

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

119.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 LUGLIO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Ferri Andrea, <i>responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i>	5, 10
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		Gibiino Vincenzo (FI-PdL)	8
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 10, 11	Paglia Giovanni (SI-SEL-POS)	7
Castelli Guido, <i>sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i>	3, 9	Zanoni Magda Angela (PD)	7
D'Alì Antonio (FI-PdL)	7	<i>ALLEGATI: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI</i>	
		<i>Allegato 1 – Relazione</i>	12
		<i>Allegato 2 – Appendice normativa</i>	22

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 comma 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali. Il tema è di grande attualità, come sapete ascolteremo poi anche gli agenti della riscossione, Equitalia nelle sue varie evoluzioni nonché Riscossione Sicilia.

Do la parola al delegato ANCI per la finanza locale, il sindaco di Ascoli Piceno, Guido Castelli, per lo svolgimento della relazione, ringraziando per la presenza anche i suoi collaboratori, il dottor Ferri e la dottoressa De Maria.

GUIDO CASTELLI, *sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Buongiorno e grazie, presidente, saluto tutti i membri della Commissione.

Oggi ci intratteniamo su un tema che dire centrale forse è poco, nel senso che sulla riscossione delle entrate locali abbiamo come ANCI (ma non è solo un'esclusività dell'ANCI) maturato convinzioni, riflessioni molto cospicue, che tuttavia ancora non hanno consentito di procedere esattamente come auspicato dal mondo delle autonomie.

La legge delega 11 marzo 2014, n. 23, aveva sostanzialmente individuato le finalità da conseguire in un'ottica di generale riorganizzazione di questo settore strategico del sistema comunale: l'autonomia gestionale, la semplificazione, la trasparenza, l'affidabilità degli operatori, l'effettiva possibilità di contare su un pavimento normativo capace anche di stimolare la *compliance* fiscale, che nel caso della fiscalità locale è davvero un tema decisivo, visto che parliamo generalmente di pezzature fiscali abbastanza contenute, rispetto alle quali quindi l'idea di poter stimolare quanto più possibile una collaborazione, un conseguimento non drammatizzato fiscalmente dell'obiettivo tributario dovrebbe essere un patrimonio da far acquisire progressivamente a tutta la comunità.

Se questo è stato sempre vero e se su questo ci siamo sempre spesi molto, anche se con risultati tutto sommato insufficienti, dobbiamo dire che le recenti vicissitudini che hanno riguardato anche la finanza locale hanno ulteriormente rafforzato l'esigenza di una riforma della riscossione locale.

Ricordo che il fatto che progressivamente si sia abbandonato un sistema di trasferimenti e il fatto che ormai faccia dell'imposizione fiscale la vera fonte di alimentazione delle nostre funzioni *ça va sans dire* presuppone e impone che il sistema funzioni, quindi la riscossione è de-

cisiva anche ai fini della possibilità di mantenere i nostri equilibri finanziari, quindi non è ulteriormente eludibile.

Ricordo che tra l'altro, nelle pieghe della nuova contabilità, l'indice di riscossione rappresenta un elemento decisivo e strategico anche ai fini degli accantonamenti che siamo chiamati a fare a fronte di crediti di dubbia esigibilità.

Questa questione del Fondo crediti di dubbia esigibilità probabilmente meriterebbe una trattazione a parte, parliamo di un fondo che sterilizza spesa pubblica doverosamente e legittimamente, proprio perché abbiamo come ANCI aderito convintamente a questo processo di trasparenza e di adeguamento dei nostri sistemi contabili, però parliamo di somme che sfiorano i 3,5 miliardi, che quindi nei nostri bilanci sono sterilizzati — ripeto — doverosamente, ma anche da questo punto di vista capite quanto la capacità di riscossione, che è un indice di valutazione delle nostre *performance* finanziarie, diventi un elemento centrale.

Un terzo elemento di premessa (poi passerò la parola al dottor Ferri che nella vita si è lungamente intrattenuto sulla entrate comunali, quindi è un interprete tra i più raffinati di queste esigenze) sta nel fatto che nel principio di una riforma l'elemento preliminare dovrebbe essere quello che enfatizzi la peculiarità della riscossione locale, perché la riscossione locale ha delle caratteristiche che non possono non essere riconosciute, quindi la standardizzazione dei sistemi non fa altro che deprimere la funzionalità del sistema. Normalmente parliamo di piccole pezzature, in qualche caso piccolissime, laddove talvolta l'esigenza dei comuni è avere uno strumento anche per poter rateizzare in maniera diversa e più umana in rapporto con chi magari risulta renitente all'obbligo del pagamento delle tasse. Parliamo di una realtà che è tutta diversa da quella della grande evasione, dei grandi problemi dell'evasione e dell'elusione fiscale, quindi la *compliance* è sicuramente uno degli obiettivi strategici che il sistema si dovrebbe porre.

Veniamo da una fase di grande incertezza normativa per quanto riguarda l'auspicato e mai realizzato riordino del si-

stema di riscossione, gli stessi comuni, dopo che la riforma del 2005 aveva previsto un periodo transitorio dopo la nascita di Equitalia, hanno a lungo atteso qualche segnale normativo che potesse favorire o meno la scelta di abbandonare il sistema di riscossione nazionale Equitalia, per poter quindi abbracciare anche sistemi alternativi e diversi.

Questa situazione, che dal 2011 ha visto il susseguirsi di proroghe, non ha favorito neanche quel processo di lucida consapevolezza su ciò che sarebbe stato utile e necessario da parte dei comuni fare anche per poter intraprendere scelte alternative, diverse da quelle che sono state le *performance* di Equitalia, che in ogni caso (questo è un dato che penso sia stato già acquisito dai commissari) rispetto alla riscossione locale ha registrato una forte contrazione.

Tra il 2011 e il 2015 i comuni che si sono affidati a Equitalia sono passati da 6.000 a 3.000, quindi c'è stata una riduzione del 50 per cento, perché, a fronte degli esiti dell'attività di Equitalia, moltissimi comuni hanno scelto di fare in proprio, dovendo però confidare su un sistema alternativo, l'ingiunzione fiscale, che, come è noto, è regolato da una legge del 1910, quindi dei tempi non dico di Bava Beccaris, ma certo una norma che coraggiosamente sempre più comuni hanno cercato di utilizzare in alternativa al sistema di Equitalia che obiettivamente (più che un'impressione, è una certezza) non sembrava adeguato ed efficace rispetto alle esigenze di riscossione del comune.

Il mio comune è ancora in Equitalia perché sto valutando ciò che è meglio, in attesa anche di un'indicazione a livello nazionale per far sì che magari emergano elementi che facciano pensare che il riscossore nazionale possa convenire, possa essere più utile, perché nella mia città abbiamo riscossioni che non superano il 10 per cento, sulle multe siamo al 4 per cento, la sensazione è stata che Equitalia non avesse più convenienza a mettere insieme le attività necessarie per rincorrere il debitore che deve 200, 300, 450 euro, nel frattempo però il mio comune, ad esempio, ha perso capacità di riscossione, ha perso

denaro e ha problemi di cassa anche per questo.

Tutto ciò ha determinato un progressivo abbandono della riscossione nazionale da parte dei comuni, ma ha anche aperto una situazione caratterizzata da una disparità di forme e di caratteristiche della riscossione.

Se parliamo ad esempio degli aggi, alcuni comuni hanno replicato l'aggio di Equitalia non ponendolo a carico del contribuente, salvo le notifiche, altri comuni invece lo hanno previsto nella stessa misura e l'hanno posto a carico del contribuente, altri ancora invece prevedono aggi superiori, quindi c'è una situazione parcellizzata, atomizzata, che richiede sicuramente un intervento anche da questo punto di vista.

Gli interventi che possono essere auspicati e ritenuti necessari ai fini di un concreto avvio della riforma, che vada nel senso di consentire nell'autonomia dei comuni le opzioni ritenute più corrispondenti ai propri obiettivi, sono innanzitutto la revisione profonda della disciplina dell'ingiunzione fiscale, che, come le sentenze hanno più volte ribadito, dovrebbe essere lo strumento generalizzato per l'avvio della riscossione coattiva dei comuni, un impianto da rivedere e da aggiornare su tanti elementi che costituiscono pezzi della filiera della riscossione.

Per portare la mia esperienza personale, uno dei problemi maggiori per chi vuole internalizzare questo servizio era la notifica. Normalmente eseguiamo notifiche con i messi comunali che però possono operare solo nel nostro comune, mentre per notificare fuori comune è necessario fare degli accordi con i comuni, c'è un comune che ha i messi, altri che non li hanno, quindi c'è l'esigenza di formalizzare la possibilità di ricorrere a PEC per la notifica e di fare in modo che questo pezzettino della riscossione possa rispondere a standard elementari di funzionalità della riscossione.

Che sicuramente l'ingiunzione fiscale debba essere uno strumento aggiornato, reso moderno e più efficiente è parte centrale del nostro ragionamento, c'è necessità che l'Albo di coloro che esercitano attività

di riscossione sia aggiornato, improntato a criteri di trasparenza, di funzionalità, in modo che i contratti e la remunerazione delle attività rispondano a criteri preliminarmente trasparenti, omogenei e oggetto di una possibile valutazione, nell'autonomia dei comuni, di ciò che è giusto e necessario.

Due ulteriori elementi prima di lasciare la parola al dottor Ferri. La fase che per i comuni è determinante per migliorare la *compliance* fiscale è quella pre-coattiva, tutto ciò che va nel senso di rafforzare i meccanismi posti immediatamente prima l'ingiunzione diventano decisivi. Anche da questo punto di vista abbiamo problemi di personale e la capacità di sostenere autonomamente certi meccanismi sconta il fatto che il *turnover* ci abbia impoverito di personale e, semmai si dovesse, come noi auspichiamo da tempo, imboccare la strada di una rivisitazione della possibilità di reclutamento di personale, se i limiti discriminati dovessero articolarsi secondo obiettivi funzionali, sicuramente la riscossione sarebbe uno dei temi su cui consentire un'incentivazione ai comuni.

L'ultima cosa sono le banche dati, argomento molto caldo. Certo è che i comuni che intendono avventurarsi in un principio di internalizzazione devono poter disporre al pari di altri soggetti della possibilità di conoscere quali sono le condizioni di azione. So che tocchiamo un tema estremamente delicato, però non ci possono essere riserve all'interno delle quali non sia consentito ai comuni ciò che invece è consentito ad altri soggetti proprio in quella logica di *compliance* fiscale.

L'intervento che noi chiediamo al legislatore è urgente, speriamo che tutte le forze politiche vogliano considerare l'esigenza di procedere a questa riforma, che migliorerebbe le condizioni di equità, ma anche di efficienza di tutto ciò che succede all'interno dei nostri comuni.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Brevissimamente, su due aspetti sottesi alle cose che andiamo dicendo da qualche tempo, che trovate riassunte in quelle proposte nor-

mative che sono una pura base di discussione e furono già presentate al decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, per l'esigenza di una certa organicità (non pretendiamo che sia quella che proponiamo).

