

I Reparti della Guardia di finanza, al termine di ogni attività di polizia tributaria, trasmettono i processi verbali di constatazione agli Uffici finanziari e immettono a sistema gli esiti dei controlli tramite la procedura del Modello Unificato di Verifica (M.U.V), che costituisce la base comune di rilevazione e di sintesi di tutti i servizi in materia d'imposte sui redditi, IVA e IRAP svolti dalla stessa Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate.

Il coordinamento delle attività ispettive viene quindi realizzato attraverso questa piattaforma che registra le comunicazioni di avvio, sospensione, ripresa e conclusione di ogni controllo, evitando così possibili sovrapposizioni o reiterazioni d'interventi. Il M.U.V. è anche utilizzato in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 7 del decreto legge n. 70 del 2011, al fine di consentire alle Amministrazioni interessate di programmare e coordinare gli accessi in materia fiscale e contributiva, così da evitare duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività di controllo nei confronti delle piccole e medie imprese.

La procedura consente altresì di tracciare il recepimento dei verbali delle verifiche eseguite dalla Guardia di finanza nei successivi atti di accertamento degli Uffici, in un'ottica unitaria di efficienza di filiera che parte dall'ispezione, si sviluppa nell'accertamento e si chiude con la riscossione.

Negli ultimi anni, infine, il M.U.V. è stato ulteriormente affinato per consentire ai Reparti della Guardia di finanza di effettuare telematicamente l'invio di segnalazioni qualificate, utilizzabili per avviare eventualmente ulteriori attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate, non solo nei confronti di soggetti titolari di partita IVA, ma anche di persone fisiche assoggettabili ad accertamento sintetico ai sensi dell'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973.

#### 10.4. *L'azione di contrasto all'evasione fiscale.*

Al fine di meglio comprendere l'importanza che riveste, nel contrasto all'evasione fiscale, la possibilità, da un lato, di poter disporre di banche dati dell'anagrafe tributaria complete e soprattutto aggiornate, e, dall'altro, di poter incrociare tali informazioni e notizie con le risultanze di altre piattaforme informatiche in uso, la Commissione ritiene utile riportare alcuni dati relativi ai risultati di questa azione condotti dalla Guardia di finanza.

Così nel 2010 sono state recuperate a tassazione basi imponibili nascoste al Fisco per un valore superiore a 49 miliardi di euro ai fini delle imposte dirette e pari a circa 6,5 miliardi ai fini IVA.

L'andamento del 2011 è stato sicuramente positivo, dal momento che nel periodo gennaio – ottobre, i Reparti del Corpo hanno mosso rilievi per oltre 43,5 miliardi di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte dirette e constatato violazioni all'IVA per più di 7 miliardi.

Questi risultati sono ancora più apprezzabili se considerati alla luce anche di questi dati: a) nel quadriennio 2007/2010, circa il 92% dei rilievi formulati dai Reparti della Guardia di finanza sono stati recepiti dall'Agenzia delle entrate; nei primi nove mesi del 2011, la percentuale è salita al 96%. La quasi totalità dei verbali si traduce, quindi, in atti di accertamento; b) nel triennio 2008/2010, un intervento ispettivo su dieci è stato oggetto di adesione ai verbali di constatazione, ai sensi dell'articolo 5-bis del D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 218, per basi imponibili ai fini delle imposte sui redditi pari, rispettivamente, a 213 milioni di euro nel 2008, oltre 271 milioni nel 2009 e 1,9

miliardi nel 2010. Sono state versate le imposte e le corrispondenti sanzioni sulla base dei soli atti della Guardia di finanza, senza quindi necessità di ulteriore attività istruttoria dell'Agenzia delle entrate; c) la maggiore imposta accertata dall'Agenzia delle entrate, collegata ai processi verbali di constatazione redatti dalla Guardia di finanza, è progressivamente aumentata, passando da 5,8 miliardi di euro nel 2007, a 9,4 miliardi nel 2008, 13,2 miliardi nel 2009 e 12,8 miliardi nel 2010; d) sono altresì aumentati gli importi riscossi a seguito di attività ispettive svolte dal Corpo, che hanno registrato rispetto all'anno precedente un incremento del 28,5% nel 2008, del 19,4% nel 2009 e del 105,5% nel 2010.

Inoltre, nell'ambito dell'azione che la Guardia di finanza svolge a contrasto dell'evasione fiscale rientrano anche gli interventi volti a supportare l'attività di riscossione dell'intera Amministrazione finanziaria.

Particolarmente proficua è in tal senso la collaborazione con Equitalia, che ha permesso nel 2010 il pignoramento di beni per circa 430 milioni di euro nei confronti di imprese e lavoratori autonomi iscritti a ruolo per debiti superiori a 25.000 euro.

Nel 2012 con la direttiva annuale del Ministro dell'economia e delle finanze sono state emanate disposizioni tese a consolidare il dispositivo di contrasto ai fenomeni di evasione più gravi e pericolosi, mediante il ricorso ad un modello di intervento operativo più flessibile ed elastico, funzionale a liberare risorse da destinare all'intensificazione delle investigazioni e degli interventi contro l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale, oltre che all'ulteriore generale innalzamento del livello qualitativo della lotta all'evasione fiscale.

Nel contrasto dell'evasione fiscale la Guardia di finanza non si limita a scoprire le basi imponibili sottratte a tassazione, ma tenta di individuare tutti gli altri illeciti economico-finanziari che a queste sono connessi, come, ad esempio, il riciclaggio dei proventi da evasione, l'emissione di fatture false per beneficiare indebitamente di fondi pubblici, l'illecito trasferimento di capitali all'estero o la commissione di reati di borsa. Si tratta di comportamenti illeciti particolarmente gravi, pervasivi e insidiosi, basati su una falsa rappresentazione della realtà, resa apparentemente regolare attraverso la predisposizione di scritture contabili formalmente ineccepibili, la stipula di atti negoziali *ad hoc*, l'utilizzo di contratti derivati appositamente costruiti "a tavolino" da "ingegneri finanziari" ovvero l'esecuzione di operazioni di pianificazione fiscale internazionale o di ristrutturazione societaria, che in realtà mascherano veri e propri meccanismi fraudolenti.

