

Senato della Repubblica
Commissione Finanze e Tesoro

Audizione dell'Amministratore Delegato di Equitalia SpA
Avv. Ernesto Maria Ruffini

Roma, 20 settembre 2016



Illustre Presidente,

illustri Senatori,

desidero innanzitutto ringraziare la Commissione Finanze e Tesoro del Senato per questo invito che mi offre la possibilità di esporre alcune considerazioni in merito al Disegno di legge n. 2263 in materia di Misure per il recupero dei crediti insoluti nella pubblica amministrazione, in particolare di Comuni, Città metropolitane, Province e loro associazioni, unioni e società partecipate e al contesto generale nel quale lo stesso si inserisce.

Il quadro normativo della gestione delle entrate degli enti locali

L'attuale quadro della riscossione delle entrate degli Enti locali è il frutto di una articolata stratificazione legislativa. Già alla fine degli anni Novanta il Legislatore, con il D.Lgs. n. 446/1997, ha introdotto la facoltà, in capo a Province e Comuni di disciplinare con regolamento "*le proprie entrate, anche tributarie*", optando per la gestione diretta delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione delle medesime, ovvero per il relativo affidamento, anche in forma disgiunta a:

- soggetti terzi (privati) iscritti a un apposito albo, ivi inclusi gli ex concessionari della riscossione (oggi Equitalia);
- mediante convenzione, alle aziende speciali di cui alla Legge n. 142/1990 (art. 22, comma 3, lettera c), ovvero alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale.

All'atto della nascita di Equitalia e dell'acquisizione degli ex concessionari della riscossione, il DI n. 203/2005 (art. 3, commi 24, 25 e 25-*bis*), convertito con modificazioni dalla Legge n. 248/2005, ha previsto la possibilità di scorporare i rami d'azienda relativi alla fiscalità locale; in mancanza dello scorporo e di diversa determinazione degli Enti, ha previsto che l'attività di riscossione degli Enti locali continuasse a essere svolta da Equitalia SpA e dalle società da essa partecipate per un periodo transitorio¹, a seguito del quale l'attività avrebbe potuto essere svolta dalla stessa Equitalia soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica.

Sostanziali novità in materia sono state, successivamente, introdotte dal DI n. 70/2011 (art. 7, comma 2, lettere da *gg-ter*) a *gg-septies*), convertito con modificazioni dalla Legge n. 106/2011 e dai successivi interventi normativi finalizzati a differire i termini ivi contenuti.

In particolare, la citata lettera *gg-ter*), prevedeva che Equitalia SpA e le società da essa partecipate, nonché Riscossione Sicilia SpA, dovessero cessare alla data dal 31 dicembre 2012 di effettua-

¹ Originariamente fissato al 31 dicembre 2010 e successivamente prorogato più volte fino all'attuale data del 31 dicembre 2016.

re le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate (e non anche degli altri Enti pubblici territoriali)². Tale termine è stato più volte differito, da ultimo fino al 31 dicembre 2016.

A seguito dell'ultima proroga disposta a opera del DI n. 113/2016 (art. 18, comma 1), convertito con modificazioni dalla Legge n. 160/2016, che è intervenuta contestualmente sui termini individuati sia dal DI n. 70/2011, sia dal DI n. 203/2005, l'attuale quadro normativo consente di affermare che, a decorrere dal 31 dicembre 2016:

- Equitalia SpA e le società da essa partecipate, nonché Riscossione Sicilia SpA, cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate;
- Equitalia SpA e le società da essa partecipate, possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate degli Enti pubblici territoriali, nonché le altre attività di cui al DI n. 203/2005 (art. 3, comma 4, lettera b), n. 1), soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica.

Peraltro, la legge delega n. 23/2014 (art. 10, comma 1, lettera c, n. 6) prevede unicamente la possibilità di avvalersi in via transitoria di Equitalia e solo a condizione che l'Ente locale:

- a) non intenda mettere a gara il servizio;
- b) voglia procedere con lo strumento del ruolo di cui al DPR n. 602/1973;
- c) non sia ancora in grado di svolgere l'attività di recupero attraverso strutture proprie o con società interamente partecipate.