Sulla base di quelle proposte ci fu un dibattito sulle banche dati in diverse Commissioni parlamentari, alla fine si prese il comma 1 del primo articolo, un comma molto importante perché proponeva l'obbligo di versamento diretto da parte dei concessionari privati delle somme, quindi toglieva un elemento molto importante agli episodi di mala gestione e anche di malversazione che hanno attraversato le cronache della riscossione attraverso soggetti privati negli ultimi dieci anni, episodi molto importanti, ed è stato inserito nel predetto decreto-legge n. 193/2016 poi convertito in legge, fatto indubbiamente positivo, però il punto è che i pezzi si tengono.

Faccio un esempio meno importante per i comuni, ma importante per il sistema, quindi anche per noi. Insieme all'obbligo di riscossione diretta noi dobbiamo pensare anche ad un sistema che oggi si basa sull'aggio, che ha bisogno quindi di qualche garanzia per gli stessi operatori privati di avere un circuito di remunerazione sufficientemente spedito, non deve essere la trattenuta a priori, ma questo è un tema che veniva posto.

È molto importante cercare di tenere insieme quei 5-6 aspetti. Non voglio parlare di riforme organiche perché questo può impedirne la fattibilità, ma vorrei soffermarmi su alcuni aspetti centrali che sono molto importanti, in larga parte già citati dal presidente Castelli. Vorrei sottolineare la necessità di intervenire su queste norme, mettendo in evidenza che il nostro è un punto di miglioramento della filiera integrale della riscossione, quindi l'attenzione alla riscossione coattiva, che deve essere efficace, quindi anche severa e netta nel chiudere un processo, serve a rendere credibile l'intero processo, quindi l'importanza dell'aspetto pre-coattivo che è l'anello immediatamente precedente, l'importanza della comunicazione nei confronti dei contribuenti, l'importanza della fornitura di controlli adeguati.

Non ci nascondiamo che nell'attività di controllo le percentuali che citava il sindaco Castelli in questo caso sulla riscossione delle multe riguardavano naturalmente la fase coattiva. Non ci nascondiamo che in quelle basse percentuali, soprattutto sulle multe che sono l'entrata frazionata e frammentata per eccellenza, c'è anche un problema di qualità delle banche dati, sulla cui base poi vengono formate queste richieste di pagamento, quindi è un tema molto importante che dobbiamo puntare a migliorare.

Se non abbiamo una riscossione coattiva credibile, è l'intero processo, indipendentemente dalla sua qualità, che decade, questo è evidente e credo che debba essere comprensibile per tutti. Avere un processo di riscossione coattiva attagliato alle peculiarità della riscossione locale significa poter incassare speditamente piccole cifre dai contribuenti riottosi che non ottemperano.

Questo è il punto fondamentale, cioè tre quarti del dibattito che c'è stato in questi ultimi anni su pignoramento della casa, pignoramento dell'azienda non ha alcun interesse o significato per la riscossione locale. Io ho fatto la mia esperienza operativa in un grande comune e le situazioni nelle quali si poteva porre in un grande comune il problema di un pignoramento immobiliare si contano sulla punta delle dita di una mano nell'arco di 7-10 anni, per tanti motivi, ma arrivare all'estremo su un tributo comunale pignorando un bene immobiliare è raro.

Noi abbiamo perfino, in una bozza normativa che non stiamo ripresentando perché è una bozza organica, quindi c'è il rischio di dover impiantarla su una discussione troppo complicata, dalla quale abbiamo espunto le procedure particolari di pignoramento immobiliare, dicendo che sono talmente poco ricorrenti nella vita di un funzionario, che tanto vale che si apra il Codice civile, si veda come si fa e si procede in quel modo — perché c'è pur sempre il Codice civile anche se si parla di tributi. Questo proprio per dire che ci sono alcuni argomenti che esulano dall'aver importanza, mentre invece poter recuperare speditamente è fondamentale.

Cito un caso personale: ho dimenticato di pagare due multe l'anno scorso, mi è arrivato un preavviso di pignoramento di un motorino peraltro inutilizzato: ma io ho un conto corrente noto all'amministrazione finanziaria, ho un rapporto di lavoro noto all'amministrazione finanziaria, i 300 euro (le due multe sono cresciute un po' e sono diventate 300 euro) erano per tutti in maniera molto più efficiente recuperabili attraverso un rapporto diretto. Quindi, parlando di rapporti bancari, noi intendiamo avere l'accesso previsto dalla legge anche ai rapporti bancari nell'ambito delle banche dati — non chiediamo di sapere qual è il saldo del singolo contribuente, non abbiamo nessun interesse ad avere ulteriori informazioni economiche — in quanto l'esistenza di quel rapporto bancario ci permette di non fare, come tanti comuni, tentativi per recuperare somme che sono assolutamente attaggiate a quel tipo di rapporto estremo, perché comunque si tratta di riscossione coattiva, in relazione alla dimensione del debito.

L'altro aspetto che non vogliamo sottacere è la frammentazione. C'è un problema di frammentazione dei soggetti che devono attrezzarsi. Tutti, perché tutti sono costituzionalmente tutelati — il sindaco del piccolo comune del cuneese come la grande città —, ma è evidente che la riorganizzazione del mercato della riscossione è un tema di un certo rilievo.

È interessante mettere in discussione con forze parlamentari che a loro volta esprimono territori diversificati l'idea che si vada verso meccanismi di accentuazione del carattere di bacino del lavoro della riscossione, quindi questo è un discorso che noi possiamo coltivare, perché effettivamente l'idea che dove c'è più frammentazione ci siano diversi schemi contrattuali, diversi poteri contrattuali del piccolo comune nei confronti di un concessionario può essere messa in discussione, dicendo che esistono ambiti provinciali, bacini diversi, in cui tendenzialmente, anche riqualificando l'offerta di servizi di riscossione, si spinge verso una certa concentrazione territoriale, mantenendo le autonomie e aumentando l'efficacia.

Questi erano i due punti che mi sembrava utile sottolineare. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie. Lascio la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANTONIO D'ALÌ. Grazie, sindaco, grazie anche per la puntualità e la concretezza delle proposte. Vorrei fare alcune domande specifiche. In riferimento all'ultimo passaggio in ordine alla riscossione congiunta (chiamiamola così) quanti sono gli esperimenti di comuni e come hanno realizzato le convenzioni tra loro per affidare insieme ad un'unica società di riscossione? È una pratica diffusa, come spero? Immagino che gli ambiti siano frutto di singoli accordi tra comuni.

Vorrei in secondo luogo chiedere un *report* su quello che è accaduto, in quanto alcuni anni fa il Governo e quindi il Parlamento in sede di Finanziaria hanno affidato ai comuni la riscossione dell'IMU agricola, quindi vorrei conoscere l'esito di questa « trovata » dal punto di vista della agibilità di questo servizio, perché allora i comuni furono onerati della corresponsione all'Erario dell'intera somma e poi del recupero attraverso il sistema di riscossione.

Un'ultima domanda (ce ne sarebbero tantissime da fare perché la materia è estremamente interessante) sui residui: qual è la sua valutazione dell'impatto sui bilanci comunali e anche sull'attività della Corte dei conti riguardo alle prescrizioni?

GIOVANNI PAGLIA. Una domanda puntuale. Prima lei diceva che esistono dati rispetto ad una scarsa efficienza di Equitalia, che comunque è anche calante, da quanto mi pare di capire. Mi chiedevo se ci fossero dati analoghi anche per i comuni che abbiano fatto scelte diverse, per capire se sia un *trend* generale o sia invece attribuibile al riscossore.

MAGDA ANGELA ZANONI. Grazie, presidente, ringrazio per la relazione che leggerò con attenzione. Due o tre sollecitazioni interessanti. La prima riguarda la

riscossione scarsa. Credo che la scarsa efficienza nel recupero procuri un danno che va oltre la perdita immediata del gettito, perché c'è una perdita immediata quell'anno e l'anno successivo, ma si crea una cultura, una sensibilità, e queste cose circolano facilmente, quindi, se si ha la sensazione che tanto si può non pagare, ci si abitua a ricevere la richiesta di pagamento e a buttarla in un cassetto e a dimenticarsene.

Nel momento in cui poi si recupera e si ricomincia a richiedere il versamento si creano queste sommosse popolari, perché se uno non è più abituato a pagare, nel momento in cui gli si chiede una cosa ovvia come pagare, ha molta difficoltà.

Questo richiede un lavoro sulle banche dati, perché la riscossione puntuale consente di avere un aggiornamento, una pulizia e rispetto alla contabilità dei comuni evita la gestione dei residui, che è una questione pesante. Tra l'altro adesso, con le nuove regole sulla contabilità, la gestione dei residui rischia di portare ad una perdita non più recuperabile del gettito, quindi bisogna fare attenzione, perché altrimenti facciamo arrabbiare la gente inutilmente facendo girare i vigili: la gente si arrabbia perché riceve la multa, poi tanto non la paga e il comune non ha alcun vantaggio. Bisogna tornare ad avere poche regole, chiare, ma su quelle assolutamente andare al recupero.

Sulle piccole cifre bisogna trovare il sistema più semplice possibile (su questo concordo). Le riforme organiche mi interessano, perché credo che noi dobbiamo in questi anni muoverci in quella direzione, perché, se vogliamo semplificare il sistema (per noi la semplificazione deve essere un faro di riferimento) non possiamo che passare attraverso una riforma organica che individui tutte le cose buone che sono state fatte in questi anni, permetta di buttare le cose che sono diventate inutili e semplifichi la vita a chi deve applicare queste cose, perché per molti dirigenti dei comuni ormai lavorare in un ginepraio di norme crea incertezza e possibilità di errore e il più delle volte induce a non fare niente perché così non si sbaglia.

Possiamo provare a fare un ragionamento su questa bozza? A me interesserebbe molto, sapendo che sono bozze, sono proposte su cui si può discutere. Grazie.

VINCENZO GIBIINO. Ringrazio anch'io i soggetti oggi auditi e vorrei fare una domanda. Ho seguito con attenzione la parte che riguarda i nuovi poteri per le ingiunzioni fiscali, come procedere, l'accesso a banche dati per rendere effettiva l'operatività, le vicende legate a Equitalia o anche ad altri soggetti, la riscossione *in house*, ma mi risulta che le banche dati che i comuni *in house* potrebbero utilizzare per la riscossione, o hanno dato agli enti che riscuotono, non siano veritiere, nel senso che non sono aggiornate, e quindi, quando si cerca di riscuotere l'IMU o la TARI, ciò non avviene perché quell'immobile per il comune non esiste per decenni.

Siccome però i dipendenti comunali sono tanti e alcuni comuni hanno migliaia di dipendenti, se questa cosa accade per uno o due anni e quindi l'aggiornamento non c'è, è un conto, ma se accade per dieci, venti o trent'anni, evidentemente il sistema non funziona. Quindi quanta attenzione si pone su questo da parte dei comuni? Ci si può inventare Equitalia, la riscossione, i dati, gli effetti invasivi sulle banche dati e i conti correnti, però, se manca il dato a monte, tutto diventa particolarmente difficile.

