

Nella seconda indagine, vengono esaminati gli enti nei quali è stata registrata l'assenza di riscossioni in conto competenze e un tasso di smaltimento dei residui molto modesto. Situazioni che dovrebbero essere dimostrative di difficoltà generalizzate nella gestione del tributo che investono tutte le fasi della procedura, venendo meno quasi completamente l'apporto di gettito relativo alla tassa. Tale fenomeno è indicativo di ritardi nella emissione dei ruoli, cui consegue uno slittamento delle riscossioni che però vengono effettuate con difficoltà anche nel conto dei residui.

In relazione a quanto rilevato, è stato selezionato un campione di enti al quale è stata inoltrata la richiesta di chiarimenti. Dalle risposte pervenute con la compilazione del questionario, si è appreso che quasi tutte le amministrazioni hanno emanato il regolamento relativo alla gestione della tassa, ma soltanto 2 hanno provveduto di recente a tale adempimento. Tra le amministrazioni adempienti (8) sei fanno sapere che gestiscono direttamente la tassa attraverso l'ufficio tributi, mentre le altre hanno affidato a ditte esterne alcuni compiti che vanno dalla meccanizzazione delle utenze, al censimento del patrimonio immobiliare, all'organizzazione ed aggiornamento della banca dati e all'attività di verifica, riscossione ed accertamento del tributo. Per tali collaborazioni è corrisposto generalmente un contributo in ragione del maggior gettito incamerato. I sistemi informatizzati di gestione non sono utilizzati da due enti. Le percentuali di copertura dei costi del servizio risultano elevate esclusivamente in due casi e solo il comune di Arzano non raggiunge il 50%.

Il comune di Maniago (PN) ha fatto presente che fin dall'inizio dell'applicazione della tassa la riscossione è avvenuta nell'anno successivo a quello di emissione del ruolo, mentre lo sfasamento temporale non avrebbe inficiato l'ammontare finale delle riscossioni. Fa notare, altresì, che per il ruolo 1998 l'intervenuta eliminazione dell'obbligo del non riscosso per riscosso ha comportato ulteriori difficoltà di cassa.

Il comune di Aversa (CE) precisa che il concessionario sta ancora riscuotendo parte degli importi residui, relativi ai ruoli principali e suppletivi del 1996 e 1997, che i cittadini non si adeguano spontaneamente all'obbligo fiscale e che riesce difficile reperire molti residenti da tempo emigrati.

Mondragone (CE) riconosce che si è verificato uno scostamento temporale tra l'emissione dei ruoli e le riscossioni nel 1997 e 1998 e prevede di regolarizzare la situazione nel 2000, ove verranno emessi i ruoli di quell'esercizio e di quello precedente. Aggiunge che il livello di riscossione dei residui si eleverebbe ad oltre il 66% ove venisse riscosso il credito vantato nei confronti del concessionario.

Acerra (NA) attribuisce i ritardi all'attività di razionalizzazione degli adempimenti, prodromici all'emissione dei ruoli, che l'ufficio tributi ha compiuto senza l'ausilio di strumenti informatici; anche il comune di Martano (LE) fa risalire i ritardi all'attività svolta per aggiornare la banca dati, in questo caso affidata all'esterno.

Ente	Unità abitative	Regolamenti	Gestioni in economia	Procedure informatiche	Verifiche imponibili	Verifiche dichiarazioni	Contenziosi	Date emissioni ruolo 1997	Date emissioni ruolo 1998	Tassi di realizzazione 97 %	Tassi di realizzazione 98 %
ACERRA	\	2000	SI	NO	NO	SI	2	\	\	\	\
ARZANO	10.800	1996	SI	NO	NO	SI	13	novembre	febbraio 99	30,48	48,16
AVERSA	15.352	1999	SI	SI	SI	SI	2	novembre	febbraio 99	70	65,39
BITRITTO*											
CARINOLA*											
CASANDRINO*											
CASTEL TERMINI	3.509	1994	SI	SI	NO	NO	0	luglio 98	dicembre	51,52	53,36
MANIAGO	4.859	1997	SI	SI	SI	NO	0	dicembre	dicembre	85,9	93,6
MARTANO	3.268	1995	NO	SI	SI	NO	0	giugno 99	marzo 2000	87,6	81,3
MERCOGLIANO											
MONDRAGONE	12.174	1994	NO	SI	SI	SI	1	febbraio 98	marzo 99	NC	NC
PALMA DI MONTECH.	8.935	1996	SI	SI	SI	SI	2	dicembre	dicembre	80	62
PARETE*											
S.PIETRO IN CARIANO*											
TERZIGNO*											

* Comuni che non hanno fornito risposta

Passando alla terza indagine, si prendono in considerazione alcuni enti nei quali sono stati rilevati, nei rapporti tra accertamenti di competenza, immobili ed abitanti, valori notevolmente inferiori a quelli medi delle regioni di appartenenza.

In relazione a ciò, è stato selezionato un campione di comuni, nei quali si notano, appunto, bassi valori degli indici che potrebbero essere sintomatici di comportamenti poco efficaci nella gestione della tassa.

Dalle risposte pervenute (16), si è appreso che in questi enti la gestione della tassa, in undici casi è curata direttamente dall'ufficio tributi, mentre gli altri hanno affidato a soggetti esterni parte della procedura. Risulta che le strutture amministrative sono sempre più dotate di aggiornati sistemi informatici per una efficiente gestione della materia fiscale, infatti ne fanno uso 13 enti. Di tali strumenti si è evidentemente avvantaggiata la attività di controllo degli uffici che, in 11 casi, hanno proceduto a verifiche sugli immobili ed in 7 ad accertamenti sulle dichiarazioni.

Le notizie fornite dalle amministrazioni, per spiegare le cause di quanto rilevato, fanno riferimento per lo più alla modestia delle tariffe - comuni di S. Bonifacio (VR), Gemona del Friuli (UD), S. Antimo (NA) ed Aradeo (LE) - che in alcuni casi ritengono sufficienti a compensare adeguatamente gli oneri del servizio, che risultano contenuti, ed in altri si ripropongono di adeguarle o hanno già provveduto in tal senso.

In particolare il comune di Gubbio (PG) fa presente che pur avendo determinato le tariffe in misura non elevata riesce, grazie all'efficienza del servizio, il cui costo viene contenuto, a coprirne gli oneri in percentuale molto alta. Lo stesso ente fa presente che non reputa necessario affidare all'esterno l'azione accertativa, in quanto la scarsa evasione del tributo non renderebbe l'operazione remunerativa.