In altri termini, la situazione attuale vede Equitalia chiamata a svolgere un ruolo di mera supplenza, in attesa che il Comune provveda a organizzarsi e lascia quindi all'iniziativa dei singoli enti l'impronta da dare alla riscossione locale.

Il risultato è un sistema frammentato, privo di un modello organizzativo valevole su scala nazionale. Attualmente, poco meno di 100 operatori³ possono gestire per conto dei Comuni le entrate patrimoniali e tributarie di loro pertinenza, seguendo schemi disomogenei, individuati di volta in volta in sede di gara, e che prevedono, peraltro, forme di remunerazione assai variegate.

² La lettera gg-quater attualmente vigente, recita inoltre: "A decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i Comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie:

1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare".

³ Albo dei soggetti abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni (Decreto Ministero delle Finanze 11 settembre 2000, n. 289) pubblicato sul sito Internet del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A ciò si aggiunga che gli strumenti di riscossione a disposizione (ruolo per Equitalia e ingiunzione per gli altri operatori) non sono ancora perfettamente equiparabili. Tali strumenti, infatti, pur se accomunati da caratteristiche simili, restano autonomamente disciplinati e non permettono ancora, nella pratica, di accedere agli stessi dati. Infatti, i dati e le informazioni resi disponibili dall'Anagrafe tributaria in fase di riscossione mediante ruolo a Equitalia, non sono, al momento, perfettamente fruibili per i concessionari privati.

Equitalia e la fiscalità locale

Con l'occasione, si ritiene opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione, una breve sintesi delle modalità con le quali Equitalia gestisce la riscossione delle entrate degli Enti locali e dei relativi risultati.

▪ Riscossione coattiva

Nella gestione di tali entrate, Equitalia può intervenire - come avviene per gli altri Enti statali (Agenzia delle entrate, INPS, ecc.) - con l'attività di riscossione coattiva in senso stretto⁴, se il debitore non ha provveduto volontariamente al pagamento di quanto dovuto all'Ente. In tal caso, gli oneri di riscossione sono pari al 6% (per i pagamenti effettuati entro 60 giorni dalla notifica, sono ripartiti a metà tra l'Ente creditore e il debitore; invece, per i pagamenti successivi, sono interamente a carico del debitore).

▪ Riscossione spontanea

L'Ente locale può anche richiedere, attraverso la cartella di Equitalia, il pagamento di un importo che non deriva da un precedente inadempimento (ad es., per la TA.R.S.U.), c.d. riscossione spontanea a mezzo ruolo⁵. In questo caso la norma prevede un onere di riscossione pari all'1% a carico del contribuente per i pagamenti effettuati entro 60 giorni dalla notifica. Per i pagamenti successivi, l'onere di riscossione a carico del contribuente diventa del 6%.

Sulla base di specifiche convenzioni, gli Enti della fiscalità locale possono poi affidare a Equitalia il compito di inviare al contribuente, prima della notifica della cartella, un invito al pagamento, personalizzato in base alle esigenze dell'Ente creditore (data entro la quale effettuare il pagamento, scadenza delle eventuali rate, ecc.). In caso di mancato pagamento, l'Ente creditore effettua l'iscrizione a ruolo e la invia a Equitalia per la cartellazione, notifica e riscossione.

⁴ Equitalia, attraverso la cartella, chiede il pagamento di un importo derivante da un precedente inadempimento: in altri termini, quando lo Stato e gli altri Enti pubblici accertano il mancato o insufficiente pagamento di un credito da parte di un contribuente, formano il ruolo e poi lo trasmettono a Equitalia che provvede alla stampa, alla notifica della cartella e, quindi, alla riscossione.

⁵ Art. 32, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 46/1999.

Una particolare modalità di riscossione spontanea è quella che si realizza attraverso la GIA (Gestione integrata avvisi), che consiste nella produzione di avvisi con un testo standardizzato ed è caratterizzata dalla presenza di un onere di riscossione dell'1%⁶ a carico del solo Ente.

