

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE VI (FINANZE)

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 13 marzo 2003

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ONOREVOLE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 14,55.

**Audizione del direttore generale e del direttore della direzione centrale
amministrazione dell'Agenzia delle entrate.**

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria, l'audizione del direttore generale e del direttore della direzione centrale amministrazione dell'Agenzia delle entrate.

Ringraziamo i nostri ospiti per aver aderito al nostro invito a partecipare a questa audizione, che si inserisce nella fase della nostra indagine che abbiamo deciso di dedicare allo stato del settore della riscossione. La scorsa settimana abbiamo ascoltato i rappresentanti dei concessionari ed oggi vorremmo concludere questa disamina ascoltando i pareri del dottor Befera e del dottor Ferrara, cui do subito la parola.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'Agenzia delle entrate*. Un tema importante, probabilmente centrale in questo momento, per una riforma seria della pubblica amministrazione finanziaria, è il problema della riscossione che, oggettivamente, non nasce oggi, essendo stato affrontato diversamente nel tempo ed avendo subito un'evoluzione normativa significativa, in particolare a partire dal 1999.

Il sistema ovviamente è cambiato anche in funzione dei ruoli attribuiti, in particolare del ruolo operativo attribuito al vecchio esattore prima, al concessionario della riscossione poi.

Sicuramente il sistema della riscossione nel nostro paese si può definire assolutamente insoddisfacente. Lo è perché il gettito che assicura, soprattutto con riguardo alla riscossione coattiva (l'azione di recupero coattivo del credito) oggettivamente non fornisce segnali soddisfacenti, anzi.

Prima della riforma del 1999, tracciata con i decreti n.46 e n.112 del 1999, i concessionari, gli esattori, godevano, per così dire, di rendite di posizione. Infatti, oltre a curare in modo coattivo il recupero dei crediti, quindi la riscossione coattiva dei ruoli, questi ottenevano anche delle remunerazioni legate ai versamenti spontanei. Il versamento spontaneo, l'adempimento spontaneo veniva effettuato attraverso i concessionari; per tale attività questi ottenevano delle remunerazioni che assicuravano loro - probabilmente in modo sproporzionato rispetto all'attività effettivamente resa - dei gettiti reddituali che consentivano agli stessi concessionari di disinteressarsi, o comunque di dare minore rilievo, all'attività di recupero coattivo dei ruoli medesimi.

Questa rendita di posizione è stata sicuramente fuorviante. Bisogna ricordare anche che il sistema non offriva grandi strumenti per il recupero coattivo del credito; si rendeva quindi necessario anche sotto questo aspetto un intervento normativo innovativo. Le aziende concessionarie hanno, al riguardo, manifestato preoccupazione anche per le famose anticipazioni cui erano tenute per l'obbligo del credito non riscosso poi riscosso. Pur di rientrare da queste anticipazioni, le concessionarie, invece che recuperare effettivamente il credito e quindi riscuotere i ruoli, si sono preoccupate di produrre sul piano amministrativo tutti i documenti giustificativi che consentissero loro di legittimare la richiesta di scarica e quindi di dimostrare che il credito era effettivamente inesigibile.

In pratica, il sistema si prestava oggettivamente a questi comportamenti, sia per le forme di remunerazione non legate alla produttività reale ed effettiva dei concessionari sia perché mancavano strumenti operativi concreti che consentissero ai concessionari di incidere effettivamente sul recupero del credito. Era quindi un sistema che andava cambiato.

Le norme del 1999 da me richiamate hanno delineato un tale quadro e devo dire che, probabilmente, ciò che ha determinato il necessario cambio di rotta è stata anche la riforma del sistema di riscossione volontaria, cioè i versamenti unitari spontanei. Mi riferisco al decreto legislativo n.241 del 1997 e alle forme di compensazione in esso previste. Infatti, una volta ammessa la possibilità delle compensazioni e agevolato il versamento spontaneo dei contribuenti attraverso il sistema dei modelli F24 (versamenti unitari per più imposte e per più entrate, anche di natura erariale, enti previdenziali ed assistenziali) si è avuto sicuramente un notevole snellimento delle procedure, si è consentito ai cittadini di essere più pronti ad adempiere alle proprie incombenze e si è ridotta quella rendita di posizione su cui poteva sicuramente contare il sistema dei concessionari fino a quella data.

Questo ha necessariamente costretto i concessionari - e non poteva che essere così - a concentrarsi su quella che dovrà essere la missione istituzionale originaria: il recupero coattivo del credito. Sono sorti a questo punto oggettivamente dei problemi. E da qui derivano le norme del 1999 che consentivano degli strumenti operativi, ad esempio la possibilità di forme cautelari come il fermo amministrativo, le ipoteche, la possibilità di accedere all'Anagrafe tributaria, la possibilità di intervenire direttamente sulle vendite in caso di espropriazioni forzate. Quindi la legislazione del 1999 metteva opportunamente a disposizione dei concessionari una serie di strumenti per adempiere alla propria missione istituzionale.

Tale missione, peraltro (questa è un'altra grande novità del sistema, così come trasformato dal legislatore nel 1999), finalmente prevedeva forme di remunerazione non più

legate ad adempimenti scontati bensì all'effettività ed alla produttività reali, quanto meno misurabili in termini di volume di riscossione. Si tratta quindi di un aggio rapportato al volume delle riscossioni effettive: più si riscuote più si ha la possibilità che la propria attività sia remunerativa. Naturalmente furono previste anche clausole di salvaguardia che consentissero, almeno per un periodo transitorio (credo due anni), di avere dei livelli retributivi, cioè di remunerazione, comunque garantiti (dallo Stato). Fu previsto, infatti, un lasso di tempo necessario, concesso a queste aziende, e finalizzato a rimodulare e convertire i processi aziendali in vista di quegli obiettivi.

I risultati non sono stati assolutamente soddisfacenti: il gettito da riscossione coattiva non è assolutamente cresciuto. Uno degli aspetti più significativi previsti era la riqualificazione del personale addetto alle emissioni nelle aziende concessionarie: corsi per addetti alla riscossione dovevano essere avviati entro il giugno del 2001, ma ci risulta che corsi di riqualificazione, ad oggi, in molte aziende concessionarie non sono ancora stati svolti. Ciò non poteva che portare a risultati, ovviamente, negativi.

