

RELAZIONE
SULLO STATO DEL SERVIZIO
DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI

1 Premessa.

L'art. 1, comma 4, della legge 28 settembre 1998, n. 337, prescrive che il Ministro delle finanze presenti annualmente al Parlamento una relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi.

La presente relazione oltre ad informare in merito all'attuazione della riforma del servizio nazionale della riscossione di cui alla predetta legge n. 337 del 1998, fornisce un quadro completo dell'andamento dell'attività di riscossione delle entrate tributarie, inserita nel più generale processo di semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale avviato con la legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Per quanto concerne in particolare il sistema di riscossione mediante ruolo, la cui riforma sta trovando in questi mesi completa attuazione, si deve osservare che tale modalità di recupero del credito tributario assume rilevanza sia per l'entità del gettito, anche se largamente inferiore a quello derivante dai versamenti spontanei, sia perché una efficace riscossione coattiva costituisce il miglior deterrente per l'adempimento degli obblighi tributari dei contribuenti, garantendo così al fisco il regolare afflusso dei versamenti spontanei.

La relazione è suddivisa in quattro aree principali:

- a) la riscossione mediante ruolo;
- b) la riscossione dei versamenti unitari mediante modello F24 e le compensazioni;
- c) la riscossione dei versamenti delle entrate mediante modello F23;
- d) i rimborsi d'imposta;

a) Per quanto concerne la riscossione mediante ruolo si illustrerà in primo luogo lo stato di attuazione della riforma del sistema, facendo menzione dei principali provvedimenti emanati od in corso di emanazione, attinenti le procedure di riscossione ed i sistemi di controllo, remunerazione del servizio e monitoraggio dell'attività dei concessionari. Verrà poi illustrata l'architettura informatica di supporto all'attività di riscossione e si procederà infine ad illustrare la riscossione mediante ruolo dal lato dell'entrata.

Sarà fornito quindi un quadro degli esiti della riscossione mediante ruolo, a partire dall'anno 1995, con riferimento ai relativi carichi.

Il carico dei ruoli resi esecutivi e consegnati ai concessionari nell'anno 2000 - successivamente all'entrata in vigore della riforma del sistema - sarà analizzato in funzione delle seguenti variabili principali:

- 1) fasce d'importo e tipologia del contribuente (persona fisica e non);
- 2) settore dell'attività economica del contribuente;
- 3) distribuzione territoriale (regione);
- 4) tipologia e anno di riferimento dell'imposta iscritta a ruolo.

Deve sottolinearsi che solo a partire dai nuovi ruoli formati successivamente al 30 settembre 1999, e consegnati al sistema dei concessionari nel corrente anno, il Ministero delle finanze, attraverso il proprio sistema informativo, gestisce direttamente la fase di formazione e consegna telematica dei ruoli erariali, in precedenza demandata al Consorzio Nazionale tra i Concessionari, ed è pertanto in grado di monitorare direttamente l'esito delle varie fasi dell'azione di recupero a mezzo ruolo. Ne consegue che le analisi più dettagliate, valorizzate con le informazioni presenti in anagrafe tributaria, sono fornite con riferimento ai dati dell'anno 2000.

Si è ritenuto poi opportuno fornire, all'interno dell'*area ruoli*, anche le informazioni relative all'andamento delle entrate degli istituti conciliativi, che influenzano in modo rilevante l'analisi degli esiti della riscossione, riducendo di fatto l'emissione dei ruoli, mediante la chiusura del contenzioso con il contribuente direttamente in fase di accertamento (accertamento con adesione, acquiescenza) o consentendo l'eliminazione dei ruoli stessi in fase di contenzioso (conciliazione giudiziale).

Si forniranno quindi i dati relativi al carico dei ruoli per i quali è prevista l'emissione dei c.d. "avvisi bonari" (gli inviti al pagamento di cui al comma 3-quater dell'articolo 25 del d.lgs. 472/97, comma introdotto dall'articolo 2 del d.lgs. n. 99 del 2000), per i quali, in caso di pagamento, non sarà emessa alcuna cartella.

