
Proposte di modifica per la riscossione degli Enti Locali

di [Maurizio Villani](#)

Pubblicato il 6 Ottobre 2016

il sistema di riscossione degli enti locali è in fase di revisione: proponiamo alcuni spunti per una riforma equilibrata, che tenga conto sia delle necessità degli enti che della tutela del contribuente

1. RIFORMA COSTITUZIONALE: artt.31 e 33 Gu. n. 88 del 15 aprile 2016

È stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, il testo di legge costituzionale recante *«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»*.

Il provvedimento di riforma dispone, in particolare, il superamento dell'attuale sistema di bicameralismo paritario, riformando il Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali; contestualmente, sono oggetto di revisione la disciplina del procedimento legislativo e le previsioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione sulle competenze dello Stato e delle Regioni.

Oggetto del presente elaborato saranno, però, gli articoli relativi ai tributi delle autonomie locali e, più specificamente, gli artt. 31 e 33 (Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016), tesi a modificare rispettivamente gli artt. 117 e 119 della Costituzione, al fine ultimo, poi, di giungere ad una più generale analisi del sistema di riscossione dei tributi degli enti locali.

1. Orbene, l'art. 31 così dispone:

“1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

Art. 117. – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;

n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;

o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;

p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;

t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;

u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;

v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;

z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività

culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Ebbene, da una prima valutazione dell'art.31, può senz'altro desumersi che con la riforma costituzionale in oggetto, **la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dovranno passare dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale. Invero, “la nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, oltre che di alcune**

politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali.

Peraltro, con la riforma costituzionale, parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa "concorrente" attualmente ripartita tra Stato e Regioni, considerando i notevoli problemi interpretativi che essa ha ingenerato dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, soprattutto con riferimento al rapporto vario e mutevole fra principi fondamentali e disciplina di dettaglio nelle singole materie legislative.

Resta ferma la "clausola di residualità" che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa.

Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (cd. 'clausola di salvaguardia' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

Inoltre, è introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni standard, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione".

2. Per quanto qui d'interesse, rileviamo, inoltre, che **l'art. 33** prevede:

"1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

Art. 119. – I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

Ebbene, da una prima analisi dell'art.33 può evincersi che “il testo vigente dell'articolo 119 Cost. stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di stabilire e applicare tributi – oltre che nel rispetto della Costituzione, dei

vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma) – secondo i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, regioni e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni. Il necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale è stato peraltro rintracciato dalla giurisprudenza costituzionale nell'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi e determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. La Corte ha quindi concluso che “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale” (sentenza n. 37 del 2004). Inoltre - con il nuovo testo e a differenza di quello vigente – anche la disponibilità per Regioni, comuni e città metropolitane di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio è sottoposta al duplice vincolo dell'armonia con la Costituzione e della legge statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

In definitiva, è stato, rilevato che permane l'adeguamento sulla scomparsa delle province, la competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'obbligo di equilibrio di bilancio a carico degli enti locali, la possibilità di tributi locali e compartecipazione su quelli erariali, la previsione di un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la possibilità di risorse aggiuntive statali per lo sviluppo, la coesione e solidarietà tra i vari territori e la possibilità dell'indebitamento solo per opere di investimento con esclusione della garanzia statale.

2. RISCOSSIONE DEI TRIBUTI DEGLI ENTI LOCALI: art. 18, D.L. n. 113/2016

Ciò posto, occorre rilevare che parallelamente ai lavori della riforma costituzionale, **il D.L. n.113/2016** ha riportato alla luce l'annosa questione circa la riscossione dei tributi locali in capo ad Equitalia.

Con l'articolo 18 del sopraccitato decreto, infatti, sono stati conferiti ulteriori sei mesi di proroga per l'uscita di Equitalia dalla riscossione dei tributi locali, fissando il nuovo termine al 31 dicembre di quest'anno.

In buona sostanza, è stato prorogato al 31 dicembre 2016 il termine di operatività delle vigenti disposizioni in materia di riscossione delle entrate locali, superando la precedente scadenza a decorrere dalla quale la società Equitalia e le società per azioni dalla stessa partecipata avrebbero dovuto cessare di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate dei comuni e delle società da questi ultimi partecipate.