Conosco le obiezioni mosse da parte dei concessionari: essi sostengono che la qualità dei ruoli loro affidati dall'Amministrazione finanziaria (quindi dall'Agenzia delle entrate) non è particolarmente significativa. Vorrei in tal senso fornire alcune cifre. Se analizziamo i dati relativi agli anni dal 2000 al 2002, notiamo che sono stati consegnati ruoli per oltre 100 miliardi di euro; si tratta di una cifra significativa, ma i concessionari affermano che la qualità di questo carico tributario non era buona, in quanto una sua parte era oggetto di sgravi relativi ad autotutela ed un'altra parte riguardava soggetti in fallimento o prefallimento. Questo è vero, tali dati li forniscono i concessionari; ad esempio una quota di quei ruoli, pari al 30 per cento, era riferibile agli sgravi e riguarda procedure di autotutela e contenziosi che, giungendo a definizione, obbligavano l'amministrazione ad adempiere agli sgravi medesimi. Un altro 30 per cento, poi, può essere riferito alla posizione di difficoltà di alcuni soggetti in stato di decozione o pre decozione. Ciò detto, ed anche considerando un abbattimento totale del 60 per cento dei ruoli consegnati nel triennio (non tenendo conto dei ruoli consegnati fino al 1999), le aziende concessionarie hanno comunque avuto a disposizione un monte ruoli sicuramente non inferiore a 40 miliardi di euro

Se valutiamo il risultato della riscossione ci accorgiamo (in proposito ho preparato un appunto che posso consegnare a questa Commissione) che nel triennio sono stati riscossi soltanto tre miliardi di euro equivalenti, complessivamente, a circa il 7 per cento del totale. Anche volendo restringere il campo agli anni 2000 e 2001, mi pare che i ruoli netti affidati ai concessionari, cioè quelli sui quali si poteva lavorare, ammontassero a non meno di 33 miliardi di euro. Anche stimando in altri 10 miliardi di euro quelli precedenti al 2000, l'obiettivo stimato per il 2002 - ancora una volta, solo sulla base dei dati degli anni 2000 e 2001 - in 2,3 miliardi di euro quale gettito da riscossione è assolutamente realistico, avendo una base di lavoro di oltre 40 miliardi di euro. Ciononostante, abbiamo avuto dati sicuramente non significativi. Peraltro, che il dato fosse realistico è dimostrato dal fatto che alcune imprese concessionarie di alcuni ambiti provinciali, tra cui Firenze e Siena, hanno ottenuto risultati incoraggianti e hanno realizzato le percentuali, anche se il dato complessivo è negativo. Ciò significa che il dato era realistico e lo si poteva realizzare. Bisognava riconvertire i processi aziendali per tempo e in modo adeguato per la nuova realtà che doveva essere scontata. In altre realtà non è stato raggiunto assolutamente l'obiettivo. Per esempio, nella provincia di

Roma (sempre citando a memoria) la percentuale di realizzazione è stata del 31 per cento, rispetto all'obiettivo di 2,3 miliardi.

Altro tema sul quale ci sono state rivolte spesso obiezioni (noi abbiamo un costante rapporto con i concessionari e abbiamo creato, insieme ai concessionari, anche una commissione consultiva per il monitoraggio dell'andamento della riscossione) è che soltanto alla fine del 2001 è stato consentito ai concessionari l'accesso all'anagrafe tributaria. Non credo sarebbe stato sufficiente consentirlo prima per ottenere un maggiore gettito. Mi sembra inaccettabile l'affermazione secondo la quale il mancato o ritardato accesso all'anagrafe tributaria non ha consentito di conseguire risultati di un certo tipo, anche perché essa rappresenta soltanto uno degli strumenti, forse neanche il più significativo, di cui può e deve servirsi una impresa che intenda per davvero effettuare il recupero crediti.

Come abbiamo da sempre ripetuto ai concessionari, non soltanto nell'ultimo periodo (mi ricordava il dottor Befera che queste indicazioni le abbiamo fornite anche negli anni precedenti al 1999), bisogna riferirsi anche alle altre banche dati che sono comunque utilizzabili: il pubblico registro automobilistico, per quanto riguarda le automobili, e le conservatorie, per quanto riguarda le ipoteche immobiliari. Vi è stato uno scarsissimo utilizzo di questi strumenti - ad eccezione dell'ultimo periodo per ciò che riguarda i fermi amministrativi delle automobili - probabilmente perché, innanzitutto, esso può riguardare debiti di importo contenuto, fino ai 2500 euro, equivalenti a circa 5 milioni di lire.

Tale procedura si può effettuare a tappeto ed è molto semplice perché si può realizzare in via amministrativa, a tavolino, per così dire; invece, la ricerca su attività immobiliari richiede un impegno amministrativo di ben altro tenore. Affermare che l'impossibilità di accesso all'anagrafe tributaria, consentito soltanto alla fine del 2001, è stata una delle cause, o la causa principale, della mancata realizzazione del gettito da riscossione mi sembra veramente azzardato, anche perché, quando abbiamo messo a disposizione tale strumento, l'effettivo utilizzo non è stato subito possibile.

Dinanzi ad una così grande richiesta di accesso all'anagrafe tributaria, nei mesi successivi ci saremmo aspettati un ampio utilizzo di essa. In realtà, soltanto nel secondo semestre del 2002 si è verificato in modo più consistente e, prevalentemente, per i fermi sulle autovetture, come ho già ricordato, e non per altro.

Bisogna affermare anche, a dimostrazione della difficoltà del settore (mi riferisco alla situazione generale; naturalmente esistono eccezioni, come quelle precedentemente richiamate, che indicano come la strada può essere quella giusta), che la capacità di reazione del sistema dei concessionari alle segnalazioni, alle indicazioni e alle ripetute sollecitazioni - vorrei dire - da parte della agenzia delle entrate è stata anche abbastanza lenta e tardiva.