Questi fenomeni non possono essere scoperti mediante il mero esame della contabilità, ancorché attento e approfondito, ma solo attraverso l'esecuzione di complesse indagini di polizia giudiziaria, che consentano anche la ricostruzione dei flussi finanziari. A questo scopo, un efficiente sistema di banche dati economico-finanziarie riveste un ruolo cruciale per lo svolgimento delle indagini, trattandosi di fenomeni che, come nel caso dell'economia sommersa, delle frodi IVA e dell'evasione fiscale internazionale, richiedono per essere contrastati necessariamente un approccio globale.

La Guardia di finanza, inoltre, ai sensi dell'articolo 33 del D.P.R. n. 600 del 1973 e dell'articolo 63 del D.P.R. n. 633 del 1972, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria.

In questo ruolo la Guardia di finanza valorizza, in maniera sistematica, ogni elemento indicativo di violazioni tributarie acquisito nel corso di indagini di polizia

giudiziaria, degli approfondimenti delle segnalazioni per operazioni sospette ai fini antiriciclaggio, dei controlli sulla circolazione transfrontaliera di capitali, delle segnalazioni provenienti da altri soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di attività ispettive o di vigilanza e di quelle inoltrate dai Comuni, Province, Regioni e altri Enti, anche in attuazione di eventuali protocolli d'intesa.

Nei soli primi dieci mesi del 2011, una verifica su sei si è basata su elementi informativi acquisiti in settori diversi da quello tributario, consentendo l'individuazione di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi per 13,5 miliardi di euro e di IVA evasa per oltre 2 miliardi.

Qualità degli interventi e trasversalità sono, quindi, i fattori chiave di successo nel contrasto ai fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'evasione internazionale, le frodi IVA e l'economia sommersa.

Da un monitoraggio degli esiti delle verifiche concluse, con riferimento al 2010, è emerso che la metà degli interventi ispettivi complessivamente eseguiti, anche mediante lo sviluppo ai fini fiscali di indagini di polizia giudiziaria su frodi e altri illeciti economico-finanziari, ha riguardato i fenomeni evasivi più gravi e pericolosi, permettendo di conseguire il 70% dei risultati in materia di imposte sui redditi e l'85% di quelli in materia di IVA.

Da questa analisi consegue che il miglioramento dell'efficacia dell'azione del Corpo e, quindi, l'aumento dei risultati e delle basi imponibili da recuperare a tassazione, non può prescindere da una ulteriore intensificazione delle investigazioni a contrasto dei suddetti fenomeni evasivi più pericolosi, mediante l'ulteriore innalzamento del livello qualitativo degli interventi.

Per questo motivo, nelle linee guida per l'azione di contrasto all'evasione fiscale per il 2011, la Guardia di finanza ha concentrato ancor di più gli sforzi operativi sul contrasto ai fenomeni dell'economia sommersa, delle frodi IVA e dell'evasione fiscale internazionale, valorizzando sempre più le informazioni acquisite tramite le banche dati a disposizione.

## 11. GLI ENTI LOCALI E LE BANCHE DATI DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

### 11.1. Le modalità di accesso degli enti locali ai dati dell'anagrafe tributaria

La condivisione con gli enti territoriali delle banche dati che compongono il sistema informativo della fiscalità, come emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, non è di per sé sufficiente a garantire a Regioni ed enti locali l'effettiva capacità di gestire e governare i tributi di propria competenza, se non interviene un miglioramento della qualità dei dati immessi e se non si impiegano adeguate risorse nella formazione del personale, ferma restando la necessità di una gestione accentrata e l'adozione di criteri *standard* per la gestione di tutte le banche dati in materia tributaria e non solo di quelle che compongono il Sistema Informativo della Fiscalità.

Come già evidenziato, sono da tempo disponibili diversi strumenti informatici per consentire agli enti locali di poter accedere all'anagrafe tributaria.

Tra questi va in primo luogo segnalato il SIATEL (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali), che consente a Regioni e Comuni l'accesso puntuale alla situazione fiscale e reddituale, sulla base delle informazioni contenute nell'anagrafe tributaria, di un singolo soggetto residente nel territorio di competenza.

È inoltre prevista la fornitura massiva dei dati delle dichiarazioni annuali dei redditi, che sono resi disponibili a Regioni e Comuni dall'Agenzia delle entrate per i soggetti con domicilio fiscale o sede legale nel territorio di competenza dell'ente locale cui sono forniti.

Infine, con il sistema di interscambio SISTER (Sistema Interscambio Territorio) si consente ai Comuni di acquisire periodicamente dall'Agenzia del territorio i dati sugli immobili presenti sul loro territorio.

Nonostante queste possibilità di accesso al patrimonio di dati dell'anagrafe tributaria siano attive da qualche anno, si è rilevato che un elevato numero di enti territoriali (in prevalenza i Comuni più piccoli, ma anche alcuni enti di maggiore dimensione) non utilizza le informazioni rese disponibili o comunque non è in grado di utilizzarle in tutte le loro potenzialità, anche perché molti enti non dispongono né delle risorse finanziarie per sviluppare proprie soluzioni informatiche per l'elaborazione dei dati tributari acquisiti, né delle professionalità adeguate per gestire e governare i tributi di propria competenza.

Inoltre, attesa la carenza di risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, la spesa per l'informatica nei Comuni, proprio per ragioni di costo, è di preferenza indirizzata all'acquisto di pacchetti applicativi *standard*, che consentono la gestione dei tributi di competenza. Si tratta, però, di programmi meno costosi di quelli sviluppati *ad hoc* che, sebbene più costosi, potrebbero però consentire di meglio elaborare i dati forniti dalle Agenzie fiscali.

La Commissione, sulla base degli elementi acquisiti nelle audizioni svolte, ritiene che sarebbe opportuno individuare e diffondere, secondo i diversi livelli di esigenze esistenti, soluzioni, servizi e applicazioni per la gestione di dati e informazioni, dal momento che il mero accesso e la condivisione dei dati presenti nell'anagrafe tributaria non sembra sufficiente a garantire agli enti locali il pieno controllo sulla gestione dei tributi di propria competenza.

L'Amministrazione centrale potrebbe dunque fornire le conoscenze e le competenze maturate nella gestione delle funzioni fiscali attraverso il supporto del Sistema Informativo della Fiscalità.