In un quadro sintetico finale sono riportati i dati del totale delle riscossioni conseguite, per gli anni 1999 e 2000 (aggiornati a luglio), a fronte dell'attività di accertamento e controllo.

b) In merito all'attività di riscossione dei versamenti unitari di cui al decreto legislativo n. 241 del 1997, si è ritenuto in primo luogo di dover illustrare le novità normative ed operative che hanno consentito di proseguire le ottimizzazioni del sistema di riscossione unificato di imposte e

contributi, avviato nel maggio del 1998, coordinato a livello centrale attraverso l'apposita struttura di gestione della Direzione Centrale per la Riscossione.

Si procederà quindi a fornire i dati delle entrate, in funzione di diverse chiavi di lettura (entrate in Banca d'Italia distinte per intermediario della riscossione, per competenza ente impositore, distribuzione delle entrate erariali per attività economica e per tipologia dei contribuenti, e per territorio - regione -).

Saranno forniti quindi i dati dell'analisi della distribuzione delle deleghe lavorate, delle imposte versate e dei crediti compensati.

L'analisi è riferita alle tre annualità 1998 (da maggio), 1999 e 2000 (fino al 31 luglio); i dati dei primi sette mesi del corrente anno sono stati direttamente messi a confronto con quelli del corrispondente periodo del 1999.

c) Riguardo allo stato della riscossione delle entrate mediante modello F23 (tasse e imposte indirette riscalate fino al 1997 presso i soppressi servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari), alla luce della razionalizzazione del sistema dei versamenti spontanei derivanti dagli istituti conciliativi, che ha comportato lo spostamento sul più efficace sistema di riscossione mediante modello F24 dei relativi versamenti, verrà fornita un'analisi dei dati delle riscossioni, distinte a livello regionale, per attività economica e per tipologia del contribuente e per intermediario della riscossione.

Anche in questo caso i dati saranno relativi al triennio 1998-2000, aggiornati al 31 luglio del corrente anno.

d) Verranno forniti i dati sui rimborsi erogati, distinti tra le principali tipologie (rimborsi da dichiarazione, in conto fiscale, "minimi") ed un quadro riassuntivo dei rimborsi erogati e delle compensazioni operate, che illustra l'andamento della restituzione dei crediti d'imposta a partire dall'anno 1991.

Oltre alle sopra descritte quattro aree principali di analisi, verranno fornite in appendice, per completezza, alcune informazioni in merito all'attività di riscossione delle tasse automobilistiche (con la fornitura dei dati delle riscossioni del bollo auto, ripartiti per regione, relativi agli anni 1999 e 2000), nonché sui principali aspetti dell'attività di riscossione e cooperazione all'accertamento demandate alla SIAE, alla luce della recente convenzione stipulata con la stessa in data 24 marzo 2000.

2 La riscossione mediante ruolo.

2.1 I provvedimenti attuativi della riforma.

In attuazione delle legge 28 settembre 1998, n. 337, recante delega al Governo per il riordino del sistema di riscossione, sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- D.lgs. 22 febbraio 1999, n. 37, in materia di versamenti unitari ai concessionari ed eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso relativo ai ruoli;
- D.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, concernente il riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, recante modifiche al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602;
- D.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, concernente il riordino del servizio nazionale della riscossione;
- D.lgs. 17 agosto 1999, n. 326, recante disposizioni integrative e correttive ai predetti decreti legislativi nn. 46 e 112 del 1999.

All'inizio del mese di agosto, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato ed inviato al parere delle competenti Commissioni parlamentari, il testo di un ulteriore decreto legislativo integrativo e correttivo dei decreti legislativi nn. 46 e 112 del 1999.

