

				
Via Tevere, 46 00198 Roma Tel. 068415751 Fax 068559220 Esattoriali@fabi.it www.fabi.it	Via Modena, 5 00184 Roma Tel. 064746351 Fax 064746136 fiba@fiba.it	Via Vicenza, 5/A 00185 Roma Tel. 06448841 Fax 064457356 fisac@fisac.it	Via Cola di Rienzo, 149 00192 Roma Tel. 06585511 Tel. 3355320844 Fax: 065815184 ntnpost@gmail.it	Via V. Veneto, 116 00187 Roma Tel. 064203591308 Fax 0642002948 segreteria.esattoriali@uilca.it † giovanna.ricci@uilca.it

AUDIZIONE PRESSO
LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DELLE SEGRETERIE NAZIONALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI
FABI FIRST FISAC CGIL UGL UILCA

Articolo 53 della Costituzione “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Rapporto 2013 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica: i crediti dello Stato risultano meno tutelati rispetto a quelli di natura privatistica.

Le Scriventi Organizzazioni Sindacali, in rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori del settore riscossione tributi ritengono opportuno esporre le loro riflessioni e le loro proposte rispetto alle condizioni ed alle prospettive del sistema di riscossione.

A tal riguardo occorre fare chiarezza rispetto al ruolo che in questi anni il Gruppo Equitalia ha svolto aumentando notevolmente il volume delle riscossioni a fronte di un forte calo dei costi complessivi della gestione di questa importantissima attività.

Equitalia e Riscossione Sicilia esercitano una indispensabile funzione di procacciamento di risorse per la vita della società organizzata e svolgono un ancora più importante ruolo di deterrenza, contribuendo all'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva con l'obiettivo di aumentare il tasso di adesione spontanea dei cittadini agli obblighi tributari.

Nel dettaglio la percentuale di riscossione complessiva sul carico erariale e previdenziale nei primi 4 anni di gestione della società a capitale pubblico – 2007 / 2010 - è triplicata, mentre a partire dal secondo semestre del 2011 il trend di miglioramento dei volumi di riscossione ha dovuto subire una brusca frenata a causa del pesante blocco imposto all'attività di riscossione dai vertici, già nel maggio del 2010, per il diffondersi di un forte clima di tensione e di ostilità contro Equitalia.

Gli interventi normativi che si sono succeduti dal 2010 hanno modificato l'ambito operativo del sistema della riscossione con il dichiarato scopo di rendere meno rigide e più vicine alle esigenze dei contribuenti le procedure di riscossione determinando, nei fatti, un indebolimento degli strumenti a disposizione degli agenti della riscossione e pertanto minori entrate per le casse dello Stato, minori incassi da aggio per riduzione dei volumi di riscossione e minori spese per contrazione delle attività esecutive e cautelari.

L'incidenza negativa rispetto all'efficacia degli strumenti operativi a disposizione degli agenti della riscossione di quelle “novità normative che hanno introdotto agevolazioni a favore dei debitori, pesando sui relativi volu-

mi di riscossione”, era già stata segnalata dalla Corte dei Conti, nel rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo i giudici contabili segnalavano infatti un’enormità, peraltro ancora oggi reale: la posizione creditoria dello Stato è ormai divenuta per molti versi peggiore rispetto alle possibilità di tutela che la legge riconosce al creditore privato munito di titolo esecutivo, ed i crediti dello Stato risultano meno tutelati rispetto a quelli di natura privatistica. La Corte dei Conti, che peraltro fa propria la pur giusta preoccupazione di evitare ulteriori difficoltà a coloro che subiscono la particolare gravità della crisi economica, sottolinea che “un efficiente sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici costituisce una imprescindibile necessità per il corretto funzionamento di un sistema fiscale incentrato sull’adempimento spontaneo”.