Dal 2000 al 30 giugno 2016 la percentuale di riscossione ottenuta da Equitalia attraverso gli inviti al pagamento ("pre ruolo") si attesta al 77,6%: a fronte di 43,99 miliardi di euro affidati ne sono stati riscossi 34,14. In altri termini, il 77,6% delle somme affidate in riscossione a Equitalia con questa particolare modalità è versato a seguito di invito al pagamento, mentre il residuo 22,4% è successivamente avviato in riscossione coattiva.

Dal punto di vista organizzativo Equitalia (che al 31 dicembre 2015 è l'esattore di 6.721 Enti) si è strutturata in funzione della realizzazione di economie di scala che consentono un dialogo unitario con il debitore iscritto a ruolo, quando lo stesso abbia pendenze con Enti creditori diversi, gravandolo di minori spese.

Il contribuente è infatti il perno intorno a cui si sviluppa l'attività di riscossione e attraverso il suo codice fiscale vengono identificate le iscrizioni a ruolo a suo carico trasmesse dai diversi Enti impositori. Tutti i processi aziendali sono, quindi, focalizzati a garantire la gestione univoca e integrata del contribuente attraverso un'organizzazione trasversale. Equitalia, infatti, non è organizzata per "rami d'azienda": tutte le attività (dalla notifica della cartella di pagamento all'invio di inviti di pagamento e all'assistenza del contribuente allo sportello, fino all'attivazione delle eventuali procedure cautelari ed esecutive) sono quindi pianificate e realizzate a partire dal codice fiscale del contribuente, a prescindere dal tipo di ente impositore o dalla natura del debito da riscuotere.

Conseguentemente il modello di funzionamento anche della riscossione della fiscalità locale (Regioni, Province, Comuni, Casse di previdenza, Consorzi, ecc.), gestita da Equitalia, presenta sinteticamente le seguenti caratteristiche:

- assenza di una "divisione" aziendale/ramo d'azienda che si occupi esclusivamente di tali Enti, fatta esclusione delle risorse che si occupano delle relazioni con gli Enti;
- forte integrazione nei processi produttivi sia in termini di modello operativo/organizzativo sia di approccio alla riscossione;
- azioni cautelari/esecutive che beneficiano delle sinergie derivanti dalla gestione unitaria della posizione;
- struttura multi-ente di tutti i "documenti" esattoriali: dai preavvisi di fermo alle ipoteche. Le stesse rateizzazioni sono definite sulla base di tutte le cartelle a prescindere dall'Ente impositore (ogni rata può quindi contenere quote di iscrizioni a ruolo dei diversi Enti impositori);

⁶ Con un minimo di € 2,58 e un massimo di € 154,94.

- front office (209 sportelli) al servizio di tutti i contribuenti ed erogazione di alcuni servizi/agevolazioni per i cittadini (per esempio, call center, rateizzazioni, ecc.).

A causa delle incertezze derivanti dal perimetro normativo di riferimento, si è assistito da alcuni anni a una riduzione degli affidamenti a Equitalia da parte degli 8.000 comuni italiani: come rappresentato nella tabella che segue, si è passati infatti da 6.161 comuni che avevano affidato i propri carichi (coattivi e/o volontari) nel 2011 ai 3.622 comuni del 2015.

Regione	N° comuni (ISTAT)	N° comuni gestiti da Equitalia 2015	
Abruzzo	305	61	20%
Basilicata	131	60	46%
Calabria	409	180	44%
Campania	550	246	45%
Emilia-Romagna	334	140	42%
Friuli-Venezia Giulia	216	154	71%
Lazio	378	233	62%
Liguria	235	96	41%
Lombardia	1.527	638	42%
Marche	236	145	61%
Molise	136	25	18%
Piemonte	1.202	323	27%
Puglia	258	133	52%
Sardegna	377	191	51%
Sicilia	390	263	67%
Toscana	279	214	77%
Trentino-Alto Adige	300	108	36%
Umbria	92	62	67%
Valle d'Aosta	74	28	38%
Veneto	576	322	56%
Totale complessivo	8.005	3.622	45%

La contrazione maggiore si è avuta sugli affidamenti degli inviti di pagamento pre ruolo che, ovviamente, rispetto alla riscossione “coattiva” presenta minori criticità gestionali (dai 3.179 comuni del 2011 agli attuali 451).

