Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLE Finanze

Cedolare secca: previsioni e dati di gettito (cap. 1053)					
	2011	2012	2013	2014	2015
previsioni RT (previsioni bilancio 2011-2013)	2.715	3.860	3.905	3.923	3.923
consuntivo 2011 (dato rendiconto generale dello Stato)	672				
aggiornamento previsioni assestamento 2012		814			
aggiornamento previsioni 2013-2015			976	976	976

N.B. Il minor gettito accertato sul capitolo della cedolare secca rispetto alle previsioni risulta contabilizzato in più sul capitolo 1023/14 IRPEF (acconto)

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLE Finanze

Recenti modifiche al Fondo Sperimentale di Riequilibrio apportate dal DDL Stabilità

- Dal 2013 il Fondo si sarebbe dovuto alimentare con i gettiti previsti dall'art. 2 del DLgs 23/2011. In particolare, il gettito della cedolare da attribuire ai comuni sarebbe stato pari al 21,7 per cento per il 2011 e al 21,6 a partire dal 2012

- Il DDL Stabilità per l'anno 2013 ha riproposto (art. 5 c. 5) la clausola di salvaguardia per la determinazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio anche per gli anni 2013 e 2014, correlando, per detto biennio la dotazione del predetto Fondo all'entità dei trasferimenti soppressi, al netto dei tagli previsti dalla legislazione vigente (in particolare i tagli per la *spending review* e i tagli previsti dal D.L. 201/2012 c.d. Salva Italia conseguenti all'introduzione dell'IMU sperimentale)

- Inoltre il DDL Stabilità ha stabilito (art. 5 c.6), per il 2013, che il Fondo sia pari all'importo complessivamente attribuito ai comuni dal Ministero dell'Interno nell'anno 2012, al netto delle riduzioni previste dalla *spending review* a carico dello stesso Fondo

- Di fatto il DDL Stabilità ha neutralizzato per i Comuni gli effetti del minor gettito della cedolare secca rispetto alle previsioni della relazione di accompagnamento al provvedimento (art. 3 del D.Lgs. 23/2011).

MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLE Finanze

Accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof. Fabrizia Lapecorella

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Roma, 21 novembre 2012

1 LE NORME DI BASE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI RISCOSSIONE 3

1.1 Gli artt. 52 e 53 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 3

2 I DECRETI ATTUATIVI DELL'ART. 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997 4

2.1 Il decreto 9 marzo 2000, n. 89 e il decreto 11 settembre 2000, n. 289 4

2.2 Il capitale sociale 6

2.3 La possibilità di concludere patti parasociali per superare i limiti delle disposizioni sull'albo 7

3 LE ALTRE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI E LE RIPERCUSSIONI SULL'ATTIVITÀ DI REVISIONE DELLA NORMATIVA SULL'ALBO 9

3.1 Le disposizioni del D. L. n. 40 del 2010 in tema di revisione dei regolamenti concernenti l'iscrizione nell'albo 9

3.1.1 L'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005 e la cessazione dello svolgimento delle attività di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia s.p.a. 10

3.2 Le disposizioni contenute nella lett. gg-*quater*) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011 11

3.3 Le disposizioni contenute nelle lett. gg-*quinquies*) e gg-*sexies*) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011 13

3.4 Le disposizioni contenute nella lett. gg-*septies*) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011 14

3.4.1 Il testo della previgente lett. gg-*septies*) e le norme abrogate 15

4 LA RIORGANIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI 17

5 VIGILANZA SULLE GESTIONI SIA DIRETTE SIA IN AFFIDAMENTO DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI 20

6 IL CONTENZIOSO TRA ENTI LOCALI E SOCIETÀ PRIVATE 22

6.1 La vicenda di Tributi Italia s.p.a. 22

6.2 La vicenda GEMA s.p.a 23

7 ALLEGATI 27

1 LE NORME DI BASE DELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI RISCOSSIONE

1.1 Gli artt. 52 e 53 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446

L'art. 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, prevede alla lett. b) del comma 5, che i regolamenti degli enti locali, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, "*qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:*

1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1;

2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

3) la 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, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;

4) le società miste di cui all' articolo 113, comma 5, lettera b)[1]*, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all' articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei princìpi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.*

L'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di accertamento dei tributi e di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni.