Anche Gemona del Friuli riesce a contenere il livello della tariffa, pur coprendo in modo elevato gli oneri del servizio ed aggiunge che la tariffa viene annualmente elaborata partendo dalle previsioni dei costi di gestione del servizio estrapolate dai costi a consuntivo dell'anno precedente.

Due enti, Certaldo (FI) e Morrovalle (MC) attribuiscono la modestia del gettito agli scarsi oneri del servizio, dovuti anche alla presenza di una discarica nel territorio comunale, che viene indennizzata con l'eliminazione per detti enti del costo di smaltimento. Potenza Picena (MC), invece, gestendo in economia la discarica, anch'essa riesce a contenere l'onere del servizio e fa comunque presente di avere elevato nel 1999 la tariffa per giungere quanto prima alla copertura totale dei costi.

Tra le altre amministrazioni, Larino (CB) fa presente che il comune è scarsamente abitato, per via del flusso migratori ed inoltre che le abitazioni del centro storico sono vetuste e di ridotte dimensioni, mentre Agira (EN) fa riferimento alla situazione di disagio economico della popolazione.

La ritardata emissione dei ruoli fatta rilevare dai comuni di Sant'Angelo Lodigiano (LO) e di San Vendemiano (TV) non appare conferente rispetto a quanto evidenziato nella richiesta, tuttavia, va notato che questi enti hanno fatto rilevare un livello di copertura molto elevato. Per quanto riguarda il secondo ente è interessante rilevare l'attività svolta dall'ufficio tributi, che, al fine di prevenire qualsiasi tipo di contenzioso convoca direttamente i contribuenti per fornire spiegazioni ed assistenza in relazione ai rilievi fatti.

Ente	Unità abitative	Regolamenti	Gestioni in economia	Procedure informatiche	Verifiche imponibili	Verifiche dichiarazioni	Contenziosi	Date emissioni ruolo 1997	Date emissioni ruolo 1998	Tassi di realizzazione 97 %	Tassi di realizzazione 98 %
AGIRA	4.000	1996	SI	NO	SI	SI	0	nc	nc	55,76	50,11
ARADEO	3.849	1998	SI	SI	SI	SI	0	dicembre	dicembre	76	70,94
ATRI*											
BIELLA*											
CASTELBUONO	4.481	1994	SI	NO	NO	NO	0	dicembre	dicembre	55,7	51
CEPRANO*											
CERTALDO	5.968	1996	SI	SI	NO	NO	0	luglio	luglio	92,1	94,53
CICCIANO	10.215	1983	NO	SI	SI	NO	0	aprile	aprile	75,24	70,87
COLLESALVETTI	10.710	1994	NO	SI	SI	SI	1	luglio	febbraio	86,66	73,51
CONSELICE	3476	1996	SI	SI	SI	SI	0	febbraio	febbraio	79,58	68,31
GEMONA DEL FRIULI	4.452	1997	SI	SI	SI	NO	0	settembre	dicembre	82,67	83,8
GUBBIO	10.794	1995	SI	SI	SI	SI	2	aprile	settembre	83,7	78,52
LARINO	5.782	1995	NO	SI	SI	NO	0	luglio	luglio	79,62	77,22
MANDELLO *DEL LARIO											
MONTAGNANA*										99	99
MORROVALLE	NC	NC	NO	NO	NC	NC	NC	nc	nc	73,98	78,48
PONTECORVO*											
POTENZA PICENA	5.600	1995	NO	SI	SI	NO	0	febbraio	febbraio	62,35	60,37
SANT'ANGELO LODIGIANO	NC	1995	SI	SI	NO	SI	0	settembre	settembre	79	69
SANT'ANTIMO	9.000	1995	SI	SI	NO	SI	0	febbraio 98	dicembre	52,36	51,2
SAN BONIFACIO	6774	1995	SI	SI	SI	NO	0	luglio	luglio	100	85,91
SAN VENDEMIANO	3.440	1995	SI	SI	SI	NO	0	febbraio	dicembre	89,1	95,03
TAURIANOVA*											

* Comuni che non hanno fornito risposta

In conclusione, si nota che le difficoltà di gestione della tassa, già rilevate negli esercizi precedenti, vanno alleviandosi, anche in vista dell'approssimarsi del momento del passaggio al nuovo regime di entrata tariffaria, che imporrà nel tempo la copertura totale dei costi del servizio, sia relativamente alla gestione che alle spese in conto capitale. I livelli di copertura riscontrati, pur essendo conformi ai limiti imposti dall'attuale norma, appaiono a volte inadeguati in prospettiva futura, per cui gli enti che hanno fatto rilevare livelli non elevati dovranno azionare sia la leva dei costi che quella dell'entrata, per poter applicare in modo corretto la futura tariffa. Dal punto di vista delle entrate, che ha maggior rilievo in questa sede, si nota che le difficoltà relative alla esatta conoscenza della base imponibile e del tempestivo aggiornamento delle utenze, ai fini dell'emissione dei ruoli, vengono in molti casi avviate a soluzione attraverso l'impiego dell'informatica o di collaborazioni esterne. Il fenomeno ricorrente dei ritardi nella emissione dei ruoli, che provoca una dinamica rallentata della cassa, con realizzazione del gettito in esercizi successivi, per quanto qui rilevato, appare in molti casi connesso alle attività volte al recupero della base imponibile che accavallandosi con quelle di gestione ordinaria ne provocano il rallentamento.

3.3 Modalità dell'affidamento a terzi dell'accertamento e della riscossione dei tributi propri

Quadro normativo in materia di accertamento e riscossione di tributi locali

L'art. 3 comma 143 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 ha conferito al governo la delega per emanare, entro undici mesi dalla data d'entrata in vigore della legge, (quindi entro il 30 novembre 1997)⁴⁴, in ragione dell'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni anche in materia d'accertamento e riscossione degli enti locali.

Il successivo comma 149 dello stesso articolo ha previsto, quali principi e criteri direttivi della revisione della disciplina tributaria locale, l'attribuzione agli enti locali del potere di disciplinare con regolamento le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti d'accertamento⁴⁵ e di riscossione, nel rispetto dell'art. 23 della Costituzione.

