



Delega al Governo per la riforma fiscale

NO ad una nuova riforma organizzativa del Sistema nazionale della riscossione

Le Organizzazioni Sindacali FABI, FIRST CISL, FISAC CGIL, UILCA e UNISIN, in rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori del Settore della riscossione dei tributi, ritengono opportuno esporre le proprie riflessioni e proposte nel merito della riforma del sistema di riscossione nazionale contenuta nel DDL di delega fiscale.

La riscossione rappresenta l'anello terminale della filiera fiscale, quello sul quale si ripercuotono le criticità e le disfunzioni dell'intero sistema ed è stata oggetto di numerose riforme con l'obiettivo di renderla più efficiente, ma al tempo stesso anche più vicina alle esigenze dei contribuenti.

L'ultima riforma, introdotta con la legge 225/2016, ha portato alla creazione di Agenzia delle Entrate - Riscossione disponendo che, a decorrere dal 1 luglio 2017, l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale fosse attribuito all'Agenzia delle entrate e svolto dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico con autonomia *organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione*, sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il modello organizzativo adottato dal nuovo ente AdER è stato realizzato secondo principi e criteri di efficienza gestionale, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

È stata in tal modo attuata la migliore sintesi tra l'esigenza di portare sotto l'ombrello pubblico la funzione della riscossione allineando l'Italia ai maggiori Paesi europei, in coerenza con le raccomandazioni contenute nei rapporti dell'OCSE e del FMI, e quella di conservare la flessibilità organizzativa ed operativa di tipo privatistico del soggetto che esercita tale attività, l'Ente pubblico economico, strumentale dell'Agenzia delle entrate.

Tale processo è stato successivamente completato con la legge di bilancio 2022, che ha operato una profonda modifica nella governance dell'Agenzia delle entrate - Riscossione, conferendo all'Agenzia delle entrate, titolare della funzione di riscossione, l'attività di indirizzo operativo, di monitoraggio e di controllo delle attività di AdER e prevedendo la possibilità di sviluppare maggiori sinergie tra le due strutture, attuando nei fatti il superamento del sistema duale.

La legge 234/2021 ha inoltre modificato il sistema di remunerazione dell'Ente eliminando il meccanismo dell'aggio ed introducendo un Fondo di dotazione, con oneri a carico del bilancio dello Stato, per la copertura dei costi di funzionamento del servizio nazionale di riscossione erogato per il tramite dell'Agenzia delle entrate.

Questa rilevante riforma non è stata tuttavia accompagnata dai necessari interventi normativi per rendere l'azione della riscossione più efficace e tempestiva, meno onerosa, più vicina ai cittadini, soprattutto nei

confronti dei contribuenti in grave difficoltà economica, maggiormente incisiva verso i cittadini evasori e contenuta nella richiesta di adempimenti a carico dei contribuenti.

Inoltre, seppur sia stato riportato in mano pubblica l'esercizio della riscossione ed il rapporto tra titolare del credito e Agente della riscossione abbia come attori due soggetti che sono a tutti gli effetti pubblici, non è stato modificato un sistema di regole basato sulla divisione tra soggetto pubblico, titolare del credito e soggetto privato incaricato della riscossione.

Da ciò consegue che gli strumenti a disposizione del sistema nazionale della riscossione continuano ad essere inadeguati.

Basti pensare agli attuali limiti imposti dalle norme di accesso all'Anagrafe dei rapporti finanziari che molte volte rendono inefficace il pignoramento dei conti correnti per mancanza di capienza al momento dell'esecuzione o alla disciplina per il discarico dei crediti inesigibili che ha determinato nel tempo

l'accumulo di un magazzino di partite non rimosse il cui valore ammonta, al 28 febbraio u.s., a ben 1.169 miliardi di euro.

La normativa procedimentale si presenta inadatta ad assicurare adeguata tutela dell'interesse pubblico; come rilevato dalla stessa Corte dei Conti, per effetto di diversi interventi legislativi, la posizione del creditore pubblico è divenuta peggiore rispetto a quella del creditore privato; ne sono alcuni esempi: limiti di pignorabilità delle somme dovute a titolo di stipendio, salario ed altre indennità; limiti all'espropriazione mobiliare nei confronti dei debitori costituiti in forma societaria e in ogni caso se nelle attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro; innalzamento a ventimila euro della soglia al di sotto della quale è fatto divieto di iscrivere ipoteca; limiti all'espropriazione immobiliare e impignorabilità dell'unico immobile di proprietà in cui il debitore risiede anagraficamente; obbligo di iscrivere prima l'ipoteca e attendere il decorso di sei mesi; franchigia di 120 mila euro – sia in termini di entità del credito che di valore dei beni – per l'espropriazione degli altri immobili.