In tale contesto si rappresenta l’esigenza che si giunga in tempi adeguati alla compiuta ridefinizione dell’assetto legislativo della materia, nell’interesse degli Enti locali e di tutti gli operatori del settore.

Va comunque sottolineato che a fronte dell’1 o del 6 % di oneri di riscossione che il contribuente paga a Equitalia, i poco meno di 100 operatori privati che possono operare per la riscossione della fiscalità locale, applicano aggi che oscillano, in media, dal 15 al 25% del riscosso in caso di gestione unitaria delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione, ovvero – sulla base di quanto

emerge dall'analisi dei bandi di gara pubblicati nel 2016 - dal 6 al 20% nell'ipotesi di affidamento della sola riscossione coattiva.

Disegno di legge n. 2263

In questo contesto, il DDL di cui all'A.S. n. 2263 intende riconoscere espressamente a Comuni, Province, Città Metropolitane e loro associazioni, unioni e società partecipate la facoltà di avvalersi delle società di recupero crediti di cui all'art. 115 TULPS (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) per la "gestione" delle obbligazioni pecuniarie di modesta entità.

Nella relazione al DDL si sottolinea che, in ogni caso, le società di recupero crediti si limiterebbero a svolgere, sotto la direzione e il controllo dell'Amministrazione, attività meramente propedeutiche e di supporto alla funzione di riscossione e si evidenzia che tali attività possono già oggi, a legislazione vigente, essere affidate alle società di cui all'art. 115 TULPS, anche alla luce di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato.

Ciò premesso, in termini generali, si rimette alla Commissione la valutazione dell'effettiva esigenza del prospettato intervento normativo, in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale richiamato nella relazione al DDL – e, in particolare, della sentenza n. 1421 del 2014 dal Consiglio di Stato.

Si sottopone, inoltre, all'attenzione della Commissione la possibilità di qualificare in modo più specifico i compiti che le società in parola sarebbero chiamate in concreto a svolgere, poiché il termine generico "gestione" delle obbligazioni pecuniarie, utilizzato nell'art. 1, comma 1, del DDL, potrebbe determinare equivoci circa l'esatta delimitazione di tali compiti, quali puntualmente individuati nella relazione di accompagnamento.

Si evidenzia ancora che – come precisato nel DDL – la scelta del soggetto incaricato della gestione dei crediti dell'ente locale dovrà necessariamente avvenire nel rispetto delle procedure a evidenza pubblica. Ne deriva che le difficoltà – richiamate dagli stessi proponenti - che attualmente i Comuni incontrano nello svolgimento di tali procedure all'atto della scelta del soggetto incaricato del servizio continuerebbero a riproporsi anche nell'assetto delineato dal DDL.

Infine, occorre considerare che Equitalia è soggetta ad una serie di controlli, che derivano dalla sua qualifica di agente contabile e dalla sua natura di società pubblica, ed è altresì sottoposta alle stringenti verifiche degli enti creditori circa la correttezza del suo operato, in conformità alla disciplina speciale di settore.

A loro volta, i restanti soggetti iscritti allo speciale albo tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze (DM n. 289/2000) sono comunque assoggettati ai poteri istruttori che tale Ministero eserci-

ta ai fini della tenuta dell'albo stesso.

Poiché controlli di analogo contenuto non sono di contro previsti per le società di cui all'art. 115 TULPS, è evidente che, in caso di affidamento di compiti di gestione stragiudiziale del credito a queste società, l'ente locale dovrà predisporre un adeguato sistema di verifiche dell'efficacia dell'attività svolta dall'affidatario.

Vi ringrazio per l'attenzione.