Tale decreto prevede, tra l'altro:

- lo snellimento del funzionamento della commissione consultiva sulla riscossione;
- una maggiore efficacia della procedura di fermo amministrativo degli autoveicoli di proprietà dei contribuenti morosi;
- l'introduzione di ulteriori elementi di certezza nei meccanismi di riversamento agli enti creditori delle somme riscosse dai concessionari;
- la responsabilità solidale delle aziende concessionarie per le infrazioni compiute dagli ufficiali della riscossione da esse dipendenti;
- l'integrazione (attraverso l'estensione del c.d. "aggio premiale" ai ruoli affidati prima della riforma) del sistema dei compensi spettanti ai concessionari, al fine di incentivare ulteriormente l'efficacia della loro attività;

- il perfezionamento della definizione automatica delle domande di rimborso e di discarico per inesigibilità presentate dai concessionari entro il 31 dicembre 1997.

Si rileva inoltre che nel provvedimento collegato "ordinamentale" alla legge finanziaria 2000 (D.d.l.7184), già approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera, sono contenute alcune disposizioni relative al servizio di riscossione tra cui si ritiene opportuno segnalare:

- l'aggiornamento del termine di presentazione delle istanze di definizione automatica delle domande di rimborso e discarico per inesigibilità (di cui all'art. 60 del d.lgs. 112/99);
- la modifica del sistema di remunerazione dei concessionari e degli altri intermediari previsto per la riscossione delle entrate di cui al d.lgs. 237/97 (ex SAC);

I principali decreti ministeriali finora emanati in attuazione delle disposizioni normative sotto specificate, riguardano;

1. le procedure di formazione dei ruoli e di consegna degli stessi ai concessionari nonché la relativa modulistica:

Art. 4, comma 2, d.lgs. 46/99 (Modalità di formazione del ruolo)	Decreto ministeriale 3 settembre 1999, n. 321 (in G.U. n. 218 del 16.9.1999)
Art. 10, comma 1, d.lgs. 46/99 (Modalità di consegna del ruolo)	Decreto ministeriale 3 settembre 1999, n. 321 (in G.U. n. 218 del 16.9.1999)
In attuazione D.M. n. 321/1999 (Specifiche tecniche consegna ruolo)	Decreto dirigenziale 11 novembre 1999 (in G.U. n. 280 del 29.11.1999)

2. le nuove cartelle di pagamento;

Art. 11, comma 2, d.lgs. 46/99 (Approvazione del modello di cartella di pagamento)	Decreto dirigenziale 28 giugno 1999 (in G.U. n. 173 del 26.7.1999)
Art. 16, d.lgs. 46/99 (Approvazione modello avviso per inizio esecuzione dopo un anno dalla notifica cartella)	Decreto dirigenziale 28 giugno 1999 (in G.U. n. 173 del 26.7.1999)

3. le modalità di pagamento delle somme iscritte a ruolo;

Art. 13, comma 3, d.lgs. 46/99 (Determinazione delle modalità di pagamento delle somme iscritte a ruolo)	Decreto dirigenziale 28 giugno 1999 (in G.U. n. 168 del 20.7.1999)
---	---

4. i termini di riversamento delle somme riscosse;

Art. 22, comma 2, d.lgs. 112/99 (termini di riversamento delle somme riscosse con mezzi diversi dal contante)	Decreto dirigenziale 27 luglio 1999 (in G.U. n. 185 del 9.8.1999)
--	--

5. le modalità e termini per la trattazione delle domande di definizione automatica delle domande di rimborso e di discarico;

Art. 60, comma 5, d.lgs. 112/99 (definizione delle domande giacenti presso gli uffici al 31.12.1997)	Decreto dirigenziale 19 luglio 1999 (in G.U. n. 171 del 23.7.1999)
---	---

6. la resa della contabilità, la conservazione delle posizioni dei singoli contribuenti e gli adempimenti necessari a consentire lo svolgimento dei controlli da parte delle Ragionerie dello Stato;

Art. 23, commi 1 e 3, d.lgs. 112/99	Decreto dirigenziale 17 settembre 1999 (in G.U. n. 241 del 13.10.1999)
-------------------------------------	---

7. la trasmissione da parte dei concessionari delle comunicazioni di inesigibilità e delle informazioni relative allo stato delle procedure esecutive;

Art. 19, comma 1, d.lgs. 112/99 (comunicazione inesigibilità) Art. 19, comma 2, lett. b) (modalità di comunicazione annuale dello stato della riscossione)	Decreto dirigenziale 22 ottobre 1999 (in G.U. n. 255 del 29.10.1999)
---	---

8. il nuovo registro cronologico tenuto dagli ufficiali della riscossione.