PRESIDENTE. Se posso aggiungere una chiosa finale, distinguerei due grandi categorie, le multe per infrazioni al codice della strada da tutto il resto. È una curiosità mia, nel senso che la procedura è disciplinata dal codice della strada; ad esempio penso che il soggetto in infrazione sia abbastanza incentivato a onorare la sua obbligazione entro i cinque giorni perché il meccanismo mentale che parte subito — o almeno è quanto succede a me — è che se entro cinque giorni vai a pagare c'è lo sconto, e, siccome non l'ho fatto una volta e mi sono accorto di quello che mi è successo dopo, tendenzialmente adesso tendo a rispettare i cinque giorni.

Questa però è la disciplina speciale del codice della strada che sugli enti locali

discende per quella via, mentre tutto il resto dei tributi locali (IMU, TARI) seguono le vie classiche immaginate per altri tipi di tributi e per altri tipi di importi. Non lo so perché bisogna vedere i dati, perché poi si tratta di riscossione coattiva e comunque si fa fatica a recuperare, però sarebbe interessante capire anche nella dinamica storica come questo approccio abbia influenzato l'evoluzione delle entrate sulle multe e quindi eventualmente come estenderlo ad altri tipi di tributi.

Dico questo per esperienza personale perché sulle multe ormai sono soggetto in automatico a questo meccanismo, mentre sulle altre imposte non so se siamo ancora ai regi decreti o abbiamo avuto un'evoluzione!

GUIDO CASTELLI, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Prima di lasciare la parola al dottor Ferri consentitemi una chiosa sulle multe, perché voi sapete che non più tardi di due o tre mesi fa alcuni giornali avevano titolato in maniera piuttosto importante che gli incassi delle multe erano aumentati di circa il 45 per cento.

Abbiamo capito che c'era qualcosa che non funzionava, perché in realtà c'era stata la valutazione tra il 2014 e il 2015 di due grandezze che erano disomogenee, ovvero nel 2014 prima dell'entrata in vigore della nuova contabilità si era fatto riferimento come base su cui poi valutare l'incremento all'incassato delle multe, nel 2015 era l'impegnato in termini di competenza. C'è stato, peraltro, anche un importante intervento del presidente dell'ACI che era sembrato a sostegno della tesi del giornalista.

Con ciò non voglio esonerare da responsabilità chi fa un uso smodato degli *autovelox*, ma volevo dire come sia un argomento su cui il dato dovrebbe essere decisivo, e quando noi facciamo riferimento alle *performance* di Equitalia rimandiamo a quello che nel rapporto con Equitalia (ora vediamo con la nuova agenzia) non è stato possibile fare proprio per impossibilità di controllo, perché quand'è che noi sindaci ci possiamo rendere conto dei risultati conseguiti da Equitalia? Nel momento in cui ci

sono le domande di discarico per inesigibilità, e questa cosa viene rinviata nel tempo con le proroghe.

C'è quindi sempre stato il grande tema di quante risorse fossero nella pancia di Equitalia rispetto a somme, risorse, disponibilità transitate nel tempo, formalmente presenti nei nostri bilanci, ma probabilmente oggetto di inesigibilità. Si tratta quindi di una grande questione, perché si parlava di 10-15 miliardi di euro che potevano corrispondere a queste quote presenti in Equitalia, cedute ad Equitalia, quindi cifre enormi, praticamente una manovra importante.

A ciò aggiungo, anche per rispondere alla domanda, che su alcune poste per recuperi di importo inferiore ai 300 euro non esiste la verifica dell'operato di Equitalia, quindi spesso è mancata una capacità di monitorare e controllare.

Per rispondere a una delle domande, è evidente che chi ha inteso percorrere una strada di internalizzazione o attraverso l'*in house* non disponiamo di dati ufficiali, stiamo a quello che i sindaci e i comuni ci riferiscono, parlando comunque di *performance* superiori, però è un punto dolente perché si tratta di consentire una valutazione più specifica. È vero comunque, anche se siamo sempre nel campo delle valutazioni, delle argomentazioni, dell'opinabile, che quei livelli di Equitalia, gli ultimi, erano talmente bassi che tendenzialmente si sono registrati solo miglioramenti.

In alcune regioni più vocate alla cooperazione istituzionale fra comuni quali l'Emilia Romagna e la Toscana ci sono anche fenomeni, che sono stati anche sostenuti dall'IFEL e dall'ANCI, di cogestione di alcuni frammenti della procedura. Mi riferisco in particolare alla questione delle notifiche, che, per rimanere sempre nell'ambito della fase coattiva, vi assicuro che rappresenta uno dei temi centrali. Ricordo come il Comune di Milano si sia speso sulla possibilità di notificare via PEC le ingiunzioni anche producendo una certa giurisprudenza dal punto di vista delle commissioni.

Per alcuni dati più puntuali lascio la parola al dottor Ferri.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Brevemente, sulle esperienze di riscossione associata c'è anche qui una carenza di dati, ma una pluralità di esperienze molto importanti. Le aziende *in house* tendono ad occuparsi, con l'estensione dell'azionariato e del controllo analogo ad altri comuni, di un intorno di comuni rispetto al capoluogo dove nascono (La Spezia, Verona è nata su un'ipotesi di diversi comuni della provincia).

Ci sono unioni sulla parte fiscale che non sono molto frequenti, perché fare la gestione associata sulla parte fiscale è sempre un problema, anche nelle esperienze più importanti l'unione gestisce una pluralità di regimi fiscali dei vari comuni, perché non arriva a omogeneizzare la politica fiscale dei comuni componenti, ma, nel momento in cui gestisce la politica fiscale anche di una pluralità di comuni, gestisce anche le attività di accertamento e di riscossione avvalendosi dell'uno o dell'altro strumento.

La Toscana è un giardino di esperienze diversificate nell'arco di pochi chilometri, generalmente interessanti: Pisa ha una *in house* classica che ha esternalizzato rispetto agli uffici del comune, ma in un ambito di assoluto controllo, tutto il ciclo di tutte le entrate, dal controllo alla riscossione; Livorno ha un modello, praticato da molti anni, di internalizzazione a livello di uffici del processo, servendosi di servizi esterni di vario genere di supporto, però la potestà resta in capo agli uffici comunali.

A Roma c'è una società che lavora sui controlli e non fa riscossione vera e propria.

Quindi c'è una pluralità di modelli, abbiamo un problema di miglioramento delle informazioni, una parte delle nostre proposte riguarda anche la trasparenza del mercato privato e quindi anche la possibilità di avere informazioni più correnti, perché, se uno cerca in Equitalia, trova informazioni piuttosto raffinate, e il mondo generale della riscossione si basa su analisi dei residui, analisi dei pagamenti, quindi informazioni relativamente indirette.

L'IMU agricola è stata riscossa nel 2014-2015 circa al 50 per cento, con punte molto diversificate (ne facemmo un'analisi insieme al Ministero dell'economia per dare un contributo per la diversità tra le stime e quindi il taglio che i comuni ex montani subirono rispetto al gettito effettivo) e punte di accostamento piuttosto rare.

Sull'aspetto recupero in sé non abbiamo ulteriori notizie specifiche, se non il fatto che il gettito sia nel 2014 che nel 2015 è stato in media intorno al 50 per cento complessivo, con lo stesso andamento nei due anni, quindi non c'era una devoluzione di attività per conto dello Stato, i comuni hanno subito un taglio, quindi hanno preso in carico per conto dello Stato un certo cespite (il contributo tra l'altro è valso la metà di quella metà non riscossa, quindi non è stato ad integrazione totale), quindi i comuni più coinvolti hanno una spinta a recuperare.

Non ho capito bene il discorso sui residui e le prescrizioni. Cioè è il tema del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Mi permetto di dire che ogni 31 dicembre di ciascun anno in qualsiasi comune ci sono danni erariali che si producono, il fatto che siano potenziali o reali dipende da tantissimi eventi, quello che è certo è che con la nuova contabilità e la consapevolezza c'è una spinta a una maggiore attenzione e per converso dove ci sono crisi finanziarie è rarissimo che non ci sia una crisi di entrate.

I residui sono stati in parte incassati e in parte perduti, non c'è dubbio, so che i residui passivi sono diminuiti, la Ragioneria ha fatto uno studio su questo e i dati indicano più del 50 per cento, perché siamo passati da 60 miliardi a meno di 30 come residui passivi. Sono bilanci alimentati da un principio della competenza mal gestito, su una probabilità formale di riscossione che era sbagliata.

PRESIDENTE. Se lo Stato riscuotesse tutto quello che ha in pancia di Equitalia, non ci sarebbe bisogno di nessuna manovra per tre o quattro anni!

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione na-*

zionale comuni italiani (ANCI). Si tratta di 565 miliardi ed è un tema tipico delle entrate, che ha avuto una patologia che è attivamente in assorbimento da parte dei comuni, perché il peso del Fondo crediti di dubbia esigibilità lo subiscono i comuni che hanno tributi attivi, mentre altre amministrazioni hanno tributi derivati (l'IRAP non produce Fondo crediti di dubbia esigibilità, per capirci), mentre le stesse IMU e TASI, con i correlati controlli, fanno sì che il Fondo di dubbia esigibilità cresca.

Sulle banche dati, tema importante, io non ritengo che ci sia oggi un tema significativo del tipo che veniva posto, cioè che esistano immobili ignoti per decenni come fenomeno significativo, perché l'Agenzia del territorio poi confluita nell'Agenzia delle entrate — che era una Cenerentola negli anni '90 — ha fatto un grosso sforzo autonomo di miglioramento, la Banca dati catastali è una delle più fortemente agite dai comuni dalla fine degli anni '90, quindi c'è stato un periodo molto intenso di attenzione, tra l'altro più intenso quando c'era la prospettiva di una riforma su basi decentrate del Catasto, poi questo interesse è diminuito.

Direi quindi che questo non ci sia, ma ci sono segmenti di banche dati che per la complessità dei meccanismi di messa in atto e di controllo rimangono un problema. Faccio un esempio: ci sono due categorie, la F3 e la F4, che sono iscrizioni di immobili senza rendita che non sono imponibili in quanto ruderi in ristrutturazione, e lì c'è un'opacità, tutti i comuni che ci hanno messo le mani vedono che su 100 edifici in F3 o F4 o non si paga l'area edificabile che è implicita nel concetto di rudere o c'è una ristrutturazione non accatastata in una certa quota, quindi ci sono segmenti importanti che restano problematici.

Ci sono poi i cosiddetti « immobili fantasma ». Facendo la tara di tutte le problematiche sicuramente esistenti, gli immobili che non figurano negli archivi sono un fenomeno che non si può escludere, ma che riterrei marginale in questa fase.

Molto più importante per il lato riscossione è la maggior fruibilità degli archivi, che è un problema non solo di complessità degli archivi (anche gli archivi dell'Anagrafe tributaria che come comuni usiamo normalmente non sono perfettamente aggiornati, le utenze elettriche e le stesse dichiarazioni dei redditi evidenziano una difficoltà di consultazione), ma bisogna mettere insieme meglio l'abilità nella consultazione e la facilità di fruizione, lavoro che si sta facendo con lentezza ma con persistenza. Un tavolo tecnico è al lavoro da quando è stato modificato il meccanismo di accesso all'Anagrafe tributaria su basi di maggior sicurezza e tracciabilità, quindi da 6 o 7 anni, per rendere fruibili sempre più informazioni in maniera corretta e integrabile.

Questa è una parte molto importante, perché forse non tutti i comuni che dovrebbero accedere in maniera utile, corrente ed efficace a dati sempre più ampiamente disponibili.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.55.