In particolare, la disposizione in esame interviene nelle more del riordino della disciplina della riscossione delle entrate, al fine di consentire la prosecuzione del servizio senza soluzione di continuità da parte degli enti locali.

Si modifica l'articolo 10, comma 2-ter del decreto-legge n. 35 del 2013, così posticipando dal 30 giugno 2016 al 31 dicembre 2016:

- **il termine entro cui le società agenti della riscossione 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 a decorrere dal quale le suddette società possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali, nonché le altre attività strumentali, soltanto a seguito di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica.**

Ebbene, con questa si configura l'ottava proroga concessa nelle more del riordino della disciplina della riscossione.

Andando a ricostruire la storia vediamo, infatti, che:

- **il primo intervento normativo è del 2011, con il D.L. n. 70/2011** (art. 7, c. 2, lett. gg-ter e gg-quater) in cui è stabilito *“che a decorrere dall'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.

- Di seguito, l'art. 10, comma 13-octies, D.L. n. 201/2011 ha, poi, spostato il termine “*a decorrere dal 31 dicembre 2012*”.
- Successivamente, l'art. 9, comma 4, D.L. n. 174/2012 ha disposto che “*in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti territoriali e per favorirne la realizzazione*” il termine, innanzi visto, è stabilito al 30 giugno 2013. Non più le sole entrate dei comuni, ma di tutti gli enti territoriali”.
- Nel 2013, invece, con il D.L. n. 35, art. 10, comma 2-ter, è stato stabilito che “*i comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione dei tributi dei soggetti ... anche oltre la scadenza del 30 giugno e non oltre il 31 dicembre 2013*”.
- È arrivato poi l'art. 53, c. 1, D.L. n. 69/2013, secondo cui - al fine di favorire il compiuto, ordinato ed efficace riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate dei Comuni, anche mediante istituzione di un Consorzio, che si avvale delle società del Gruppo Equitalia per le attività di supporto all'esercizio delle funzioni relative alla riscossione - il “*termine ... è stabilito inderogabilmente al 31 dicembre 2013*”. La proroga è più motivata ed è aggiunto il termine “*inderogabilmente*”.
- Conseguentemente si sono susseguite la legge di Stabilità 2014 (art. 1, comma 610, legge n. 147/2013) tesa a sostituire il 31 dicembre 2013, con il 31 dicembre 2014; e la legge di Stabilità 2015 (art. 1, comma 642, legge n. 190/2014) che ha sostituito il 31 dicembre 2014, con il 30 giugno 2015.
- In conclusione, l'art. 7, c.7, D.L. n. 78/2015 ha sostituito il 30 giugno 2015, con il 31 dicembre 2015 e l'art. 10, c. 1, D.L. n. 210/2015 ha fissato come termine ultimo il 30 giugno 2016.
- Ciò posto, venendo alla situazione attuale, si rileva che il decreto Enti Locali (D.L. n. 113/2016), come suddetto, ha da ultimo, ancora una volta, prorogato il termine al 31.12.2016.

Peraltro, occorre anche rilevare, che tra tutte queste (confuse) proroghe, *il Governo ha omissis di attuare la delega per il riordino della disciplina delle riscossioni delle entrate degli enti locali* (art. 10, comma 1, lettera c, **legge n. 23/2014**). Specificamente, la legge disponeva la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si intendeva procedere, inoltre, alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, all'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati, nonché a introdurre strumenti di controllo e a garantire la pubblicità. Tuttavia, il termine per la sua attuazione era il 27 giugno 2015, scaduto il quale (senza che la delega fosse attuata), la norma non è stata resa esecutiva.

