
Ancora una proroga per Equitalia

di [Maurizio Villani](#)

Pubblicato il 14 Giugno 2013

la riscossione dei tributi locali sta vivendo una fase di transizione; per evitare dissesti nei bilanci comunali l'attività di Equitalia è stata prorogata per la riscossione dei soli tributi locali

Premessa

Sembrava fossero le ultime lettere inviate da Equitalia legate a procedure di riscossione per conto del Comune quelle arrivate di recente nelle cassette della posta dei cittadini.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 7, c. 2, lett. gg-ter, del D.L. n. 70/2011 convertito dalla legge n. 106 del 12 luglio 2011 ("Decreto Sviluppo") a decorrere dal 1° gennaio 2012, la società Equitalia Spa cessava di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate.

Poi tale termine è stato posticipato al 31 dicembre 2012 ai sensi dell'art. 10, c. 13-octies del D.L. n. 201/2011 convertito nella L. n. 214 del 22 dicembre 2011.

Un ulteriore rinvio, questa volta al 30 giugno 2013, della data di entrata a regime della riforma della riscossione dei tributi locali, stabilito invece dall'art. 9, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174. (c.d. Decreto salva enti). Termine a partire dal quale sarà operativo il nuovo sistema di accertamento riscossione delle entrate dei comuni (art. 7, comma 2, lettere da gg-ter) a gg-septies), D.L. n. 70/2011). Di conseguenza viene prorogato alla medesima data (30 giugno 2013) l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di gestione delle entrate locali, contenute in particolare nell'art. 3, commi 24, 25 e 25 bis, D.L. n. 203/2005.

Ed invece è di questi giorni l'ennesima proroga per Equitalia prevista dalla conversione in legge del 6 giugno 2013 n. 64 (G.U. 132 del 7 giugno 2013) del provvedimento relativo agli emendamenti al testo del **decreto pagamenti 8 aprile 2013 n. 35**, presentati il 4 giugno, che proroga di altri sei mesi **fino al 31 dicembre 2013** il mandato ad Equitalia.

Questo in breve il comma 2 ter dell'articolo 10: *"I Comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione dei tributi dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 2, lettera gg-ter), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, anche oltre la scadenza del 30 giugno e non oltre il 31 dicembre 2013"* che peraltro è accolto positivamente dai sindaci dei Comuni. Cosa voglia dire la norma con "tributi" è fonte di dubbi ed incertezza.

Ed invero, le multe per infrazioni al Codice della strada non sarebbero ricomprese nella legge, laddove la proroga scatta per tutte le competenze di Equitalia (tra cui Imu e Tares) e che in ogni caso rimane facoltativa per i Comuni che si sono già organizzati autonomamente (pochi per la verità!).

In tutta Italia non mancano le preoccupazioni legate all'insufficienza degli organici comunali (che dovranno farsi carico del lavoro in più per tutte le procedure di riscossione) e al livello di efficacia del nuovo sistema: il rischio di non riuscire a garantire le stesse entrate che portava nelle casse pubbliche Equitalia è evidente, al di là di quelle che potevano essere le perplessità sui "metodi" adottati dalla società di riscossione dell'Agenzia delle Entrate.

Disciplina normativa

L'art. 29, c. 5-bis, D.L. n. 216/2011, come convertito, interviene sull'applicabilità nel tempo delle disposizioni che disciplinano il nuovo sistema di riscossione, stabilendo che *"L'abrogazione delle disposizioni previste dall'art. 7, c. 2, lett. gg-septies, numeri 1 e 3, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, acquista efficacia a decorrere dalla data di applicazione delle disposizioni di cui alle lettere gg-ter e gg-quater del medesimo comma 2"*.

Per effetto di questa norma, gli attuali soggetti concessionari del servizio di riscossione delle entrate comunali (i cosiddetti concessionari minori, iscritti nell'apposito albo) potranno continuare ad usare lo strumento dell'ingiunzione fiscale (disciplinata dal R.D. n. 639 del 1910) fino al momento del funzionamento del nuovo sistema, che sarà operativo a partire dal 31 dicembre 2012.

Come già accennato sopra **l'art. 7, c. 2, lett. da gg-bis a gg-septies, D.L. n. 70/2011**, ha disposto che Equitalia spa e le società da essa partecipate cessino 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 dal 31 dicembre 2012 (termine così fissato dall'**art. 10, c. 13-octies, D.L. n. 201/2011**).

