

L'addio (rinviato) dei Comuni ad Equitalia: a rischio la riscossione dei tributi locali

Dal 1° luglio 2013, il caos è giunto nella maggior parte dei Comuni e delle Province della penisola. Da quel giorno, infatti, Equitalia Spa sembrava non essere più l'agente della riscossione delle tasse, multe e tributi locali. Secondo le stime dell'Anci, circa 6.000 comuni italiani non avevano ancora trovato un'alternativa alla società di riscossione dell'Agenzia delle Entrate, con eccezioni importanti come la Regione Emilia Romagna che aveva già svolto le gare per individuare i nuovi partner dei Comuni, e città come Roma, che ha già annunciato il passaggio di tutte le competenze a AequaRoma, società pubblica di nuova costruzione. La maggior parte delle amministrazioni comunali che lavoravano con Equitalia rischiavano quindi, nel caso in cui i pagamenti non fossero puntuali o non avvenissero, di trovarsi senza strumenti per raccogliere le proprie entrate.

La scadenza del 30 giugno 2013 era però ben nota agli enti locali. Infatti l'art. 7, comma 2, lett. gg-ter, del d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni in l. n. 106/2011, aveva 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, avrebbero cessato 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 poi differito al 30 giugno 2013 dall'art. 9, comma 4, del d.l. n. 174/2012, "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". In mancanza di una disciplina transitoria pertanto, a fine giugno si avrà un immediato scarico di tutte le cartelle prese in carico da Equitalia ma non arrivate a riscossione, col rischio di una prescrizione generalizzata di molte posizioni debitorie e la conseguente perdita di gettito per molti enti.

Preme sul punto ricordare che il cammino verso un federalismo fiscale accentuato, con diretta responsabilità degli enti locali anche del processo di riscossione delle proprie imposte, parte dal 2005, attraverso un'accurata riforma della riscossione, che prevedeva un passaggio da un sistema di affidamento in concessione all'attribuzione delle competenze all'Agenzia delle Entrate, operante attraverso l'agente unico Equitalia SpA e sue partecipate. In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 24, del d.l. n. 203/2005, alle ex società concessionarie della riscossione era stata data la possibilità di trasferire, in via totale o parziale, il proprio capitale sociale ad Equitalia SpA. In alternativa, e fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale ad Equitalia, ai concessionari veniva consentito di incorporare il ramo d'azienda concernente le attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, cedendolo a soggetti terzi, nonché alle società iscritte nell'apposito albo dei soggetti abilitati ad effettuare le attività di accertamento e riscossione dei tributi per gli enti locali ex art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 446/1997.

Il successivo art. 3, comma 25, del d.l. n. 203/2005, prevedeva fino al 30 giugno 2013 (termine così fissato, da ultimo, dal d.l. n. 174/2012) nel caso di mancato trasferimento del ramo d'azienda e ove non vi fosse diversa determinazione dell'ente creditore, che l'espletamento delle attività di accertamento e riscossione fossero affidate a Equitalia SpA o alle società partecipate.

A partire dal 30 giugno 2013, quindi, Equitalia SpA avrebbe dovuto cessare 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. Tuttavia, a seguito dell'entrata in

vigore dell'art. 10 del d.l. n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 64/2013, l'espletamento delle suddette attività all'ente di riscossione dello Stato è stato nuovamente prorogato al 31 dicembre 2013. Sarà a partire da tale data, quindi, che ricadrà direttamente sui Comuni il compito di effettuare la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali che, secondo le stime dell'Anci, consistono in circa 11 miliardi di euro, fra imposte, multe e tributi.

I Comuni dovranno pertanto decidere, e a breve, se riscuotere le entrate con gestione diretta, associata oppure esternalizzando il servizio. Tale scelta dovrà essere molto accurata e dipenderà, nella maggior parte dei casi, dalla grandezza del Comune e quindi dalla possibilità di avere a disposizione personale e capacità tecniche che gli permettano di seguire in prima persona un processo delicato come quello della riscossione.