Esiste un ufficio, dipendente dal dottor Befera, che si occupa proprio di fornire sostegno alla attività dei concessionari, soprattutto con riferimento alle ipoteche immobiliari. Ad esempio, l'ufficio ha proposto ipoteche per circa 54 milioni di euro per garantire un credito di 27 milioni. Ebbene, abbiamo ottenuto risposte, mediamente, non prima di tre mesi o tre mesi e mezzo di tempo; su un arco temporale di 12 mesi ciò è assolutamente inaccettabile. Mi ricordava il dottor Befera il caso di una significativa iscrizione a ruolo per 600 mila euro, cioè un credito significativo riguardo al quale il concessionario non aveva intrapreso alcuna



iniziativa e per il quale era stato richiesto specificamente all'ufficio della agenzia delle entrate di collaborare per fornire informazioni. Nell'ottobre 2002 abbiamo fornito l'indicazione, peraltro ottenibile mediante una normale visura presso le conservatorie, delle esistenze di diversi immobili sui quali operare esecutivamente ma, ancora oggi, non ci sono state azioni esecutive o iscrizioni di ipoteca. Se questa è la situazione, non si poteva pensare di ottenere risultati migliori.

È stato affermato che da quando è possibile l'accesso all'anagrafe tributaria sono aumentate le procedure esecutive. Vorrei illustrare qualche cifra. Innanzitutto, il gettito riscosso a seguito di procedure esecutive è stato, nel triennio, veramente irrisorio: praticamente pari allo 0 per cento nel 2000, allo 0,04 per cento nel 2001 e allo 0,28 per cento nel 2002. Soprattutto, i dati di cui disponiamo, che provengono dalle informazioni che, in base alla legge, il concessionario ci deve fornire, dimostrano che il complessivo numero di soggetti nei confronti dei quali sono state attivate le procedure esecutive è di circa 157 mila nel triennio. È vero che nelle commissioni cui prima facevo riferimento hanno fornito cifre diverse, vale a dire circa 500 mila soggetti nei confronti dei quali sono state effettuate. Ma anche prendendo per vero quest'ultimo dato, se consideriamo che soltanto nel 2000 l'agenzia ha iscritto e consegnato ruoli indicando circa quattro milioni e mezzo di debitori, la percentuale di applicazione del principio e, quindi, di effettiva azione esecutiva nei confronti di una platea vastissima (ci riferiamo solamente ai ruoli dell'agenzia; se consideriamo anche gli altri enti impositori il numero è destinato ad essere molto più significativo) il numero di procedure esecutive effettivamente è irrisorio. Anche sotto questo punto di vista non ritengo si possa affermare che il dato è soddisfacente.

Il quadro così delineato non è sicuramente destinato a migliorare. Innanzitutto perché le norme sulla sanatoria necessariamente portano a ridurre la platea di ruoli. Su questo dovremo certamente discutere, innanzitutto perché bisognerà considerare quali obiettivi attribuire per il 2003 ai concessionari e alle imprese concessionarie e, inoltre, perché si dovrà stabilire un parametro utile e significativo di remunerazione per questi ultimi. Peraltro, bisogna ricordare che il rapporto tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti è migliorato notevolmente - lo affermo con piena soddisfazione - e, quindi, il livello di adempimento spontaneo, ricorrendo al rapporto diretto con l'agenzia delle entrate, è notevolmente cresciuto. Ciò è avvenuto anche per il notevole impiego del mezzo informatico, che offre la possibilità di dialogare telematicamente riducendo notevolmente gli errori in base ai quali, spesso, era posto il ruolo da liquidazione *ex* articoli 36-*bis* e 36-*ter* del decreto n. 600 del 1973. Inoltre, disponendo di questo tipo di informatizzazione c'è una maggiore informazione per il contribuente e la possibilità di errore è molto diminuita. Le comunicazioni di irregolarità, cui normalmente facevano seguito i ruoli, si sono di molto ridotte.

Il numero dei ruoli derivanti dalle liquidazioni, per effetto di questa combinazione vincente di tecnologie, informazione, rapporto e assistenza con il contribuente è destinato a ridursi, e i dati lo dimostrano. Da questo punto di vista avremo una platea di ruoli sicuramente inferiore rispetto a quella cui eravamo abituati negli anni precedenti. E ciò comporta sicuramente l'esigenza di rivedere il rapporto con il concessionario su basi nuove e diverse. Il che non significa, peraltro, che la riscossione coattiva non mantenga ancora un significato di particolare rilievo come quello della deterrenza. Un sistema di riscossione coattiva efficace sicuramente presenta un elemento di deterrenza che induce all'adempimento spontaneo e deve, quindi, essere considerato

assolutamente sistemico in un processo di revisione profonda dell'Amministrazione finanziaria e più in generale di riforma del sistema fiscale.

Su questo tema dovremo sicuramente lavorare.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate, vorrei ricordare che abbiamo intenzione di intensificare e mantenere un ancora più stretto rapporto con i concessionari in due forme distinte. Anzitutto, potenziando le attività che fanno capo all'Agenzia, cui facevo prima riferimento, per essere ancora più di stimolo e sollecitazione. Abbiamo partecipato alla conferenza di Doha ed abbiamo visto che, quando abbiamo sollecitato i concessionari, abbiamo fatto sentire loro il fiato sul collo, questi sono stati ancora più pronti nel rispondere e nell'agire. Quindi penso sicuramente ad un potenziamento delle forme di vigilanza, di controllo nei confronti delle aziende dei concessionari (la legge le consente, anzi le impone) per un rispetto di norme ancora più incisive.

Nell'ambito della convenzione per il 2003, che regolamerà l'attività dell'Agenzia delle entrate per l'anno in corso, abbiamo già previsto un significativo aumento del numero di controlli nei confronti delle concessionarie. Al riguardo, nella recente organizzazione degli uffici centrali dell'Agenzia delle entrate, abbiamo attribuito l'affidamento della missione di controllo e vigilanza presso i concessionari ad una apposita struttura centrale, la direzione *audit*, di recente istituzione, che sta ora organizzandosi ed attrezzandosi in prospettiva di un rapporto sempre più incisivo e profondo nei confronti dei concessionari.