Così dovrebbe essere sempre, ed in effetti già in occasione dell’emanazione dell’importantissimo DPR 602 del 1973, di disciplina della riscossione a mezzo ruolo, il legislatore ha espresso palesemente la volontà di tutelare maggiormente i crediti dello Stato attraverso una legge speciale che derogasse a quella ordinaria prevista per il recupero dei crediti di natura privatistica.

I limiti previsti in materia di riscossione dei tributi, come quello riguardante l’ipoteca iscrivibile solo per debiti superiori a euro 20 mila, o dell’impignorabilità dell’unico immobile di proprietà del contribuente dove lo stesso risieda anagraficamente, o il limite di 120 mila euro di debito “per singolo cespite” per poter pignorare gli altri immobili, giusto per citare qualche esempio, oggi non trovano uguale limitazione per il recupero dei crediti da parte delle Banche o dei privati in generale.

Nonostante le difficoltà si è continuato ad operare nel senso del miglioramento del livello di efficacia e di efficienza, ed anche il 2015 ha registrato un ulteriore efficientamento. Complessivamente fra il 2006 ed il 2015 il costo per euro riscosso è stato ridotto del 60%.

Per quanto attiene alla remunerazione dell’attività di riscossione l’articolo 17 del d. lgs n. 112/1999 attribuiva un compenso (c.d. “aggio”) inizialmente pari al 9% - percentuale successivamente ridotta all’ 8% dalla L 135/2012 ed al 6% con Dlgs 159/2015 - delle somme iscritte a ruolo riscosse che la legge pone a carico del debitore, in tutto o in parte, a seconda della tempestività del pagamento. Nel caso di pagamento successivo ai 60 giorni, l’aggio è integralmente a carico del debitore.

In applicazione dell’ultimo decreto legislativo, entro il 31 gennaio di ciascun anno, Equitalia deve determinare, approvare e pubblicare, previa verifica con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, i costi da sostenere per il funzionamento del servizio.

Il contenimento dei costi, previsto dal suddetto Dlgs, dovrebbe esser realizzato attraverso l’efficientamento dei processi produttivi e la riduzione delle voci di spesa.

Ricordiamo, a tal riguardo, che già negli esercizi 2013 e 2014 sono stati tagliati costi per 121 milioni di euro (86 nel 2013 cui si erano aggiunti ulteriori 35 nel 2014).

E’ ovvio che un ulteriore e pressante taglio ai costi si ripercuoterà negativamente sull’aspetto della produttività che invece in questi anni è andata sempre più aumentando: a seguito della riforma del sistema realizzata con DL 203/2005 si è passati progressivamente dai circa 2,9 miliardi di euro riscossi dai concessionari privati agli 8,2 miliardi riscossi nel 2015.

Tutto questo si è realizzato con una progressiva riduzione dei costi ottenuta anche attraverso un alleggerimento del personale con l’utilizzo dell’ammortizzatore di categoria che, proprio a seguito della riforma del 2005, fu modificato permettendo agli addetti di poter usufruire di un periodo di accompagnamento alla maturazione dei requisiti pensionistici pari a 96 mesi.

Un sguardo velocissimo rispetto a come si opera nei Paesi dove evasione ed elusione pesano negativamente molto meno rispetto ai conti pubblici evidenzia che, in uno dei sistemi più efficienti al mondo, gli U.S.A., **l’Internal Revenue Service (IRS)**, che riscuote 2000 miliardi di dollari l’anno di imposte, ha il quasi totale e libero accesso a tutte le informazioni finanziarie che riguardano il singolo contribuente (conto in banca, titoli, conti all'estero, compravendite di immobili, acquisti o vendite di auto o barche, estratti conti di carte di credito, ecc.), e quando l'IRS accusa, l’onere della prova spetta al contribuente. La procedura di riscossione coattiva

non è molto più “accomodante” nei principali paesi europei quali Francia, Germania e Regno Unito dove, non a caso, il debito pubblico e l’evasione fiscale e contributiva non raggiungono certamente i preoccupanti livelli cui siamo giunti nel nostro Paese.

