 è stato previsto che: *"in attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione hanno facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004, dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1° gennaio 2004 (...) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di applicazione del presente comma"* (D.M. 7 febbraio 2006, n. 112 ).

Con la successiva legge del 14 maggio 2005, n. 80 è stato precisato che per le irregolarità contemplate al citato comma 426 occorre intendere *"responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta fino al 20 novembre 2004"* inoltre con il medesimo provvedimento è stato aggiunto un ulteriore comma : il 426 bis, che testualmente prevede: *"per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dal comma 426, le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinano il diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse e , fermi restano gli effetti delle predette*

---

<sup>47</sup> in particolare , quella risolta dalla Sezione d'appello Sicilia, con sentenza n. 18/2005, con la quale si è affermato che la definizione agevolata delle controversie in tema di discarico di quote inesigibili può avere luogo anche per le domande di rimborso o di discarico giacenti presso gli enti creditori alla data di entrata in vigore del d.l.vo 112/1999.

<sup>48</sup> vedi sentenza appello Palermo n. 211/2004.

*definizioni, le comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati entro il 30 ottobre 2003 ed ancora a carico alla data del 20 novembre 2004, sono presentate entro il 30 novembre 2006... ”*

Allo stato attuale, dopo l’emanazione dei due provvedimenti di legge di sanatoria sopra citati, i processi d’appello in corso presso le Sezioni della Corte dei conti sono stati rinviati, in attesa di conoscere il contenuto del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze per le modalità di applicazione delle norme sopra riportate.

Nella sostanza, anche tale dato conferma che il rapporto di fiducia con la catena dei concessionari si è definitivamente incrinato e che occorre una profonda e radicale rivisitazione di tutto il sistema.

Da ultimo, con il comma 26 *quater* dell’art. 35 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223 ( cd. Decreto "Bersani") convertito nella legge 4 agosto 2006 , n. 248, è stato superato anche il d.m. 7 febbraio 2006 n. 112 che, nell’attuare la legge di sanatoria n. 311 del 2004, ne aveva dato una interpretazione restrittiva ed aveva escluso le ipotesi in cui la mancata riscossione fosse dovuta alla produzione di atti falsi. Il comma 26 *quater* invece estende l’effetto di sanatoria anche alle falsità precedentemente accertate, pure accertate e dichiarate in sede penale, alla sola condizione che la sentenza penale non fosse già divenuta irrevocabile all’entrata in vigore della legge 311 del 2004.<sup>49</sup>

## **7. COMPATIBILITÀ DELL’ORDINAMENTO COMUNITARIO CON LA RIFORMA DEL SISTEMA DI CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DI CUI ALLA LEGGE 248/2005**

La costituzione della Riscossione S.p.a. fa emergere, relativamente all’affidamento diretto del servizio, alcuni profili concernenti la coerenza della suddetta normativa con l’orientamento della legislazione europea circa la disciplina della concorrenza. Le norme previgenti prevedevano che l’affidamento dell’attività in questione avvenisse sempre mediante il rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, in coerenza con la disciplina comunitaria. L’art. 52 del decreto legislativo 446/1997 (disciplina dell’attività di gestione delle entrate) aveva sancito un’apertura del mercato alla gestione del servizio di riscossione; in particolare, il predetto decreto legislativo prevedeva la possibilità di affidare a terzi l’intera attività di accertamento, liquidazione e riscossione di tutte le entrate patrimoniali: in sostanza l’affidamento poteva essere concesso disgiuntamente a diversi soggetti competenti, rispettivamente, per i diversi incarichi di accertamento, liquidazione e riscossione. In questa prospettiva erano individuati i soggetti concessionari dell’attività di riscossione nelle aziende speciali che gestivano servizi pubblici locali e società per azioni o società a responsabilità limitata con prevalenza di capitale pubblico.

Il decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005, ha riformato il sistema di gestione delle entrate previsto dal decreto legislativo n. 446 del 1997, e, in un’ottica di miglioramento dell’effettività del sistema di riscossione, ha previsto l’affidamento diretto, dell’attività di gestione tributaria, all’Agenzia delle Entrate, avvalendosi di una società per azioni: la Riscossione s.p.a. L’affidamento diretto è solo funzionale alla completa attuazione della riforma; infatti, a partire dal 1° gennaio 2011, si tornerà alle procedure ad evidenza pubblica, quale condizione necessaria per l’affidamento del servizio.