Gli enti che sceglieranno la gestione diretta avranno la possibilità di scegliere due modalità di gestione della riscossione coattiva. La prima consiste nell'utilizzazione della procedura d'ingiunzione fiscale prevista dal R.D. n. 639/1910, che costituisce titolo esecutivo. Si precisa che l'ingiunzione fiscale consiste in un atto amministrativo dell'ufficio finanziario contenente l'ordine per il debitore di imposta di pagare l'importo dovuto entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, costituisce un atto complesso con molteplici funzioni e contenuti, le cui fasi essenziali sono quelle di determinare l'ammontare del tributo, mettere in mora il debitore, creare il titolo esecutivo. La seconda modalità deriva dall'applicazione diretta delle norme del titolo II (Riscossione coattiva) del D.P.R. n. 602/1973, per 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. Come rilevato il 21 novembre 2012 dal Direttore del Dipartimento delle Finanze nell'audizione presso la Commissione Finanze, potrebbero però sorgere difficoltà attuative della suddetta disposizione, dal momento che la legge (art. 42, comma 1-bis del d.lgs. n. 112/1999) prescrive che l'abilitazione all'esercizio delle funzioni di ufficiale della riscossione si ottenga mediante apposita procedura concorsuale, a seguito di una valutazione delle effettive esigenze del sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici, valutazione non rimessa però agli enti locali, ma finalizzata a nominare soggetti operanti nel settore della riscossione dei tributi erariali. Appare dubbia, dunque, l'idoneità di tali procedure a soddisfare le esigenze degli enti territoriali.

Altra alternativa per l'ente locale è decidere che la gestione della riscossione delle entrate comunali sia affidata a soggetti privati con l'obbligo di affidamento tramite procedura di evidenza pubblica dei servizi di riscossione ai soggetti abilitati iscritti nell'apposito Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997. A seguito delle modifiche apportate alla lettera gg-septies dell'art. 7 del d.l. n. 70/2011, dall'art. 5, comma 8-bis, del d.l. n. 16/2012, convertito con modificazioni in l. n. 44/2012), l'attività di riscossione in tali casi dovrà essere 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, dovrà avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente.

Infine, l'ultima opzione che potrebbe essere scelta dagli enti locali, specialmente da quelli più piccoli, è la gestione in forma associata della riscossione delle proprie entrate tramite un consorzio pubblico tra Comuni, il quale potrebbe effettuare sia la riscossione ordinaria sia la riscossione

coattiva attraverso l'ingiunzione. Tale possibilità ha come base giuridica l'art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 446/1997, che prevede la possibilità di gestione associata, nelle forme previste dal testo unico sull'ordinamento degli Enti locali (Unione di Comuni, Consorzio, Comunità montana, Convenzione), dell'attività di accertamento delle entrate comunali. Si tratterebbe quindi di un affidamento diretto con le caratteristiche dell'affidamento in house. Anche se la norma non prevede in maniera esplicita la gestione associata della riscossione (la lettera a prevede difatti la possibilità di effettuare l'accertamento del tributo nelle forme associate), tale omissione non sembrerebbe imporre una esclusione di tale fase, in quanto il comma 5 è dedicato all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali. Inoltre, nessuna normativa successiva ha previsto limitazioni esplicite per l'attività di riscossione e molte gestioni associate procedono da anni alla riscossione delle entrate relative ai Comuni associati, comprese le sanzioni al codice della strada, senza aver riscontrato problemi o contestazioni. Occorre poi considerare l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni per i comuni sotto i cinquemila abitanti, che costituiscono il 70% del totale. Si passa così da una semplice facoltà per gli enti territoriali, prevista dall'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997, a un obbligo sancito dal d.l. n. 78/2010. In merito, si rileva che la gestione associata è in continua evoluzione, per via del d.l. n. 95/2012 che ha ridefinito le funzioni fondamentali dei comuni e le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, abolito i consorzi di funzione e ammette soltanto l'Unione e la Convenzione come moduli per la gestione associata di funzioni da parte dei Comuni.

Da quanto analizzato si evince pertanto come non manchino le alternative agli Enti, ma i tempi e le condizioni per metterle in pratica. Sarebbe stata sicuramente ben vista una normativa transitoria di passaggio tale da consentire la riorganizzazione a ciascun ente del proprio comparto di riscossione; e sarebbe pertanto auspicabile un intervento del legislatore in tal senso, che invece si è limitato a una semplice proroga delle competenze di Equitalia, a ridosso della scadenza.

In considerazione di quanto sopra esposto, è possibile formulare un'ulteriore conclusione. È evidente che il federalismo municipale, così come delineato negli ultimi tre anni dal legislatore nazionale, presuppone che gli enti locali conservino (e rafforzino) ogni potestà sulle entrate e, nel contempo, siano sicuri che le somme incassate affluiscono effettivamente nelle proprie casse, evento non sempre certo, specialmente dopo i casi delle società di riscossione private quali Tributi Italia, Gema SpA di Foggia e la calabrese Sogefil, che incassavano i tributi locali ma non provvedevano alla rimessa nelle casse comunali, causando così una voragine incolmabile nei conti degli enti territoriali.