LE PROPOSTE DEL SINDACATO

1) Delegare a un collettore unico la riscossione dei crediti dello Stato, degli altri Enti pubblici e delle Società pubbliche da essi partecipate.

L’impegno del Governo e del Parlamento deve essere rivolto principalmente alla modifica della disciplina legislativa che presiede il settore, al fine di rendere l’attività di riscossione:

- meno onerosa e più vicina ai cittadini, soprattutto nei confronti dei contribuenti in grave difficoltà economica. In ciò, come già detto, il Governo e il Parlamento hanno già fatto moltissimo, ma non tutto;
- maggiormente incisiva, soprattutto con riguardo al sommerso e alla grande evasione;
- contenuta nella richiesta di adempimenti a carico dei contribuenti;
- più rispondente alle esigenze dei cittadini, individuando una unica struttura cui rivolgersi per ogni problematica connessa all’assolvimento dei loro doveri fiscali.

Riteniamo che risultati importanti si possano ottenere, nel senso indicato, unificando in un unico soggetto l’attività di recupero dei crediti vantati dallo Stato, dagli altri Enti pubblici e dalle Società da essi partecipate. In pratica, occorre guardare a un soggetto che possa garantire una struttura ramificata sul territorio e, quindi, vicina ai cittadini, dinamica e fortemente avanzata sul piano tecnologico e della informatizzazione, in modo da ridurre i costi e gli adempimenti a carico dei contribuenti, e caratterizzata da una grande professionalità individuale e di gruppo dei suoi dipendenti.

Oggi, sul piano dell’attività di esazione dei tributi di competenza degli Enti locali, si configura una situazione alquanto caotica, sia in termini numerici di soggetti riscuotitori sia, conseguentemente, di strutture dedicate, la cui moltiplicazione dei costi ricade sugli Enti locali impositori diminuendo le risorse per realizzare i servizi per i cittadini.

Si ritiene che il tutto potrà trovare una definizione in tempi accettabili soltanto valorizzando le attuali strutture di riscossione a totale partecipazione pubblica presenti sull’intero territorio nazionale e caratterizzate da un alto livello di professionalità e specializzazione degli addetti in esse operanti.

La struttura cui viene demandata la riscossione coattiva di tributi e contributi dovrebbe:

- mantenere la forma societaria partecipata esclusivamente dallo Stato;
- essere affidataria in “house” del servizio pubblico di riscossione dei tributi ed, eventualmente, anche di ulteriori crediti, diversi da quelli tributari, vantati dallo Stato, dagli altri Enti pubblici e dalle società da essi partecipate.

Sul piano strutturale e organizzativo, si ritiene inoltre debba risultare caratterizzata:

- dall’utilizzo di avanzati strumenti tecnologici e informatici, volti a formare banche dati finalizzati alla lotta alla evasione, ma utili anche a farsi carico di eventuali ulteriori adempimenti richiesti dagli enti impositori ed in grado di snellire, se non annullare completamente, gli adempimenti a carico dei cittadini contribuenti. Un avanzato utilizzo degli strumenti informatici dovrà, peraltro, consentire al “soggetto unico riscuotitore” di ripartire e versare quanto riscosso in tempi brevi (fissati con provvedimento legislativo) ai singoli Enti creditori;
- dalla divisionalizzazione delle funzioni primarie (strategic business unit), fra le quali dovrebbero essere previste una “divisione grandi debitori” con il compito di porre in atto tutte le misure normative necessarie per il tempestivo recupero del credito vantato nei confronti dei grandi evasori fiscali, e una divisione piccoli e medi insolventi, nei confronti dei quali sarebbe opportuno, per il recupero del credito, individuare procedure coattive mitigate. All’interno di quest’ultima divisione potrebbe essere collocata

anche la gestione dei crediti vantati dagli Enti locali che, solitamente, sono costituiti da importi singolarmente non rilevanti.

2) Mantenimento dell'attuale natura giuridica e permanenza degli oneri di gestione del servizio in capo ai contribuenti-debitori ed agli enti impositori.