Dal momento di tale cessazione, spetterà dunque ai comuni effettuare la riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali e, ove optino per l'affidamento del servizio a soggetti

esterni (con modalità diverse dunque dall'esercizio diretto o dall'affidamento in house), essi dovranno procedere nel rispetto delle norme in materia di evidenza pubblica.

Ora sul punto, quel che è di fondamentale importanza è capire quali sono le armi a disposizione dei Comuni per la riscossione rispetto ad Equitalia.

Ed invero, nell'esercizio di tale attività, i comuni potranno avvalersi soltanto (**lett. gg-quater**) dello strumento **dell'ingiunzione fiscale e delle procedure di riscossione coattiva erariale (di cui al titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973)** in quanto compatibili, la c.d. ingiunzione rafforzata, a prescindere dalla scelta delle modalità (affidamento esterno o esercizio in house) con cui effettuare la riscossione delle entrate (così a seguito di quanto previsto dall'art. **14bis del richiamato D.L. n. 201/2011**). Viceversa il ruolo rimane strumento di riscossione ad esclusivo appannaggio di Equitalia.

Nel dettaglio, **le abrogazioni** di cui si posticipa la decorrenza riguardano:

- i commi da 2-sexies a 2-octies, articolo 4, D.L. 24 settembre 2002, n. 209, che consentono, in sostanza, sia i comuni che ai concessionari della riscossione delle entrate locali iscritti in apposito albo, di procedere alla riscossione coattiva delle somme mediante la richiamata ingiunzione fiscale (**n. 1, lett. gg-septies**);
- il comma 2, articolo 36, D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, ai sensi del quale la riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali da parte dei soggetti affidatari del servizio, continua ad essere effettuata con la procedura dell'ingiunzione di cui al R.D. n. 639 del 1910 (**n. 3, lett. gg-septies**).

Riflessioni

Ebbene chiarito che dal 1° gennaio 2014 i Comuni si occuperanno della riscossione volontaria e coattiva, va precisato che essi non dispongono degli stessi strumenti della società di riscossione e dovranno procedere con ingiunzioni fiscali (meglio ingiunzioni rafforzate) seguendo, cioè, una procedura diversa. Il legislatore ha pertanto sottratto, a far tempo da detta data, (prorogata al 31 dicembre 2013) la riscossione coattiva (ma anche volontaria) a Equitalia spa, rottamando d'ambly il sistema del ruolo per i comuni.

Alla luce del quadro normativo delineato dalla c.d. Legge “Salva Italia” (L. 22 dicembre 2011, n. 214), sono doverose alcune riflessioni in relazione alla situazione nella quale versa il settore della riscossione dei tributi degli enti locali.

Innanzitutto è con l'introduzione dell'art. **14-bis, rubricato "Disposizioni in materia di riscossione dei comuni"**, che è stata eliminata l'ingiustificata disparità di trattamento fra gli operatori della riscossione dei tributi locali, avuto riguardo al trattamento privilegiato riservato dal legislatore ai Comuni che si sono assunti l'onere della gestione della riscossione in proprio (riscossione diretta) e alle società a prevalente capitale pubblico (c.d. società in house ovvero a capitale interamente posseduto dai Comuni) a discapito delle imprese private e di quelle a capitale misto, relativamente alla facoltà concessa ai primi di avvalersi della "ingiunzione potenziata", cioè di quel titolo esecutivo idoneo alla riscossione ma beneficiario delle facilitazioni previste dal Titolo II del D.P.R. n. 602/1973 ai fini delle procedure coattive e cautelari, di cui le seconde non potevano servirsi dovendo ricorrere solo alle vetuste e macchinose procedure contemplate dal R.D. n. 639/1910. In sostanza l'ingiunzione potenziata non è più esclusiva prerogativa dei Comuni e delle società a capitale interamente pubblico ma diventa strumento a disposizione anche delle società a capitale misto e delle imprese private.

Di poi, accolta positivamente l'abolizione dell'obbligo, per i debiti fino a duemila euro, dell'invio al contribuente, a distanza di sei mesi l'uno dall'altro, di due solleciti di pagamento, prima di iniziare le procedure esecutive e cautelari. Tale obbligo sarebbe diventato particolarmente oneroso ed antieconomico nella gestione dei debiti tributari della fiscalità locale, atteso che la quasi totalità non supera la predetta soglia dei duemila euro. (**art. 1, comma 545, della L. 24 dicembre 2012 n. 228**, che ha abrogato il comma gg-quinquies art. 7, comma2 del D.L. n. 70/2011).