*Licenziato per la stampa
il 5 ottobre 2017*

ALLEGATO 1

Relazione.



AUDIZIONE

“IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI NEGLI ENTI LOCALI”

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma 13 luglio 2017

Sommario

Premessa.....	2
Dieci anni di incertezze	3
Il progressivo abbandono della riscossione nazionale da parte dei Comuni.....	4
Autonomia gestionale? Un percorso ad ostacoli.....	6
I fronti di intervento per il concreto avvio della riforma.....	7

Premessa

L'ANCI ringrazia la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale per l'occasione che viene offerta all'Associazione di rappresentare il punto di vista dei Comuni sull'esigenza di una generale revisione della *riscossione locale*.

L'ANCI da tempo infatti chiede che l'assetto della **riscossione delle entrate locali** sia oggetto di una generale riorganizzazione, in un'ottica di recupero di autonomia gestionale, di semplificazione delle procedure, di trasparenza e affidabilità degli operatori, di equiparazione degli strumenti e di tutti i soggetti coinvolti in quanto preposti istituzionalmente o abilitati ad operare nel settore, nonché di rafforzamento del rapporto con i contribuenti e di conseguente stimolo alla *compliance* fiscale. Tali obiettivi erano peraltro ben rappresentati nella Delega fiscale (L. 11 marzo 2014, n. 23), purtroppo non esercitata per la parte relativa alla riscossione locale.

Il tema della riscossione deve essere inquadrato alla luce delle trasformazioni che negli ultimi anni hanno investito il **sistema di alimentazione finanziaria** delle autonomie locali che ha visto una progressiva e rapida contrazione dei trasferimenti dallo Stato, sostituiti da quote di gettito fiscale, che ormai rappresentano il perimetro delle risorse effettivamente disponibili per gli enti locali. Tralasciando in questa sede ogni valutazione sulla necessità di porre mano alla riorganizzazione della fiscalità comunale, si può ormai affermare che **la capacità di riscuotere le proprie entrate, tributarie e patrimoniali, costituisce oggi più che in passato elemento decisivo per il conseguimento di stabili equilibri finanziari**.

Va inoltre ricordata la portata storica della **riforma contabile** e, in particolare, di alcune novità da questa introdotte come il **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**. L'accantonamento al FCDE, che impedisce di utilizzare le entrate di dubbia e difficile esazione a copertura di spese esigibili nell'esercizio in corso, ha conferito all'indicatore della "**capacità di riscossione**" un nuovo ruolo di determinante cruciale per gli equilibri di bilancio che è necessario tenere sotto osservazione per non compromettere la capacità di spesa delle amministrazioni.

Alle esigenze di una rinnovata attenzione alla materiale realizzazione delle entrate, deve fare pertanto riscontro la responsabilità del legislatore e del regolatore chiamato ad adeguare la disciplina del settore e la qualità degli strumenti operativi disponibili. L'obbligo di garantire la copertura delle entrate di difficile o dubbia esigibilità mediante appositi accantonamenti **rappresenta uno sforzo di risanamento dei bilanci locali, ma anche un contributo agli equilibri di finanza pubblica che i Comuni stanno progressivamente fornendo, per valori assai rilevanti**. Il percorso di riequilibrio

avviato con la riforma della contabilità necessita quindi del sostegno di un sistema di riscossione rinnovato ed efficiente.

Per queste ragioni le Amministrazioni locali devono essere poste in condizione di operare in un contesto di regole chiare e certe, che restituiscano al sistema della riscossione i necessari requisiti di organicità e razionalità, tenendo conto delle **peculiarità della riscossione locale**, caratterizzata da elevata frammentazione e da importanti quote di crediti di modesta entità.

Purtroppo, fino ad oggi, **le proposte formulate dall'ANCI in materia di riscossione non hanno trovato spazio in alcuno dei principali provvedimenti sulla finanza locale**. L'unica richiesta presa in considerazione, sebbene di un certo rilievo in quanto finalizzata a prevenire gli episodi di mala gestione emersi in taluni affidamenti a soggetti privati, concerne il **riversamento diretto nelle casse dei comuni delle somme riscosse** con l'intervento dei concessionari privati, inserita nella fase di conversione del dl 193/2016 e successivamente perfezionata con il dl 50/2017.

Dieci anni di incertezze

Il legame tra efficienza del ciclo della riscossione delle entrate, equità fiscale e tenuta finanziaria degli enti locali è ben avvertito da chiunque viva la realtà della finanza locale, amministratori, operatori, funzionari dei centri di regolazione ministeriali, studiosi.

Lo stato di incertezza normativa che ha invece caratterizzato le vicende della riscossione locale negli ultimi anni non ha certo favorito l'evoluzione del settore verso sentieri di maggior funzionalità e trasparenza, né ha alimentato un dibattito specifico veramente incisivo. Fa eccezione l'elaborazione della c.d. "Delega fiscale" del 2014 (legge 11 marzo 2014, n. 23), nel cui ambito sono stati enunciati criteri direttivi ben ancorati alle principali problematiche che restano tuttora da affrontare, primo fra tutti il richiamo alle "*peculiarità della riscossione locale*", il cui riconoscimento è requisito fondamentale per l'individuazione di soluzioni valide e durature.

Al termine dei 5 anni del cosiddetto "regime transitorio", per l'affidamento dei servizi di gestione e riscossione delle entrate comunali tra i diversi soggetti abilitati (privati abilitati, comprese le società miste, aziende del gruppo Equitalia, eventuali soggetti comunitari) la riforma del 2005 (dl n. 203/2005) aveva previsto l'introduzione di meccanismi di contendibilità, attraverso procedure di evidenza pubblica. Tuttavia, **le proroghe ripetute, che hanno via via spostato anche di pochi mesi il termine per la piena attuazione del regime ordinario, hanno reso ovviamente più difficili le necessarie scelte gestionali dei Comuni, soprattutto per gli enti più piccoli e meno attrezzati**: internalizzare la funzione, anche attraverso società *in house*, esperire le procedure ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto affidatario, optare per gestioni associate di diverso tipo.

A partire dal 2011, il susseguirsi di proroghe ha consentito ai Comuni di mantenere in vita sia gli affidamenti in essere con Equitalia sia quelli con i concessionari privati. Nel corso degli anni si è poi passati dall'ipotesi di una fuoriuscita integrale di Equitalia dalla riscossione locale (dl n. 70 del 2011) a quella di un Consorzio ANCI-Equititalia (dl n. 69 del 2013) preposto al governo del sistema, fino alla recente trasformazione di Equitalia in organismo (Agenzia delle entrate-Riscossione), direttamente controllato dall'Agenzia delle Entrate (dl n. 193 del 2016 c.d. "decreto fiscale"). Inoltre, con la Legge di stabilità 2015 (co. 682 ess.) Equitalia, ed ora la nuova Agenzia delle entrate-Riscossione, resta comunque titolare dei ruoli di riscossione già affidati e viene emanata una normativa

specifica per la chiusura del ciclo di riscossione attraverso la disciplina delle domande di rimborso.

La trasformazione di Equitalia rappresenta un'innovazione importante che può certamente concorrere a restituire efficacia all'attività di esazione delle imposte comunali, a condizione che sia affiancata da soluzioni in grado di porre fine ad alcune criticità storiche della riscossione locale, nonché da una profonda riflessione circa la necessità di adottare modalità operative in grado di innescare un ciclo industriale tarato sulle effettive esigenze dei Comuni e sulle caratteristiche peculiari dei crediti comunali.

Il progressivo abbandono della riscossione nazionale da parte dei Comuni

In questo quadro normativo, caotico e contraddittorio, peraltro aggravato da pronunciamenti giurisprudenziali di segno alterno su questioni cruciali – si pensi alla sentenza che metterebbe in dubbio l'efficacia dell'ingiunzione di pagamento in quanto atto di esecuzione del credito – la realtà organizzativa locale ha mostrato diffusi segni di iniziativa e capacità di reazione. Sono infatti centinaia gli affidamenti attivati negli ultimi anni mediante gara dai Comuni italiani, così come numerosissimi sono i casi di riorganizzazione finalizzata all'efficientamento dei processi di riscossione autogestiti sulla base dell'impiego di un mix di fattori interni e di acquisizione di servizi specialistici su specifici segmenti del ciclo di riscossione.

La molteplicità delle scelte non deve sorprendere, né tantomeno essere *a priori* considerata negativamente. Si tratta, invece, di una ricchezza da vagliare e assimilare nell'ambito di revisioni normative capaci di cogliere gli elementi essenziali da promuovere, di abbattere i rischi di frammentazione ed opacità, lasciando però all'autonomia organizzativa dei Comuni la responsabilità delle scelte operative.

Nel passato i Comuni hanno fatto massicciamente ricorso agli Agenti della riscossione (prima i concessionari bancari e successivamente Equitalia e sue controllate), e conseguentemente alla procedure di riscossione coattiva effettuate tramite lo strumento del ruolo. **Da alcuni anni si registra invece un progressivo abbandono del ruolo in favore della riscossione tramite ingiunzione di pagamento**, effettuata mediante l'intervento di soggetti privati iscritti all'albo ex art. 53 del d.lgs. n. 446/1997, o direttamente con l'impegno dei propri uffici, ovvero attraverso società *in house* o miste pubblico-privato.

I motivi di questa dinamica sono molteplici, vanno principalmente ricollegati a:

- un evidente minor interesse di Equitalia al processo di riscossione legato alle entrate comunali, presumibilmente da associare all'incerto quadro normativo citato in premessa che aveva anche previsto il formale abbandono del settore (dl n. 70/2011);
- la sensazione di non poter incidere sull'operato del concessionario nazionale, né di poter esercitare fattivamente il controllo, che si realizza essenzialmente in sede di presentazione delle domande di discarico per inesigibilità, il cui termine è stato ripetutamente prorogato ed ora rideterminato con scadenze allontanate nel tempo (legge n. 190/2014);
- l'esclusione dai controlli previsti dalla legge (art. 19 del d.lgs. n. 112/1999) di diverse attività tipiche della riscossione coattiva locale, quali i pignoramenti mobiliari, fino all'esclusione dalle verifiche dell'operato di Equitalia degli importi a ruolo di valore non superiore a 300 euro;

- una correlata maggiore confidenza in strumenti e procedure più direttamente controllati e adattabili alle esigenze del contesto locale, con risultati di gettito di norma incoraggianti.

I dati riportati da Equitalia evidenziano infatti una diminuzione delle riscossioni di carichi a ruolo affidati dai Comuni, che dimezzano tra il 2010 e il 2015 (volume *“Equitalia 2016. Un nuovo servizio al Paese”*; Audizione E.M. Ruffini del 20 settembre 2016, presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato).