Art. 44, comma 1, d.lgs. 112/99	Decreto dirigenziale 26 maggio 2000 (in G.U. n. 148 del 27.6.200)
---------------------------------	--

9. la determinazione della remunerazione del servizio

Art. 17, comma 1, d.lgs. 112/99	Decreto ministeriale 4 agosto 2000 (in S.O. n. 138 alla G.U. n. 201 del 29 agosto 2000)
---------------------------------	--

Per la predisposizione di tale ultimo decreto è stata necessaria una complessa analisi dei parametri previsti dall'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, operata a partire dall'attuale situazione economica e gestionale dei concessionari, ai loro standard di produttività ed a quelli prevedibili a seguito della completa attuazione della riforma, nonché attraverso l'elaborazione di indicatori statistici forniti da organismi istituzionali.

Tale analisi ha consentito di fissare, nel rispetto del dettato normativo, tutte le componenti della remunerazione in modo tale da ottenere un equilibrato sistema di compensi che tiene conto dell'influenza della situazione economico-sociale dei vari ambiti in cui operano le aziende concessionarie (a tal fine gli aggi sono stati differenziati tra le varie realtà territoriali in modo da rendere tendenzialmente neutra, ai fini della remuneratività del servizio, la localizzazione territoriale dell'ambito¹) e che appare idoneo a favorire e ad incentivare il processo di riorganizzazione delle

¹ Ai fini della quantificazione della componente della remunerazione riferita al criterio di cui al comma 1, lettera b) dell'articolo 17 (cd. *aggio per rischio ambientale*) si è proceduto alla valutazione del "differenziale di rischio" per la riscossione di un ruolo dovuto ai diversi fattori ambientali nei quali operano i concessionari, in modo da poter riconoscere un certo vantaggio a quei concessionari che si trovano ad operare in situazioni ambientali oggettivamente più difficili dal punto di vista della possibilità di riscuotere effettivamente il ruolo attribuitogli, così da rendere tendenzialmente indifferente, ai fini della valutazione della remuneratività del servizio di riscossione in ciascun ambito provinciale, il fattore della localizzazione territoriale dell'attività svolta. A tal fine, sono stati individuati alcuni indicatori a livello provinciale che si suppone possano essere direttamente legati a questo fenomeno, di per sé non misurabile direttamente, di maggiore o minore difficoltà nella possibilità di riscuotere un ruolo. Gli indicatori considerati sono:

- 1) depositi bancari pro-capite (fonte: Banca d'Italia);
- 2) tasso di disoccupazione (fonte: ISTAT-Forze Lavoro);
- 3) numero di fallimenti per 1.000 imprese (fonti: ISTAT-Statistiche Giudiziarie Civili - INPS);
- 4) tasso di natalità delle imprese (fonte: INPS);
- 5) tasso di mortalità delle imprese (fonte: INPS);
- 6) protesti per 100 abitanti oltre 14 anni (fonti: ISTAT-Statistiche Giudiziarie Civili; ISTAT-Forze Lavoro);
- 7) sofferenze su impieghi bancari (fonte: Banca d'Italia);
- 8) valore aggiunto pro capite (fonte: Banca d'Italia);
- 9) impieghi bancari su depositi bancari (fonte: Banca d'Italia);
- 10) quota di imprese industriali (fonte: INPS);
- 11) quota di piccole imprese (fonte: INPS).

aziende stesse in funzione di un aumento della loro produttività (è prevista l'erogazione di aggi premiali per il raggiungimento di più alti livelli di riscossione raggiunti rispetto agli anni precedenti, modulati con maggiore o minore intensità in relazione agli standard di produttività di partenza) ed attraverso una razionalizzazione e ridimensionamento dei relativi costi gestionali (dato che l'"aggio base" è parametrato sui costi medi a livello nazionale², il sistema di remunerazione spinge le aziende con i costi più elevati a convergere verso valori più bassi, al fine di incrementare gli utili).