Rimaneva ancora l'ostacolo maggiormente penalizzante laddove per effetto delle abrogazioni contemplate dall'art. 7, comma 2, punto gg-septies, restava ancora preclusa la possibilità per i Comuni di accedere alle informazioni presenti in anagrafe tributaria, essendo interdetta qualsiasi consultazione della predetta banca dati, se non previa emanazione di appositi decreti attuativi, già da tempo attesi, ed ancora in procinto di essere emanati.

Ed infatti la possibilità di accedere alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate, comprese quelle di natura prettamente finanziaria sia pure solo formalmente riconosciuta dall'art. 83, comma 28, sexies, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, oggi è definitivamente venuta meno per l'abrogazione di detta norma per effetto dell'art. 7, c. 2, lett. gg-septies, n. 2), del D.L. n. 70/2011. In effetti, l'art. 83, co. 28-sexies, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. con L. 6 agosto 2008, n. 133 ha affermato la parità delle armi tra i due mezzi per la riscossione (ruolo e ingiunzione) e ha riconosciuto a enti locali e loro concessionari, dopo la notifica dell'ingiunzione di pagamento, anche il potere di accedere ai dati e alle notizie disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate.

Attualmente, l'eventuale possibilità di accesso a tali dati è consentita dall'**art. 1, comma 225, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, sebbene sia subordinata all'iniziativa del Ministero delle Finanze (emanazione di un apposito decreto) e dell'Agenzia delle Entrate (rilascio di preventiva autorizzazione)**. Appare sin troppo evidente che l'incisività dell'attività di riscossione dei concessionari dei tributi

locali è subordinata alla disponibilità di dati ed informazioni che se fossero resi disponibili dall'Anagrafe tributaria, con le dovute prescrizioni e modalità di tutela della privacy dei contribuenti, consentirebbero sensibili recuperi di gettito.

Nello specifico, è stato posto in rilievo che **l'art. 35 (cc. 25 e 26), D.L. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con modif. con L. 4 agosto 2006, n. 248** attribuisce solo ai dipendenti di Equitalia e alle società da questa partecipate il potere di acquisire determinate informazioni. Questa norma, in effetti, dà agli Agenti della riscossione la facoltà di utilizzare tutti i dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate.

Quindi, anche gli elementi conoscitivi che banche, poste e altri intermediari finanziari sono tenuti a rilevare e a tenere in evidenza relativamente a qualsiasi soggetto che intrattenga con loro rapporti o che compia qualsiasi operazione di natura finanziaria.

Ne deriva che l'esigenza di parità di trattamento e di non discriminazione imporrebbe che questi poteri venissero concessi anche agli enti locali e ai loro concessionari incaricati, iscritti all'albo del Ministero dell'Economia, che riscuotono le entrate tramite ingiunzione.

Va ravvisata l'inadempienza dell'Agenzia delle Entrate che ostacola in modo ingiustificato le attività di riscossione svolte, non solo attraverso le società private incaricate, ma anche in forma diretta dall'ente locale.

Questo comportamento, definito *"di mal celato ostruzionismo nei confronti del settore"*, si manifesta con il mancato rilascio delle autorizzazioni ad accedere all'Anagrafe tributaria in favore dei soggetti affidatari dei servizi di accertamento e riscossione delle entrate locali. Accesso che è invece pacificamente consentito a Equitalia.

In sostanza i due strumenti esecutivi sono sostanzialmente equivalenti. Anche se la parità delle armi tra questi due strumenti, affermata dal Legislatore, è di fatto ostacolata in vari modi.

Ed è per questo che, a giudizio dell'Anci, la riscossione coattiva rappresenta un nodo critico, anche a causa di "asimmetrie nei poteri di accesso alle informazioni e di materiale esecuzione delle somme intimate che ancor oggi fanno sì che il ruolo sia uno strumento più efficace ai fini del recupero coattivo", nonostante "l'impegno che numerose aziende, anche di servizi, ci stanno mettendo per rendere lo strumento dell'ingiunzione concorrenziale nei confronti del ruolo".