E’ previsto che la quota del capitale, inizialmente interamente pubblico della Riscossione s.p.a. ( 51% Agenzia delle Entrate e 49%INPS), possa essere ridotta in conseguenza della cessione a terzi, da parte dei precedenti concessionari, delle relative quote. Il risultato, che già oggi si sta profilando, è che l’affidatario di diritto dell’attività di gestione del servizio pubblico di riscossione potrebbe essere un organismo sostanzialmente di diritto privato. Una volta consolidato l’assetto organizzativo

---

49 Le ripercussioni di tale normativa si avranno sia in relazione all’annullamento delle azioni di recupero delle somme, sia in considerazione del fatto che in base ai commi 7 e 9 dell’art. 3 del D.L. 30 settembre 2005 n.203 (istitutivo della Riscossione s.p.a.) sono in corso le procedure di acquisto delle quote delle società dei concessionari della riscossione o dei rami d’azienda degli istituti bancari che avevano gestito la riscossione, con il verosimile aumento di valore delle quote da cedere da parte degli ex-concessionari.

di Riscossione s.p.a., in coerenza con l'obbligatorietà delle disposizioni comunitarie circa la concorrenza e l'accesso al mercato, la stessa legge prevede che l'affidamento rispetti le procedure ad evidenza pubblica; tuttavia, al contempo, nel periodo transitorio (fino al 2011), consente di derogare rispetto alle procedure di gara.

La ratio sulla quale si basa il decreto legge n. 203 del 2005, per giustificare la deroga, concerne la circostanza che Riscossione s.p.a. è una società a capitale prevalentemente pubblico e controllata dall'Agenzia delle Entrate.

A livello comunitario non vi è una disciplina legislativa dell' "in house providing"; tuttavia, come tra l'altro indicato nella comunicazione della commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, si sta consolidando un orientamento giurisprudenziale europeo che individua alcuni requisiti al fine di poter qualificare la forma di gestione di un servizio come "in house", e di conseguenza sottrarlo al "normale gioco della concorrenza".<sup>50</sup>

La normativa europea in tema di appalti pubblici non trova applicazione quando manchi un vero e proprio rapporto contrattuale tra due soggetti, come nel caso, secondo la terminologia della Corte, di «delegazione interorganica» o di servizio affidato eccezionalmente *in house*. In altri termini, quando un contratto sia stipulato tra una pubblica amministrazione ed una persona giuridica (formalmente) distinta, l'applicazione delle direttive comunitarie può essere esclusa solo quando ricorrano contemporaneamente i seguenti requisiti:

- 1) l'amministrazione pubblica deve esercitare un "controllo analogo" a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- 2) il soggetto aggiudicatario deve "realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che lo controllano";
- 3) la presenza di una completa dipendenza finanziaria.

La giurisprudenza italiana si è occupata della questione con la decisione della Sezione V del Consiglio di Stato 18 settembre 2003, n. 5316 nella quale si accreditava un'interpretazione del *controllo analogo* molto articolata; secondo la predetta giurisprudenza la condizione era soddisfatta: a) allorché la parte pubblica possedesse almeno il 51% del capitale della società affidataria e tale prevalenza permanesse - per obbligo statutario - per tutta la durata della società; b) allorché le disposizioni dello statuto conferissero espressamente alla parte pubblica *una posizione dominante* riservandogli, ad esempio, l'assenso "in caso di trasferimento di azioni da parte di altri soci" e perciò "il controllo sull'assemblea", o la maggioranza "in sede di nomina e reintegrazione degli amministratori, con intuibili riflessi anche in ordine alla nomina degli altri amministratori e del collegio sindacale".

Questo orientamento è stato modificato dalla nuova formulazione dell'articolo 113, comma 5, del TUEL e poi dalla sentenza Stadt Halle<sup>51</sup> 11 gennaio 2005 della Corte di giustizia, nella quale

---

<sup>50</sup> *L'in house providing*, pertanto, assume un fondamento giuridico autonomo rispetto alla clausola di esclusione contenuta nell'art. 6 della direttiva 92/50/CEE. L'amministrazione, infatti, può prescindere dall'applicazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, qualunque sia il loro oggetto (servizi, forniture o, anche, lavori), e tanto può fare non in virtù di apposite clausole di esclusione contenute nelle rispettive normative di settore, ma, piuttosto, perché si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica.