[1] La lettera concernente le società miste è stata abrogata dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 12, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

Il comma 2 stabilisce che l'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza dalla gestione sono effettuate da apposita Commissione in cui è prevista una adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

Il successivo comma 3 prevede che con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, *"tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la conferenza Stato-città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'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, ed emanate disposizioni in ordine 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"*.

2 I DECRETI ATTUATIVI DELL'ART. 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997

2.1 Il decreto 9 marzo 2000, n. 89 e il decreto 11 settembre 2000, n. 289

Con il **decreto 9 marzo 2000, n. 89** è stato emanato il regolamento recante norme relative alla 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 di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997. In particolare, per quanto riguarda la cancellazione dall'albo, l'art. 11, comma 2, lett. d) del regolamento stabilisce che ad essa si procede d'ufficio anche per mancato versamento delle somme dovute agli enti affidanti i servizi alle prescritte scadenze. Il successivo comma 3 stabilisce che la cancellazione dall'albo determina per il soggetto gestore dei servizi in questione la decadenza da tutte le gestioni e l'art. 14 prevede che il gestore decaduto cessa con effetto immediato dalla conduzione del servizio ed è privato di ogni potere in ordine alle procedure di accertamento e riscossione dalla data di notifica del relativo provvedimento

Il successivo art. 15 prevede al comma 1 che la cancellazione e la sospensione, nonché la decadenza dalle gestioni sono disposte con provvedimento della Commissione, previa contestazione degli addebiti e il comma 2 stabilisce che la decadenza dalle gestioni non attribuisce al gestore alcun diritto ad indennizzo.

L'art. 16 stabilisce che l'attività istruttoria ritenuta necessaria per consentire alla Commissione la valutazione dei requisiti per l'iscrizione nell'albo nonché l'adozione dei prescritti provvedimenti in ordine alla gestione dell'albo, la competente Direzione del Dipartimento delle finanze, effettua d'ufficio le attività istruttorie ritenute necessarie per verificare il possesso ed il permanere:

- della idoneità tecnica e finanziaria delle società;
- dei requisiti di onorabilità e di professionalità degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale sociale.

Inoltre, la Direzione deve svolgere le attività istruttorie dirette a verificare l'assenza delle cause di incompatibilità necessarie per la gestione delle attività di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate locali previste dall'articolo 52, comma 5, lettera b), del D. Lgs. n. 446 del 1997.

Il comma 2 dello stesso art. 16 prevede le strutture di cui si può avvalere la competente Direzione per lo svolgimento delle attività relative alla gestione del solo albo e per consentire alla Commissione stessa di adottare i provvedimenti previsti dal citato decreto n. 289 del 2000, che riguardano esclusivamente la cancellazione, la sospensione e la decadenza dall'iscrizione all'albo.

Si deve evidenziare che i poteri istruttori e di vigilanza della Direzione sono delimitati dallo stesso art. 16 e, pertanto, non si estendono a un controllo sulla gestione vera e propria che si avvia solo nel caso in cui il Dipartimento o la Commissione vengono a conoscenza di eventuali anomalie o irregolarità attraverso esposti o segnalazioni.

Il controllo del Dipartimento, di norma annuale, si svolge sia sulle società sia sulle persone che rappresentano la società, o che comunque ne abbiano la rappresentanza verso l'esterno (amministratore delegato, collegio sindacale, procuratore).

Per quanto riguarda **le società** si provvede a richiedere alle Camere di Commercio competenti per territorio (si sta studiando la fattibilità di operare il collegamento in via telematica) al fine di controllare la veridicità delle affermazioni sulla capacità finanziaria e sulla assenza di procedure fallimentari. Per un riscontro si chiede alle sezioni fallimentari dei Tribunali di trasmettere la stessa notizia.

Per quanto riguarda **le persone fisiche**, si provvede a chiedere alle Procure della Repubblica competenti, i certificati penali ed i carichi pendenti al fine di verificare l'assenza delle cause di incompatibilità.