LA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE DEI COMUNI NEL QUADRO DEL D.L. N. 70/2011

“Il richiamato articolo 7, comma 2, lettere da gg-ter) a gg-septies) del decretolegge n. 70/2011 stabilisce che a partire da una specifica data – come si è visto, da ultimo il 30 giugno 2016 - 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 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 secondo:

- la procedura d’ingiunzione fiscale prevista dal regio decreto n. 639 del 1910, che costituisce titolo esecutivo;*
- le disposizioni del titolo II (Riscossione coattiva) del D.P.R. n. 602 del 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.*

Il sindaco o il legale rappresentante della società incaricata della riscossione dovranno nominare uno o più funzionari responsabili della riscossione che esercitino: le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, ovvero quelle attribuite al segretario comunale dall’articolo 11 del R.D. n. 639/1910 (assistenza all’incanto, stesura del relativo), in ottemperanza ai requisiti di legge (abilitazione e autorizzazione) richiesti per ricoprire il ruolo di degli ufficiali della riscossione.

Ove la gestione della riscossione delle entrate comunali sia affidata a soggetti privati questi ultimi debbano aprire uno o più conti correnti dedicati a tale attività. Essi avranno inoltre l’obbligo di riversamento alla tesoreria delle somme riscosse - al netto dell’aggio e delle spese anticipate dall’agente della riscossione – entro la prima decade del mese.”

3. IL VIGENTE SISTEMA DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE LOCALI

A questo punto, risulta fondamentale cercare di individuare le attuali modalità di riscossione a cui possono far riferimento gli enti locali.

La riscossione dei tributi e delle altre entrate di spettanza degli enti locali viene effettuata:

- con lo strumento del **ruolo** (D.P.R. n.602/1973), se affidata esclusivamente ad un soggetto qualificato, rappresentato dal concessionario del servizio di riscossione tributi (c.d. esattore);
- ovvero con la procedura dell'**ingiunzione fiscale** (R.D. 639/1910), se svolta in proprio dall'ente locale o affidata alle s.p.a. o s.r.l. a prevalente capitale pubblico locale, alle società miste, ai soggetti iscritti nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali (art.36, D.L. n.248/2007, conv. con modificazioni della L. n.31/2008).

Ciò posto, ne consegue che, ad eccezione del ruolo per la riscossione mediante Cartella di pagamento (che costituisce esclusiva degli Agenti della Riscossione del gruppo Equitalia), tutti gli altri soggetti abilitati svolgono la riscossione coattiva mediante l'ingiunzione di pagamento.

1. Più specificamente, **l'ingiunzione fiscale** è un ordine di pagamento emesso direttamente dagli organi dell'Ente Locale, oppure da soggetti terzi, a ciò delegati dall'Ente medesimo. Prima dell'ingiunzione di pagamento deve, però, essere inviato al debitore un avviso di accertamento, se si tratta di somme di natura tributaria (es. tarsu), mentre ovviamente deve essere redatto un verbale nel caso si tratti di sanzione amministrativa (es. multa). Solo quando l'avviso di accertamento o il verbale sono diventati definitivi, si può procedere con l'ingiunzione. In linea generale, il RD 639/1910 dispone che il debitore debba versare quanto richiesto, o opporsi all'ingiunzione presso l'autorità giudiziaria, nel termine di 30 giorni. Nel caso, tuttavia, si tratti di debiti di natura tributaria, il termine è di 60 giorni e l'opposizione si presenta presso la Commissione Tributaria Provinciale, come si deduce dall'art. 21 D.Lgs. 546/92.

Se il debitore non versa quanto richiesto entro il termine indicato nell'ingiunzione, né propone opposizione contro di essa, l'Ente può procedere con l'esecuzione forzata e pignorare i beni del debitore.

2. La riscossione in base a **ruolo** nasce per la riscossione delle imposte dirette, per poi successivamente essere estesa a tutte le imposte con il D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43. Inoltre, con

l'art. 17 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, la riscossione in base a ruolo è divenuta la forma di riscossione coattiva, a carattere generale, per tutte le entrate – tributarie e non – dello Stato e degli altri enti pubblici. Per gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali), invece, la riscossione in base a ruolo è stata tradizionalmente contemplata come una facoltà: dal 2012, tuttavia, per gli enti locali è stato ritenuto obbligatorio il ricorso all'ingiunzione fiscale di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639.