Peraltro "l'ingiunzione" dopo essere caduta nell'oblio a seguito della riforma che introdusse, per la riscossione coattiva delle entrate locali, il sistema del ruolo e la figura del concessionario della riscossione, e di cui ai D.P.R. 29 settembre 1972, n. 603 e D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, da circa quindici anni, in forza del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, è lo strumento che i comuni hanno a disposizione per la riscossione forzata delle proprie entrate patrimoniali e tributarie.

Si tratta di uno strumento disciplinato dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, riguardante il testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, concepito appunto per la riscossione, con modalità accelerate, dei crediti dello Stato e degli enti pubblici, attraverso un istituto strutturato sullo schema dei provvedimenti monitori.

L'ingiunzione è per la riscossione uno strumento pertanto che consente da un lato snellezza e celerità in quanto l'ente titolare dell'entrata può immediatamente emettere il titolo esecutivo nell'immediato verificarsi del presupposto, e manifestarlo all'esterno con la formazione dell'ingiunzione e la notifica della stessa. Per il ruolo la situazione è diversa: l'ente titolare dell'entrata forma il ruolo e lo rende esecutivo, mentre per la esternalizzazione dell'atto, entra in gioco un altro soggetto pubblico, l'Agente della riscossione, il quale procederà alla cartellazione e alla rappresentazione all'esterno della pretesa con la notifica dell'atto.

Ebbene, l'ingiunzione nonostante il fatto che abbia più di cento anni, continua ad avere una solida e concreta efficacia per il recupero dell'evasione da riscossione; ciononostante, questo mezzo non ha trovato grandi spazi. Ed infatti in 15 anni il legislatore ha modificato la riscossione almeno tre volte, senza riuscire a ridefinire lo strumento ultracentenario dell'ingiunzione (Rd 639/10), limitandosi a codificare la natura di titolo esecutivo (DL 70/11).

Andrebbero invece individuate le norme del Dpr 602/73 compatibili con l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale, altrimenti si rischia di avere una riscossione coattiva a doppia velocità, già fortemente squilibrata per via dell'impossibilità (per enti locali e soggetti affidatari) di accedere all'anagrafe dei dati bancari e finanziari.

È infatti ormai entrato nel linguaggio degli addetti ai lavori il nuovo termine "ingiunzione fiscale rafforzata" ma v'è confusione a tal proposito.

Nella normativa non ve n'è traccia, trattandosi di una definizione coniata dagli interpreti.

Per tale, s'intende l'ingiunzione fiscale con la quale, per gli eventuali e successivi atti esecutivi e cautelari, possono applicarsi non solo le procedure di cui al R.D. n. 639/1910, ma anche e soprattutto quelle di cui al D.P.R. n. 602/1973: si tratta, in buona sostanza, dell'ingiunzione dotata delle prerogative dell'iscrizione a ruolo proprie di Equitalia.

In altri termini, l'intreccio normativo che ne sta alla base, permette di effettuare la riscossione coattiva delle entrate locali tramite la procedura dell'ingiunzione fiscale coadiuvata dalle disposizioni del D.P.R. n. 602/1973, in quanto compatibili, nel caso di gestione diretta o di affidamento alle società di riscossione a ciò abilitate.

Il distinguo è essenziale: l'ente locale che svolge la riscossione coattiva in via diretta, ovvero il concessionario-riscuotitore privato iscritto all'albo di cui all'art. 53, D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (che ugualmente riscuote in via coattiva a mezzo ingiunzione fiscale), possono accedere agli strumenti cautelari ed esecutivi offerti dal D.P.R. n.

602/1973 solo se dispongono di un proprio funzionario della riscossione. Ad esempio dichiarazione stragiudiziale del terzo (art. 75bis, D.P.R. n. 602/1973), fermo dei beni mobili registrati del debitore, (art. 86, D.P.R. n. 602/1973); ipoteca immobiliare (art. 77, D.P.R. n. 602/1973), atto preordinato e strumentale all'espropriazione.

In mancanza del funzionario della riscossione, all'ente non rimane che agire in via esecutiva, sperando unicamente le procedure previste dal R.D. n. 639/1910, ovvero pignoramento mobiliare (anche presso terzi) e immobiliare, più complesse e onerose dal punto di vista procedurale.

È auspicabile che dal prossimo 1° gennaio 2014, l'ingiunzione fiscale potenziata possa effettivamente godere delle stesse prerogative del ruolo, anche se in proposito si nutrono fondate perplessità.

10 giugno 2013

Avv. Maurizio Villani

Avv. Iolanda Pansardi