Si deve sottolineare che il Dipartimento, non avendo articolazioni territoriali e non avendo alcuna competenza in materia di controllo degli enti locali e non potendo effettuare controlli

di tipo preventivo, ha da sempre chiesto la collaborazione degli enti stessi a seguito di segnalazioni e di esposti, al fine di conoscere eventuali disservizi dei concessionari.
Occorre, però, ribadire che non trattandosi di un controllo preventivo ma che scaturisce solo in caso di segnalazioni o esposti, l'attivazione del Dipartimento è condizionata dalla tempestiva denuncia delle irregolarità nello svolgimento delle gestioni, come è accaduto nel caso della società Gema s.p.a, che si tratterà in seguito, e che ha portato alla sospensione dall'albo della Società, in tempi rapidi, ma che, comunque, è avvenuta quando il danno si era già verificato.

2.2 Il capitale sociale

In merito ai requisiti finanziari per l'iscrizione all'albo, si deve accennare al fatto che l'art. 3-*bis* del D. L. n. 40 del 2010 ha stabilito le seguenti misure minime di capitale interamente versato:
a) 1 milione di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nei comuni nei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, con un numero di comuni contemporaneamente gestiti che, in ogni caso, non superino complessivamente 100.000 abitanti;
b) 5 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nei comuni con popolazione fino a 200.000 abitanti;
c) 10 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nelle province e nei comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti.
Il comma 2 della stessa disposizione ha previsto che i soggetti che risultavano già iscritti all'albo dovevano adeguare alle predette misure minime il proprio capitale sociale entro il 30 giugno 2010. Tuttavia, il mancato adeguamento comporta semplicemente l'impossibilità di ricevere, fino all'adeguamento, nuovi affidamenti o partecipare a gare indette a tale fine.
Il comma 2-*bis* stabilisce che *"le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano alle società a prevalente partecipazione pubblica"*.
Il comma 3 ha conseguentemente abrogato il comma 7-*bis* dell'articolo 32 del D. L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che prevedeva, per tutti i soggetti iscritti all'albo un importo di capitale interamente versato non inferiore a 10 milioni di euro, ad esclusione delle società a prevalente partecipazione

pubblica. La norma sanciva, inoltre, la nullità dell'*"affidamento di servizi di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e di altre entrate degli enti locali a soggetti che non possiedano il requisito finanziario suddetto. I soggetti iscritti nel suddetto albo devono adeguare alla predetta misura minima il proprio capitale sociale. In ogni caso, fino all'adeguamento essi non possono ricevere nuovi affidamenti o partecipare a gare a tal fine indette".*

Il nuovo assetto finanziario disposto dall'art. 3-*bis* del D. L. n. 40 del 2010 è subentrato a seguito dell'impugnativa alla CGE della precedente disposizione contenuta nel citato comma 7-*bis* dell'art. 32 del D. L. n. 185 del 2008. La decisione della Corte, intervenuta il 10 maggio 2012 ha stabilito che gli artt. 43 CE - sulla libertà di stabilimento - e 49 CE - sui servizi – *"devono essere interpretati nel senso che ostano ad una disposizione, come quella di cui trattasi nelle cause principali, la quale preveda:*

– *l'obbligo, per gli operatori economici, salvo le società a prevalente partecipazione pubblica, di adeguare, se del caso, a 10 milioni di euro l'importo minimo di capitale sociale interamente versato al fine di essere abilitati ad effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni;*

– *la nullità dell'affidamento di siffatti servizi ad operatori che non soddisfino tale requisito di capitale sociale minimo e*

– *il divieto di acquisizione di nuovi affidamenti o di partecipazione a gare indette per l'affidamento di tali servizi fino all'assolvimento del suddetto obbligo di adeguamento del capitale sociale".*

Il legislatore nazionale, come illustrato, aveva già previsto l'abrogazione della norma in questione, prevedendo limiti di capitale più articolati.