L'attuale assetto giuridico ha consentito ad Equitalia di adeguare il proprio assetto organizzativo agli innumerevoli cambiamenti operativi che le leggi che si sono susseguite negli ultimi anni hanno richiesto, al fine di non perdere efficacia ed efficienza nello svolgimento del servizio.

L'abbassamento dell'aggio così come previsto nel decreto legislativo 159/2015 comporterà certamente la difficoltà di coprire i costi di gestione dell'intero procedimento e la necessità, a tale fine, di rivolgersi alla collettività, attraverso il ripristino di un contributo statale, per il recupero di somme non versate da una parte di cittadini-contribuenti.

Il servizio di riscossione di tributi e contributi deve rispondere ad una logica di rispetto sia degli interessi generali (principalmente), sia delle condizioni e dei diritti dei singoli contribuenti, ma non può e non deve avvenire che questi ultimi trovino più tutela dei primi, e che i costi causati dall'inadempienza di alcuni debbano gravare su coloro che rispettano il patto sociale e fiscale su cui poggia la convivenza sociale. Per tale motivo si ritiene invece che i costi del servizio non possano e non debbano essere posti a carico della fiscalità generale, ma dei contribuenti inadempienti.

Ancora più preoccupante risulta, al riguardo, la previsione, contenuta nel suddetto decreto, del potere di individuazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di criteri in base ai quali si potranno modificare in diminuzione le quote percentuali riguardanti gli oneri di riscossione. E' necessaria l'emanazione di quei decreti ministeriali previsti dall'art. 9 dello stesso decreto legislativo, che sarebbero dovuti arrivare entro il 30 ottobre dello scorso anno per fissare la quota denominata spese esecutive per l'attivazione delle procedure esecutive e cautelari e la previsione, così come suggerito dalla Commissione finanze del Senato della Repubblica, di misure di remunerazione delle diverse attività ad oggi garantite ed offerte al contribuente in maniera completamente gratuita. Per fare solo alcuni esempi citiamo: 1) la lavorazione delle migliaia di domande di dilazione di pagamento; 2) la consulenza che tramite le postazioni di front-office e gli sportelli-amico quotidianamente si garantisce con estrema professionalità al cittadino; 3) le procedure di pagamento agli sportelli di Equitalia che presso altri soggetti (vedasi Poste Italiane o Lottomatica) vengono precipuamente remunerate.

LE OPPORTUNITA' COMPLESSIVE RIVENIENTI DALLE PROPOSTE DEL SINDACATO

In sintesi, la realizzazione delle proposte fin qui ipotizzate consentirebbe:

- di ottenere notevoli economie di scala, a seguito della mancata moltiplicazione delle strutture, degli strumenti operativi e dei consigli di amministrazione;
- di svolgere un servizio importantissimo e delicatissimo per la collettività (riscossione delle entrate e detenzione) tramite una struttura che, essendo già operante sull'intero territorio nazionale, eviterebbe sia le difficoltà e i tempi connessi alla scelta del possibile soggetto cui affidare il servizio, sia, se la gestione fosse attribuita in house, la gara europea;
- di non caricare i costi di funzionamento sull'intera collettività ma esclusivamente sui debitori e sugli enti impositori che si avvalgono del servizio di riscossione nazionale;
- di facilitare i contribuenti nell'assolvimento dei loro doveri fiscali rivolgendosi ad un unico interlocutore in grado di relazionarsi, attraverso un continuo e reale interscambio di informazioni, con gli enti impositori su tutto il territorio nazionale, e di dare effettiva consulenza per la risoluzione delle problematiche inerenti la pretesa tributaria.