La nuova riforma della riscossione contenuta nel disegno di legge di delega fiscale prevede all'art.16 anche la riforma di alcune norme che regolamentano l'attività di riscossione con l'obiettivo di semplificare e velocizzare la macchina della riscossione coattiva orientandola verso obiettivi di risultato; infatti, la stessa relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento definisce l'attuale disciplina *"farraginosa e inadatta a consentire un efficace svolgimento delle attività di recupero coattivo dei crediti pubblici"* e definisce l'attuale sistema *"eccessivamente macchinoso"*.

È apprezzabile che molte delle misure procedurali contemplate nella delega intervengano a sanare le lacune legislative che hanno ostacolato la riscossione andando nella direzione di un sistema normativo idoneo a semplificare ed efficientare le attività di recupero del credito dello Stato per migliorarne i risultati:

- discarico automatico delle quote non rimosse al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello dell'affidamento;
- notifica della cartella di pagamento entro il nono mese successivo a quello di affidamento del carico;
- pignoramento automatico dei rapporti finanziari;
- estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione, per assicurare una maggiore rapidità nell'azione di recupero.

Tuttavia, a fronte del riconoscimento dell'inadeguatezza delle norme esistenti e della necessità di modificarle, non comprendiamo la volontà di introdurre *“un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o di parte di esse, all'Agenzia delle entrate”*.

Se è provato che la farraginosità della macchina della riscossione sia riconducibile all'inadeguatezza delle norme procedurali, non idonee a perseguire l'interesse di un'efficace riscossione del credito dello Stato, e il disegno di Legge delega fiscale si pone infatti l'obiettivo di modificarle ed adeguarle all'attuale contesto, non è altresì dimostrato che l'attuale modello organizzativo sia oggettivamente la causa del mancato raggiungimento dei risultati.

Agenzia delle entrate-Riscossione è un soggetto pubblico che coniuga la garanzia dell'esercizio di un servizio di natura pubblica con l'efficienza e l'efficacia di un'organizzazione del lavoro di tipo privatistico

assicurando, anche in virtù del Contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, una maggiore flessibilità organizzativa ed operativa rispetto al pubblico impiego. Tale flessibilità ha consentito di gestire le ricadute organizzative derivanti dalle numerose riforme che si sono susseguite nel tempo poiché le lavoratrici ed i lavoratori le hanno affrontate con le loro professionalità e il Contratto collettivo nazionale del Settore della riscossione non ne ha ostacolato l'adibizione a ruoli e funzioni diverse.

L'Ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione andrebbe invece messo in condizione di operare attraverso norme e strumenti idonei a svolgere in maniera più efficace la propria attività non di rado ostacolata o sospesa; solo a valle del realizzarsi di questa condizione sarebbe comprensibile la necessità di valutarne l'efficacia operativa.

L'accertamento e la riscossione, in particolare la riscossione coattiva, sono due attività molto diverse fra di loro e richiedono entrambe professionalità che non si realizzano facilmente; modificare le norme procedurali ed, al contempo, il modello organizzativo del sistema di riscossione nazionale, potrebbe determinare un risultato meno performante di quello che si auspica nell'interesse della collettività.

Sarebbero inoltre innumerevoli le criticità derivanti dal superamento dell'attuale modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione, così come previsto alla lettera e) dell'art. 16 *“anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o di parte di esse, all'Agenzia delle entrate”*, ed ancor più alla lettera f) dove espressamente la delega prevede di *“garantire la continuità del servizio della riscossione attraverso il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, nonché delle risorse umane, senza soluzione di continuità”*. Nello specifico:

- Agenzia delle entrate-Riscossione è un ente pubblico economico istituito dopo la soppressione del Gruppo Equitalia, con garanzia giuridica, economica e previdenziale a favore delle lavoratrici e dei lavoratori, che sono confluiti senza soluzione di continuità. Ciò ha consentito la salvaguardia dei diritti dei lavoratori del settore e della disciplina privatistica dei rapporti di lavoro, sia sotto il profilo giuridico che economico e previdenziale.

La Categoria si caratterizza infatti per avere un proprio CCNL più flessibile rispetto a quello applicato dalle agenzie fiscali, che consente modifiche degli assetti organizzativi veloci, utili ad apportare accorgimenti

strutturali che, tempo per tempo, siano ritenuti più efficaci rispetto al quadro normativo di riferimento.

Inoltre il CCNL della Riscossione e quello dell'Agenzia delle entrate non risultano sovrapponibili né giuridicamente né economicamente e ciò comporterebbe assoluta insoddisfazione e mortificazione dei lavoratori in quanto vedrebbero, non solo congelati i propri stipendi, ma anche non riconosciute le proprie specificità professionali, che negli anni hanno consentito loro di svolgere con profitto l'attività di riscossione al servizio del Paese.