Alla delega di cui sopra si è provveduto con d.lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997, concernente il riordino della disciplina dei tributi locali (e prima ancora, la disciplina dell'imposta regionale sulle attività produttive e la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF, nonché l'istituzione di un'addizionale regionale a tale imposta) cui è dedicato il titolo III dello stesso decreto legislativo.

Nell'art. 52 è previsto il conferimento agli enti locali territoriali, in materia di entrate anche tributarie, di una potestà regolamentare generale. I regolamenti non possono modificare le fattispecie imponibili, i soggetti passivi e le aliquote massime.⁴⁶

Tale disciplina è, peraltro, facoltativa ed il mancato esercizio comporta, infatti, l'applicazione "tout court" delle disposizioni di legge vigenti in materia.⁴⁷

In particolare, nel caso in cui sia deliberato l'affidamento a terzi, anche disgiunto, dell'accertamento e/o della riscossione dei tributi, le relative attività possono essere affidate

⁴⁴ Il superamento del termine del 30 novembre 1997 è stato giustificato in base alla disposizione contenuta nel comma 16 dello stesso articolo, per il quale, qualora sia concessa la proroga di venti giorni alla commissione parlamentare per esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi previsti anche dal comma 143, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di venti giorni. La proroga, infatti, è stata concessa con deliberazione del Presidente del Senato della Repubblica, adottata d'intesa con il Presidente della Camera dei Deputati, ai sensi del comma 15 dello stesso articolo 3 della richiamata legge n. 662 del 1996.

⁴⁵ compreso anche l'accertamento con adesione, disciplinato dal d.lgs. n. 218 del 1997, consistente nella definizione della posizione del contribuente attraverso la sua adesione all'accertamento fiscale contro una riduzione di sanzioni..

⁴⁶ Secondo la circolare del Ministero delle Finanze n. 118/e in data 26 maggio 1999, l'art. 52 comma 5 del decreto legislativo n. 446 del 1997 rappresenta un limite alla potestà regolamentare generale degli enti locali, in materia di affidamento a terzi dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi.

⁴⁷ Secondo una decisione della Sezione giurisdizionale Corte dei conti della regione Puglia (n. 63 /EL del 22 novembre 1998) sussiste responsabilità del Sindaco per la mancata adozione dei regolamenti in materia tributaria, nel caso in cui non provveda a convocare il Consiglio comunale per la relativa approvazione.

tramite convenzione: 1) alle aziende speciali di cui all'art.22, comma 3, lett. c) della legge 8 giugno 1990 n°142, ovvero, nel rispetto delle procedure in materia d'affidamento della gestione di servizi pubblici locali; 2) alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, i cui soggetti privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui al successivo art. 53, ovvero ancora, sempre nel rispetto delle medesime procedure; 3) alle società miste per la gestione presso altri comuni; 4) ai concessionari di cui all'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988 n. 43, appartenenti al Consorzio nazionale concessionari (CNC); 5) ai soggetti iscritti all'albo di cui al precitato art. 53. L'affidamento non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente, naturalmente oltre a quelli previsti per legge.

Nel caso di riscossione coattiva delle entrate si applicano, per l'affidamento a terzi del servizio, le disposizioni di cui al d.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43.

Riguardo allo stato di applicazione, va riferito che il decreto del Ministro delle finanze, previsto all'ultimo comma dell'art. 52, alla data di redazione del presente capitolo, non era ancora stato emanato.

Lo stesso si era verificato per i decreti ministeriali che, rispettivamente, avrebbero dovuto istituire l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione, di accertamento e di riscossione dei tributi delle province e dei comuni e per quello che doveva stabilire composizione, funzionamento e durata in carica della commissione incaricata previsti dall'art.53⁴⁸.

La successiva legge n. 137 del 1998, recante disposizioni correttive del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 e concernente, ancora, il riordino della disciplina dei tributi locali, ha disciplinato anche alcuni aspetti della fase di transizione dal vecchio al nuovo regime di affidamento.

In base ad essa, infatti, per i soggetti affidatari di servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e altre entrate degli enti locali che svolgevano i predetti servizi almeno dal 1 gennaio 1997, poteva essere stabilito un periodo transitorio, non superiore a due anni, per l'adeguamento alle condizioni ed ai requisiti per l'iscrizione all'albo.

Non essendo questo ancora istituito, non solo non è possibile il decorso del periodo biennale di moratoria, ma neppure sono state stabilite le disposizioni generali in ordine ai criteri di affidamento e di svolgimento dei servizi.

Attualmente, quindi, l'affidamento del servizio da parte di terzi privati è svolto in una situazione di indeterminatezza, sotto il profilo della legittimazione degli affidatari privati attuali e di quelli che lo saranno in futuro.

In un simile contesto, la ragione per la decorrenza dalla data del 1 gennaio 1997, anno di emanazione della riforma, dei termini del periodo transitorio non superiore a due anni per l'adeguamento alle condizioni, che saranno stabilite per l'iscrizione all'albo degli affidatari dello

⁴⁸ Il decreto ministeriale, che istituisce l'albo dei gestori delle attività di liquidazione, di accertamento e di riscossione, è in corso di perfezionamento. Secondo la relativa bozza, alla data di redazione della presente in corso di pubblicazione, i soggetti iscrivibili all'albo dei gestori sono i gestori di cui al d.lgs.13 aprile 1999 n. 112 e le altre categorie citate nell'art. 52 d.lgs. n. 446 del 1997. La sussistenza dei requisiti di onorabilità dei legali rappresentanti e dell'idoneità finanziaria e tecnica è vagliata dalla commissione di cui all'art. 53 d.lgs.cit. Per l'iscrizione all'albo è richiesto, come misura minima del capitale versato, un miliardo di lire per i comuni inferiori ai 10.000 abitanti e tre miliardi negli altri casi. Il decreto disciplina poi i requisiti per l'iscrizione, (art. 3), i criteri (art. 4), i requisiti di onorabilità (art. 7), tecnici (art. 8), compresi un idoneo apparato organizzativo e idonei sistemi informatici, le cause d'incompatibilità dei legali rappresentanti (art. 9), di cancellazione, sospensione e decadenza dall'albo, i poteri istruttori della commissione di cui all'art. 53 citato, gli obblighi degli iscritti in ordine alla revisione annuale. Secondo la disciplina transitoria ivi contenuta, i soggetti che, alla data di entrata in vigore del regolamento abbiano in corso contratti di concessione di accertamento, riscossione e liquidazione delle imposte comunali, per proseguire la gestione, devono ottenere l'iscrizione all'albo entro il 31 gennaio 2001; decorso detto termine i contratti sono risolti di diritto. Il decreto che approva il regolamento contenente norme relative alla commissione per la gestione dell'albo dei soggetti abilitati ad effettuare le attività di liquidazione e di accertamento, nonché quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, è stato pubblicato nella G.U. n. 87 serie generale del 13.4.2000 e reca la data del 9 marzo s.a.

stesso genere, appare sempre meno giustificabile e astratta rispetto alla situazione soggettiva, in cui effettivamente inizierà a decorrere il biennio precitato.