Sono in corso di predisposizione o di emanazione i decreti concernenti le seguenti materie:

1. modalità di erogazione della remunerazione – art. 17, comma 4 del d.lgs. 112/99 - (il provvedimento è in corso di definizione in quanto è necessario individuare, a seguito della recente emanazione (4 agosto 2000) del decreto di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 112/99, e previo accordo con gli enti interessati, procedure idonee all'erogazione delle componenti accessorie della remunerazione – in particolare dell'acconto sul carico consegnato e degli aggi "premiali" per il raggiungimento di migliori livelli di riscossione – sui ruoli non erariali).
2. approvazione della tabella concernente la misura del rimborso delle spese sostenute per le procedure esecutive – art. 17, comma 6, d.lgs. 112/99 - (è in corso di acquisizione il prescritto parere della Commissione consultiva per la riscossione);
3. intervento degli Istituti di Vendite Giudiziarie per l'asporto, custodia e vendita dei beni mobili, anche registrati, sottoposti a pignoramento – art. 16 d.lgs. 46/99 (nuovo art. 71, comma 2, d.P.R. 602/1973) – (il provvedimento, da adottarsi di concerto con il Ministero di Giustizia, è in corso di emanazione);
4. accesso al sistema informativo dell'anagrafe tributaria – art. 18, comma 3 d.lgs. 112/99 - (il provvedimento, che deve stabilire le modalità di accesso dei concessionari agli uffici pubblici ed ai sistemi informativi degli enti creditori, tenendo conto delle particolari cautele a tutela della

² Per la determinazione del costo normalizzato, secondo il dettato dell'art. 17, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 112 del 1999, si è proceduto a partire dai costi del sistema di riscossione tratti dall'analisi dei dati di bilancio civilistico per il 1998. Il dato di bilancio è stato corretto per tener conto dei mutamenti di alcune voci di conto economico secondo l'evoluzione implicita nella nuova normativa (che porta, ad esempio, ad una netta riduzione della voce di interessi passivi, per l'eliminazione dell'obbligo di anticipazione -riscosso per non riscosso). Una correzione che ha comportato una riduzione nell'ammontare dei costi considerati di oltre 290 miliardi. Per la determinazione del costo normalizzato medio del sistema si è proceduto al calcolo del costo normalizzato per ciascuna provincia (rapporto tra costi e ruoli della provincia); si sono ordinate le province in base al costo normalizzato; si sono selezionate le province che forniscono la base di calcolo, escludendo il 5% di province con i costi più bassi (Roma, Vicenza, Lodi, Pavia, Varese) ed il 20% di province con i costi più alti (Pistoia, Piacenza, Lecce, Perugia, Ferrara, Sondrio, L'Aquila, La Spezia, Rieti, Enna, Arezzo, Potenza,

riservatezza dei debitori, è stato inviato per il prescritto parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali);

5. approvazione del codice deontologico dei concessionari e degli ufficiali della riscossione — art. 8, comma 3, d.lgs. 112/99 — (è in corso di acquisizione il prescritto parere della Commissione consultiva per la riscossione);