- Ulteriori criticità sorgerebbero, a seguito della prospettata incorporazione di AdER in AdE, relativamente alla normativa previdenziale. I lavoratori dipendenti della riscossione dei tributi sono infatti per legge obbligatoriamente iscritti al "Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici" di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 377 (c.d. Fondo esattoriale). Il suddetto Fondo è un diritto individuale inalienabile confermato dall'articolo 1, comma 9-bis, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e dal decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 8 maggio 2018, n.55.

Il Fondo, in presenza dei prescritti requisiti e delle previste condizioni, eroga in favore dei propri iscritti la pensione di vecchiaia, la pensione di invalidità, il trattamento aggiuntivo alla pensione anticipata a carico dell'AGO e, in favore dei loro superstiti, la pensione di reversibilità e la pensione indiretta. Tali prestazioni vengono erogate a fronte di una contribuzione aggiuntiva a quella prevista per l'Assicurazione Generale Obbligatoria pari al 5,50% della retribuzione.

Il Disegno di legge delega fiscale si propone inoltre di rivedere il sistema di riscossione degli Enti locali prevedendo strumenti più moderni per ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale ed aumentare la capacità di accertare e recuperare i crediti.

Ad oggi le perdite per le casse degli Enti locali, frammentati in innumerevoli realtà gestionali, sono notevoli per mancata riscossione, con il conseguente aumento dei costi organizzativi e di quelli a carico del contribuente. Tuttavia è argomento poco dibattuto l'iniquità dell'aggio, talvolta molto elevato, di cui beneficiano le Società di riscossione private a carico di milioni di piccoli contribuenti quasi sempre non annoverabili tra i grandi evasori fiscali.

La riscossione dei tributi locali, disciplinata dall'art. 2 della legge 225/2016 ("a partire dal 1 luglio 2017, gli enti locali possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da essi partecipate") potrebbe essere razionalizzata ed affidata all'Ente pubblico economico per garantire maggiore trasparenza ed efficienza, nonché riduzione dei costi a carico dell'Ente locale e riduzione degli oneri a carico del contribuente. Infatti la scelta di affidare la riscossione al sistema nazionale avrebbe un costo dell'1% dell'incassato, sicuramente più ridotto rispetto al costo di gestione esterna o in concessione del servizio e non avrebbe oneri di riscossione per il contribuente, come previsto dalla legge di Bilancio 2022. Non si comprende come si potrebbe giustificare la diversa opzione, più onerosa per l'ente impositore e per il contribuente.

In conclusione, ribadiamo quanto contenuto nel documento confederale presentato in audizione presso la commissione finanze della Camera il 4 maggio 2023 sulla Delega al Governo per la riforma fiscale. "La riforma del servizio nazionale della riscossione è già stata attuata con la L.225/2016 e le successive modificazioni

introdotte dalla L.234/2021. Infatti AdER è l'Ente strumentale di Agenzia delle entrate, soggetto all'indirizzo operativo, al controllo ed alla vigilanza della stessa."

Riteniamo che le disfunzioni e l'inefficienza della riscossione siano riconducibili ad un sistema normativo che non ha agevolato l'attività, rendendola farraginosa e lenta. Questo sistema deve essere riformato, dando in tal modo ad AdER gli strumenti procedurali necessari al raggiungimento degli obiettivi strategici di politica fiscale, in coerenza con l'Atto di indirizzo del Ministero dell'economia e delle Finanze. È inoltre necessario rafforzare la struttura organizzativa dell'Ente attraverso un'implementazione degli organici ed una maggiore valorizzazione delle professionalità esistenti, specifiche del settore e non sostituibili.

Non condividiamo l'ipotesi di ulteriori riforme organizzative tese a superare AdER perché, lo ripetiamo, il problema della riscossione non è la struttura organizzativa. Un eventuale inutile provvedimento legislativo teso a modificare l'attuale sistema nazionale della riscossione comporterebbe unicamente enormi complicazioni a trasferire lavoratori privati nel pubblico impiego per le peculiarità della categoria che è regolamentata da una contrattazione collettiva aderente alla specificità delle attività svolte e la cui storia non potrebbe essere cancellata con un colpo di spugna (parte economica, previdenza integrativa, welfare).

Chiediamo che il Governo ascolti le proposte dei Rappresentanti dei lavoratori e rispetti la storia, la dignità e la professionalità degli Esattoriali.

Roma, 12 Maggio 2023

Le Segreterie Nazionali del Settore della riscossione