Analizzando la normativa vigente per ciascuna tipologia tributaria interessata dalle recenti modifiche normative, per quanto riguarda l'esercizio delle facoltà previste negli articoli 52 comma 5 lett. b) e 59 comma 1 lett. n), del decreto legislativo 1997 n. 446, che diversificano i soggetti incaricati della riscossione e le modalità di versamento dell'imposta comunale sugli immobili (d'ora in poi ICI), effettuabili oltre che presso il concessionario, presso la tesoreria dello stesso ente, presso gli uffici postali o presso le banche, le norme del d.lgs. sopra richiamate sono entrate in vigore dal 1° gennaio 1998 ma, per espressa previsione dell'art. 52 comma 2 d.lgs.n. 446 del 1997, possono essere approvate non oltre il termine del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1° gennaio successivo.

Nell'ipotesi più tempestiva, quindi, le modifiche alla normativa regolamentare vigente, che i comuni hanno deliberato ai sensi dell'articolo precitato, non potrebbero avere avuto effetto prima del 1° gennaio 1999.

Come linea costante di tendenza del legislatore, va registrato il mantenimento del ruolo del Consorzio Nazionale Concessionari, per quanto riguarda il flusso informativo riguardante l'ICI, tra uffici statali finanziari e enti locali.

I concessionari raggruppati nel CNC, infatti, fra tutti i possibili affidatari del servizio di accertamento e di riscossione previsti dall'art. 52 sopra richiamato, sono attualmente tenuti a fornire la loro collaborazione, nell'ambito del consorzio ANCI/CNC, ai fini dell'interscambio fra i comuni e il sistema informativo del Ministero delle Finanze per quanto riguarda questo tributo.⁴⁹

I comuni devono, a tal fine, trasmettere al Consorzio le copie per l'elaborazione meccanografica delle dichiarazioni ad essi presentate agli effetti dell'imposta comunale sull'ICI, riguardanti gli immobili trasferiti nel corso dell'anno in esame e quelli riguardo ai quali si sono verificate modificazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta dovuta e del soggetto obbligato.

Il Consorzio, a sua volta, provvede ad acquisire i dati risultanti dalle copie-dichiarazioni, secondo le specifiche tecniche precisate dal Ministero delle Finanze ed a trasmettere ai Comuni i dati puntuali acquisiti dalle dichiarazioni.

Resta a carico dei comuni la verifica tra i dati anagrafici indicati dal contribuente sul modello di dichiarazione e quelli forniti dal Consorzio ANCI/CNC. I dati anagrafici relativi ai codici fiscali presenti nelle dichiarazioni ICI (contribuente e denunciante) sono trasmessi dal Dipartimento delle entrate del Ministero delle Finanze al CNC. Quest'ultimo trasmette i dati relativi al domicilio fiscale o sede legale, assieme al codice fiscale al dipartimento delle entrate.

Non è dato prevedere come sarà modificato il regime di interscambio tra incaricati della riscossione e dell'accertamento dell'ICI e Ministero delle Finanze, quando tutte le deleghe ministeriali previste nel riordino saranno state esercitate e il panorama regolamentare e convenzionale dell'affidamento della riscossione dei tributi locali sarà più articolato. In ogni caso la disposizione sull'intermediazione del CNC, relativamente ai dati del 1998, permane anche per 1999.

Un'altra linea di tendenza è costituita dall'allargamento dei possibili affidatari del servizio ad altri soggetti pubblici.

Per espressa previsione normativa contenuta nel d.lgs. n. 446 del 1997, infatti, (art. 59) tra i soggetti cui può essere versata l'ICI, può essere annoverato (in aggiunta o in sostituzione del concessionario) l'ENTE POSTE S.p.A.

La possibilità era stata già prevista dal decreto legislativo n. 241 del 1997 nella riforma della riscossione dei tributi statali, recante, tra l'altro, norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in materia d'imposta sul valore aggiunto e di dichiarazione dei redditi che, all'art. 24, concernente modalità di versamento, prevedeva l'attivazione della

⁴⁹ Confronta decreti dirigenziali del 18 marzo 1998 e del 27 settembre 1999 di approvazione dei termini e delle modalità per l'interscambio fra i comuni ed il sistema informativo del Ministero delle Finanze, dei dati e delle notizie delle dichiarazioni relative all'imposta comunale sugli immobili (ICI).

riscossione mediante conferimento all'ENTE POSTE ITALIANE di delega di versamento al concessionario della riscossione, previa emanazione di decreto del Ministero delle Finanze.

Ma già in precedenza, per le riscossioni dei tributi erariali, nella riforma del d.lgs. 9 luglio 1997 n. 237, concernente la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa svolti dai concessionari poteva affiancarsi, dopo l'entrata in funzione degli sportelli automatizzati in tempo reale, per il compito di riscuotere le entrate, l'ENTE POSTE ITALIANE (art. 4 comma 2).

Gli uffici postali e i concessionari erano tenuti al versamento delle somme riscosse, per conto degli enti territoriali, entro il giorno cinque del mese successivo a quello della riscossione.

L'estensione ricompare ancora in successivi provvedimenti legislativi modificativi dei decreti legislativi delegati dalla legge n. 662 del 1996, quale il decreto legislativo n. 56 del 1998 che, all'art. 5, nell'apportare modifiche proprio al decreto legislativo n. 237 del 1997, ha reso fungibili, nel servizio di riscossione, per i versamenti delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, nonché per i pagamenti effettuati con i fondi della riscossione ed in particolare delle spese di giustizia, i concessionari e gli uffici postali.