2.3 La possibilità di concludere patti parasociali per superare i limiti delle disposizioni sull'albo

In merito a tale problematica si deve sottolineare che la Direzione federalismo fiscale ha escluso che possa utilizzarsi, per la partecipazione alle gare di evidenza pubblica, l'istituto dell'avvalimento di cui all'art. 49 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Detto istituto prevede che un concorrente che partecipa ad una gara pubblica (impresa avvalente) possa dimostrare il possesso dei requisiti necessari per la partecipazione facendo riferimento alle risorse ed alle capacità di un altro operatore economico (impresa ausiliaria).

La risposta fornita dalla Direzione si fonda sulla considerazione che i requisiti prescritti dal D. M. n. 289 del 2000 costituiscono delle condizioni necessarie che devono sussistere per il soggetto da iscrivere nell'albo. E' stato, inoltre, precisato che l'istituto dell'avvalimento non è stato esplicitamente contemplato dalla normativa in questione. Pertanto, data l'assoluta rigidità della normativa che costituisce *lex specialis* del settore, si evince che è precluso il ricorso all'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento, poiché costituirebbe una sostanziale elusione del contenuto imperativo della normativa.

Tale tesi risulta altresì avvalorata dalla giurisprudenza amministrativa, poiché il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione di Latina, nella sentenza n. 1865 del 21 ottobre 2010, depositata il 5 novembre 2010 (Allegato 1) ha stabilito che l'istituto dell'avvalimento non può operare quando, per la partecipazione ad una gara pubblica, sia necessario il possesso di un requisito "soggettivo personalissimo", come quello del capitale sociale minimo.

Bisogna precisare che la questione è approdata al Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 5496 dell'8 ottobre 2011, ha riaffermato la portata generale dell'istituto dell'avvalimento e, quindi, la sua applicabilità anche nell'ambito della procedura di affidamento oggetto di contestazione.

Occorre, tuttavia, rilevare che in questa sede il Consiglio di Stato, avendo limitato la propria sfera di indagine al caso concreto, vale a dire alla possibilità del ricorso all'avvalimento per integrare il "*requisito economico – finanziario*", ha affermato che tale requisito "*ai sensi dell'art. 49 non incontra alcun limite e prevale su qualunque disposizione contraria, compresa la disposizione, al tempo vigente, che richiedeva il requisito del capitale sociale di 10 milioni di euro per l'iscrizione all'albo dei soggetti privati abilitati alle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi (art. 32, comma 7, del d. l. n. 185 del 2008, convertito nella l. n. 2 del 2009).*

Infatti, l'interesse sotteso alla norma, cioè quello della solvibilità del soggetto affidatario del servizio di riscossione viene assicurato attraverso l'impegno dell'impresa ausiliaria di mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente (cfr. per caso identico, Cons. Stato, V, n. 1624 del 2009)".

In disparte da questo limitato ambito di indagine, però, lo stesso Consiglio di Stato nella sentenza del 5 novembre 2012, n. 5595 ha anche evidenziato che *"è per una ragione logica, prima ancora che giuridica che devono ritenersi insuscettibili di avvalimento i requisiti di cui agli artt. 38 e 39 del Codice degli appalti, trattandosi, si ribadisce, di requisiti di*

onorabilità, moralità e professionalità intrinsecamente legati al soggetto concorrente alla gara e alla sua idoneità a porsi come valido e affidabile contraente per l'Amministrazione."
Requisiti questi ultimi che devono ricorrere anche nel caso di iscrizione nell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

3 LE ALTRE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI E LE RIPERCUSSIONI SULL'ATTIVITÀ DI REVISIONE DELLA NORMATIVA SULL'ALBO