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). La ringrazio per il suo intervento introduttivo. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre questioni e chiedere chiarimenti.

ONOREVOLE MARIO LETTIERI (Margherita – L'Ulivo). Ritengo che i dati forniti dal dottor Ferrara necessitino di una attenta riflessione. Siamo di fronte ad una lamentela diffusa da parte dei concessionari, ma qui mi pare che si evidenzia una certa incapacità di questi ed, anzi, in alcuni casi una mancanza di volontà. È emblematico il caso del contribuente iscritto a ruolo per seicentomila euro. Probabilmente vi è anche dell'altro che dà adito a dubbi di varia natura, il che mi sembra davvero molto grave. Apprezzo quindi che i rapporti tra Agenzia e sistema dei concessionari diventino più stringenti con attività di monitoraggio, controllo, vigilanza e quant'altro sia necessario. Ciò che invece riguarda i dati sarà evidentemente oggetto di una nostra riflessione e valutazione.

A parte il tema dei concessionari, mi interessa svolgere una breve considerazione sulla questione dei rimborsi IRPEF ed IVA. Sono a conoscenza del caso di una persona cui devono essere restituiti 16 milioni di lire sin dall'anno 1993-1994.

Credo che questo fatto sia sintomatico di una situazione generalizzata.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'Agenzia delle entrate*. Per sgombrare il campo dagli equivoci, preciso che ieri le agenzie di stampa hanno diffuse notizie che si richiamavano a fonti dell'Agenzia delle entrate. Le fonti cui si faceva riferimento sono in

realtà riconducibili all'Agenzia delle entrate solo per l'anno 2001. I dati riferiti al 2002 e al 2003 non sono stati diffusi, né potevano esserlo, dall'Agenzia. I dati del 2001, invece, sono quelli contenuti nella relazione annuale al Parlamento, che quindi è pubblica.

A me sembra in generale che il dato relativo al 2001, se rapportato al 2002, o il dato relativo ai rimborsi del 2002, valutato complessivamente o per settori (IRPEF, IVA, IRPEG), se rapportato al 2001, siano assolutamente coerenti, costanti. Non abbiamo dati che indichino una contrazione dei rimborsi per l'anno 2002 in confronto al 2001.

Lo stesso dicasi per gli stanziamenti previsti per il 2003 rispetto al 2002, anzi sembra che lo stanziamento sia maggiore.

ONOREVOLE MARIO LETTIERI (Margherita – L'Ulivo) Vorrei sapere se nei rimborsi seguite un ordine. Il caso da me esposto si riferisce al 1994.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'Agenzia delle entrate*. Affronterò in seguito l'argomento dei criteri utilizzati. Desideravo puntualizzare, però, che i dati resi noti non sono ancora stati elaborati e quindi in realtà quelle fonti intendevano fare riferimento al 2001.

I criteri utilizzati negli anni 2001 e 2002 non sono cambiati. Il criterio utilizzato dall'Agenzia delle entrate a partire dalla sua nascita, il 2001, è stato di dare massimo spazio ai rimborsi IRPEF di minore entità. È un criterio deciso dal precedente direttore dell'Agenzia, peraltro da me condiviso. Quindi si è pensato di creare una sorta di soglia oltre la quale limitare, almeno in prima battuta, i rimborsi. Il processo dei rimborsi non si esaurisce nel 2001, o nel 2002, ma riguarderà sicuramente i prossimi anni. Quindi si è stabilito di dare spazio ai crediti fino a tre milioni di vecchie lire, naturalmente tenendo conto dell'anzianità.

Nel periodo tra il 2001 ed il 2002, poi, abbiamo scontato un problema. Mi riferisco ai molti rimborsi non ancora gestiti con il sistema informatico e giacenti nei cassetti degli uffici, cosa che, congiuntamente alla norma (che ottenne plauso generale) che imponeva di smaltire le liquidazioni degli anni pregressi nell'arco temporale che andava dal 2000 al 2001, ha determinato un collo di bottiglia. Infatti una massa informatizzata di dati doveva essere inserita in un sistema non ancora pronto a riceverla. Quindi tra il 2000 ed il 2001 abbiamo vissuto una concentrazione di tutti questi elementi.

Il risultato, acquisito sulla base dei dati già informatizzati, è stato quello di privilegiare i rimborsi di minor entità, verosimilmente più polverizzati sul territorio e riguardanti quindi le fasce più deboli della popolazione. È questo un criterio assolutamente condivisibile, che ovviamente rispettava l'anzianità e si basava sul fatto che quel credito fosse già informatizzato, quindi validato e inserito nel sistema informatico per rendere più snelle le procedure.

Quando si è pensato di averli esauriti, in tutto o in parte (sicuramente, c'erano ancora crediti di questo valore ma non erano stati ancora validati; infatti, una volta validati, noi attribuiamo la precedenza a quelli che riportano date anteriori), si è passati ad una seconda

fase nella quale sono stati privilegiati i crediti di valore superiore a tre milioni e fino a circa 15 milioni di lire (non ricordo esattamente), comunque rientranti in una fascia intermedia che comprendesse ancora le persone fisiche. Infatti, oltre certi valori, riguardavano le persone fisiche ma erano crediti derivanti da attività di lavoro autonomo. Considerata la possibilità che, nella fascia più bassa, fosse compreso il pensionato o, comunque, la persona fisica che non esercita altre attività di lavoro autonomo, si è pensato di favorire ancora maggiormente le fasce più deboli.