Totale riscosso per anno ed ente - dati in mln di euro

RISCOSSIONE RUOLI TIPOLOGIA ENTE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agenzia entrate	4.233,2	4.185,8	4.025,0	3.778,6	3.931,8	4.253,8
Altri enti statali (ministeri, prefetture, altre agenzie)	379,5	366,0	291,6	316,7	323,7	403,5
INPS	2.733,3	2.527,8	1.832,5	1.737,7	2.002,7	2.374,4
INAIL	105,4	104,7	83,9	78,7	92,5	111,5
Comuni	1.073,6	988,2	869,7	796,9	620,8	550,0
Altri enti (Regioni, casse di previdenza, camere di commercio)	351,0	449,9	427,9	424,9	439,8	550,6
TOTALE RISCOSSO DA RUOLO	8.876,0	8.622,4	7.530,7	7.133,5	7.411,2	8.243,8

Fonte: Equitalia, 2016

Dalle informazioni fornite da Equitalia emerge altresì l'aumento dei Comuni che hanno deciso di utilizzare strumenti e soggetti diversi: rispetto ai 6.161 Comuni che nel 2011 utilizzavano il soggetto pubblico nazionale (affidamento di almeno un flusso di riscossione), nel 2015 il numero scende a 3.622 con una situazione territorialmente diversificata, come risulta dalla tabella che segue.

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

Fonte: Equitalia, 2016

In termini assoluti, oltre 2.500 Comuni (il 40%) hanno deciso di abbandonare Equitalia nel trascorso quinquennio, nonostante che il susseguirsi di proroghe normative avrebbe consentito di mantenere in vita sia gli affidamenti in essere con Equitalia, sia quelli con i concessionari privati.

Autonomia gestionale? Un percorso ad ostacoli

I Comuni che hanno scelto un percorso alternativo ad Equitalia hanno dunque seguito scelte organizzative e gestionali diverse, basate sulla riscossione tramite ingiunzione di pagamento.

Le scelte organizzative possono così riassumersi:

- 1) riscossione diretta da parte del Comune, con eventuale affidamento all'esterno di alcuni servizi di supporto;
- 2) costituzione di società *in house* o miste a controllo pubblico, preposte alla gestione e riscossione delle entrate;
- 3) affidamento a concessionari privati abilitati iscritti all'Albo dei riscossori (art. 53, d.lgs. n.446/1997).

Tale percorso risulta però svantaggiato dalla **differenza di regime tra ruolo coattivo e ingiunzione di pagamento**. Infatti, la disciplina relativa alla riscossione tramite ruolo coattivo, di cui al DPR n. 602 del 1973, ha subito nel tempo evoluzioni, volte a rendere efficace lo strumento del ruolo, pur nel contesto di attenzione verso i debitori, realizzatasi essenzialmente tramite le norme sulla rateizzazione e le disposizioni che limitano l'attività esecutiva, come l'impignorabilità dell'abitazione principale.

L'evidente **disparità di considerazione tra i due sistemi normativi** è stata già evidenziata anche dalla giurisprudenza di legittimità. La Corte di Cassazione (Sez. Unite n. 10958/2005) già rilevava che, «*mentre la disciplina relativa alla riscossione attuata mediante ruolo ha avuto una evoluzione significativa e positiva, anche sul piano delle maggiori garanzie apprestate per il contribuente (...), la normativa del 1910 è rimasta sempre la stessa per cui esiste la necessità di una interpretazione che valga a raccordare le norme emanate in un tempo molto lontano ed in un contesto storico e giuridico molto diverso ai principi fondamentali nuovi, espressi soprattutto con riferimento a strumenti di tutela prima non previsti*». Nel decennio successivo, le continue proroghe del "periodo transitorio" della riforma del 2005 (dl n. 203) non sono state accompagnate da alcuna significativa innovazione in materia di ingiunzione di pagamento.

È indubbio che il sistema della riscossione vada ripensato nel suo complesso. Un'esigenza essenziale per i Comuni è **l'adattamento del sistema normativo ed organizzativo alle peculiarità delle proprie entrate, che sono mediamente più esigue rispetto a quelle di competenza di altri soggetti, ma non per questo meno importanti per la sostenibilità dei bilanci**.

Occorre dunque una riforma organica, perché una riscossione efficace ed efficiente, oltre che rispettosa dei diritti dei cittadini, non dipende solo dal soggetto che riscuote, ma dagli strumenti apprestati dalla legislazione per concretizzare l'effettiva riscossione. Una riforma organica è altresì uno strumento essenziale per migliorare la complessiva capacità di riscossione attraverso – in primo luogo – la crescita della *compliance* e l'aumento delle quote riscosse spontaneamente.

La priorità è quindi una migliore regolamentazione degli strumenti e delle procedure, perché solo tramite questa si realizza una parità di trattamento tra i diversi livelli di governo, e – a fronte di un debito nei confronti della Pubblica Amministrazione – si ha la certezza di una effettiva parità di trattamento dei cittadini-contribuenti, indipendentemente dal soggetto deputato alla riscossione e dallo strumento utilizzato.

L'assenza di un quadro normativo aggiornato, le cui criticità sono ben fotografate nell'obiettivo di riforma contenuto nell'art. 10 della legge n. 23 del 2014, determina – unitamente alla frammentazione dei soggetti che intervengono sul territorio – disparità di fatto nel trattamento dei contribuenti, oltre che difficoltà interpretative costantemente prive di risposte certe, sia a livello giurisprudenziale che nella prassi amministrativa.

Tra gli altri, va evidenziato **il problema dei costi, sotto la doppia angolazione Comune/debitore**. Infatti, ci sono esperienze in cui:

- a) il costo sostenuto dall'ente è pari all'aggio applicato da Equitalia ma nulla viene ripetuto dal debitore, fatta eccezione, di norma, per le spese di notifica;
- b) il costo sostenuto dall'ente è pari all'aggio applicato da Equitalia ed è utilizzato un meccanismo analogo a quello del ruolo, con addebito dell'intero importo in caso di pagamento dell'ingiunzione oltre i 60 giorni dalla notifica;
- c) il costo sostenuto dall'ente, superiore all'aggio di Equitalia, in alcuni enti è addebitato almeno in parte al debitore, in altri resta totalmente a carico del Comune.

Va sottolineato che, nel confronto tra i costi, deve essere sempre tenuto a mente che **gli affidamenti a soggetti diversi** da Equitalia, così come lo svolgimento in proprio del servizio di riscossione, **sono quasi sempre associati ad una gamma di servizi più ampia** rispetto alla sola riscossione coattiva, comprendente le attività di controllo ed accertamento dell'evasione.

È tuttavia evidente che, in assenza di una più aggiornata regolamentazione, dal punto di vista del debitore, la scelta dell'ente creditore di avvalersi dell'ingiunzione di pagamento può determinare, rispetto al ruolo coattivo, sia risparmi sia maggiori oneri.

I fronti di intervento per il concreto avvio della riforma

La necessità di ripensare la riscossione coattiva locale partendo da una sistematizzazione della disciplina relativa all'**ingiunzione di pagamento** era stata già ben fotografata nella delega fiscale, rimasta purtroppo inattuata. L'art. 10 della legge n. 23 del 2014 autorizzava il Governo ad adottare decreti legislativi al fine di «*assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale*».

Il c.d. “decreto fiscale” (dl 193/2016) replica un sistema del tutto analogo a quello precedente, laddove autorizza i Comuni a riscuotere sia con ruolo che con ingiunzione di pagamento, senza che la scelta di uno strumento possa precludere l'utilizzo dell'altro. In generale, **appare positiva la scelta di non vincolare la riscossione coattiva dei Comuni all'utilizzo esclusivo di un solo strumento, l'iscrizione a ruolo o l'ingiunzione di pagamento**. Diverse ragioni, di economicità, efficienza, capacità

amministrativa e di controllo, possono infatti portare il Comune a scegliere una o l'altra soluzione.

È tuttavia essenziale, ad avviso dell'ANCI, che **l'istituzione del nuovo soggetto AdE-Riscossione segni una netta discontinuità nel modo di operare del riscossore nazionale sulle entrate locali**, rendendo evidente l'adozione di prassi e modalità operative espressamente orientate al miglioramento dell'efficacia della relativa riscossione.

Tra le priorità da considerare vanno segnalati i punti seguenti:

- riaffermare la **centralità del governo pubblico di una funzione strumentale all'esercizio del governo locale**, tenendo conto del carattere peculiare delle entrate comunali e del relativo processo di esazione, caratterizzato da elevata frammentazione e dalla presenza di crediti di modesta entità. In tale ottica il perimetro delle scelte gestionali degli enti dovrà contare sul potenziamento della capacità operativa, sia che si gestisca direttamente, in forma associata o tramite società *in house*, sia che si debba assicurare una adeguata capacità di regolazione e controllo dell'operato di soggetti privati abilitati;
- **rivedere la disciplina dell'ingiunzione fiscale**, principale strumento a disposizione dei Comuni per la riscossione coattiva, con il duplice obiettivo di adeguare la sua efficacia e snellirne la gestione, **valutando l'opportunità di farne lo strumento propedeutico generalizzato per l'avvio della riscossione coattiva dei Comuni**, anche nel caso di successivo ricorso ai servizi del nuovo soggetto nazionale. Si otterrebbe così di mantenere in capo all'ente locale le problematiche di accuratezza dell'individuazione dei soggetti e di allineamento con l'effettiva situazione debitoria. Nello stesso ambito, devono essere definite **le spese relative agli oneri sostenuti e ripetibili dal debitore**, che dovrebbero essere allineate a quelle del nuovo soggetto pubblico **e le modalità di notifica**, prevedendo l'utilizzo anche della Posta elettronica certificata (pec). Deve essere espressamente riconosciuta **l'applicabilità alle ingiunzioni di pagamento delle norme sui ruoli** (Tit. II del DPR n. 602 del 1973), attualmente prevista con l'ambigua formula "*in quanto compatibile?*", così da superare frequenti difformità di interpretazione in sede giurisdizionale. A causa della mancanza di orientamenti interpretativi unitari, si è prodotta una disparità di trattamento tra gli enti che procedono in autonomia all'emissione di provvedimenti cautelari o espropriativi e l'Agente della riscossione. Tipico ad esempio il caso dell'**iscrizione di ipoteca**, che molto spesso per gli enti si rivela a titolo oneroso e che, viceversa, risulta invece sempre gratuita per l'Agente della riscossione in base a quanto previsto dal citato DPR 602. Al fine di favorirne un più diffuso utilizzo da parte dei Comuni, occorre altresì chiarire con certezza la possibilità di applicare anche al recupero delle entrate locali effettuato tramite ingiunzione di pagamento, la procedura di carattere stragiudiziale, alternativa a quella ordinaria prevista per i **pignoramenti presso terzi** dall'art. 72-bis del DPR 602/73, che consente all'agente della riscossione di notificare direttamente al debitore e al terzo l'ordine di pagare il credito insoluto.
- **rivedere i requisiti per l'iscrizione all'Albo** ex art. 53 del d.lgs. n. 446/97 **e i connessi criteri e processi di controllo**, che devono assumere carattere preventivo, unitamente alla pubblicità dei contratti di affidamento e degli esiti della riscossione, a fronte di un ruolo attuale ben poco incisivo della Commissione preposta alla vigilanza sulle iscrizioni all'Albo. In particolare gli interventi dovrebbero riguardare: l'emaneazione di disposizioni generali in materia di criteri di

affidamento, standard qualitativi e linee guida sui dispositivi di remunerazione dei servizi di accertamento e riscossione delle entrate locali; il rafforzamento della vigilanza sui contratti di affidamento dei servizi di gestione delle entrate; la pubblicazione dei corrispettivi previsti dai contratti, con particolare riferimento alle misure stabilite per la remunerazione delle attività in caso di commisurazione al gettito conseguito; lo svolgimento di periodiche indagini conoscitive da affidare al Parlamento o ad idoneo organo amministrativo.

