

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Ufficio Tributi
del Comune di _____

La vicenda inerente la riforma, in fieri, del sistema nazionale di riscossione mediante ruolo è stata oggetto di numerosi articoli apparsi nelle scorse settimane sui più diffusi quotidiani. Di seguito si riprendono ed ampliano le considerazioni contenute nell'articolo pubblicato da "IL SOLE-24 ORE" di lunedì 3 maggio, pagine Enti locali, a firma di Riccardo Narducci.

LA DELINEATA RIFORMA DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE E GLI ENTI LOCALI

Il provvedimento di riforma del sistema della riscossione oggetto di vari articoli sulla stampa nelle settimane trascorse, definisce un nuovo modello di gestione di tale attività fondato su una società ("Riscossione spa") partecipata per il 51% dall'Agenzia delle entrate e per il restante 49% dalle aziende attuali concessionarie, ovvero (in larga prevalenza) dai gruppi bancari. E', infatti, previsto che le ex aziende concessionarie siano, di fatto, incorporate in Riscossione spa con acquisizione, da parte delle cedenti, di quote del suo capitale sociale entro la predetta misura.

LA PREVISIONE DELLA CENTRALIZZAZIONE DEL SISTEMA

La riforma (nel testo a noi conosciuto) è dunque caratterizzata da una **centralizzazione del sistema** che verrà governato da "Riscossione spa", società posseduta in via prevalente dall'Agenzia delle entrate.

La nuova società opererà per la riscossione delle entrate erariali ed altre attività strumentali a quelle svolte dall'Agenzia delle entrate, e risulterà l'unico

soggetto titolato (con attribuzione di diritto d'esclusiva ex lege) a svolgere l'attività di riscossione mediante ruolo.

E' inoltre previsto che Riscossione spa possa effettuare *“su base convenzionale, le attività di riscossione spontanea, liquidazione ed accertamento delle entrate, tributarie o meramente patrimoniali, degli enti pubblici, anche territoriali, nonché dello loro società partecipate”* (art.1, c.4, lett.b). Dunque il nuovo soggetto monopolista, che gestirà centralmente la riscossione delle entrate statali, potrà anche acquisire la gestione delle entrate locali *“mediante convenzione”*: non risulta chiaro se la norma sopra riportata voglia consentire o meno l'affidamento dei servizi a Riscossione spa a prescindere dall'esperimento di gare ad evidenza pubblica. A questo proposito vale la pena precisare che tale eventualità risulterebbe in **aperto contrasto** con i principi della Direttiva 92/50/CE, recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 17 marzo 1995 n.157, nonché con quanto stabilito dall'art.52 del D.Lgs. n. 446/1997, che impongono all'ente locale l'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica nel caso di affidamento a terzi dei servizi in questione. Da ciò ne dovrebbe discendere che la riportata disposizione non intende prescindere dal preventivo svolgimento della gara, ma certo è che il legislatore, in questo caso, ha dettato una norma che ben si presta anche a differenti interpretazioni, specialmente in relazione a quanto sotto rilevato.

LE INCERTEZZE INTERPRETATIVE NELLO SCHEMA DEL PROVVEDIMENTO GOVERNATIVO

Si evidenzia come sia previsto, in via transitoria (art.9, c.4), che le aziende acquisite da Riscossione spa (nelle more del loro formale scioglimento) restino iscritte nell'Albo di cui all'art.53 del D.Lgs. n.446/1997: tale disposizione non può consentire il proseguimento delle attività inerenti la fiscalità locale con le aziende ex concessionarie, ma la sua previsione potrebbe risultare di supporto per chi intenda adoperarsi in tale direzione, aggirando, di fatto, i sopra richiamati principi di evidenza pubblica. Ciò, ad un primo (ma non superficiale) esame, risulta comunque privo di fondamenti giuridici, posto che dette aziende non risulteranno più *“concessionarie”* e, al contempo, non potranno nemmeno utilizzare il ruolo

quale strumento di riscossione spontanea e/o coattiva: per esse verrà automaticamente meno la possibilità di esercitare attività di riscossione tramite ruolo ed anche ogni compito connesso e complementare a tale attività, posto che le vigenti normative che regolano le entrate locali ne attribuiscono la gestione al “concessionario”, senza possibilità che tale riferimento possa essere sostituito in via interpretativa da “Riscossione spa” o dalle aziende dalla stessa acquisite. Vale la pena evidenziare che la Tarsu e tutte le altre entrate riscosse coattivamente a mezzo ruolo non potranno essere riscosse dalle aziende così acquisite, ma semmai solo direttamente da Riscossione spa per effetto del ricordato diritto di esclusiva alla stessa concesso: è curioso come un’esclusiva attribuita *ex lege* a tale società per riscuotere coattivamente le entrate statali possa determinare l’affidamento alla stessa – senza alcun procedimento concorrenziale – della riscossione di una rilevante parte delle entrate locali. Ciò senza considerare che il D.L. n.209/2002 consente agli enti locali (ed agli altri soggetti abilitati che operano al loro servizio) di attivare le medesime procedure esecutive di cui al titolo II del D.P.R. n.602/1973, utilizzando al posto del ruolo l’ingiunzione fiscale ex R.D. n.639/1910, strumento adesso certamente più adatto alle esigenze dei medesimi enti e non gestito a livello centrale.

I PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ

Va da sé che un’eventuale prosecuzione dei rapporti con le aziende acquisite alla nuova struttura centralizzata – ipotesi, si ripete, priva di fondamento giuridico e, pertanto, **illegittima**, con conseguente illegittimità degli atti di riscossione posti in essere nei confronti del contribuente – risulterebbe anche senza una vera motivazione logico-operativa. L’insussistenza di motivi di ordine pratico ed organizzativo nel proseguimento dei rapporti con le aziende acquisite da Riscossione spa appare ancor più evidente facendo riferimento anche al quinto comma dell’art.9, il quale consente agli attuali concessionari di scorporare il ramo di azienda della fiscalità locale. Con lo scorporo, infatti, verranno certamente trasferite le (migliori) risorse che attualmente si occupano di fiscalità locale, lasciando prive di ogni riferimento in tale settore le aziende ex concessionarie, e,

quindi, sostanzialmente non in grado di svolgere i servizi con l'efficienza che gli enti locali richiedono.

L'OPPORTUNITÀ DI UNA PROROGA LEGISLATIVA DEI RAPPORTI

D'altra parte, per le aziende così scorporate – ed in grado di assolvere pienamente ai servizi inerenti la fiscalità locale – non è presente alcun riferimento normativo espresso che consenta loro la continuazione delle attività di riscossione già svolte in favore degli enti locali. Ciò risulterebbe di estrema importanza per le menzionate esigenze di comuni e province, specialmente in un momento nel quale gli stessi sono chiamati a far fronte alle esigenze dei loro bilanci sempre più con risorse proprie. Esplicitare normativamente la facoltà dei medesimi enti di procedere ad una **prosecuzione temporanea** (proroga) dei rapporti con le società così scorporate, in vista dell'espletamento delle necessarie procedure di gara – ovvero nella misura strettamente necessaria per procedervi – risulterebbe pienamente conforme ai principi dell'ordinamento vigente (cfr. art. 44, legge n.474/1994, e art.7, c.1, lett.d), D.Lgs. n.157/1995). In attesa delle gare le attività di cui trattasi continuerebbero così ad essere gestite dal medesimo soggetto senza un ulteriore passaggio di consegne a Riscossione spa, evitando tutti i problemi che tali trasferimenti comportano agli enti impositori ed agli stessi contribuenti.

I PROBLEMI DI UNA GESTIONE MONOPOLISTA

Non si può non rilevare, infine, che il quadro delineato dalla riforma determini una situazione che favorisce Riscossione spa nell'incrementare la propria quota di mercato nella fiscalità locale, situazione che verrebbe naturalmente a consolidarsi con il proseguire nel tempo della delineata incertezza normativa. La gestione monopolista della riscossione delle entrate erariali viene ad assegnare a tale società – alla quale sono assicurati, per legge, diritti di esclusiva e, in pratica, benefici di scala non concessi né acquisibili da altri competitori – una situazione di vantaggio competitivo anche nel campo della fiscalità locale, evidenziando il configurarsi di una **posizione dominante** in tale mercato e, quindi, contraria alle leggi che tutelano la concorrenza.

Il determinarsi di tale situazione, inoltre, appare per lo meno antitetico rispetto al processo di decentramento fiscale ed all'affermazione del principio dell'autonomia locale, anche impositiva, recata dal nuovo testo costituzionale, al cui effettivo conseguimento gli enti territoriali, e coloro che li rappresentano, sono impegnati ormai da moltissimi anni. Con la riforma, infatti, si viene a costituire un nuovo organismo (Riscossione spa) che gestirà le entrate erariali e gran parte di quelle comunali e provinciali, avvalendosi delle medesime strutture controllate dall'Agenzia delle entrate, in aperta **contrapposizione al decentramento ed all'autonomia locale**.

La definizione di un quadro normativo che possa garantire, nel settore, effettive condizioni di libero mercato risulta, quindi, corrispondere primariamente alle istanze degli enti locali, oltre che perseguire migliori livelli di efficienza ed efficacia del servizio.

Con i più cordiali saluti.

Aprile 2004