La realizzazione di soluzioni, servizi, applicazioni differenziate a seconda dei livelli di esigenze, oltre a capitalizzare i consistenti investimenti effettuati nel tempo a livello centrale, consentirebbe di risolvere anche parte delle criticità che attualmente caratterizzano la gestione dei tributi presso gli enti territoriali, connesse, in particolare, alla carenza di omogeneità e standardizzazione dei dati, con particolare riguardo a quelli relativi alle riscossioni dei tributi locali.

### *11.2. L'implementazione del patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati riferiti alla gestione dei tributi territoriali*

Un'altra esigenza importante è quella di implementare il patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria con i dati più significativi che si originano nella gestione fiscale delle realtà territoriali, dando vita, a regime, ad un effettivo scambio bidirezionale.

Il Dipartimento delle finanze già da tempo ha avviato un progetto per l'integrazione della banca dati MAGISTER (Monitoraggio e Analisi del Gettito Italiano Statistico Territoriale ed Erariale) per il monitoraggio e l'analisi del gettito italiano statistico territoriale ed erariale, con le informazioni relative alla riscossione dei tributi territoriali.

Sulla base di un decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 dicembre 2008 sono state acquisite nel 2009 le informazioni relative alle riscossioni ICI ed IS COP in formato elettronico.

L'acquisizione del contenuto informativo dei dati sulla riscossione ha richiesto un'attenta attività di validazione, con specifici trattamenti informatici finalizzati alla pulizia del dato e al recupero degli errori rilevati. Sono stati realizzati incroci tra i dati raccolti, le dichiarazioni dei redditi e i rendiconti consuntivi dei comuni con lo scopo di ricostruire la coerenza delle informazioni contenute nelle diverse banche dati.

Questi trattamenti hanno determinato un miglioramento della qualità dei dati, in corso di ulteriore perfezionamento.

Le informazioni sono state raccolte in un'apposita banca dati delle riscossioni IMU che, grazie ai servizi offerti da una specifica applicazione di monitoraggio, sono rielaborate da un punto di vista statistico, così da ottenere la produzione di *report*, tabelle e grafici per ogni livello di aggregazione territoriale.

Questo nuovo canale di colloquio tra amministrazione centrale e comuni (trasmissione in via telematica) contribuisce a rafforzare e sviluppare l'interscambio informativo con gli enti territoriali.

### *11.3. Condivisione con le Regioni e gli enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi*

I servizi a supporto della gestione dei tributi devono integrare e migliorare la qualità dei dati nelle funzioni di "identificazione" dei soggetti d'imposta e delle basi imponibili, nonché di allineamento e conciliazione delle basi informative disponibili.

Le funzioni di tipo identificativo sono già disponibili nei Sistemi Informativi degli enti territoriali con interrogazione in modalità puntuale e con la trasmissione di archivi in modalità massiva.

Si tratta di avviare, in modo sistematico, la modalità interattiva e cooperativa da sistema a sistema. In pratica, ogni qualvolta un documento (ad esempio, dichiarazione, bollettino di pagamento, avviso di accertamento) viene elaborato da un Sistema

Informativo dell'ente territoriale dovrebbe poter essere eseguita in linea un'operazione di accesso all'anagrafe tributaria, intesa come sistema unitario, per verificare la validità dei codici fiscali indicati, per associare in modo corretto i dati anagrafici al soggetto cui si riferiscono, per controllare la validità di un identificativo immobiliare ed altro ancora.

Funzionalità di questo tipo sono fondamentali per integrare la gestione delle imposte locali con quelle erariali, soprattutto se compartecipate, e per avere dei sistemi dati omogenei.

La non corretta identificazione dei soggetti d'imposta e delle basi imponibili ha ripercussioni negative sulla gestione dei tributi e sulla qualità dei dati, tanto al centro quanto in periferia, origina disservizi con conseguente aggravio dei costi e perdita d'immagine per l'Amministrazione, in particolare quando questi interessano la relazione tra fisco e contribuente.

I servizi identificativi di base potrebbero, a loro volta, essere articolati in sottoservizi accessibili, su richiesta, dal servizio principale, al fine di consentire la personalizzazione, attraverso opportuni accordi, delle informazioni da rendere disponibili alle diverse tipologie di enti territoriali, prescindendo dal sottosistema informativo cui appartengono i dati. In tal caso, è però indispensabile creare un efficace sistema che garantisca l'effettivo flusso bidirezionale dell'informazione.

L'anagrafe tributaria, sulla base dell'esperienza maturata negli incroci automatici e attraverso le informazioni contenute nelle proprie banche dati, può offrire ai Sistemi Informativi degli enti territoriali una serie di servizi via rete anche per l'allineamento dei dati sulla fiscalità, utili sia all'ordinaria attività di gestione delle imposte, sia all'attività di accertamento.

Questi servizi offrirebbero la possibilità di confrontare, allineare e integrare contemporaneamente i dati posseduti dall'Agenzia delle entrate, dall'Agenzia del territorio e dall'Agenzia delle dogane con quelli posseduti dagli enti territoriali.

Da ultimo, l'anagrafe tributaria dovrebbe poter rendere disponibile ad ogni ente territoriale una specifica banca dati integrata per migliorare l'azione di controllo e per effettuare indagini e analisi di qualsiasi tipo sulla platea dei contribuenti di competenza.

#### 11.3.1. Gli strumenti a supporto del governo dei tributi

Gli enti territoriali, al fine di poter gestire al meglio i tributi propri, devono poter disporre di informazioni e di strumenti conoscitivi per indirizzare e monitorare il loro sistema delle entrate e possedere un quadro di riferimento approfondito della propria realtà economica, al fine prevedere e pianificare le entrate future e valutare, attraverso informazioni attendibili, l'impatto di eventuali manovre di politica fiscale.

Utilizzando le informazioni presenti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria possono essere sviluppati strumenti di supporto alle decisioni per il controllo e il governo delle entrate, da rendere disponibili in rete ai Sistemi Informativi degli enti territoriali.

La progettazione di questi servizi di natura statistica utilizza la consolidata esperienza metodologica e di analisi accumulata dall'amministrazione finanziaria nelle attività di supporto al Governo e al Parlamento per il monitoraggio e il controllo delle entrate erariali.