- **potenziare la strumentazione utile ai recuperi pre-coattivi**, in un quadro di maggior attenzione al complessivo ciclo della riscossione, nell’ottica di un incremento della *compliance* fiscale lungo tutta la filiera della riscossione; in questa direzione va la proposta di legge sul **recupero crediti** nella PA attualmente al vaglio del Parlamento. Tra i punti di osservazione va segnalata l’esigenza di individuare *soglie minime* al di sotto delle quali non sia possibile attivare le procedure esecutive, *l’esatto ammontare dei costi* che possono essere recuperati presso il contribuente, nonché modalità di definizione agevolata da attuare mediante *dilazione dei pagamenti*. Appare inoltre opportuno valutare con attenzione quali aspetti delle procedure “precoattive” possano essere liberamente disciplinati dai Comuni in base alla potestà regolamentare conferita ai sensi del D.Lgs. 446/97;
- **assicurare l’accesso gratuito alle banche dati** tenute da altri soggetti pubblici, superando le attuali disparità di trattamento e risolvendo le problematiche connesse con la normativa sulla riservatezza dei dati personali. **Il principio di gratuità dell’accesso ai dati nei rapporti tra pubbliche amministrazioni è stato ribadito già da tempo dall’articolo 50, comma 2 del Codice dell’amministrazione digitale** (decreto legislativo 7 Marzo 2005, n. 82) che prescrive che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione sia *reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l’utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest’ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive* e che diversi interventi giurisdizionali e governativi a favore della gratuità – da ultimo il parere rilasciato nei giorni scorsi dall’Avvocatura dello Stato in merito all’accessibilità gratuita all’Archivio Nazionale Veicoli della Direzione Generale della Motorizzazione civile e dei trasporti – sono rimasti finora senza conseguenze pratiche;
- rivedere la figura del **funzionario responsabile della riscossione** – aspetto solo apparentemente minore – attribuendo il ruolo ai funzionari responsabili delle entrate comunali, oppure prevedendo forme di selezione più snelle, sul modello di quelle previste per l’ufficiale notificatore di cui all’art. 1, comma 159 della legge n. 296 del 2006;
- chiarire alcune questioni rimaste in sospeso in relazione agli affidamenti, con particolare riferimento agli obblighi di iscrizione all’Albo delle *società miste*, e alle modalità di remunerazione del servizio e alle procedure da seguire nel caso di discarico dei crediti consegnati per la riscossione nel caso in cui il soggetto affidatario sia una società c.d. “*scorporata*”.

Le proposte normative che l’ANCI ha formulato per l’avvio della riforma, allegate al presente documento, che recuperano gli obiettivi a suo tempo delineati dalla “delega fiscale” (*parità di condizioni tra tutti gli attori coinvolti nel processo di riscossione, semplificazione amministrativa, potenziamento delle attività di controllo, adozione di strumenti in grado di stimolare la compliance fiscale*), vogliono costituire **una base per la**

discussione di un intervento urgente che segnali l'interesse del Legislatore per un assetto più equo ed efficace del sistema locale della riscossione.

Il prosieguo, auspicabile, del percorso riformatore dovrebbe pertanto svolgersi attraverso un percorso partecipativo tra i vari soggetti chiamati successivamente ad attuare le disposizioni (Comuni, AdE-Riscossione, aziende pubbliche locali e concessionari privati), in grado di coinvolgere il legislatore e i soggetti poi chiamati ad applicare le norme avrebbe l'indubbio vantaggio di vagliare preventivamente la tenuta del nuovo quadro anche in sede di applicazione operativa, contribuendo alla sua stabilità nel tempo ed evitando, come spesso è accaduto nel recente passato, repentine modifiche, destabilizzanti sia per i cittadini che per gli stessi operatori del settore.

ALLEGATO 2

Appendice normativa.



AUDIZIONE

“IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI NEGLI ENTI LOCALI”

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma 13 luglio 2017

APPENDICE NORMATIVA

PROPOSTE PER L'AVVIO DELLA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE LOCALE

Sommario

Art. 1 - Interventi a tutela del pubblico denaro e generalizzazione dell'ingiunzione di pagamento ai fini dell'avvio della riscossione coattiva.....	2
Art. 2 - Potenziamento dell'attività di riscossione, accertamento e controllo degli enti locali	3
Art. 3 - Tutela dei diritti del contribuente: moratoria sui crediti di modesta entità, regolazione della fase pre-coattiva, dilazioni di pagamento, certezza degli oneri della riscossione coattiva	5
Art. 4 - Revisione dei requisiti per l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/97 e degli strumenti di pubblicità e controllo della riscossione locale	7
Art. 5 - Modifiche alla disciplina dei rapporti tra Comuni e soggetti affidatari.....	8
Art. 6 - Gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti ed ipoteche	8
RELAZIONE ILLUSTRATIVA	9

Art. 1 - Interventi a tutela del pubblico denaro e generalizzazione dell'ingiunzione di pagamento ai fini dell'avvio della riscossione coattiva

1. In deroga all'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, il pagamento spontaneo delle entrate anche tributarie dei Comuni e degli altri enti locali dovuto dai soggetti obbligati alle scadenze naturali di pagamento, o successivamente in regime di ravvedimento, deve essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore ovvero mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'art. 17 del D.lgs. 241/1997, anche attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori. **(NORMA RECEPITA NEL DECRETO-LEGGE 193/2016)**

2. All'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, al comma 1 è aggiunto in fine il seguente periodo "Sono escluse in ogni caso le attività di incasso diretto di tali entrate.". Conseguentemente, al decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, al comma 2 dell'articolo 7, la lettera *g-septies* è abolita.

3. Il ministero dell'Economia e delle finanze, attraverso un decreto da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, individua le modalità di accesso del soggetto affidatario alle rendicontazioni dei pagamenti intervenute con riferimento alle entrate affidate sui diversi canali di pagamento disponibili, anche di natura elettronica e le modalità con le quali gli enti locali assicurano ai soggetti privati affidatari dei servizi il pagamento delle prestazioni in termini temporali certi e correlati all'acquisizione delle entrate dell'ente impositore nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, ricettivo della direttiva comunitaria 2011/7/UE. Il medesimo provvedimento può

prevedere altresì un sistema di *split payment*, che gli enti locali possono inserire nei capitolati d'oneri riguardanti gli affidamenti delle attività remunerate in relazione alle risultanze delle rendicontazioni dei pagamenti, che consenta ai soggetti affidatari di ricevere il pagamento delle prestazioni rese contestualmente all'acquisizione delle entrate da parte dell'ente titolare, ferma restando la verifica della coerenza delle prestazioni stesse con le pattuizioni contrattuali.

4. L'ingiunzione di cui al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639, per la sola riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali degli enti locali è titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari, anche avvalendosi delle norme di cui al Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, con la sola esclusione di quanto previsto all'art. 48-*bis* del decreto stesso. Oltre alle norme previste dalla procedura di cui al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639, possono applicarsi le norme del processo di esecuzione di cui al codice di procedura civile.

5. Tutte le entrate tributarie e patrimoniali degli enti locali possono essere iscritte a ruolo a seguito della emissione e della notifica dell'ingiunzione di cui al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo per la riscossione coattiva degli Enti Locali. L'ingiunzione è emessa dall'ente locale o dai soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, nel caso del conferimento in concessione di tale funzione, ed è notificata anche con le modalità di cui all'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e successive modifiche ed integrazioni.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai contratti di affidamento della gestione, dell'accertamento o della riscossione delle entrate degli enti locali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza dal 1 gennaio 2017. Per la definizione dei rapporti tra i Comuni ed i soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lettera b) del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, si applicano gli articoli 17, 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, qualora non diversamente convenuto.

7. Le presenti disposizioni costituiscono, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione norme di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Art. 2 - Potenziamento dell'attività di riscossione, accertamento e controllo degli enti locali

“1. Al fine di facilitare le attività di riscossione degli enti locali, si applicano le disposizioni seguenti in materia di accesso ai dati, nel rispetto delle norme relative alla protezione dei dati personali:

a) ai soli fini della riscossione coattiva, l'ente locale creditore, la società a capitale interamente pubblico locale e i soggetti da questi incaricati tra quelli individuati ai sensi dell'articolo 52 comma 5 lettera b) del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 e dell'articolo 1, comma 691 della legge 27 dicembre 2013, sono autorizzati ad accedere gratuitamente, anche in via telematica, a tutti i dati rilevanti ai predetti fini detenuti da uffici pubblici e da soggetti gestori di pubblici servizi, con facoltà di prenderne visione e di estrarre copia degli atti riguardanti i beni dei debitori ed eventuali coobbligati, nonché di ottenere le relative certificazioni, previa attestazione, anche in via informatica, della avvenuta emissione e notifica dell'ingiunzione;

b) ai medesimi fini di cui alla lettera a), i soggetti ivi indicati accedono, limitatamente ai debitori nei confronti dei quali devono procedere a riscossione coattiva, accedono ai dati ed alle informazioni disponibili presso i sistemi informativi INA - SAIA del Ministero

dell'Interno e presso l'Agenzia delle entrate, inclusi i dati relativi all'anagrafe dei conti correnti bancari e quelli di pertinenza del catasto e delle conservatorie dei registri immobiliari, nonché presso i sistemi informativi degli altri soggetti pubblici o titolari di pubblici servizi, quali gli Enti previdenziali, le Camere di Commercio, il Pubblico registro Automobilistico, i fornitori di energia elettrica, gas, acqua, salve le esigenze di tracciatura, riservatezza e segreto derivanti dalle vigenti disposizioni di legge, anche ai fini di consentire gli incroci di dati ed informazioni utili alla attivazione delle procedure di riscossione delle proprie entrate;

c) l'accesso alle predette banche dati deve essere consentito attraverso credenziali informatiche rilasciate dai rispettivi enti detentori entro 30 giorni dalla richiesta;

d) i soggetti di cui alla lettera a) procedono al trattamento dei dati acquisiti ai sensi del presente comma senza obbligo di rendere l'informativa di cui all'articolo 13 del Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni e integrazioni.

e) ai fini del presente comma, i soggetti di cui alla lettera a), accedono gratuitamente al servizio di consultazione telematica della banca dati catastale e della banca dati della pubblicità immobiliare, in base alle medesime condizioni di accesso previste ai fini della riscossione delle entrate erariali per l'Agente della riscossione, anche ai sensi dell'articolo 35 comma 25 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, e del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 18 dicembre 2006 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 301 del 29 dicembre 2006;

f) con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono individuate le modalità di attuazione del presente comma entro 120 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 35 comma 25 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, dall'art. 83, comma 28-*sexies* della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 18 dicembre 2006 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 301 del 29 dicembre 2006.