Giova riferire come l'ENTE POSTE abbia, in applicazione delle citate normative, stipulato un protocollo d'intesa con l'UNCEM Liguria, per una serie di servizi di riscossione dei tributi che vanno dalla stampa al recapito dei bollettini ICI premarcanti, all'incasso sul territorio nazionale fino alla disponibilità delle somme entro cinque giorni.⁵⁰

La citata tendenza normativa induce a ritenere che il legislatore persegua gradualmente il superamento dei regimi esclusivi di riscossione, badando, peraltro, a conciliare la liberalizzazione dei servizi con il mantenimento su tutto il territorio nazionale delle informazioni necessarie per le decisioni di politica fiscale, continuando a servirsi allo scopo del CNC.

Per quanto concerne la tassa sulla raccolta e sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani,⁵¹ con l'art. 1 della legge 9 dicembre 1998 n. 426, è stato previsto che, sino al 1 gennaio 2000, la regolamentazione introdotta con l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 e quindi, le modalità di affidamento dell'accertamento e della riscossione ivi previste, regolassero anche l'applicazione e la riscossione del corrispettivo della raccolta, fatto salvo un diverso accordo fra ente locale e gestore del servizio che, se stipulato in precedenza, dovrebbe comunque essere confermato dopo l'entrata in vigore di tale ultima disposizione ed il completamento delle deleghe ministeriali, ivi contenute.

Nel d.lgs. del 19 novembre 1998 n. 442 inoltre, è stata prevista la proroga, sino al 31 dicembre 1999, dei contratti di gestione di cui agli artt. 25 e 52 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507 relativi all'affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione, rispettivamente, dell'imposta comunale sulla pubblicità⁵² e della tassa per l'occupazione di spazi nelle aree pubbliche, aventi scadenza anteriormente alla predetta data, nonché la limitazione, nel caso in cui il comune trasformi l'imposta sulla pubblicità in tariffa, dell'oggetto dei vigenti contratti di concessione al servizio sulle pubbliche affissioni, fatta salva la revisione delle condizioni contrattuali o il recesso del concessionario.

Ciò comporta la proroga della suindicata disciplina nel periodo in cui la delega successiva, contenuta nella legge 28 settembre 1998 n. 337, avrebbe potuto essere esercitata con effetti immediati sui rapporti concessori, stante l'abrogazione in atto degli artt. da 25 a 34 del d.lgs. n. 507 del 1993, da ultimo citato.

Con la legge 28 settembre 1998 n. 337, infatti, è stata conferita al Governo un'ulteriore delega⁵³ da esercitare entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore, per il riordino della disciplina relativa alla riscossione e del rapporto con i concessionari ed i commissari governativi, provvisoriamente delegati alla riscossione medesima, "al fine di conseguire un

⁵⁰ Nel seguito della trattazione si può rilevare come tale possibilità è stata prevista anche per altri comuni di altre regioni.

⁵¹ La tassa per la raccolta dei rifiuti è stata abolita dal 1 gennaio 1999 dall'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (csd. Legge Ronchi). Da tale data le spese per la gestione dei rifiuti saranno coperte da tariffa di natura extra-tributaria.

⁵² Ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 con effetto dal 1 gennaio 1999 i comuni possono istituire un canone di natura patrimoniale per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, in luogo dell'omonima tassa.

⁵³ Nonostante che l'esercizio delle deleghe contenute nella legge collegata alla finanziaria del 1997 n°662 del 1996 fosse ancora da completare, come dimostra il successivo d.lgs. n. 506 del 1999.

miglioramento dei risultati della riscossione mediante ruolo e di rendere più efficace ed efficiente l'attività dei concessionari e dei commissari stessi".

Fra i principi ed i criteri direttivi in essa contenuti, si richiama, in particolare, l'attenzione, per quanto riguarda l'argomento in esame, sull'affidamento ai concessionari del servizio di riscossione mediante ruolo, secondo le procedure dell'evidenza pubblica; ⁵⁴l'eliminazione per i concessionari dell'obbligo del riscosso per non riscosso; l'affidamento del servizio della riscossione a S.p.A. con almeno cinque miliardi di capitale; l'obbligo per la concessione di possedere i requisiti tecnici e di affidabilità per svolgere compiti "connessi e complementari", indirizzati anche al supporto delle attività tributarie degli enti impositori diversi dallo Stato⁵⁵; l'elencazione di parametri di efficacia, efficienza ed economicità per la corresponsione di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse e per le spese effettivamente sostenute per le somme sgravate o dovute da soggetti sottoposti a procedure concorsuali; la previsione di forme più agevoli e rapide di riscossione; l'unificazione in un unico atto delle funzioni di avviso di pagamento o di mora; la possibilità di evitare l'esecuzione mobiliare, mediante accesso da parte del concessionario alla casa di abitazione del debitore; l'accesso da parte dei concessionari alle procedure disponibili presso l'anagrafe tributaria "con le opportune cautele e garanzie"⁵⁶ e l'obbligo per tutti di utilizzare sistemi informatici collegati fra di loro e con quelli dell'amministrazione finanziaria, ferma restando l'attribuzione al CNC di compiti di natura informatica e telematica, nonché di servizi di supporto volti a favorire la nuova disciplina della riscossione ed a conseguire risultati di più efficiente ed economica gestione delle entrate; la revisione della notifica degli atti esattoriali, delle procedure relative alla inesigibilità delle somme iscritte a ruolo e di sgravio e di rimborso di iscrizioni a ruolo non dovute; la previsione di misure di salvaguardia per il personale dipendente dalle società concessionarie, nel caso in cui alla scadenza delle concessioni in atto il servizio sia affidato ad un altro soggetto terzo o svolto direttamente dall'ente locale; l'applicazione della disciplina recata dai decreti legislativi ai rapporti concessori in atto per la residua durata del periodo di gestione, con facoltà per i concessionari di costituire società per azioni di cui all'art. 31 comma 1 lett. c) del d.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43, attribuendo a tali società i rapporti concessori in atto e prevedendo, per i soggetti cui sia stato già affidato in concessione il servizio della riscossione, il termine di due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, per l'adeguamento del capitale sociale; la previsione che dall'esercizio della delega non debbano derivare maggiori oneri a carico dello Stato

E' facilmente verificabile come questa delega risponda ad un criterio inverso alla precedente legislazione emanata in base all'art. 3, commi da 143 a 149, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, in quanto tendente ad una applicazione la più possibile ravvicinata delle disposizioni in essa contenute, come le condizioni patrimoniali ed i requisiti richiesti ai concessionari, il che pone problemi non irrilevanti di coordinamento e raccordo, sia per i diversi requisiti richiesti per l'accesso al servizio dall'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, sia per la incompleta esecuzione delle deleghe precedenti, in particolare in ordine alla mancata emanazione dei criteri di affidamento e la mancata istituzione dell'albo per l'accertamento e la riscossione delle entrate degli enti locali.