Almeno per quanto riguarda l'IRPEF, nel 2002 abbiamo compiuto uno sforzo notevole e dovremmo aver completato la ricognizione dei crediti sul territorio. Tutti i direttori regionali hanno estratto cifre ed è stato costituito un gruppo di lavoro che sta esaminando la ricognizione per poter avere il quadro complessivo. Del resto, i problemi si affrontano quando si conoscono i dati, non muovendosi alla cieca. Nel 2003, già a partire dalla fine di questo mese e, sicuramente, nel mese di aprile, avvieremo il programma di rimborsi, per quanto riguarda l'IRPEF, avendo questa volta una platea di soggetti che supera quelle soglie e che, probabilmente, arriva fino alla cifra di 50 milioni di lire. Mi riferisco ancora alle lire perché si tratta di crediti piuttosto datati. Ovviamente, non dimentichiamo che crediti come quelli cui lei faceva riferimento, onorevole Lettieri, che sono datati, laddove rilevati e assunti a sistema (c'è anche un problema di carattere giuridico cui accennerò, affinché non sembri che i problemi non siano valutati appieno, in tutte le loro componenti), avranno la precedenza e saranno messi in cima alle liquidazioni che dovranno essere erogate. Quindi, è verosimile che quella signora che vanta un credito per la cifra a cui lei faceva riferimento non sia rientrata nei rimborsi del 2001 né in quelli del 2002 ma rientrerà sicuramente in quelli del 2003. Quindi, se già a sistema e validato, e se non ci sono quei problemi che sto per illustrare, sicuramente il credito sarà liquidato e pagato nell'anno corrente (distinguo tra i concetti liquidazione e pagamento, poiché il primo è un po' più ampio).

Desidero affermare che abbiamo anche un altro problema, che può sembrare superfluo ma non lo è. Per i crediti datati, troppo datati, cioè di oltre dieci anni, ci dobbiamo porre un problema di validità. Infatti, secondo una certa linea interpretativa, sostenuta anche a livello istituzionale, la decadenza e la prescrizione sono operanti.

ONOREVOLE MARIO LETTIERI (Margherita – L'Ulivo). Non si può affermare che quanto è avvenuto ormai è avvenuto e basta. Questo è uno Stato di diritto nel quale abbiamo il dovere di credere.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'agenzia delle entrate*. Onorevole Lettieri, se chiede la mia opinione, io gliela posso illustrare. Tuttavia, l'amministrazione deve ottenere i pareri che consentano di affermare se la prescrizione, nel caso di specie, si applichi o meno. È chiaro che se riceviamo anche soltanto un sollecito entro i dieci anni, ad esempio una lettera della persona fisica interessata inviata nel 1993 per un credito del 1989, io considero interrotto in tale data il termine di prescrizione.

ONOREVOLE MARIO LETTIERI (Margherita – L'Ulivo). Il cittadino non invia una lettera; piuttosto si presenta all'ufficio delle entrate e si rivolge all'impiegato!

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'agenzia delle entrate*. Onorevole Lettieri, lei sta spostando il discorso su un piano pragmatico. Io devo pronunciare un discorso di carattere pragmatico che tenga conto delle regole. Se io non rispetto le norme, qualcuno verrà a sindacare se ho operato sul piano della legittimità. La sua affermazione è giusta e la condivido, in fatto; su un piano di diritto, essendo persone responsabili, vogliamo essere a posto riguardo al rispetto delle norme. Da questo punto di vista, lo ripeto, stiamo effettuando solleciti perché, a mio avviso, è possibile una interpretazione che ammetta i soggetti che veramente non hanno avuto la possibilità o non conoscevano la necessità di rinnovare l'istanza. Tuttavia, è un tema su cui ci stiamo interrogando e stiamo cercando di ottenere risposte per affrontarlo e risolverlo in termini positivi. Questo per dire che il quadro è estremamente complesso ed è una situazione nella quale stiamo cercando di muoverci con grandi difficoltà. Infatti, lo *stock* di crediti è datato. C'è il caso da lei citato e ci sono persone che, probabilmente, vantano crediti ancora precedenti. Talvolta, ricevo lettere di contribuenti che vantano crediti riferiti ad anni compresi fra il 1980 ed il 1983.

Per quanto riguarda l'IVA, il dato di cui noi disponiamo relativamente ai rimborsi effettuati nell'ultimo trimestre del 2002 e nel primo bimestre del 2003 mi sembra confermi il *trend* dell'anno precedente, in linea indicativa. Peraltro, siccome è stato citato - giustamente - il problema della liquidità degli imprenditori, devo ricordare che noi abbiamo contatti con il mondo delle imprese: abbiamo incontrato i rappresentanti del mondo confindustriale e abbiamo fornito loro le più ampie assicurazioni che noi rispetteremo le scadenze previste per legge. Le norme non si discutono, si applicano. Da questo punto di vista, vorrei tranquillizzarvi, perché c'è tutto l'interesse ad esaurirli; infatti, quanto più ci riusciamo, tanto più risolviamo i problemi per il futuro.

ONOREVOLE ROLANDO NANNICINI (Democratici di Sinistra – L'Ulivo). C'era il sospetto che non aveste il denaro per soddisfare i crediti.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'agenzia delle entrate*. No, il denaro c'è.

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). Tornando al tema dei rimborsi, vorrei distinguere tra i rimborsi da dichiarazione e quelli su istanza *ex* articolo 38 del decreto n. 602. Infatti, il rimborso da dichiarazione, una volta evidenziato in essa quell'ammontare, dovrebbe non presentare problemi. Quello da istanza presenta aspetti più complessi. Quelli da dichiarazione saranno sicuramente riconosciuti.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'agenzia delle entrate*. La dichiarazione necessita di una liquidazione, quindi di una attività dell'ufficio. Questa stessa attività già comporta, in sé, una esclusione dei termini di prescrizione, perché c'è il riconoscimento da parte del debitore. Il problema è che le istanze in base agli articoli 37 e 38 del decreto n. 602 devono essere presentate entro certi termini: precedentemente era di 18 mesi, attualmente di

48 mesi, fermo restando che il primo termine ancora si applica per le istanze più datate. Qualche problema di carattere giuridico, anche soltanto da valutare, comunque esiste.

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). Dal punto di vista giuridico quanto affermato dal direttore Ferrara è ineccepibile perché, una volta che il credito esiste, bisogna attivarsi.