Il Dipartimento delle finanze, utilizzando la raccolta dei dati IMU/ISCOP, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, ha avviato il progetto per la creazione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare, che integra con i dati

dell'anagrafe tributaria le informazioni già disponibili relative alla tassazione degli immobili e ai dati del catasto, riutilizzando alcune delle attività svolte in collaborazione con l'Agenzia del territorio nell'ambito del progetto "Analisi del Patrimonio Immobiliare".

È stata, inoltre, sviluppata una modalità interattiva e cooperativa con i Comuni per la trasmissione di dati puntuali, in via telematica, al fine di creare uno strumento di analisi dei dati che fornisca una mappatura a livello comunale di tutte le imposte gravanti sugli immobili (sia erariali sia locali). E' così possibile monitorare le principali grandezze fiscali e reddituali dell'imposizione su terreni e fabbricati presenti sul territorio nazionale, così da poter disporre di elementi conoscitivi sui comportamenti dei contribuenti, associando a ciascun soggetto il suo profilo reddituale, fiscale e patrimoniale. La disponibilità dei dati analitici associati al singolo contribuente consente di ottenere, attraverso opportune aggregazioni di soggetti omogenei per tipologia, profilo reddituale o settore di attività economica, un quadro dettagliato del tessuto economico e sociale del territorio in esame.

L'elaborazione di queste informazioni può essere di supporto per valutare le politiche fiscali dell'ente territoriale e per svolgere la stessa analisi a livello nazionale. Più rilevante ancora è anche la possibilità di confrontare queste analisi fornendo il posizionamento del Comune rispetto ad un insieme di Comuni simili.

Per la realizzazione di questo progetto, di particolare complessità è stata l'attività che ha portato all'integrazione dei dati riferiti all'insieme delle imposte sugli immobili, che nel vigente sistema tributario italiano sono soggetti ad imposte o tasse erariali che hanno come presupposto: il reddito prodotto, il trasferimento di diritti reali, l'uso in abitazione o l'occupazione, mentre a livello locale gravano sugli immobili un'imposta patrimoniale, l'IMU e una tassa sull'uso o l'occupazione (TARSU/TIA).

Le imposte sugli immobili generano complessivamente un gettito pari a circa quarantuno miliardi di euro, di cui circa il 49% è rappresentato dall'IMU.

Circa il 97% del gettito complessivo da imposizione sugli immobili è prodotto da pochi tributi: IMU, IRPEF, IVA, Imposta di registro, TARSU o TIA, Imposta ipotecaria e catastale e imposte sul consumo di energia elettrica.

Con riferimento alle imposte erariali, le banche dati del SIF contengono tutti gli elementi utili per calcolare il concorso di ogni tributo al gettito complessivo. Tuttavia, per determinarne la distribuzione sul territorio e per calcolarne la quota di imposta da attribuire al singolo immobile o al singolo soggetto, in alcuni casi è stato necessario fare delle assunzioni ed eseguire delle specifiche elaborazioni sui dati. Questa attività sia per una questione di carattere metodologico (uniformità di metodo di imputazione statistica dei dati), sia per la completezza dei dati disponibili, può essere svolta in modo efficace a livello centrale (ad esempio, il calcolo della quota di IRPEF da attribuire al reddito degli immobili, trattandosi di un'imposta applicata in modo indistinto sull'insieme dei redditi prodotti da un soggetto, è stata oggetto di uno specifico calcolo). Anche con riferimento all'imposta di registro è stato necessario un lavoro di preparazione dei dati da parte del Dipartimento delle finanze per una corretta imputazione del gettito a ciascun comune solo nel caso di atti sulla cessione di immobili.

Per quanto attiene agli atti di compravendita degli immobili, il mero esame dei versamenti non permette l'imputazione al singolo Comune di competenza in quanto nei versamenti risulta solo la provincia in cui è stato eseguito il pagamento. Per ricondurli al Comune di effettiva competenza (rispetto all'ubicazione dell'immobile) è stato necessario incrociare il dato del versamento con quello contenuto nel modello per la

registrazione che contiene ogni dettaglio relativo all'immobile oggetto dell'operazione di trasferimento del diritto reale.

Nel caso della registrazione dei contratti di locazione (18% dell'imposta totale), non essendo disponibile il dato del Comune in cui è ubicato l'immobile locato, è stato necessario ripartire il gettito con metodi statistici.

Circa i tributi locali sugli immobili, l'analisi dei dati ad essi riferiti presenta maggiori criticità rispetto alla disponibilità di informazioni sul gettito, sia per quanto riguarda i dati analitici (riferiti alle singole operazioni di pagamento del tributo), sia per i dati aggregati al livello dell'ente territoriale competente (ad esempio, certificati di bilancio o attestazioni di gettito).

A questo proposito, la Commissione evidenzia che le difficoltà nel monitoraggio delle entrate tributarie degli enti locali possono essere superate solo prevedendo che ogni operazione di riscossione di un tributo regionale o locale sia trasmessa e registrata nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, dal momento che ciò consentirebbe di associare il dato del pagamento di ogni tributo al profilo reddituale del soggetto passivo e permetterebbe di ottenere un quadro organico del tessuto fiscale, economico e sociale ad ogni livello territoriale.

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto prevedendo che il pagamento dell'IMU debba avvenire con il modello F24.

Un altro pilastro della fiscalità locale è rappresentato dalla TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e dalla TIA (Tariffa di igiene ambientale). Con riferimento a questi tributi, non solo l'amministrazione centrale non dispone dei dati puntuali, ma non dispone neanche delle informazioni necessarie per pervenire ad una stima attendibile del gettito comunale e quindi nazionale.

L'unica fonte informativa disponibile sul gettito prodotto da questi tributi sono, infatti, i dati indicati nei certificati consuntivi del conto di bilancio dei Comuni. Circa la TIA, gli importi incassati sono presenti quasi esclusivamente nei bilanci di quei Comuni che provvedono direttamente alla riscossione della tariffa, mentre per quelli che hanno affidato la riscossione della tariffa all'azienda incaricata di svolgere il servizio, il dato di gettito spesso non è rilevabile né dal bilancio del Comune né da quello dell'azienda municipalizzata.