3.1 Le disposizioni del D. L. n. 40 del 2010 in tema di revisione dei regolamenti concernenti l'iscrizione nell'albo

A seguito della nota vicenda di Tributi Italia s.p.a., di cui si tratterà nel prosieguo, l'art. 3, comma 3, del D. L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, ha disposto, tra l'altro, che *"i regolamenti emanati in attuazione dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997 sono aggiornati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto prevedendo, fra l'altro, i requisiti per l'iscrizione all'albo di cui al medesimo articolo, in particolare quelli tecnico-finanziari, di onorabilità, professionalità e di assenza di cause di incompatibilità, che sono disciplinati graduandoli 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 cui all'articolo 52 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997, nonché dell'eventuale sospensione, cancellazione o decadenza dall'albo in precedenza disposta nei riguardi di tale soggetto. 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*[2]*, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, non possono esercitare le funzioni di amministratore e di revisore di società di riscossione di tributi per un periodo di dieci anni".*
Sulla base di dette disposizioni, il Dipartimento ha predisposto, da ultimo, uno schema unitario di regolamento, diretto a modificare i citati d. m. n. 89 e 289 del 2000. Si evidenzia che in tale schema era prevista una disposizione in base alla quale i soggetti che chiedono l'iscrizione devono utilizzare esclusivamente *"il sistema del versamento diretto da parte dei*

[2] Si tratta del provvedimento concernente le misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza.

contribuenti alla tesoreria dell'ente locale che affida il servizio, fatta salva, ove concordato dalle parti, la possibilità dell'utilizzo per la riscossione delle entrate esclusivamente di conti correnti dedicati e cointestati all'ente locale e alla società affidataria, a norma dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136".

Nelle more del completamento dell'*iter* di approvazione del regolamento sono, però, intervenute diverse modifiche del sistema di riscossione delle entrate degli enti locali fino all'approvazione, da ultimo, dell'art. 3 del disegno di legge di delega fiscale che si illustrerà nel prosieguo della trattazione. Ne è risultato un quadro normativo assai complesso, soprattutto perché soggetto a ripetute variazioni che hanno comportato necessariamente un allungamento dell'*iter* istruttorio del regolamento di revisione dell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

3.1.1 L'art. 3 del D. L. n. 203 del 2005 e la cessazione dello svolgimento delle attività di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia s.p.a.

Prima di affrontare l'esame delle più recenti disposizioni normative, occorre, rammentare che l'art. 3 del D. L. 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*[3] *e di diversa determinazione dell'ente creditore, le attività di cui allo stesso comma 24 sono gestite"* da Equitalia s.p.a. o dalle società dalla stessa partecipate, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica. Dette società *"possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali soltanto a seguito di affidamento mediante procedure ad 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 s.p.a. 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**, come previsto dalla Tabella richiamata dall'art. 1, comma 1, del D. L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

[3] Il comma si inserisce nell'ambito della riforma della riscossione del 2005 attuata con la costituzione di un nuovo organismo pubblico – ora Equitalia s.p.a. che ha sostituito i precedenti concessionari della riscossione, prevede che, fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale a Equitalia S.p.a. le aziende concessionarie possono trasferire ad altre società il 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 D. Lgs. n. 446 del 1997.

Successivamente il D.P.C.M. 25 marzo 2011, ha prorogato la data in questione al **31 dicembre 2011** e nella motivazione si legge che lo slittamento del termine si è reso necessario, poiché *"il radicale mutamento delle modalità di affidamento del servizio di riscossione delle entrate locali comporterà, per gli enti locali, il compimento di una serie di complesse attività funzionali all'espletamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica. Pertanto, si rende opportuno prevedere un termine più ampio per consentire agli enti di cui sopra il tempestivo avvio di tali attività"*. Il termine in questione è stato ulteriormente prorogato al **31 dicembre 2012** dall'art. 10, comma 13-*novies*, del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

A rendere più complesso il quadro normativo è intervenuto l'art. 7 del D. L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la cui lett. 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 prorogato al **31 dicembre 2012** dall'art. 10, comma 13-*octies*, del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Detto termine è stato da ultimo è stato differito al 30 giugno 2013 dal comma 4 dell'art. 9 del D. L. 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 stessa norma stabilisce che fino a tale data è fatto divieto di procedere a nuovi affidamenti delle attività di gestione e riscossione delle entrate e sono prorogati, alle medesime condizioni, anche patrimoniali, i contratti in corso.

3.2 Le disposizioni contenute nella lett. gg-*quater*) dell'art. 7, comma 2, D. L. n. 70 del 2011

La lett. gg-*quater*), del citato art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011, nella prima versione, prevedeva che, sempre a decorrere dalla data del 1° gennaio 2012 (ora spostata al 30 giugno 2013), i comuni avrebbero dovuto effettuare la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali.