Ad essa si è dato esecuzione con i d.lgs n. 37 e n. 46 del 26 febbraio 1999 e con il successivo n. 112 del 13 aprile 1999, concernenti, rispettivamente, la disciplina della riscossione mediante ruolo e il riordino del servizio nazionale della riscossione.

Il primo prevede che al concessionario, al pari delle banche e delle POSTE ITALIANE, possa essere conferita delega irrevocabile per la riscossione dei versamenti unitari previsti dal d.lgs. n. 241 del 1997.

⁵⁴ Ciò peraltro, se non è espressamente previsto nell'art. 52 del d.lgs n. 446 del 1997, dovrebbe esserlo implicitamente per il richiamo alle norme che regolano l'affidamento dei servizi pubblici locali, ivi compreso l'art. 56 della legge n. 142 del 1990.

⁵⁵ Con evidente riferimento anche a quella di accertamento;

⁵⁶ Compresa quindi quella derivanti dalla legge n. 675 del 1996.

E' altresì precisato il contenuto della convenzione da stipulare con i concessionari per il conferimento della delega e lo svolgimento del servizio, i dati da trasmettere, le penalità e il compenso ed i criteri di determinazione.

Con tale decreto è stata inoltre eseguita la delega per quanto riguarda l'eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso ed invece demandato al Ministro delle finanze la possibilità di definire con delega i rapporti pendenti. L'obbligo è stato eliminato sin dai ruoli consegnati prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

Rispondendo ad un'osservazione della Commissione del Senato, nella relazione di accompagnamento al decreto, è stato ribadito che per province e comuni, in alternativa al ricorso al servizio nazionale, restava la possibilità di porre in essere proprie procedure ad evidenza pubblica, per l'affidamento della riscossione dei tributi locali ai sensi dell'art. 52 comma 5 del d.lgs.n. 446 del 1997 e di pattuire col soggetto affidatario le clausole ritenute opportune, "per cui l'eliminazione del non riscosso per riscosso è una mera eventualità derivante dall'adesione facoltativa, dello stesso ente al sistema nazionale dei concessionari della riscossione".⁵⁷

Gli enti locali possono disciplinare convenzionalmente con il concessionario le modalità di definizione delle domande di rimborso e discarico ed i rimborsi delle anticipazioni del concessionario stesso, all'epoca in cui vigeva l'obbligo del riscosso per non riscosso. Da tenere presente che per le quote inferiori ai cinquecento milioni vige la definizione automatica dei rimborsi stessi, dietro autocertificazione del concessionario.

Con decreto del Ministro delle Finanze pubblicato sulla G.U. in data 23 luglio 1999, emanato in attuazione dell'art. 60 d.lgs.n. 446 del 1997, è stato stabilito che con la convenzione ente locale-concessionario potranno essere stabilite soltanto le percentuali dell'anticipazione da rimborsare relativamente alle domande definite automaticamente, che dovranno in ogni caso essere comprese tra il 95 ed il 99 per cento dell'importo delle stesse. E' da escludere, che tramite la convenzione, l'ente possa decidere sulle domande di rimborso e sulla loro fondatezza potendosi al massimo concordare tempi e modi del rimborso da parte dell'ente locale medesimo.

Il secondo decreto ha modificato il titolo I del decreto d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 introducendo due capi: il 1° dedicato ai versamenti diretti ed il 2° alla riscossione dei ruoli.

Anche il titolo II, contenente la disciplina dell'espropriazione forzata, è stato modificato.

In base all'art. 17 commi 2 e 3 del d.lgs.n. 46, il sistema di riscossione coattiva delle entrate degli enti locali può essere effettuato mediante ruolo affidato ai concessionari del servizio riscossione tributi e, "per quanto non regolamentato", è affidato allo stesso concessionario del CNC "in applicazione delle leggi vigenti".

Se la riscossione è gestita direttamente dall'ente, ovvero è affidata a soggetto diverso dal concessionario del servizio della riscossione tributi, continua a svolgersi con le modalità previste dal r.d. 14 aprile 1910 n. 639 (gestione diretta).

Il citato decreto prevede espressamente che i tributi locali già precedentemente riscossi mediante ruolo (p.es. la tassa sui rifiuti) continuino ad essere riscossi con lo stesso mezzo.⁵⁸

⁵⁷ La soluzione dell'affidamento alla responsabilità del singolo ente, peraltro impone, da parte dello stesso, una seria valutazione sulla scelta da effettuare in base alla situazione del soggetto prescelto e sulle previsioni di gettito in assenza di detta clausola. L'eliminazione dell'obbligo si riferisce anche ai ruoli ad essi consegnati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 37 del 1999 i cui versamenti non siano ancora scaduti.

I rapporti contabili pendenti avrebbero dovuto essere regolati con decreto del Ministero delle Finanze che è stato emanato il 23 marzo 1999.

Esso prevede che i versamenti in tesoreria per le somme relative a ruoli con obbligo affidati in carico precedentemente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 37 ed incassati fino a tale data "si considerano riscosse il 26 febbraio 1999" e quindi da riversare entro il giorno 12 del mese successivo ai sensi dell'art. 72 comma 2 del d.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43 espressamente richiamato nel decreto ministeriale. Il riversamento doveva essere effettuato al netto degli importi già versati per effetto dell'obbligo. Gli interessi di mora, riscossi a fronte dei ruoli affidati in carico con obbligo, spettavano ai concessionari medesimi proporzionalmente alle somme anticipate.

⁵⁸ Controversa è stata l'interpretazione possibile per questa disposizione in quanto, se la norma si riferisce alla tassa e non alla tariffa introdotta con la legge "Ronchi", comporterebbe per quest'ultima la necessità di ricorrere, in caso di inadempimento, all'autorità giudiziaria ordinaria.

E' da rilevare che non sono iscrivibili a ruolo somme inferiori alle ventimila lire, elevabili anche con regolamento dell'ente locale oltre che governativo.