La Commissione ritiene che sia necessario integrare quanto prima nel sistema dell'anagrafe tributaria anche i dati puntuali relativi a questi tributi.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è anche evidenziata la necessità di proseguire decisamente nelle attività dirette a migliorare la qualità delle banche dati del catasto e delle conservatorie (Agenzia del territorio) e ha confermato che molte delle difficoltà che si incontrano nella rilevazione e nella qualità dei dati dipendono in modo cruciale dai metodi utilizzati per il versamento delle imposte. Occorre, dunque, razionalizzare le modalità di riscossione dei tributi locali e spostarsi verso una utilizzazione massiva di mezzi di versamento, analoghi al modello F24, che permettano la completa tracciabilità del soggetto e degli importi pagati ed una loro trasmissione al sistema informativo centrale dello Stato da parte di tutti i soggetti autorizzati a ricevere i pagamenti degli enti impositori, ivi incluse le tesorerie degli enti medesimi. Solo risolvendo i problemi alla radice è possibile organizzare un sistema interattivo della fiscalità efficiente e funzionale.

Gli strumenti di analisi sviluppati dal Dipartimento delle finanze sembrano utili anche ad indirizzare in modo più efficace l'attività di contrasto all'evasione fiscale e a massimizzarne i vantaggi. A tal fine, è necessario raccordare tutte le informazioni

disponibili con l'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate, così da poter procedere ad una razionalizzazione del sistema informativo e delle relazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, con l'obiettivo di condividere tra i vari livelli di governo il modello organizzativo, le linee complessive per l'integrazione e la cooperazione nel sistema della fiscalità e, quindi, ruoli, compiti e responsabilità nelle scelte e nella loro attuazione. In questo modello organizzativo, l'anagrafe tributaria mette a disposizione delle autonomie locali funzioni e servizi (sia come patrimonio tecnologico, sia come patrimonio di conoscenze tecniche ed organizzative) per supportare le politiche finanziarie degli enti stessi.

La concreta articolazione dei servizi e delle soluzioni che si potranno fornire tramite l'anagrafe tributaria deve essere correlata ai livelli di competenze e funzioni che sono svolte dagli enti territoriali.

Come già evidenziato, la Commissione non ritiene che possa essere sufficiente un mero accesso ai dati dell'anagrafe tributaria da parte degli enti, dal momento che tali dati possono essere utilizzati solo attraverso specifiche soluzioni e applicazioni informatiche che essi dovrebbero sviluppare autonomamente e a proprie spese con conseguente incremento della spesa pubblica e disomogeneità del sistema. Sembra, pertanto, preferibile la realizzazione a livello centrale di servizi e soluzioni omogenee da rendere disponibili, secondo le necessità, a tutti gli enti interessati. Ciò consentirebbe di contenere i costi, di disporre da parte di tutti dei medesimi strumenti operativi per le politiche e la gestione della fiscalità, di assicurare da parte dello Stato centrale il presidio e l'integrazione della fiscalità nel suo complesso anche ai fini delle politiche statali. La concreta operatività e attuazione di un modello così complesso va demandata ad appositi tavoli tecnici nell'ambito dei quali dovranno essere studiate, progettate, sperimentate, sviluppate e monitorate nel tempo le soluzioni da adottare per assicurare che si producano gli effetti desiderati.

Occorre pertanto: a) l'emanazione di regole omogenee e di generalizzata attuazione da parte di tutti gli attori coinvolti; b) la definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun attore; c) il costante monitoraggio e controllo dei flussi di informazione; d) la condivisione degli strumenti.

Parallelamente occorre anche procedere: a) ad una semplificazione degli adempimenti da parte del cittadino contribuente; b) ad una maggiore consapevolezza nelle scelte di politica fiscale ai vari livelli di governo che può essere di ausilio al processo di armonizzazione e omogeneizzazione dei dati contabili per la predisposizione dei bilanci pubblici; c) ad una confrontabilità e replicabilità dei micro-modelli organizzativi; d) ad una più corretta ripartizione dei compiti, con riduzione delle sovrapposizioni organizzative e ad una razionalizzazione della spesa sia per investimenti informatici, che per risorse umane e strumentali.

Una volta definito e condiviso il modello organizzativo, è stata quindi avviata la fase di attuazione più specificatamente tecnica intesa come vero e proprio progetto di "cooperazione informatica" tra anagrafe tributaria e Sistemi Informativi degli enti territoriali, al fine di integrare in una piattaforma tecnologica unitaria l'operatività dei diversi attori del decentramento amministrativo e fiscale, ed evitare così che l'autonomia delle diverse strutture tecniche porti ciascun sistema informativo ad avvalersi di tecnologie proprie senza tener conto dell' "interoperabilità".

In questo contesto si inseriscono, come già rilevato, le azioni già intraprese dal Dipartimento delle finanze nell'ambito della interoperabilità e sviluppate in coerenza con quanto previsto per il Sistema Pubblico di Connettività "SPC", di cui al codice

dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82 del 2005). Le azioni svolte finora hanno conseguito l'adesione da parte dei sottosistemi dell'anagrafe tributaria per l'individuazione di servizi da erogare secondo le regole del Sistema Pubblico di Connettività e favorito lo sviluppo delle capacità di gestione autonoma degli enti, secondo il principio di cui all'articolo 2, lett.a), della legge delega n. 42 del 2009.

L'interoperabilità e la cooperazione attraverso il Sistema Pubblico di Connettività garantiscono processi coordinati e armonizzati di trattamento dei dati tra i differenti Sistemi informativi, basati su accordi relativi allo scambio di funzionalità.

Il modello di riferimento è un'architettura di servizi basata su tecnologie *Web Service*, che stabilisce relazioni di servizio tra i sistemi partecipanti alla cooperazione con notevoli vantaggi quali, ad esempio, interfacce che rendono possibile lo scambio, salvaguardando qualità e sicurezza. Un'altra soluzione può consistere in scelte implementative indipendenti per le funzionalità applicative e per le funzionalità infrastrutturali dei sistemi cooperanti, in aderenza alle esigenze di autonomia gestionale dei sistemi informativi e di rispetto delle necessità di economia e controllo della spesa pubblica.