2. All'articolo 1, comma 161 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono in fine aggiunti i seguenti periodi:

“La notifica degli atti di accertamento può essere eseguita, con le modalità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, a mezzo posta elettronica certificata, all'indirizzo risultante dagli elenchi a tal fine previsti dalla legge. Nel caso di imprese individuali o costituite in forma societaria, nonché di professionisti iscritti in albi o elenchi, la notifica avviene esclusivamente con tali modalità, all'indirizzo risultante dall'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC). Agli enti locali è consentita la consultazione telematica e l'estrazione, anche in forma massiva, di tali indirizzi. Non si applica l'articolo 149-bis del codice di procedura civile. Se l'indirizzo di posta elettronica del destinatario non risulta valido e attivo, la notificazione deve eseguirsi, mediante deposito dell'atto presso gli uffici della Camera di Commercio competente per territorio e pubblicazione del relativo avviso sul sito informatico della medesima, dandone notizia allo stesso destinatario per raccomandata con avviso di ricevimento, senza ulteriori adempimenti a carico dell'agente della riscossione. Analogamente si procede, quando la casella di posta elettronica risulta satura anche dopo un secondo tentativo di notifica, da effettuarsi decorsi almeno

quindici giorni dal primo invio. Per le persone fisiche intestatarie di una casella di posta elettronica certificata, che ne facciano comunque richiesta, la notifica può essere eseguita con tali modalità all'indirizzo dichiarato all'atto della richiesta stessa, ovvero a quello successivamente comunicato all'ente territoriale all'indirizzo di posta elettronica risultante dall'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni istituito ai sensi dell'articolo 57-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Le stesse modalità di notifica previste per gli atti di accertamento possono essere utilizzate per la notifica delle ingiunzioni di pagamento di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.”.

3 All'articolo 7, comma 2, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, come modificato dall'art. 14-bis della legge 22 dicembre 2011, n. 214, la lettera *gg-sexies* è sostituita come segue:

“*gg-sexies*. Ai fini di cui alla lettera *gg-quater*, il dirigente o, in assenza di questo, il responsabile apicale dell'ente locale, con proprio provvedimento, nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del Testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. I funzionari responsabili della riscossione sono nominati tra i dipendenti dell'ente locale, della società a capitale interamente pubblico, del soggetto concessionario di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, o del soggetto affidatario di cui all'articolo 1, comma 691 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, fra persone munite di titolo di diploma di scuola superiore di secondo grado, la cui idoneità allo svolgimento delle funzioni è conseguita a seguito di esami di abilitazione organizzati secondo le medesime modalità di cui all'articolo 1, commi da 158 a 161, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La nomina dei funzionari della riscossione può essere revocata in ogni momento dall'ente titolare con provvedimento motivato del soggetto di cui al primo periodo. Il mantenimento dell'idoneità all'esercizio delle funzioni è subordinato all'aggiornamento professionale biennale da effettuarsi tramite appositi corsi organizzati dall'Ente locale.

Art. 3 - Tutela dei diritti del contribuente: moratoria sui crediti di modesta entità, regolazione della fase pre-coattiva, dilazioni di pagamento, certezza degli oneri della riscossione coattiva

1. Non si procede all'emissione di ingiunzione per somme inferiori a 30 euro. Tale limite si intende riferito all'intero debito dovuto, anche derivante da più annualità e ad entrate di diversa natura. Il debito rimane comunque a carico del soggetto moroso e potrà essere oggetto di recupero mediante successive ingiunzioni di pagamento che superano cumulativamente l'importo di cui al primo periodo. Possono comunque applicarsi le disposizioni di cui ai successivi commi da 2 a 6.

2. Prima di attivare la procedura di riscossione coattiva con l'incardinamento delle procedure di pignoramento mobiliare, immobiliare o presso terzi o prima di applicare una misura cautelare a seguito della notifica di ingiunzione, purché decorsi i termini per l'impugnazione, l'ente locale creditore o il soggetto da questo incaricato invia un sollecito di pagamento tramite posta ordinaria, con il quale si ricorda che il termine di adempimento è scaduto e che qualora non si provveda al pagamento entro 90 giorni dalla data di spedizione si darà corso alle procedure esecutive e cautelari.

3. Gli enti locali, con proprio regolamento, possono disciplinare ulteriori modalità di

riscossione precoattiva, relativamente alle fasi sia precedenti che successive all'emissione dell'ingiunzione, fermo restando il limite temporale di cui al successivo comma 6.

4. Al fine di dare attuazione alle attività di cui ai commi precedenti, l'ente locale creditore o il soggetto da questo incaricato possono, nel rispetto delle norme vigenti in materia di appalti, avvalersi dei soggetti iscritti all'Albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ovvero dei soggetti abilitati all'attività di recupero crediti, anche nelle more dell'emanazione dei provvedimenti di cui al successivo articolo 4.

5. Sugli atti di riscossione precoattiva di cui ai commi 2 e 3, successivi alla notifica dell'ingiunzione, si applicano gli interessi di mora di cui al successivo comma 13. I costi di istruttoria, elaborazione, spedizione e di eventuale notifica possono essere determinati attraverso deliberazione dell'organo esecutivo ed essere oggetto di recupero nei confronti del debitore.

6. In ragione della efficacia precettizia del titolo esecutivo, pari a due anni, la fase precoattiva deve concludersi entro e non oltre 180 giorni dalla notifica dell'ingiunzione.

7. Su richiesta del contribuente debitore, l'ente territoriale creditore o il soggetto da questo incaricato può concedere, nelle ipotesi di obiettiva difficoltà del contribuente, la ripartizione del pagamento delle somme richieste con l'ingiunzione di pagamento fino ad un massimo di 72 rate mensili, secondo il seguente schema:

- fino a € 100,00 nessuna rateizzazione;
- da € 100,01 a € 500,00 fino a 4 rate mensili;
- da € 500,01 a € 3.000,00 fino a 12 rate mensili;
- da € 3.000,01 a € 6.000,00 fino a 24 rate mensili;
- da € 6.000,01 a € 20.000,00 fino a 36 rate mensili;
- oltre € 20.000,00 fino a 72 rate mensili;

8. In caso di comprovato peggioramento della situazione di cui al comma 7, la dilazione concessa può essere prorogata una sola volta, per un ulteriore periodo e fino a 72 mesi, a condizione che non sia intervenuta decadenza. Il debitore può chiedere che il piano di rateazione preveda, in luogo di rate costanti, rate variabili di importo crescente per ciascun anno.

9. Ricevuta la richiesta di rateazione, l'Ente titolare o la società affidataria può iscrivere l'ipoteca o il fermo amministrativo solo nel caso di mancato accoglimento della richiesta, ovvero di decadenza dai benefici della rateazione. Sono fatte comunque salve le ipoteche già iscritte alla data di concessione della rateazione.

10. In caso di mancato pagamento di cinque rate nel corso del periodo di rateazione, anche non consecutive:

- a) il debitore decade automaticamente dal beneficio della rateazione; l'intero importo ingiunto ancora dovuto è immediatamente ed automaticamente riscuotibile in unica soluzione;
- b) il carico non può più essere rateizzato.

11. Le rate mensili nelle quali il pagamento è stato dilazionato ai sensi del comma 7, scadono nel giorno di ciascun mese indicato nell'atto di accoglimento dell'istanza di dilazione.

12. L'ente locale, con deliberazione adottata a norma dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, può ulteriormente regolamentare condizioni e modalità di rateizzazione delle somme dovute.

13. Su tutte le somme di qualunque natura, escluse le sanzioni pecuniarie tributarie e gli interessi, si applicano, a partire dalla data della notifica e fino alla data del pagamento, gli interessi di mora conteggiati al tasso dell'interesse legale maggiorato di non oltre due punti percentuali.

14. La riscossione coattiva dovrà svolgersi senza comportare oneri aggiuntivi per il contribuente ad eccezione di quelli espressamente previsti dalle norme di legge. Il costo di elaborazione di spedizione e notifica degli atti e quelli delle successive fasi cautelari ed esecutive vengono poste a carico di chi è tenuto al pagamento delle entrate e viene determinato nelle seguenti modalità:

- a) una quota denominata "oneri di riscossione a carico del debitore", pari al 3% delle somme ingiunte in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della ingiunzione, fino ad un massimo di 300 euro, ovvero pari al 6% delle somme ingiunte in caso di pagamento oltre detto termine, fino a un massimo di 600 euro;
- b) una quota denominata "spese esecutive", correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore nella misura fissata con decreto non regolamentare del MEF, che individua anche le tipologie di spesa oggetto del rimborso. Nelle more dell'adozione del provvedimento con specifico riferimento alla riscossione degli enti locali, si applicano le misure e le tipologie di spesa di cui al decreto ministeriale 21.11.2000;
- c) una quota a carico del debitore correlata alla notifica della ingiunzione e degli altri atti della riscossione da determinarsi con il decreto di cui alla lettera b).

15. Le spese di notifica degli atti sono ripetibili, nei limiti parametrati a quelli fissati dalla legge con appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alla notifica della cartella di pagamento da parte dell'Agente della riscossione. Qualora l'ingiunzione sia notificata a mezzo ufficiale giudiziario è ripetibile la totalità delle spese di notifica, ivi compresi i diritti, effettivamente sostenute.

Art. 4 - Revisione dei requisiti per l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/97 e degli strumenti di pubblicità e controllo della riscossione locale

1. Con uno o più decreti del Ministro delle finanze, da emanarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, secondo le procedure di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, d'intesa con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), nelle more dell'organica regolamentazione del settore della riscossione delle entrate locali, sono stabilite disposizioni generali in ordine ai seguenti punti:

- a) definizione di criteri relativi all'affidamento e alle modalità di svolgimento dei servizi di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, al fine di assicurarne la necessaria trasparenza e funzionalità, definire livelli imprescindibili di qualità, anche

con riferimento al rispetto dei diritti dei contribuenti, nonché linee guida in materia di misure dei compensi, tenuto anche conto delle effettive riscossioni;

b) indicazione di linee guida relative ai controlli che gli enti locali devono porre in essere con riferimento al rispetto degli adempimenti richiesti al soggetto affidatario, alla validità, congruenza e persistenza degli strumenti fideiussori esibiti in fase di aggiudicazione dal soggetto medesimo, nonché alle condizioni di inadempimento che possono dar luogo alla rescissione anticipata dei rapporti contrattuali e all'avvio delle procedure di cancellazione dall'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

c) indicazione di obblighi di comunicazione e pubblicazione da parte dell'ente locale degli estremi dei contratti in materia di affidamento, anche disgiunto, di servizi di accertamento e riscossione delle proprie entrate, nonché delle informazioni sintetiche relative all'oggetto e alla remunerazione stabilita per ciascuna delle attività affidate, con particolare riguardo alle misure degli eventuali aggi stabiliti in percentuale delle entrate tributarie e patrimoniali;

d) definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in separata sezione dell'albo per le aziende abilitate al recupero crediti che intendano svolgere tale attività con riferimento alle entrate degli enti locali.

2. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 527, le parole “e di rimborso” sono sostituite da: “. Non si fa luogo al rimborso”.

b) al comma 528 sono aggiunti i seguenti periodi:

“Con riferimento alle quote previste dal presente comma, gli enti creditori possono procedere alla riscossione delle stesse, tranne nel caso in cui siano cadute in prescrizione, attraverso l'ingiunzione di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n.639. A tal fine, il ministero dell'Economia e delle finanze integra il decreto di cui al primo periodo così da comprendere tra le informazioni oggetto di comunicazione l'indicazione dell'ultimo atto notificato di ciascuna delle posizioni sulle quali l'agente della riscossione ha esaurito le attività di competenza. Tale facoltà è sempre consentita all'ente locale, in alternativa alla reiscrizione a ruolo di cui all'art. 20, comma 6, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.”