<sup>51</sup> In particolare la Corte di Giustizia nella sentenza ha ribadito che l'obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici è la libera circolazione dei servizi e l'apertura ad una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri. Ciò implica l'obbligo di qualsiasi amministrazione aggiudicatrice di applicare le norme comunitarie pertinenti qualora sussistano i presupposti da queste contemplati. L'obbligo di applicare in tal caso le norme comunitarie risulta confermato dal fatto che, all'art. 1, lett. c), della direttiva 92/50, la nozione di prestatore di servizi, ossia di offerente ai fini dell'applicazione di tale direttiva, include anche «gli enti pubblici che forniscono servizi» (vd. sent. 7.12.2000, causa C -94/99, ARGE, racc. pag. I , 11037,punto 38). Qualsiasi deroga all'applicazione di tale obbligo va dunque interpretata restrittivamente. Pronunciandosi sulla scelta di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di appalto, la Corte ha così statuito che l'art. 11, n. 3, della direttiva 92/50, che contempla questo tipo di procedura, deve - in quanto disposizione derogatoria alle norme intese a garantire l'effettività dei diritti conferiti dal Trattato CE nel settore degli appalti pubblici di servizi - essere interpretato restrittivamente, e che l'onere di dimostrare

tassativamente è escluso che una società mista a prevalente capitale pubblico possa essere considerata organismo di gestione economica dell'amministrazione aggiudicatrice. In questo caso il controllo analogo non può mai aversi in quanto *"qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente"*, indipendentemente dal fatto che la parte pubblica svolga un'influenza dominante, ovvero che le sia riconosciuto un ampio potere direttivo in ordine alle decisioni relative alla conclusione del contratto e alla fornitura dei servizi.

Alla luce della citata giurisprudenza<sup>52</sup>, pur tenendo conto delle possibilità di esclusione, in presenza di interessi pubblici di particolare rilevanza, consentita dalla legge comunitaria, si possono nutrire dubbi circa la coerenza della suddetta normativa con l'orientamento della legislazione europea circa la disciplina della concorrenza; difatti, non sussistono le condizioni per ritenere che vi sia un assoluto potere di direzione dell'Agenzia delle Entrate nei confronti dell'attività della Riscossione s.p.a.. Detta società, secondo quanto previsto nel relativo statuto, mantiene comunque autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione, in un rapporto di terzietà rilevante ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici.

Alla pubblica udienza è stata depositata una nota da parte dell'Agenzia delle entrate – Ufficio pianificazione e controllo - contenenti alcune considerazioni sulla relazione in merito all'indagine.

Nella nota, in disparte la condivisione delle osservazioni circa la necessità di una definizione della natura e delle modalità di esercizio della funzione di vigilanza dell'Agenzia su Equitalia, si pone in rilievo il fatto che con la riforma introdotta con il d.l. n° 203/2005, convertito con modificazioni dalla legge n° 248/2005, la fase della riscossione delle imposte è stata ricondotta all'interno dell'Agenzia delle entrate.

Precisa la nota, senza darne una precisa quantificazione, che il totale dei ruoli costituisce un "agglomerato" nel quale confluiscono, oltre alle iscrizioni provenienti da attività di accertamento sostanziale, anche quelle derivanti dai controlli delle dichiarazioni ex artt. 36 bis, 54 bis e 36 ter.

## 8. CONCLUSIONI

In sede conclusiva si ritiene opportuno esporre in modo sintetico e riassuntivo le innovazioni apportate dal decreto legislativo n.112 del 1999, le criticità emerse dal predetto decreto legislativo, le innovazioni portate dal nuovo sistema di riscossione, previsto nel d.l. n. 203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005, con riferimento alle

---

l'effettiva sussistenza delle circostanze eccezionali che giustificano la deroga grava su colui che intenda avvalersene (sentenza 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3609, punto 58). Nell'ottica di un'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nella misura più ampia possibile, quale voluta dalle norme comunitarie, la Corte ha statuito, in riferimento alla direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 199, pag. 1), che tale direttiva è applicabile qualora un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere, con un'entità giuridicamente distinta, un contratto a titolo oneroso, indipendentemente dal fatto che tale entità sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno (sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal, Racc. pag. I-8121, punti 50 e 51). È opportuno constatare che la controparte contrattuale in quel caso era un consorzio costituito da più amministrazioni aggiudicatrici, al quale partecipava anche l'amministrazione aggiudicatrice in questione.