L'accuratezza e completezza dei dati sono essenziali per l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa anche degli enti territoriali. Per questo, grande attenzione è stata dedicata dal Dipartimento delle finanze alle tematiche della qualità dei dati, svolgendo un'attività di rilevazione del livello di qualità di alcuni dati essenziali secondo criteri e parametri internazionali definiti dalla norma ISO/IEC 25012, al fine di realizzare: a) una visione del dato nel suo contesto attraverso schemi concettuali ad alto livello; b) la costruzione del Glossario e del *Repository* con gli schemi concettuali approvati da tutte le strutture organizzative.

Per il prossimo futuro, le attività previste renderanno possibile la piena disponibilità del *Repository* degli schemi concettuali del Sistema Informativo della Fiscalità e del dizionario dei dati, la vista integrata dei dati attraverso il *mapping* tra gli schemi concettuali e le basi dati fisiche e l'individuazione e standardizzazione dei formati di interscambio dei dati con particolare attenzione alla completezza, attualità e coerenza.

Con lo sviluppo della cooperazione applicativa, assumono una particolare importanza le tematiche della sicurezza dei dati, dal momento che il patrimonio gestito riveste un grande valore strategico per il Paese. Da tempo, l'anagrafe tributaria si è dotata di un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni basato su norme e direttive della legislazione italiana e conforme agli *standard* di pertinenza utilizzati in ambito internazionale. In questo contesto nel prossimo biennio sarà avviata l'unificazione dei criteri di accesso, sarà formalizzata una politica di sicurezza per le identità federate, uniforme e condivisa per l'intero Sistema della Fiscalità con la separazione di ruoli e responsabilità per gli utenti interni ed esterni (enti territoriali) da condividere con il mondo delle Autonomie e delle altre amministrazioni centrali.

In questo modo, si potrà fare riferimento ad una infrastruttura informatica comune e condivisa attraverso cui applicazioni, appartenenti a sistemi diversi, scambiano in sicurezza dati per la gestione del fisco.

Nella piattaforma saranno accessibili funzioni automatiche elementari che potranno essere richiamate, combinate e riusate attraverso la rete per gestire un determinato processo operativo.

Dal punto di vista tecnico, questi servizi saranno caratterizzati dal fatto di essere svincolati dalle architetture e dai singoli ambienti operativi, ma logicamente integrabili con questi.

Lo sviluppo e la gestione di questo sviluppo del sistema informativo richiede una convinta e forte adesione degli enti territoriali che in questi anni, invece, hanno tentato in taluni casi, con investimenti di proprie risorse, percorsi autonomi, non sempre riuscendo a conseguire i risultati desiderati, nell'assenza di un approccio strutturato e di una regia complessiva su questi temi anche da parte dell'Amministrazione centrale.

Solo così è, infatti, possibile passare dall'attuale situazione, frammentaria e non ancora totalmente integrata ad un "sistema informativo allargato della fiscalità" dove i diversi attori del decentramento amministrativo e fiscale condividono un sistema fatto di "soggetti" ed "oggetti", al quale gli enti territoriali riferiscono in base alla realtà territoriale che rappresentano.

In un'ottica federata, per i "soggetti" e gli "oggetti" all'interno del sistema allargato potranno essere assicurati, per quel che riguarda la componente territoriale: a) l'armonizzazione e l'omogeneizzazione di applicazioni di norme; b) trasparenza e garanzia per il cittadino, che potrà più agevolmente apprezzare il grado di efficacia e di efficienza dell'amministrazione locale e i vantaggi di una semplificazione normativa; c) una significativa riduzione dei costi; d) la disponibilità di un patrimonio informativo con livelli di qualità omogenei e armonizzati per tutte le amministrazioni locali.

Con riferimento all'Amministrazione centrale, attraverso lo sviluppo di questo sistema sarà possibile ottenere. a) una visione globale e coerente con la realtà rappresentata da parte delle amministrazioni centrali; b) una razionalizzazione dei servizi erogati in modo uniforme con la perfetta conoscenza di regole comuni; c) l'adozione di criteri di sicurezza uniformi di utilizzo delle informazioni a garanzia dei diritti del cittadino e della normativa vigente.

Tutto ciò dovrebbe assicurare una maggiore fiducia del cittadino verso le istituzioni attraverso la creazione di ambienti "trust". Parte delle informazioni gestite nel "sistema informativo allargato della fiscalità" potranno, infine, confluire nella banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 13 della legge n.196 del 2009, secondo le regole che saranno fissate nei relativi decreti attuativi.

## 12. L'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

### 12.1 *Il quadro normativo*

Le attività di accertamento e di riscossione dei tributi locali sono disciplinate da una pluralità di fonti normative, caratterizzate da notevole grado di complessità: talora, poi, nel breve volgere del tempo, si è assistito a capovolgimenti di impostazione che sono andati a nocimento di un'attività così fondamentale per l'andamento ordinato della gestione degli enti locali.

L'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevede alla lett. b) del comma 5, che gli enti locali, possono, oltre che gestire direttamente o in forma associata le attività di accertamento e riscossione delle proprie entrate tributarie, affidarle - anche disgiuntamente - agli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, subordinatamente a determinati requisiti; alle società a capitale interamente pubblico, di cui all' articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione e a determinate condizioni; ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1. La previsione di cui al punto 4 del comma in questione, relativa alle società miste di cui all' articolo 113, comma 5, lett. b) del citato testo unico, è stata abrogata dalla lett. a) del comma 1 dell'art. 12, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

L'articolo 53 del decreto ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'albo dei soggetti privati abilitati a effettuare attività di accertamento dei tributi e di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni. Le domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza dalla gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui è prevista la rappresentanza di ANCI e UPI.

La definizione delle condizioni per l'iscrizione all'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, e l'emanazione delle disposizioni dirette alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo, nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione sono demandati dalla legge ad appositi decreti del Ministro per l'economia e le finanze. Con il decreto 9 marzo 2000, n. 89 è stato emanato il regolamento recante norme sulla commissione per la gestione dell'albo dei soggetti iscritti nell'albo in questione, mentre con il decreto 11 settembre 2000, n. 289 è stato emanato il regolamento relativo all'albo.