Il ruolo è formato dall'amministrazione locale, anche se la riscossione dei tributi ivi iscritti è affidata al terzo che, se costituito da soggetto appartenente al CNC, può essere trasmesso per via telematica, purché munito di firma elettronica, anche secondo disposizioni regolamentari emanate dall'ente.

Il terzo affidatario può utilizzare, per la notifica della cartella di pagamento, personale del comune, previa apposita previsione convenzionale. Qualora il debitore abbia domicilio in un luogo non compreso nella competenza del concessionario, il concessionario medesimo può avvalersi, mediante delega, del concessionario competente.

Il concessionario può pignorare i crediti del debitore verso terzi, comprese le pubbliche amministrazioni e se la procedura di pignoramento di crediti verso le province ed i comuni "ed ogni altro ente sottoposto alla Corte dei conti" ha avuto esito negativo, non può pagare somme dovute allo stesso fino a quando il debitore stesso non dimostra di aver estinto l'obbligazione per la quale si è proceduto, con attestazione rilasciata dallo stesso concessionario.

Con il richiamo alla Corte dei conti si è evidentemente inteso sottolineare la possibilità che sia accertata la responsabilità contabile di colui che proceda al pagamento nonostante il divieto di cui sopra, che peraltro non si estende ai pagamenti corrispondenti a crediti dichiarati impignorabili.

Oltre a subire l'azione esecutiva, il debitore moroso è obbligato al pagamento degli interessi relativi dalla notifica della cartella sino al pagamento o all'esecuzione, al tasso determinato annualmente dal Ministero delle Finanze "con riguardo alla media dei tassi bancari attivi."

Disposizione questa criticata, in quanto collegata al sorpassato regime del non riscosso per riscosso, che rendeva necessario per il terzo il ricorso all'anticipazione bancaria, ma che verosimilmente è da rapportarsi più alla posizione dell'ente che può essere costretto a ricorrere al mercato esterno, che non alla posizione del concessionario, essendo quest'ultimo, in ogni caso, tenuto a versare gli interessi di mora all'ente locale.

Il decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, concernente il riordino del servizio nazionale della riscossione è, in ordine temporale, l'ultimo dei decreti emanati sulla base della delega sopra citata.

Esso contiene numerose ed importanti norme che riguardano gli enti locali.

Per l'affidamento del servizio ai concessionari è previsto il decreto d'approvazione della concessione del Ministro delle Finanze. Esso deve contenere, inoltre, la fissazione di un termine entro il quale il concessionario è obbligato a stipulare una convenzione accessoria, nella quale deve essere contenuto necessariamente l'obbligo di accettare, a richiesta degli enti locali, incarichi per lo svolgimento del servizio di riscossione coattiva mediante ruolo.

La norma contenuta nel comma 6 dell'art. 3 del d.lgs. 13 aprile 1999 n. 112 introduce, fra l'altro, un regime surrogatorio al mancato esercizio delle facoltà previste per l'affidamento a terzi del servizio della riscossione coattiva, prevedendo in ogni caso, la riscossione da parte del corrispondente servizio nazionale.

Nello stesso tempo il decreto, al comma 6 dell'art. 3, contiene una norma che sembrerebbe meramente ripetitiva del precedente disposto contenuto nell'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, se non risolvesse con interpretazione autentica un problema sorto, proprio per gli enti locali, a seguito dell'entrata in vigore del precedente decreto legislativo delegato, n. 46 del 1999.

Appare verosimile e corrisponde alla finalità della norma, consentire la protrazione dell'uso del ruolo a quel tipo di entrate che in precedenza erano riscosse tramite il concessionario.

Infatti, l'art. 49 comma 15 del d.lgs. n. 22 del 1997, nel prevedere che la riscossione della tariffa può essere effettuata mediante ruolo, ma con l'obbligo del riscosso per non riscosso, evidentemente, intendeva estendere tale ultimo obbligo anche ad una "entrata" che da tributo era divenuta entrata patrimoniale e quindi non comportava quell'anticipazione da parte dei concessionari che in ogni caso costituiva una garanzia per l'ente.

Addirittura è stato sostenuto da taluni che, non solo il "può" previsto dal citato art. 49 della legge Ronchi non si riferiva alle modalità di riscossione, ma che la riscossione mediante ruolo, per effetto delle addizionali provinciali in essa contenute, fosse l'unica possibile.

Quest'ultimo escludeva, infatti, al comma 1 dell'art. 17, che la riscossione coattiva delle entrate potesse essere affidata ad enti pubblici economici, fra i quali rientrerebbero anche le società miste a prevalente capitale pubblico locale e le aziende locali.⁵⁹

La norma precedentemente richiamata prevede che agli enti territoriali, agli enti pubblici e alle società per azioni o a responsabilità limitata, possa essere affidato l'incarico di gestire la riscossione spontanea mediante versamenti diretti delle proprie entrate e, sempre nel rispetto delle norme sull'evidenza pubblica, il servizio di tesoreria, con ciò estendendo una forma di riscossione, ma confermando l'esclusione precedente.

La norma stessa tuttavia precisa che tale ultimo servizio per i comuni che non abbiano esercitato la facoltà di cui agli artt. 52 e 59 comma 1 lett. n) del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 "viene" svolto dai concessionari del servizio nazionale della riscossione, secondo un indirizzo costante che fa degli appartenenti a tale servizio, in assenza d'altri soggetti, i destinatari di una riserva generale espressa d'affidamento.

Sempre con riguardo all'applicazione ai concessionari del servizio nazionale della legge n. 112 del 1999, la circolare in data 24 novembre 1999 n. 221 del Ministero delle Finanze era diretta a fornire chiarimenti per la situazione conseguente alla mancata emanazione del decreto ministeriale attuativo dell'art. 18 comma 3 del d.lgs. n. 112 del 1999, che disciplina i rapporti fra concedente e concessionario, con riguardo alla regolamentazione "dei casi, dei limiti e delle modalità di esercizio delle facoltà di accesso" agli uffici pubblici ed al sistema informativo del Ministero delle finanze.

In attesa dell'emanazione del citato decreto, per il quale dev'essere acquisito il parere del garante per la protezione dei dati personali, da un lato fino alla emanazione del citato decreto, il concessionario non può presentare domanda di rimborso o di discarico o di inesigibilità per le quote in ordine alle quali gli enti impositori alla data del 30 giugno 1999 (data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto legislativo) non abbiano concesso il visto sui verbali di irreperibilità o di pignoramento negativo o insufficiente, né può presentare la comunicazione di inesigibilità secondo la nuova regolamentazione. Dall'altro non potrà operare per lo stesso concessionario la perdita del diritto al discarico prevista dal comma 2 dell'art. 19, derivante dal mancato svolgimento dell'azione esecutiva sui beni del debitore ricavati dal sistema informativo del Ministero delle finanze.