<sup>52</sup> La Corte di giustizia, con sentenza 11 gennaio 2005, n. 2603 in C-26/03, ha da ultimo stabilito la necessità che la partecipazione pubblica sia totalitaria ai fini della ricorrenza dei requisiti per l'affidamento in house. Più precisamente, la Corte ha rilevato che "il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente". A giudizio della Corte, pertanto, "l'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza fare appello alla concorrenza pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento degli interessi contemplato dalla direttiva 92/50, in particolare nella misura in cui una procedura siffatta offrirebbe ad una impresa privata presente nel capitale di detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti".

criticità del precedente sistema, gli aspetti problematici in ordine alla sostanziale efficacia delle misure ivi previste, le criticità che permangono nel sistema di riscossione.

Le innovazioni portate con il d.lgs 112 del 1999 - elementi di discontinuità rispetto al precedente sistema di riscossione:

- la revisione dei requisiti e delle procedure per l'affidamento delle concessioni, accentuando il carattere dell'imprenditorialità nel settore del recupero crediti e rafforzando gli ambiti minimi per esigenze di economicità ed efficienza;
- la qualificazione dell'esercizio della vigilanza dell'ex Ministero delle finanze sui concessionari, sotto il profilo della regolarità, tempestività ed efficienza del servizio;
- la precisazione dei diritti e degli obblighi del concessionario con riferimento alla remunerazione del servizio, al rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, all'accesso (oneroso) anche telematico presso gli enti pubblici ed ai sistemi informativi degli enti creditori, alla prestazione della cauzione;
- la revisione dell'istituto del *discarico per inesigibilità*;
- la revisione del sistema sanzionatorio per ritardi od omissioni nei versamenti da parte dei concessionari;
- la disciplina della *definizione automatica* delle richieste di rimborso e di discarico per inesigibilità.

Gli elementi di criticità del sistema di riscossione dei tributi ex d.lgs n.112 del 1999 emersi a seguito dell'indagine:

- 1) inidoneità degli strumenti efficaci per la riscossione mediante ruoli, quali l'accesso all'Anagrafe tributaria;
- 2) una bassa percentuale delle somme riscosse rispetto a quelle affidate, con andamento anche decrescente, nel periodo 2001 – 2004; con riferimento ai dati acquisiti relativi al 2005 e 2006 la percentuale di riscossione, pur a fronte di un aumento dell'entrata, risulta di poco incrementata *in termini assoluti, mentre in valore assoluto una crescita significativa si registra nel 2006.*
- 3) sistema di remunerazione per quote fisse prescindendo dall'entità delle entrate effettivamente riscosse con affievolimento dell'incentivazione al miglioramento della gestione e con costi per il servizio della riscossione complessivamente superiori rispetto alle somme riscosse;
- 4) la frantumazione delle società concessionarie incaricate della riscossione con conseguente diarizzazione nei comportamenti gestionali;
- 5) la mancanza di analisi della qualità dei ruoli;
- 6) inidoneità della struttura gestionale delle società concessionarie per migliorare l'efficacia della gestione;
- 7) la sporadicità delle ispezioni e dei controlli nei confronti dei concessionari;
- 8) i costi della remunerazione in linea di massima superiori alle somme riscosse;
- 9) il fenomeno delle irregolarità commesse dai concessionari, che ha interessato l'intero territorio nazionale con notevoli implicazioni sul sistema della riscossione dei tributi e dei rapporti tra ente impositore e banche concessionarie del servizio.

Le innovazioni portate dal nuovo sistema di riscossione, previsto nel d.l. n. 203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005, con riferimento alle criticità del precedente sistema, sono le seguenti:

- 1) la possibilità di accesso gratuito da parte dei concessionari all'Anagrafe tributaria, con possibilità di trattare i dati senza richiedere l'informativa di cui al d.lgs n.196 del 2003;
- 2) non sono state apportate modifiche al sistema di remunerazione per quote fisse, ma secondo quanto riferito dall'Amministrazione, è previsto presumibilmente a decorrere dal 2008 il passaggio ad un sistema di remunerazione per quota di riscosso;
- 3) la costituzione di una società "Riscossione s.p.a.", ora Equitalia s.p.a. ha creato le condizioni per ricondurre ad una gestione unitaria il sistema di riscossione;