Ai sensi dell'articolo 16 del decreto 289 sono demandati al Dipartimento delle finanze i poteri istruttori e di vigilanza per consentire alla commissione la valutazione dei requisiti per l'iscrizione nell'albo nonché l'adozione dei provvedimenti sulla gestione dell'albo. Tali poteri non si estendono a un controllo sulla gestione del servizio da parte dei concessionari che si avrebbe solo in via successiva qualora Dipartimento o Commissione vengano a conoscenza di eventuali anomalie o irregolarità con esposti o segnalazioni. L'attivazione del controllo da parte del Dipartimento dipende dunque dalla tempestività della denuncia di irregolarità, come accaduto nel caso della società Gema che ha portato alla sospensione della società, quando però il danno si era ormai verificato.

A seguito della vicenda che ha visto coinvolta la società Tributi Italia SpA – più oltre richiamata - l'articolo 3, comma 3, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, ha disposto che i regolamenti emanati in attuazione dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997 fossero aggiornati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge. I requisiti per l'iscrizione all'albo, in particolare quelli tecnico-finanziari, di onorabilità, professionalità e di assenza di cause di incompatibilità, avrebbero dovuto essere graduati in funzione delle dimensioni e della natura, pubblica o privata, del soggetto che chiede l'iscrizione, del numero degli enti locali per conto dei quali il medesimo soggetto, singolarmente ovvero in gruppo di imprese, svolge le funzioni di accertamento e riscossione, nonché dell'eventuale sospensione, cancellazione o decadenza dall'albo in precedenza disposta nei riguardi di tale soggetto. Il medesimo decreto legislativo prevedeva che gli amministratori delle società ammesse, secondo le disposizioni di cui al presente comma, alle procedure di cui al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 - concernente le misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza - non potessero esercitare le funzioni di amministratore e di revisore di società di riscossione di tributi per un periodo di dieci anni.

Diverse modifiche del sistema di riscossione delle entrate degli enti locali fino all'approvazione dell'articolo 3 del disegno di legge di delega fiscale hanno comportato tuttavia un allungamento dell'*iter* istruttorio del regolamento di revisione dell'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997 che pertanto non è stato ancora emanato.

L'articolo 3 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ai commi 25 e 25**bis**, ha previsto che “fino al 31 dicembre 2010, in mancanza di trasferimento effettuato ai sensi del comma 24 - ovvero il trasferimento ad altre società del ramo d'azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, nonché a quelle di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997 - e di diversa determinazione dell'ente creditore, le attività di cui allo stesso comma 24, sono gestite” da Equitalia SpA o dalle società dalla stessa partecipate, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica. Tali società “possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica e dal 1° gennaio 2011. Le altre attività di cui al comma 4, lettera b), numero 1, relativamente agli enti pubblici territoriali, possono essere svolte da Equitalia SpA o dalle società dalla stessa partecipate a decorrere dal 1° gennaio 2011, e nel rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica”.

Il termine del 31 dicembre 2010 è stato oggetto di varie proroghe, inizialmente fino al 31 marzo 2011, poi al 31 dicembre 2011 per consentire agli enti locali il compimento delle complesse attività funzionali all'espletamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica e al 31 dicembre 2012 dall'articolo 10, comma 13-*nonies*, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Infine, l'articolo 7 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, alla lettera *gg ter*) del comma 2, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia SpA, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e

riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. Il termine in questione è stato da ultimo differito al 30 giugno 2013 dal comma 4 dell'articolo 9 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, "in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo *sub* statale, e per favorirne la realizzazione".

La legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha eliminato il divieto di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione delle entrate degli enti locali, presente nel comma 4 dell'articolo 9.

La complessità di cui si accennava in premessa, generata anche da mutamenti repentini di impostazione da parte del legislatore, è ben rappresentata dalle vicende della normativa introdotta dalla lett. *gg-quater*), dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011. Inizialmente era previsto che, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2012 (ora 30 giugno 2013), i comuni avrebbero dovuto effettuare la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali, mentre la riscossione coattiva delle entrate dei comuni avrebbe dovuto essere effettuata o sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, e comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare, esclusivamente se gli stessi procedono in gestione diretta o con le società *in house* ovvero esclusivamente secondo le disposizioni del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se utilizzano concessionari privati.

Come evidenziato nella audizione del 25 luglio 2011 del direttore del Dipartimento delle finanze dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, la norma sarebbe stata destinata ad avere effetti anche sull'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, in fase di revisione a norma dell'articolo 3 del decreto legge n. 40 del 2010. In futuro "alle società concessionarie" avrebbe potuto essere affidata "soltanto la riscossione coattiva e non quella spontanea". Ciò avrebbe potuto evitare la conclusione di contratti di affidamento per attività che non avrebbero previsto un notevole impiego di risorse a fronte, il più delle volte, di remunerazioni elevate.

Tuttavia il legislatore pochi mesi dopo con la lett. a) dell'articolo 14-*bis*, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011 cancella la disposizione che prevedeva l'attribuzione esclusiva ai comuni della riscossione spontanea delle proprie entrate che quindi continua tuttora a poter essere affidata a soggetti esterni. La norma prevede, altresì, che i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate; ai punti 2 e 3, dispone che la riscossione coattiva delle entrate dei comuni è effettuata in base all'ingiunzione di cui al regio decreto n. 639 del 1910, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973, in quanto compatibili. È stato inoltre soppresso il punto 2 della lettera *gg-quater* che prevedeva che, in caso di affidamento a concessionari privati, lo strumento per la riscossione coattiva fosse esclusivamente quello dell'ingiunzione di cui al predetto regio decreto, non supportato dalle garanzie previste dal titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973.

Le modifiche da ultimo intervenute lasciano incertezze sul fatto se esse abbiano riattribuito a tutti i soggetti coinvolti nella gestione della riscossione delle entrate locali gli stessi strumenti previsti per gli enti locali medesimi, dai quali continuano a rimanere fuori le province: infatti permangono i dubbi che concernono tutte le disposizioni che estendono l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale cosiddetta rafforzata – mediante l'utilizzo

dell'ufficiale della riscossione, del fermo amministrativo e della trascrizione ipotecaria - anche ai soggetti affidatari privati, in quanto, come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato nel parere del 19 febbraio 2008 n. 22979, finché non viene effettuato l'esame di compatibilità delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, non è possibile per i soggetti in questione utilizzare le prerogative del ruolo.