ONOREVOLE GIANFRANCO CONTE (Forza Italia). Ringrazio il direttore dell'agenzia delle entrate. Quando abbiamo esaminato il problema della riscossione, il presidente aveva aderito alla richiesta di allargare l'esame dello stato dell'amministrazione finanziaria anche a tale settore, dal momento che riceviamo continuamente istanze, da parte dei concessionari della riscossione, circa modifiche di vario tipo da apportare in tutti i provvedimenti che noi esaminiamo. Per cui, abbiamo ritenuto importante ascoltare i rappresentanti dei concessionari della riscossione, per capire che cosa avessero in prospettiva e per capire quale fosse la loro attività. Naturalmente, chi era presente ricorderà le dichiarazioni rese in quella sede. **Io avevo messo in evidenza che non si poteva continuare con questa cassa di risonanza, né continuare ad avanzare richieste, senza avere un piano di prospettiva e senza nemmeno avere una idea di che cosa accadrà a questo settore nel momento in cui scadranno le convenzioni; al di là delle solite lamentele, e la più risibile mi sembra quella relativa all'inaffidabilità dell'Anagrafe tributaria. Io stesso ebbi modo di affermare che mi risultava che a Roma vi fossero poche decine di interrogazioni, un numero esiguo. Ci è stata poi manifestata l'esigenza di dover mettere mano al fondo di solidarietà, di pagare il personale, eccetera; ma credo che da quella audizione non siano giunte proposte operative.**

Si è sostenuto che un comitato stava lavorando al riguardo ma dalle banche, dai concessionari non è giunta alcuna proposta, tant'è che questi sono stati invitati ad avanzare delle ipotesi in modo tale che **il Parlamento potesse entrare in possesso di dati più concreti, e soprattutto potesse formarsi un'idea di quale possa essere il futuro del settore della riscossione. Credo che su questo aspetto la Camera debba interrogarsi, anche in considerazione della prossima scadenza delle concessioni: sarebbe opportuno avviare una verifica della situazione, ossia accertare se sia più o meno opportuno riassegnare direttamente la riscossione all'Agenzia delle entrate o continuare sulla logica dell'affidamento all'esterno di tale attività.**

Non voglio chiedere oggi al direttore dell'Agenzia delle entrate cosa pensi di questo, poiché si tratta infatti di una scelta più generale, di carattere politico, però certamente in base a quanto abbiamo ascoltato qui sui problemi del settore della riscossione, credo che ciò ci spinga ad intervenire urgentemente. **Sembra infatti che i concessionari della riscossione vivacchino in attesa di capire che di che morte moriranno. Questo francamente non può essere accettato. Certo, si protesta per l'ulteriore sottrazione dei ruoli in relazione alla partita dei condoni; ma di fronte alla giusta osservazione che ora ci si può concentrare su un periodo temporale più ristretto e se il sistema funzionerà si potranno ottenere dei risultati, ci viene risposto che gli obiettivi posti sono irraggiungibili e vi è bisogno di ulteriori facilitazioni.** Francamente, non so come si possa uscire da questa situazione; spero che la richiesta di ulteriori informazioni e di suggerimenti serva per una eventuale soluzione; peraltro **ho chiesto ai concessionari della riscossione se ritenevano che il ruolo fosse**



ancora funzionale alla effettiva riscossione e se non si dovesse pensare piuttosto ad un sistema diverso.

Sarebbe per noi opportuno, quindi, conoscere eventuali alternative a questo sistema, anche considerando che le cifre in ballo sono altissime. La riscossione è praticamente ridotta al lumicino, certo pur considerando i problemi di personale che hanno i concessionari della riscossione. Sul tema ho avuto modo di affermare che, evidentemente, le banche hanno pensato ai concessionari della riscossione come ad un cimitero degli elefanti dove scaricare il personale non più utilizzabile nel sistema bancario. Chiaramente vi è preoccupazione su cosa svolgeranno in futuro alcune migliaia di persone; sapere che non si faranno corsi di formazione nell'ambito dei concessionari mi fa pensare che questi ultimi siano pronti a «morire», a lasciare il campo e in fondo a chiedere solo un aiuto per cercare di sistemare il personale che ancora opera presso di loro.

Se ciò fosse vero, allora sarebbe stato più corretto se lo si fosse affermato in maniera chiara, in modo tale da consentire al Parlamento di prenderne atto e di ragionare su una soluzione diversa. Ciò non è successo, e abbiamo invitato i concessionari a presentare qualche idea innovativa, laddove esista, e a manifestare le vere ragioni per cui il sistema non funziona. Ci è stato risposto che l'Agenzia delle entrate vieta loro di parlare all'esterno di tali questioni. Abbiamo replicato che in Parlamento queste cose si dovrebbero conoscere e se vi sono lamentele da avanzare e suggerimenti su come far funzionare il sistema ce li facessero conoscere. Valuteremo poi se la responsabilità è dell'Agenzia delle entrate o dei concessionari.

Allo stato, sulla base delle dichiarazioni fornite dal direttore dell'Agenzia delle entrate, le disfunzioni sono sotto gli occhi di tutti. Torno comunque a chiedere che qualcuno ci chiarisca se esistono dei progetti o perlomeno che ci dia delle indicazioni, non solo sul funzionamento ma sulle prospettive per risolvere questo annoso problema. Se ci rimpalliamo la questione fra gli uni e gli altri, senza una proposta operativa da trasformare in atti legislativi, ci troveremo presto, nel 2004, senza non aver risolto il problema. Non mi sembra il caso di continuare a campicchiare; il senso di questa indagine conoscitiva è anche di evidenziare lo stato dell'arte e, in vista del documento conclusivo, ragionare sulle prospettive che può avere il settore della riscossione. Al di là di tutto ciò, i nostri ospiti hanno sottolineato le cose che non funzionano, i concessionari invece continuano a sostenere che vi sono disfunzioni nel comportamento dell'Agenzia; mi pare però che non vi sia nessuna soluzione in vista se non quella di chiudere questo settore ed individuare chi dovrà gestirlo ed in che modo.