4) non era stata avviata dall'Agenzia delle Entrate, una specifica analisi delle qualità dei ruoli, prima dell'avvio del nuovo sistema di riscossione, anche se un esame più attento ed analitico per grado di esigibilità viene ora svolto ai fini dell'esame del rendiconto generale dello Stato;

5) il nuovo sistema recepisce strutture, soggetti e modelli gestionali preesistenti in quanto per l'esecuzione del servizio di riscossione è previsto il ricorso, sia pure con diversa soggettività, alle precedenti società concessionarie, con la conseguenza dell'assunzione del personale già in servizio presso le medesime società;

6) il controllo sulla gestione del sistema di riscossione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze si esplica con una relazione annuale sullo stato della riscossione ed a tal fine l'Agenzia delle Entrate fornisce allo stesso Ministro i risultati dei controlli eseguiti sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta dalla società di Riscossione;

7) al fine di ridurre i costi è previsto che la medesima società assuma iniziative idonee ad assicurare il loro contenimento in misura tale da assicurare risparmi annui.

Con il ritorno in mano pubblica dell'attività di riscossione, si è avuto un significativo riallineamento rispetto agli altri Paesi europei.

Aspetti problematici permangono anche in ordine alla sostanziale efficacia delle misure previste nel nuovo sistema di riscossione introdotto con d.l. n.203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni dalla legge n.248 del 2 dicembre 2005.<sup>53</sup>

L'affidamento ad una società in mano pubblica del sistema di riscossione non porta *di per sé* ad un sostanziale cambiamento nelle modalità operative, nei modelli e nelle politiche aziendali in quanto è previsto l'affidamento delle attività connesse alla riscossione ai precedenti concessionari ed alla loro organizzazione.

In altri termini, il nuovo regime di riscossione prevede una assunzione diretta del servizio da parte dell'Agenzia delle Entrate ma si affida per le operazioni operative a società partecipate, che sono sostanzialmente le stesse strutture che non hanno ben operato nel passato.

L'efficacia del nuovo sistema di riscossione svolto in ambito pubblico, ed i suoi effetti migliorativi rispetto al precedente sistema si potranno valutare solo a seguito della piena operatività. Non è dubbio, tuttavia, che il sistema risente comunque degli oneri derivanti dall'assunzione, mediante le società partecipate, *di tutto il* personale in servizio (circa 9000 unità) presso le concessionarie e

---

<sup>53</sup> Perplexità mosse dalle Sezioni Riunite in occasione della relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa per il periodo gennaio – aprile 2006, in tema di riforma del sistema di riscossione con la previsione della Riscossione s.p.a.:

Anzitutto appare pressoché inesistente il valore aggiunto dei concessionari in quanto la quasi totalità delle somme riscosse dallo Stato viene spontaneamente dai contribuenti, mentre è minima la provenienza dalla riscossione coattiva.

Vi è poi un potenziale conflitto d'interesse delle banche, che spesso sono soggetti di riferimento dei concessionari e che sono anche interessate al mantenimento dei rapporti con la clientela.

Altre perplessità riguardano gli elevati costi del sistema di riscossione, in relazione ai seguenti punti:

È previsto un trasferimento annuo da parte dello Stato di 470 milioni a favore delle 42 aziende concessionarie;

La spesa necessaria per realizzare i collegamenti in via informatica con le predette 42 aziende concessionarie;

La spesa necessaria per lo svolgimento dell'attività di vigilanza dell'Amministrazione finanziaria.

Altre criticità, rilevate dal Servizio Bilancio della Camera, e condivise dalle Sezioni Riunite della Corte in occasione della relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa per il periodo gennaio – aprile 2006, riguardano:

a) la corresponsione a favore dei concessionari di 470 milioni per remunerazione del servizio prestato, secondo un criterio remunerativo, svincolato dall'ammontare del riscosso, oltre a comportare un costo rilevante, sembra apparire scarsamente incentivante per conseguire una maggiore efficacia dell'attività di riscossione;

b) la non verificabilità della quantificazione degli oneri gravanti sul fondo relativo agli esuberi per il personale dipendente dei concessionari;

c) la non verificabilità della quantificazione degli oneri relativi ai ratei dei rimborsi per i concessionari delle anticipazioni nette, non comprensivi degli oneri per gli interessi corrisposti in misura variabile;

d) la scarsa chiarezza nella quantificazione delle minori entrate per la deducibilità fiscale dei versamenti a titolo di sanatoria effettuata dai concessionari.

della persistenza del pregresso sistema di remunerazione del servizio prestato svincolato dall'ammontare del riscosso.