6. informazioni che i concessionari devono fornire ai fini di rilevazione e controllo sulla loro attività — art. 2, comma 6, d.lgs. 112/99 (il provvedimento sarà emanato non appena saranno definiti i dettagli delle specifiche tecniche di trasmissione dei dati rilevanti, individuati da un apposito gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Direzione centrale della riscossione. In tale sede è stato delineato un sistema di controllo per verificare statisticamente l'andamento dell'attività di riscossione delle società concessionarie, sia mediante l'analisi dei flussi di notizie concernenti le varie fasi di lavorazione dei ruoli, sia dei relativi riscontri e quadrature contabili con le risultanze economico-gestionali e di bilancio. L'analisi ed il costante monitoraggio di tali informazioni, la cui architettura è stata studiata in modo da costituire un valido ausilio alle stesse aziende concessionarie ai fini dell'attuazione di un efficace controllo interno di gestione, costituirà quindi uno dei principali strumenti per l'attività di vigilanza e controllo dell'amministrazione finanziaria nel settore);

E' infine in corso di predisposizione il decreto interministeriale che individua i casi in cui il concessionario può rinunciare alla domanda di ammissione al passivo nelle procedure concorsuali (art. 33 del d.lgs. 112/99); tale decreto presenta profili di una certa complessità tecnico-giuridica anche in quanto è chiamato a realizzare un delicato equilibrio fra le esigenze di tutela degli interessi erariali da un lato e quelle di snellimento procedurale e processuale dall'altro, consentendo di evitare il sostenimento di inutili costi.

Deve osservarsi che le complesse e innovative procedure previste dalla riforma hanno comportato dei ritardi nell'avvio del nuovo sistema di riscossione, anche avuto riguardo alla materiale cartellazione delle somme iscritte a ruolo. Tali ritardi, dovuti a problemi tecnici, in via di superamento, sono strettamente connessi alle difficoltà di riconvertire le vecchie procedure, da parte di tutte le componenti coinvolte (enti impositori, uffici, concessionari, C.N.C.), per giungere ad una gestione

telematica del servizio con scambi continui di informazioni tra tutti gli attori della riscossione. Si sottolinea che anche la previsione della “cartella unificata”, in cui sono riportate tutte le iscrizioni a ruolo operate dai diversi enti impositori nei confronti di uno stesso soggetto, ha comportato inevitabili difficoltà e ritardi. Con la recente emanazione del decreto ministeriale del 4 agosto 2000, in materia di remunerazione del servizio, si è superato anche l'ultimo ostacolo all'entrata a regime delle procedure di cartellazione (costituito dalla mancanza del valore dell'aggio da trattenersi da parte dei concessionari per la riscossione delle entrate non erariali).

Il riordino della disciplina della riscossione coattiva e del rapporto con i concessionari operata dal legislatore si prefigge, attraverso la revisione di tutte le procedure, di conseguire il miglioramento dei risultati della riscossione mediante ruolo e di rendere più incisiva l'attività dei concessionari, che potranno esercitare un'opera di repressione dell'“evasione da riscossione” molto più efficace che in passato.

La riforma del sistema di riscossione mediante ruolo ha infatti profondamente ridelineato la funzione dell'agente della riscossione, che si configura ormai come un moderno imprenditore del settore del recupero del credito, al quale, stante la particolare natura dei crediti affidati in riscossione ed in virtù di un formale provvedimento di trasferimento di poteri pubblici, viene attribuita la possibilità di agire con strumenti particolarmente incisivi.

Nella prospettiva della trasformazione in senso imprenditoriale dell'attività dei concessionari si inserisce, tra le altre, la norma (art. 12 del DPR 29 settembre 1973, n. 602, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46) secondo la quale “in ciascun ruolo sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce”.

Nella medesima prospettiva devono essere lette le disposizioni (art. 76 del novellato DPR n. 602 del 1973), che, nell'autorizzare il concessionario all'esecuzione sugli immobili, individuano nell'importo di tre milioni di lire “complessivamente” iscritto a ruolo il limite al di sotto del quale non può procedersi con tale forma di espropriazione, con finalità sia di garanzia del debitore, sia di economicità della procedura.

Le norme citate consentono di evitare la frammentazione delle situazioni debitorie ascrivibili, in un determinato contesto spaziale e temporale, ad ogni contribuente, e determinano, in fase di aggressione dei beni del soggetto moroso, lo spostamento dell'attenzione del concessionario dal