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). In piena sintonia con quanto affermava il collega Gianfranco Conte, ricordo che è necessario inquadrare lo stato dell'arte e **capire il futuro del mondo della riscossione. Credo che il tavolo tecnico avviato dall'Agenzia e dai concessionari possa portare ad una definizione di quanto accadrà dal 1° gennaio 2005; altrimenti il rischio è di muoversi in maniera scomposta.**

Vorrei segnalare una questione che in questi giorni sta destando preoccupazione nei contribuenti. Sappiamo che nella legge finanziaria, all'articolo 12, è prevista una norma in

base alla quale i concessionari del servizio di riscossione, per i ruoli dal 1997 al 2000, hanno l'obbligo di comunicare al contribuente, entro 60 giorni dalla data in vigore della legge, il carico iscritto a ruolo, in modo tale che il contribuente stesso possa aderire alla procedura di definizione, pagando il 25 per cento dell'importo. A tutt'oggi mi risulta che tanti contribuenti interessati dalla norma non abbiano ricevuto nulla dai concessionari della riscossione. Bisognerebbe fare qualcosa al riguardo. Il termine è già scaduto, il 16 aprile è alle porte ed i contribuenti, sulla base del dettato normativo, hanno diritto di conoscere il carico iscritto a ruolo per le annualità che vanno dal 1997 al 2000.

Altro discorso rileva per i ruoli precedenti al 1997 per i quali dovranno invece attivarsi gli stessi contribuenti. Invito quindi i nostri ospiti a sollecitare i concessionari ad inviare queste comunicazioni in modo tale che i contribuenti possano attivarsi.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale dell'Agenzia delle entrate*. A mio avviso vi è una certa correlazione tra le problematiche sollevate dal presidente e dall'onorevole Conte. Mi riferisco al fatto che il contribuente sia stato investito solo in misura ridotta sull'opportunità, così come previsto dalla legge, di formulare la definizione *ex* articolo 12 della legge finanziaria. Questa è un'attività che ricade sul concessionario e ciò dimostra, ancora una volta, che il dato è gestito un po' fuori sistema. Se fossero esistiti i dati e se le procedure fossero state avviate, almeno a livello informatico, si sarebbe dovuto ottemperare a questo obbligo in tempi strettissimi.

Al riguardo devo precisare che abbiamo incontrato i rappresentanti di Ascotributi, i quali ci hanno fornito ampia assicurazione sulla piena attivazione di tutte le loro componenti affinché questa forma di assistenza sia effettuata. Rileva comunque al riguardo il tipo di rapporto che si configura per il futuro.

Devo anche ricordare che l'Agenzia, prima delle scadenze previste dalla legge, ha trasmesso ai concessionari la modulistica che doveva essere inviata, in modo che essi avessero più tempo a disposizione per i necessari adempimenti.

Evidenzio ora una caratteristica del sistema che, a mio avviso, rappresenta una delle cause di una riscossione affannosa e poco produttiva. Probabilmente ci sono troppi soggetti nel procedimento tributario in generale, il quale prevede la constatazione, l'accertamento, l'eventuale definizione in sede di contenzioso e la riscossione. La centralità di un unico soggetto di natura pubblica, come del resto avviene in altri paesi europei - forse, rappresentiamo l'unica eccezione - sarebbe di attualità. Se la parte privata non giunge ad una convergenza di interessi, che potrebbe consistere in una maggiore remunerazione per la propria attività a fronte di maggiori incassi per l'erario, se non c'è questa convergenza bisogna rimodulare i processi, ripensare gli schemi e, probabilmente, rivedere il ruolo della amministrazione finanziaria. Questo posso affermare in questa sede. Noi siamo pronti a riassumere centralità; questo non significa escludere i concessionari bensì cooperare con essi, spostando il baricentro.

Oggi, una volta formato il ruolo, l'amministrazione compie un passo all'indietro, salvi la vigilanza e i controlli che ad essa competono: consegna il ruolo al privato e gliene affida l'esecuzione. Innanzitutto, bisogna sottolineare che quella attività non perde la connotazione pubblicistica in quanto anche l'attività di riscossione, quale procedimento

tributario, ha tale nettissima caratteristica. Quindi, si applica il principio della trasparenza e del pari trattamento. Tale connotazione pubblicistica è addirittura di rango costituzionale, per certi versi, e merita una attenzione ed una centralità dell'organo pubblico. Affidando questa attività al concessionario che, in tale veste, opera in qualità di incaricato di pubblico servizio, la natura pubblicistica non si perde ma, per così dire, si affievolisce. Da questo punto di vista ritengo si debba recuperare immediatamente (credo che di questo anche gli stessi concessionari siano convinti) un ruolo di centralità da attribuire o alla agenzia delle entrate, se lo si ritiene opportuno, o, comunque, alla amministrazione finanziaria in quanto tale. L'agenzia è pronta ad intervenire.

L'amico e collega dottor Befera mi ricorda che quando l'agenzia ha chiesto ad alcuni concessionari le ragioni per le quali determinate iniziative non erano state intraprese, sono stati ottenuti ritorni inimmaginabili in termini di produttività. Voglio pensare che questa campionatura, moltiplicata per un gran numero di concessionari, possa fornire risultati sul territorio, sia a livello locale sia a livello centrale, particolarmente significativi. **Innanzitutto, è necessaria professionalità. I problemi devono essere studiati, elaborati e ad essi è necessario dedicare capacità professionali specifiche, di settore. A mio avviso, non si può affrontare il tema della riscossione coattiva dei crediti come se fosse qualcosa di diverso rispetto ad un ordinario recupero di crediti. L'impresa che deve recuperare un proprio credito si muove utilizzando tutti gli strumenti che la legge le assicura e agisce in modo tale da utilizzarli per recuperare parte del proprio patrimonio. È stato sperimentato come l'impresa privata lo possa fare; altrettanto è possibile per il soggetto privato insieme a quello pubblico, oppure per il soggetto pubblico con la collaborazione del privato. Secondo me, è una strada da sperimentare: forte centralità ed un maggior ruolo attivo da parte dell'agenzia.**