- **Sul piano strutturale, il ruolo è un elenco, in cui sono indicati i debitori, l'entità ed il titolo del debito.** Invero, ai sensi dell'art.10, d.p.r. n. 602/73, come modificato dal d.lgs. n. 46/99, il ruolo è *“l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario”* (Equitalia s.p.a.). Si tratta di un provvedimento amministrativo collettivo che si applica sia per la riscossione volontaria che coattiva; inoltre, oltre a contenere l'elenco delle somme da riscuotere da parte dell'amministrazione, deve sempre essere motivato.
- **Sul piano funzionale, costituisce un titolo esecutivo.** In campo fiscale, infatti, la pubblica amministrazione può direttamente procurarsi il titolo esecutivo senza controllo dell'autorità giudiziaria. Invero, **l'esecutorietà consiste nel potere dell'Amministrazione di portare ad esecuzione, anche coattivamente e contro la volontà del soggetto passivo, se necessario, i propri provvedimenti senza dover ricorrere al giudice.**

Per mezzo dell'esecutorietà, l'Amministrazione “non ha bisogno di rivolgersi al giudice per munire il proprio provvedimento di formula esecutiva”.

Orbene, una volta formati, i ruoli dovranno essere consegnati all'Agente della riscossione che, a sua volta, provvederà a notificare la cartella di pagamento contenente l'intimazione a pagare entro 60 giorni dalla notifica, con l'avvertimento che, in mancanza del pagamento, si procederà all'esecuzione forzata salvo che non sia stata richiesta la rateizzazione del pagamento. In definitiva, qualora il contribuente non dovesse versare entro 60 giorni dalla notifica, ciò che gli è stato intimato con la cartella di pagamento, l'Agente della riscossione avvierà l'esecuzione forzata (ovviamente al contribuente debitore, sarà concesso di contrastare tale azione espropriativa attraverso gli strumenti dell'opposizione all'esecuzione o dell'opposizione agli atti esecutivi).

4. PROSPETTIVA DI RIFORMA STRUTTURALE DELLA RISCOSSIONE

In conclusione, e per quanto qui d'interesse, occorre a questo punto capire in che modo la riforma costituzionale in oggetto possa (o debba) incidere sul sistema della riscossione dei tributi degli enti locali, tanto sia alla luce della omessa attuazione della delega per il riordino della disciplina delle riscossioni delle entrate degli enti locali (art. 10, c. 1, lett. c, legge n. 23/2014), che per via della più volte annunciata estromissione di Equitalia.

La normativa vigente sconta, infatti, una grande confusione che andrebbe eliminata permettendo di conseguenza sia ai cittadini, che all'AF di verificare più compiutamente le dinamiche positive e negative della riscossione.

Al di fuori, quindi, dei versamenti spontanei, è indubbio che la riscossione dei tributi debba essere completamente rivista.

Nella riscossione dei tributi locali la fanno da protagonisti tempi lunghi, bassi incassi, sistemi coattivi diversi e non sempre trasparenti e costi di gestione spesso superiori alle entrate effettive. A tutto questo, si aggiunge il caos normativo che fa il resto.

Ciò posto, e stante le valutazioni fin qui svolte, può certamente concludersi che al fine di consentire una forma di riscossione più fluente e decisa, sarebbe opportuno che si riconoscesse agli enti locali la possibilità di procedere alla riscossione esclusivamente attraverso lo strumento del ruolo (di per sé già dotato del carattere della esecutorietà), senza dover alternativamente impelagarsi in procedure ben più complesse e lunghe, come quelle previste nei casi di procedimenti di ingiunzione fiscale.

Per questa ragione, a parere dello Scrivente, sarebbe più opportuno ricondurre l'intera fase della riscossione all'interno del perimetro dello strumento del ruolo, al fine di rimodulare con maggiore efficienza e più celerità le dinamiche connesse al recupero dei crediti vantati dagli enti locali.

29.9.2016

Avv. Maurizio Villani

Avv. Federica Attanasi

1 Il contribuente, entro 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, potrà (ex art. 19 D.lgs 546/92) proporre ricorso avverso l'iscrizione a ruolo