A questo punto è necessaria una presa di posizione ed una decisione politica perché non si può continuare a voler ridurre gli aggi e pretendere che il servizio nazionale della riscossione continui ad auto-finanziarsi

senza minimamente incidere sul bilancio dello Stato. Infatti efficientamento non può a nostro parere significare tagli lineari né mancato rispetto e considerazione anche delle legittime aspettative degli operatori del settore. Settore che non solo rappresenta fonte di liquidità per lo Stato centrale oltre che per gli enti che vi fanno riferimento per riscuotere i propri crediti, ma che svolge anche un'ulteriore funzione per la fiscalità generale: quanti di coloro che oggi utilizzano lo strumento della rateizzazione lo farebbero se non avessero il timore di incappare in procedure esecutive che potrebbero comunque influenzare in maniera non certo positiva la loro vita o la loro attività imprenditoriale? Le società di riscossione, particolarmente in quanto distinte dagli enti impositori, svolgono un importante ruolo di deterrenza. Chi infatti avrebbe denunciato l'impossibilità di riscuotere i molti crediti iscritti a ruolo ancorché già inesigibili se la riscossione fosse stata gestita dagli stessi enti impositori?

Altro elemento interessante da tenere in considerazione nello studio dell'attuale sistema è quello della grande specializzazione degli addetti al settore: i dipendenti degli Agenti della riscossione ogni giorno forniscono migliaia di consulenze ai cittadini contribuenti che si recano presso gli sportelli, consulenze date in maniera assolutamente gratuita ed estremamente precisa seppure nei limiti dei dati a disposizione del sistema informatico in dotazione.

Certamente qualcosa si potrebbe fare per migliorare il servizio reso ai contribuenti: in primis permettere alle società di riscossione di avere accesso agli atti che rappresentano il presupposto della pretesa tributaria; secondariamente prevedere la possibilità per l'agente della riscossione di poter essere un tramite più efficace con l'ente impositore in maniera da non dover più costringere il contribuente a rimbalzare da un ufficio all'altro.

Comprendiamo che probabilmente proprio su questa esigenza, oltre che a quella di ridurre il costo del servizio della riscossione a carico del cittadino-contribuente, sta ponendo la propria attenzione il Governo ma ci chiediamo: è giusto che i costi vengano posti a carico dello Stato invece che dei contribuenti inadempienti? Diversamente il loro onere ricadrebbe principalmente su coloro che, in quanto adempiono il loro dovere fiscale, non sono evasori e neanche morosi.

C'è molta confusione nell'opinione pubblica circa l'onere del servizio svolto da Equitalia per gli enti impositori: molto spesso infatti le somme incassate a diverso titolo sulla base di previsioni di legge vengono sommate del tutto impropriamente, sebbene rispondano a logiche e ragioni del tutto diverse e sono viste come il "profitto" per l'agente della riscossione: bene sarebbe invece fare una vera campagna di informazione chiarendo che quella dell'aggio, pagato dai cittadini morosi, è l'unica voce che va a copertura dei costi di gestione dell'esattore, mentre interessi ed eventuali sanzioni competono agli enti impositori, ed a questi vengono riversati dopo esser stati riscossi.

Gli addetti al settore conoscono bene i risvolti di campagne denigratorie fatte nei confronti di Equitalia e molto spesso si sono dovuti scontrare con i pregiudizi e le falsità che, anche attraverso i media, erano arrivate ai cittadini e li avevano scagliati contro altri cittadini che non altra colpa avevano se non quella di svolgere il proprio ruolo secondo le leggi.

In rappresentanza di lavoratrici e lavoratori che da decenni svolgono il loro ruolo al servizio dello Stato e dei contribuenti ci permettiamo di suggerire che l'unica riforma opportuna consista nel conservare una distinzione tra enti impositori ed enti riscuotitori adeguando la normativa alla necessaria distinzione tra il contribuente che vuole evitare di partecipare ai costi della collettività assolvendo al proprio onere fiscale e coloro che, per le più svariate vicissitudini, possano trovarsi veramente nell'impossibilità di farlo.

Oggi Equitalia svolge con efficienza un ruolo importante: è possibile migliorarlo ma potrebbe risultare deleterio stravolgerlo.

Roma, 07 giugno 2016