Art. 5 - Modifiche alla disciplina dei rapporti tra Comuni e soggetti affidatari

1. All'articolo 52, comma 1, lettera b), punto 4) del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sono eliminate le parole: “iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto”.

2. All'articolo 3, comma 24, lettera b) del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e successive modificazioni, è infine aggiunto il seguente periodo: “Salvo diversa pattuizione con gli enti, si applicano gli articoli 17, 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112”.

Art. 6 - Gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti ed ipoteche

1. I conservatori dei pubblici registri immobiliari e del pubblico registro automobilistico eseguono le iscrizioni, le trascrizioni e le cancellazioni dei pignoramenti, delle ipoteche,

del fermo amministrativo richieste dal soggetto che ha emesso l'ingiunzione in esenzione da ogni tributo e diritto.

2. I conservatori sono altresì tenuti a rilasciare in carta libera e gratuitamente al soggetto che ha emesso l'ingiunzione elenco delle trascrizioni ed iscrizioni relative ai beni da loro indicati, contenente la specificazione dei titoli trascritti, dei crediti iscritti e del domicilio dei soggetti a cui favore risultano fatte le trascrizioni e le iscrizioni.

3. I competenti uffici dell'Agenzia delle entrate rilasciano gratuitamente al soggetto che ha emesso l'ingiunzione le visure ipotecarie e catastali relative agli immobili dei debitori destinatari di ingiunzioni di pagamento e dei coobbligati e svolgono gratuitamente le attività di cui all'art. 79, comma 2 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

4. Le ordinanze di assegnazione riguardanti tutti i provvedimenti aventi quale titolo esecutivo l'ingiunzione sono esenti dalla registrazione e non devono essere inviati all'Agenzia delle entrate.

5. Ai trasferimenti coattivi di beni mobili non registrati, l'imposta di registro si applica nella misura fissa di dieci euro. Per i beni mobili registrati l'imposta provinciale di trascrizione si applica nella misura fissa di cinquanta euro tranne i casi di esenzione previsti dalla legge.

6. Le tasse e i diritti per atti giudiziari compresi quelli dovuti all'Ufficiale giudiziario anche per le notifiche e le iscrizioni a ruolo nei tribunali in occasione ed in conseguenza del procedimento di riscossione coattiva azionato con ingiunzione di pagamento, continuano a essere ridotti alla metà e possono essere prenotati a debito per il recupero nei confronti della parte soccombente se diversa dal soggetto precedente.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'esigenza di un generale riassetto della riscossione locale è rafforzata dai profondi cambiamenti di contesto intervenuti negli ultimi anni, che accentuano l'esigenza di assicurare efficienza e certezza alla riscossione delle entrate dei Comuni e degli enti locali in genere considerando il rilievo assunto dall'indicatore della "capacità di riscossione" per la stabilità finanziaria degli enti, dopo l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) ad opera della riforma della contabilità degli enti territoriali.

Art. 1. *Introduce (commi 1-3) l'obbligo del riversamento diretto nella tesoreria comunale delle somme riscosse con l'intervento di concessionari privati, superando così definitivamente una delle principali cause degli episodi di cattiva gestione – e in diversi casi di malversazione – che hanno caratterizzato il regime degli affidamenti. (IL COMMA 1 E' STATO RECEPITO NEL DECRETO LEGGE 193/2016).* Viene comunque demandata ad uno specifico decreto del ministero dell'economia la disciplina relativa alle modalità e ai tempi di erogazione del compenso al soggetto affidatario nel rispetto della normativa nazionale, lasciando all'autonomia degli enti locali la possibilità di determinare modalità di pagamento split-payment o di riversamento, laddove la tipologia di affidamento lo preveda e lo consenta.

Viene inoltre generalizzato lo strumento dell'ingiunzione di pagamento quale primo atto esecutivo della riscossione coattiva, a seguito del quale è possibile proseguire nelle azioni esecutive e cautelari anche attraverso l'iscrizione a ruolo delle somme non pagate. Tale

norma stante l'attuale regime di proroga andrà poi raccordata in relazione agli sviluppi della auspicata riforma. (commi 4 e 5).

Con il comma 6 si definisce la decorrenza delle norme indicate dal 1° gennaio 2017, anche a valere sui contratti di affidamento attualmente in corso, prevedendo per la regolamentazione delle inesigibilità la disciplina contenuta nel D.Lgs.112/1999, qualora non diversamente convenuto. Infine, il comma 7 richiama l'articolo 117 della Costituzione dando alle disposizioni in questione il carattere di norme di coordinamento del sistema tributario.

Art. 2. Il comma 1 sancisce l'accesso dei Comuni alle informazioni necessarie all'attività di riscossione, che dovrà avvenire anche per via telematica, eliminando così le asimmetrie esistenti tra Comuni ed Agente della riscossione sia in ordine al processo di formazione degli atti sia nella fase di verifica dello stato patrimoniale del debitore propedeutica all'avvio delle procedure esecutive.

Con il comma 2 viene estesa anche alla notifica degli atti di accertamento e delle ingiunzioni di pagamento la procedura già prevista per la notifica della cartella di pagamento, di cui all'art. 26 del D.P.R. n. 602 del 1973, così come da ultimo riformulato dal D.lgs. n. 159 del 2015, e mira, conformemente all'attuale tendenza del legislatore ad incentivare l'uso della posta certificata, a velocizzare le procedure di notifica con un notevole risparmio di risorse pubbliche.

Con i commi 3 e 4 viene agevolata e semplificata la possibilità per gli Enti Locali di dotarsi dei funzionari responsabili per la riscossione al fine di poter agire con maggiore efficacia, efficienza ed economicità per l'attuazione delle procedure di esecuzione forzata.

Art. 3. La norma introduce misure di semplificazione volte ad agevolare il recupero delle imposte, nonché a stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti. In particolare si prevede una soglia di 30 euro al di sotto della quale non è possibile attivare le procedure di riscossione (comma 1), si introduce un'agile procedura "precoattiva", che gli enti potranno ulteriormente disciplinare con proprio regolamento, da attivarsi obbligatoriamente prima dell'avvio delle procedure esecutive (commi 2-6), si prevedono modalità di definizione agevolata dei crediti mediante dilazione dei pagamenti (co. 7-12), si definiscono in modo puntuale i costi che possono essere recuperati presso il contribuente moroso (commi 13-15).

Art. 4. La norma introduce modifiche alle modalità di iscrizione all'Albo dei concessionari ex art. 53 del D.Lgs 446/97, al fine di assicurare maggiore trasparenza e controllo sulle attività di gestione e riscossione delle entrate locali.

Il comma 1 riprende, ampliandone la portata, alcuni adempimenti rimasti inattuati previsti dal comma 3, art. 3 del d.l. n. 40/2010, emanato a seguito della situazione di grave difficoltà creatasi con l'insolvenza della società Tributi Italia Spa. Gli interventi, demandati ad un provvedimento attuativo, prevedono: l'emanazione di disposizioni generali in materia di criteri di affidamento, standard qualitativi e linee guida sui dispositivi di remunerazione dei servizi di accertamento e riscossione delle entrate locali; il rafforzamento della vigilanza sui contratti di affidamento dei servizi di gestione delle entrate; la pubblicazione dei corrispettivi previsti dai contratti, con particolare riferimento alle misure stabilite per la remunerazione delle attività in caso di commisurazione al gettito conseguito; la previsione di una categoria dell'albo per le società abilitate all'attività di recupero crediti per lo svolgimento delle attività precoattive.

Il comma 2 corregge la disciplina delle quote inesigibili dichiarate dagli agenti della riscossione (Gruppo Equitalia), contenuta nella legge di stabilità 2013:

- *abolendo i rimborsi che i Comuni dovrebbero a Equitalia per discarichi automatici di quote iscritte a ruolo fino al 1999 e di entità non superiore a 2 mila euro, nella totale incertezza circa la consistenza delle effettive attività esecutive poste a suo tempo in essere dai concessionari dell'epoca (lett. a), incertezza suscettibile di determinare contenziosi tra i Comuni ed Equitalia;*
- *esplicitando la possibilità di riprendere la riscossione nei casi di quote non prescritte e di valore superiore a 2 mila euro, a cura del Comune e mediante lo strumento dell'ingiunzione di pagamento. La norma prevede anche la generale legittimazione, al termine del processo di dichiarazione di inesigibilità delle quote affidate all'agente della riscossione di procedere, in alternativa alla reinscrizione a ruolo, alla possibilità di riscuotere mediante la procedura di cui al regio decreto n. 639/1910, anche in ragione degli sviluppi della auspicata riforma*

Art. 5. *La norma chiarisce alcune questioni relative agli affidamenti e ai rapporti tra enti e soggetti privati affidatari. Il comma 1 prevede che, nel caso di società miste, l'obbligo di iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/97 sussista solo in capo al soggetto privato e non anche alla società mista, in ragione del fatto che il socio privato è obbligatoriamente individuato tra i soggetti iscritti all'Albo, con una gara unica che comprende anche l'affidamento del servizio alla società stessa.*

Il comma 2 ha ad oggetto il compenso e le procedure di discarico per le c.d. "società scorporate". L'art. 3, comma 24 del Dl n. 203 del 2005 prevede, per le società nate dallo scorporo di ex concessionari bancari acquisiti da Equitalia, la possibilità di riscuotere le entrate comunali mediante ingiunzione. La normativa non specifica però le modalità di remunerazione del servizio e le procedure da seguire nel caso di discarico dei crediti consegnati per la riscossione. Molti Comuni hanno disciplinato il rapporto rinviando, per quanto attiene al compenso ed alle procedure di discarico, alle disposizioni del D.lgs. n. 112 del 1999, mentre altri Comuni, in virtù dell'obbligo di servirsi della società nata dallo scorporo, non hanno regolamentato alcunché. La norma proposta si pone l'obiettivo di chiarire che nonostante lo strumento utilizzato per la riscossione sia l'ingiunzione di pagamento, i parametri fondamentali cui riferirsi, in tema di rimborsi e procedure di discarico, siano quelli tracciati dal D.lgs. 112 del 1999, anche al fine di evitare il sorgere di contenzioso.

Art. 6. *La norma ha la finalità di garantire parità di condizioni operative tra ingiunzione fiscale e ruolo, eliminando i dubbi circa l'estensione di alcune previsioni di cui al Titolo II del D.P.R. 602/73 alla riscossione tramite ingiunzione. Si ricorda che all'ingiunzione le norme del Titolo II possono essere applicate solo "in quanto compatibili". A causa della mancanza di orientamenti interpretativi unitari, si è prodotta una disparità di trattamento tra gli enti che procedono in autonomia all'emissione di provvedimenti cautelari o espropriativi e l'Agente della riscossione. Tipico è il caso dell'iscrizione di ipoteca che molto spesso per gli enti si rivela a titolo oneroso e che, viceversa, risulta invece sempre gratuita per l'Agente della riscossione in base a quanto previsto dal citato DPR 602.*