ONOREVOLE GABRIELLA PISTONE (Comunisti Italiani). Non avendo il dono dell'ubiquità, a causa della contemporaneità delle sedute, purtroppo, non ho potuto ascoltare la relazione dei nostri ospiti. Tuttavia, dal momento che l'argomento mi sta molto cuore, e credo sia così per tutti, **vorrei sollevare il problema degli esuberanti nel settore della riscossione. Sostanzialmente, le imprese esattoriali pretendono di espellere migliaia di lavoratori, per i quali già esistono lettere di licenziamento, soprattutto al sud, realtà nella quale ci sono già numerosi problemi. Non esiste alcun tipo di ammortizzatore sociale perché il fondo esuberanti non è stato ancora attivato. Non intendo qui recitare nel ruolo del sindacato, il quale fa benissimo la sua parte. Tuttavia ritengo che come legislatori, come parlamentari e, anche, come amministratori ci si debba far carico di questi problemi, i quali sono anche strettamente connessi - permettetemi di ricordarlo - alla considerazione che, se a volte le cose non funzionano, questo accade anche - non dico solamente - perché non si garantisce al lavoratore e al mondo del lavoro quella dovuta serenità che consenta di agire ed operare in un certo modo. Fin quando il lavoratore è sotto la spada di Damocle, perché da un momento all'altro sarà espulso dal ciclo produttivo, non può lavorare in modo compiuto e sereno, come sarebbe per chiunque si trovasse in quella situazione. Le cifre, che conoscete meglio di me, mi preoccupano: sono 32 lavoratori della ESATRI, in Lombardia, 261 lavoratori in Calabria e a Salerno, 59 lavoratori a Bari e Brindisi, 50 a Foggia, 24 a Matera e così via. Proprio ieri, alle varie**

organizzazioni sindacali è pervenuta una lettera della banca Intesa BCI che comunica problemi, con altri numeri.

Mi scuso di questo intervento ma volevo porre il problema perché mi sembra davvero di attualità e credo che l'amministrazione se ne debba fare carico, anche con il Governo, ciascuno per le rispettive competenze.

ATTILIO BEFERA, *Direttore centrale amministrazione dell'agenzia delle entrate*. Credo che tutto possa rientrare nell'ambito della gestione del fondo esuberi, i cui tempi, purtroppo, si sono un po' allungati rispetto alle previsioni, ma ormai sono abbastanza ristretti: sarà sicuramente attivato entro l'anno. Le notizie che lei ci ha fornito, comunque, riguardano trattative in corso e non situazioni già verificatesi e dovrebbero poter essere gestite nell'ambito del fondo esuberi, il quale dispone di una dotazione finanziaria, derivante dall'eccedenza dell'accantonamento dei TFR esattoriali, di mille miliardi. Ne è previsto l'utilizzo a favore di 2500 persone, quelle che hanno una età e una anzianità di servizio tale da beneficiarne. L'unica notizia di cui disponiamo, relativamente a una trattativa conclusa, riguarda circa 200 lavoratori del consorzio nazionale dei concessionari che, attualmente, sono in cassa integrazione per poi rientrare nel fondo esuberi, una volta approvato. Tutto il resto riguarda trattative che si sono aperte tra sindacato e società concessionarie che, probabilmente, sfoceranno nel fondo esuberi, una volta attivato.

RAFFAELE FERRARA, *Direttore generale della agenzia delle entrate*. Questo aspetto è molto interessante, onorevole Pistone. Purtroppo, si tratta di un'ulteriore conseguenza di quella commistione tra pubblico e privato cui si faceva riferimento in precedenza. L'amministrazione, in quanto tale, al pari di qualunque altro organo pubblico, in questo caso non può intervenire, se non attraverso la previsione, la disciplina e la concreta utilizzazione del fondo esuberi. Infatti, molto spesso, le imprese concessionarie fanno parte di gruppi bancari e sono collocate all'interno di processi di ristrutturazione che vanno al di là dello specifico ad esse riferibile, riguardando tutto il comparto cui quei gruppi appartengono. Da parte dell'amministrazione diventa difficile intervenire. Ciò che essa deve fare è adoperarsi affinché il fondo esuberi non incontri ostacoli di carattere amministrativo che possano limitarne l'utilizzo. Mi pare che, anche da questo punto di vista, il fondo abbia una sua disciplina. È necessario un intervento sia da parte del Consiglio di Stato che, peraltro, è stato già attivato - se non ricordo male - sia da parte delle Commissioni parlamentari. Anche l'iter parlamentare deve essere accelerato per consentire ai gestori del fondo esuberi di utilizzarlo al meglio. Immagino che il fondo sia utilizzato dai concessionari con riferimento a quei soggetti che non abbiano raggiunto i limiti di età tali da poter essere collocati a riposo.

Non sono un tecnico della materia ma immagino che sia così, e non potrebbe che essere così. Dovrebbe trattarsi di un fondo di sostegno in attesa del naturale collocamento a riposo. Quindi sicuramente i 2500 soggetti citati rientreranno in tale fondo in base ad una programmazione con le organizzazioni sindacali, alla luce di quelli che sono i diritti maturati dai lavoratori e della loro volontà di ricorrere a quello strumento per essere collocati a riposo.

ONOREVOLE GABRIELLA PISTONE (Comunisti Italiani) **La ringrazio. Volevo solo sottolineare che, ove si trattasse di un problema esclusivamente di natura parlamentare, penso che si potrebbe giungere ad un'intesa tra tutti i colleghi, tesa a creare le basi per un percorso assolutamente rapido su questo processo.**

ONOREVOLE GIANFRANCO CONTE (Forza Italia). La collega Pistone ricorderà sicuramente che i concessionari avevano chiesto di bypassare questa fase, cosa che non è stata concessa.

ONOREVOLE GABRIELLA PISTONE (Comunisti Italiani). Certo, perché non ci sembrava corretto che in questa situazione si saltasse il Parlamento, il quale in questi casi deve dimostrare di lavorare bene ed in tempi rapidi. Non ci sono ostacoli di sorta, sappiamo perfettamente che quando si vuole una cosa in due giorni la si realizza.

PRESIDENTE (Alleanza Nazionale). **Penso che questo sia un tema che potrà essere oggetto di approfondimenti anche nel corso di questa indagine conoscitiva ed a cui far seguire ulteriori adempimenti.**

Ringrazio i nostri ospiti per la partecipazione e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.