Tutto dipende, quindi, dal taglio effettivamente innovativo ed imprenditoriale che sarà capace di assumere e sviluppare la nuova gestione.

L'affidamento del servizio di riscossione alla società Riscossione s.p.a, ora *Equitalia*, società a totale capitale pubblico, è *in linea con le pratiche degli altri paesi europei*.

Resta da valutare l'efficacia del nuovo sistema dei controlli sull'attività di riscossione delle entrate, uno dei compiti più delicati di Governo, non può bastare la previsione di una mera relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di elementi forniti dall'Agenzia delle Entrate, se non si darà presto attuazione al meccanismo delle convenzioni che dovrà consentire di esercitare un controllo penetrante ed efficace, anche se scevro da connotazioni gerarchico burocratiche.

Su tale punto si ricorda che la Sezione del controllo sugli enti della Corte, considerando l'attività tecnico strumentale affidata a Riscossione s.p.a, ora *Equitalia s.p.a.*, di interesse fondamentale per l'amministrazione statale gestita con società a capitale pubblico e rientrare nella fattispecie tipizzata nell'ambito dell'apporto di risorse pubbliche al patrimonio, con determinazione n. 20/2006 del 19 aprile 2006 ha ritenuto sussistenti le condizioni per la sua sottoposizione al controllo ex art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La sottoposizione della predetta società al controllo esterno della Corte potrebbe consentire, in un quadro di rafforzamento della garanzia nello svolgimento di una delicata attività di interesse fondamentale per la finanza statale, di fornire ulteriori elementi conoscitivi per la valutazione complessiva di competenza parlamentare.

Dai dati esposti in precedenza, riferiti alle riscossioni ed ai relativi costi, sia pure con tutte le precisazioni relative alla loro corretta interpretazione e significatività di volta in volta specificate nel corso della analisi svolta, è emersa con chiarezza una situazione negativa in termini di efficacia ed economicità dei risultati dell'azione di riscossione precedentemente affidata al sistema dei concessionari *ancora* previsto nel decreto legislativo n.112 del 1999. Resta da valutare l'operatività del nuovo sistema di riscossione.

Il fenomeno delle irregolarità commesse dai concessionari, con implicazioni sull'intero sistema della riscossione dei tributi e dei rapporti tra ente impositore e banche concessionarie del servizio, è stato affrontato adottando soluzioni di riforma del sistema e contemporaneamente di definizione extraprocessuale delle vertenze in corso.

Nella sostanza, anche da tali elementi, è emerso che il rapporto di fiducia con la catena dei concessionari si era definitivamente incrinato e che occorre una profonda e radicale rivisitazione di tutto il sistema, che è avvenuta con le innovazioni introdotte con il d.l. n° 203/2005, convertito con la legge n° 248/2005.

Nel 2005, a fronte di un incremento della riscossione che si è avvicinata al livello raggiunto nel 2001, la spesa per i compensi ai concessionari (il cui importo era originariamente previsto nel limite di 470 milioni di euro), è risultata la maggiore di tutto il quinquennio ed ha inciso sull'entrata per il 181%, - considerando anche le quote pagate relative ad annualità precedenti - ossia oltre il doppio rispetto al 2001. Il solo dato del compenso previsto come spettante per il 2005 (470 milioni di euro) risulta comunque superiore al dato del riscosso di competenza (361.756.743,00) del medesimo esercizio.

Da qui un'ulteriore conferma del giudizio complessivamente negativo sul sistema previsto dal d.lgs. 112/1999 che la Corte ha dato e dà del sistema da ultimo abbandonato.

La Corte si riserva di valutare l'opportunità di una successiva verifica, nell'attuazione delle disposizioni previste nel d.l. n.203 del 30 settembre 2005, convertito con modificazioni dalla legge n.248 del 2 dicembre 2005, per valutare l'effettivo superamento, con il nuovo sistema, delle criticità emerse nel precedente, a seguito della presente indagine.