Un'ulteriore complicazione del quadro sin qui descritto è rappresentato dalla modifica contenuta nell'articolo 5, comma 8-*bis*, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha sostituito la lett. gg-*septies*) dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011, la cui attuale formulazione è la seguente: “nel caso di affidamento ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente”.

Emerge un mutamento di indirizzo rispetto a quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, lett. u), della legge 5 maggio 2009, n. 42, in virtù del quale tra i principi e i criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi sul federalismo fiscale vi è la “previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo”. L'adozione di tale meccanismo era altresì contenuta nella risoluzione n. 7/00233 del 25 novembre 2009 adottata dalla Commissione finanze della Camera dei deputati (su cui si veda *infra* in dettaglio) nella quale si impegnava il Governo a prevedere, tra l'altro, “strumenti atti a garantire l'accreditamento delle predette entrate presso le tesorerie dei comuni interessati”.

Attualmente i tributi dei comuni, come l'IMU e, dal 2013, la TARES, prevedono la riscossione ordinaria direttamente a favore del comune, sia con l'F24 sia con il bollettino di conto corrente. Il nuovo sistema obbliga invece a far transitare sui conti correnti intestati a soggetti terzi anche queste entrate, che riaffluirebbero ai comuni solo in un secondo momento, circostanza che potrebbe avere riflessi negativi sulle disponibilità finanziarie dei comuni. A ciò si deve aggiungere che i concessionari acquisirebbero un compenso, nel caso dell'IMU, per un'attività svolta da altri e cioè dall'Agenzia delle entrate e, a partire dal 1° dicembre 2012, da Poste Italiane.

Le norme sulla tesoreria unica, infine, prevedono che le somme di pertinenza degli enti locali debbano essere riversate quasi contestualmente in un conto fruttifero della tesoreria e utilizzate prioritariamente per effettuare determinati pagamenti; la novella contenuta nel decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 non sembra armonizzarsi con tale disposizione.

## 12.2. Il contenzione tra enti locali e società private

### 12.2.1. La vicenda di Tributi Italia SpA.

Indicativa della delicatezza dell'affidamento a soggetti privati delle attività di riscossione dei tributi degli enti locali è la vicenda della società Tributi Italia spa di cui la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria si è occupata nel corso

dell'audizione del direttore generale del Dipartimento delle finanze svoltasi nella seduta del 26 novembre 2009. La vicenda, come è noto, si è conclusa con la cancellazione di Tributi Italia SpA dall'albo, intervenuta con delibera n. 1/2009 del 14 dicembre 2009 della commissione che gestisce l'albo degli affidatari della riscossione, delibera che ha superato i ricorsi al giudice amministrativo, fino alla sentenza di conferma n. 8687/2010 del 25 novembre 2010, sezione IV, del Consiglio di Stato.

La situazione che ha portato alla cancellazione dall'albo nasceva da molteplici esposti provenienti da 135 comuni sui circa 300 con cui la società aveva stipulato contratti, di cui 103 vantavano crediti per un totale di circa 26 milioni di euro, mentre con altri 32 le somme in contestazione erano pari ad altri 63 milioni di euro. Tributi Italia era peraltro una società di dimensioni ragguardevoli, con circa 800 dipendenti a tempo indeterminato e circa 400 a tempo determinato.

Nel mese di ottobre 2009, la commissione che gestisce l'albo degli affidatari della riscossione aveva dunque iniziato un procedimento sanzionatorio nei confronti della società Tributi Italia: il 21 ottobre, all'atto di presentare le proprie controdeduzioni, la società aveva comunicato di aver fatto richiesta al tribunale di Roma di accesso alla procedura di ristrutturazione del debito - *ex* articolo 182-*bis* della legge fallimentare - e di aver ottenuto il termine del 26 gennaio 2010 per presentare il progetto di ristrutturazione del debito. La commissione tuttavia non avendo ottenuto gli ulteriori elementi istruttori richiesti entro il termine previsto del 26 novembre 2009 - ovvero evidenze significative del supporto da parte degli istituti di credito al progetto di ristrutturazione del debito - ha disposto la cancellazione dall'albo della società, in base all'articolo 11, comma 2, lettera d), del regolamento n. 289 del 2009 che regola l'albo, il che implica che il gestore decaduto cessi con effetto immediato dalla conduzione del servizio e sia privato di ogni potere in ordine alle procedure di accertamento, liquidazione e riscossione, dalla data di notifica del relativo provvedimento.

A tale azione di pressione da parte della commissione si è aggiunta una iniziativa della Commissione finanze della Camera dei deputati, mediante la risoluzione n. 700233 approvata lo stesso 26 novembre 2009, e che impegnava il Governo ad assumere tutte le iniziative necessarie a dare una soluzione alla vicenda che vedeva coinvolta la società Tributi Italia spa, nel quadro di un complessivo riordino della disciplina relativa alla concessione dei servizi di riscossione delle entrate degli enti locali e ai relativi controlli, prevedendo il divieto dell'affidamento in concessione dei servizi per la riscossione spontanea dei tributi e delle altre entrate degli enti locali, salva la possibilità di affidamento dei servizi di tesoreria; il divieto di costituire società miste tra enti locali e soggetti privati per l'affidamento dei servizi di riscossione dei tributi; la fissazione di limiti massimi della percentuale di aggio riconosciuta ai concessionari della riscossione, sulla base di determinati criteri; forme di controllo preventivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sui provvedimenti di affidamento delle attività di accertamento e riscossione; rafforzamento delle competenze, dei poteri e della composizione della commissione per l'iscrizione all'albo prevista dall'articolo 53, comma 2 del D.Lgs. n. 446 del 1997 e il rafforzamento dei requisiti previsti per l'iscrizione all'albo medesimo.

La vicenda rende dunque necessaria una riflessione sull'opportunità di mantenere la riscossione in mano ai privati. L'effettiva gestione dei tributi locali - pubblico denaro versato dai contribuenti - dalla mano pubblica piuttosto che da aziende private sembrerebbe offrire maggiori garanzie. Secondo il presidente dell'associazione nazionale aziende concessionarie servizi entrate enti locali (ANACAP), avvocato Pietro