La riscossione coattiva delle entrate dei comuni avrebbe dovuto essere, invece, effettuata:

1) 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, 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 ovvero mediante società a capitale interamente pubblico ai sensi dell'art. 52, comma 5, lettera b), numero 3), del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e cioè le cosiddette società *in house*;

2) esclusivamente secondo le disposizioni del testo unico di cui al R.D. n. 639 del 1910, se utilizzano le altre forme di gestione della riscossione di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, e successive modificazioni e cioè tramite concessionari privati.

La formulazione della norma era destinata evidentemente ad avere effetti anche sull'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997, in fase di revisione a norma del citato art. 3 del D. L. n. 40 del 2010. L'impatto sulla revisione dell'albo era contraddistinta anche da un'ulteriore problematica, evidenziata nella audizione del 25 luglio 2011 (Allegato 2), innanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in cui si evidenziava che le modifiche in commento avrebbero potuto determinare nel futuro che *"alle società concessionarie potrebbe essere affidata soltanto la riscossione coattiva e non quella spontanea"*. Se questo fosse stato l'intento del legislatore, tale finalità avrebbe avuto il pregio di evitare la conclusione di contratti di affidamento per attività che non avrebbero previsto, in definitiva, un notevole impiego di risorse a fronte, il più delle volte, di remunerazioni assai elevate.

Si deve accennare alla circostanza che la norma in questione ha espressamente introdotto le modifiche di cui si è trattato limitatamente ai comuni, mentre il sistema di riscossione riguarda le entrate degli enti locali e, quindi, anche delle province. Tale lacuna ha ulteriormente accentuato le difficoltà di revisione delle disposizioni dell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997.

Nel giro di pochi mesi il legislatore è, però, intervenuto nuovamente sulla lett. gg-*quater)* dell'art. 7, comma 2, in commento. Infatti, la lett. a) dell'art. 14-*bis*, comma 1, del D. L. n. 201 del 2011:

- al punto 1 stabilisce l'eliminazione della disposizione che prevedeva l'attribuzione esclusiva ai comuni della riscossione spontanea delle proprie entrate, che, quindi, continua 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 R.D. n. 639 del 1910, nonchè secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973, in quanto compatibili. E' stato, inoltre, soppresso il punto 2 della lett. gg-*quater)* il quale prevedeva che, in caso di affidamento ai soggetti esterni di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, lo strumento per la riscossione coattiva fosse esclusivamente quello dell'ingiunzione di cui al predetto R.D. n. 639 del 1910, non supportato dalle garanzie previste dal titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973.

Le modifiche da ultimo intervenute lasciano il dubbio se le stesse abbiano ripristinato o meno il sistema antecedente, e cioè se abbiano avuto l'effetto di riattribuire a tutti i soggetti coinvolti nella gestione della riscossione delle entrate locali gli stessi strumenti previsti per gli enti locali, dai quali continuano a rimanere fuori le province.

La retromarcia fatta dal legislatore ha riproposto tutti i limiti che già contraddistinguevano le disposizioni che estendevano l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale cosiddetta rafforzata anche ai soggetti affidatari privati, in quanto, come evidenziato dall'Avvocatura Generale dello Stato nel parere del 19 febbraio 2008 n. 22979 (Allegato 3), fintanto che 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.

3.3 Le disposizioni contenute nelle lett. gg-*quinquies*) e gg-*sexies*) dell'art. 7, comma 2, del D. L. n. 70 del 2011

Si deve solo accennare alla disposizione tecnica contenuta nella lett. gg-*quinquies*) dell'art. 7 prevede che in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a euro duemila ai sensi del *D.P.R. n. 602 del 1973*, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore del D. L. n. 70 del 2011,, le azioni cautelari ed esecutive sono precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo.

La successiva lett. gg-*sexies*) dell'art. 7, comma 2, stabilisce che, ai fini di cui alla lettera gg-*quater*), il sindaco o il legale rappresentante della società 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'art. 11 del R.D. n. 639 del 1910. I funzionari responsabili sono nominati fra persone la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'art. 42 del D. Lgs. 13 aprile 1999, n. 112.