Nell'auspicare una rapida emanazione del decreto da parte del Ministero delle Finanze, non si può non rilevare che la perdita del diritto al discarico, per il mancato accesso al sistema informativo del Ministero delle finanze, è solo uno dei casi in cui si perderebbe tale diritto, tra quelli espressamente elencati nell'art. 19 del d.lgs. 13 aprile 1999 n. 112 lett. da a) a b).

Questa, peraltro, per quanto riguarda l'assunzione anche del servizio di tesoreria, torna ad essere attribuita alla potestà discrezionale dell'ente locale.

Un'altra clausola generale ad inclusione automatica nella convenzione tra il Ministero delle Finanze ed i concessionari del servizio nazionale della riscossione, destinata a produrre effetti nelle convenzioni da stipulare tra questi ultimi e gli enti locali su loro semplice richiesta, ai sensi del precedente art. 3 comma 4, è costituita dall'obbligo di rispetto del codice deontologico di cui al comma 3 dell'art. 8.

Con tale codice, si definiscono gli obblighi di correttezza dei concessionari e degli ufficiali della riscossione nella gestione delle procedure.

Solo con l'emanazione del codice deontologico possono essere affidate a terzi le attività di recupero crediti (per le quali l'art. 21 dello stesso d.lgs. prevede rigide delimitazioni rispetto alle procedure di riscossione coattiva mediante ruolo), il che pone problemi di compatibilità per quelle convenzioni tra concessionari e comuni approvate prima ancora dell'emanazione di tale codice, che tuttavia abbiano regolato lo svolgimento di tale attività.

⁵⁹ La spiegazione era contenuta nella relazione d'accompagnamento al decreto, che riferiva del parere contrario da parte della competente commissione Senato, per violazione dell'affidamento anche agli enti pubblici economici dell'art. 24 della Costituzione.

... Per quanto riguarda i rapporti concessori in atto, l'art. 57 del capo V, concernente disposizioni transitorie finali, prevede la permanenza dell'affidamento ai soggetti che lo gestiscono a titolo di concessionari e commissari governativi fino al 2004.

Questi però, a norma dello stesso articolo, sono tenuti a adeguare entro il 1 luglio 2001 il loro capitale sociale a cinque miliardi ed il loro sistema informativo alle previsioni contenute nel comma 6 dell'art. 2 sopra ricordate.

Lo stesso decreto consente però trasformazioni e trasferimenti della società ad altre dello stesso gruppo o per le banche, a società per azioni il cui capitale sia totalmente detenuto dalla banca originariamente titolare del rapporto.

Gli atti d'affidamento sono registrati gratuitamente e sono soggetti all'imposta di bollo, solo in caso d'uso.

Il decreto termina con due articoli molto opportuni, ma occorre riscontrare, dall'applicazione pratica, se consentono di risolvere i problemi applicativi che determina la successione delle leggi nel tempo.

L'art. 69 prevede, infatti, che il rinvio contenuto in "norme vigenti" alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio n. 43 s'intenda riferito alle "corrispondenti disposizioni" del presente decreto.

Oltre ai problemi derivanti dalla non completa sovrapposizione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 446 del 1997 a quelle del d.lgs. n. 112 del 1999, occorre anche esaminare gli effetti di tale successione sulla normativa locale e sugli strumenti pattizi attuativi tuttora vigenti.

L'ultimo articolo dispone che i principi desumibili dal decreto stesso, come pure dalla legge delega, costituiscano norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica, quale limite della potestà legislativa degli enti territoriali regionali.

Tale qualificazione ben poteva dal decreto delegato essere attribuita alle proprie disposizioni, ma, per quanto riguarda la legge delega, proprio quale norma di principio, più correttamente avrebbe dovuto essere stabilito da quest'ultima.

Al limite della delega ⁶⁰, con l'art. 1 lett. s) n. 11 d.lgs. n. 506 del 1999 è stato demandato al Ministro delle Finanze e della Giustizia definire il modello al quale i comuni devono attenersi, per la trasmissione in via telematica dei dati occorrenti alla pubblicazione per estratto nella gazzetta ufficiale, dei regolamenti sulle entrate tributarie che sono riassunti alla data di redazione della presente, nell'annessa tabella ed è stato precisato che il potere di impugnare i regolamenti da parte dello stesso Ministero doveva limitarsi ai solo regolamenti sulle entrate tributarie.

Il legislatore si era già preoccupato di disciplinare il caso in cui l'emanazione dell'albo previsto dall'art. 52 d.lgs. n. 446 del 1997 ritardasse, prevedendo, all'art. 32 del d.lgs. 13 maggio 1999 n. 133 che, qualora il comune deliberi di affidare a terzi l'accertamento o la riscossione dei tributi, questo può avvenire nei confronti delle S.p.A. o S.r.l. a partecipazione pubblica maggioritaria, già costituite prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 446 del 1997.

In base alla disposizione sopra citata, concernente la possibilità che, indipendentemente dai requisiti di accesso all'albo previsto dall'art. 53, permanga il socio privato che faceva parte della società partecipata istituita prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 446 del 1997, si è, in sostanza, allargato il potere discrezionale del comune là dove, nell'ambito delle società a prevalente capitale pubblico locale, istituite prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 446 del 1997, il socio privato è stato prescelto non in base alla iscrizione all'albo, ma in ragione della sua capacità tecnica e finanziaria e che nelle finalità sociali (come socio), vi sia anche la gestione dei tributi.

⁶⁰ L'art. 3 comma 17 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 aveva previsto che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, previsti dallo stesso art. 3 della legge n. 662 del 1996, potevano essere emanate disposizioni integrative e correttive con più decreti legislativi ivi compreso il d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446.

3.4 Analisi speciale su regolamenti tributari e convenzioni di affidamento a terzi

Al fine di verificare le modalità dell'affidamento da parte dei comuni, tenendo conto del quadro normativo sopra richiamato, è stato prescelto un campione con un numero di abitanti superiore agli ottomila, secondo i criteri congiunti della classe demografica e dell'area geografica.

Il criterio regionale è stato osservato nei limiti in cui lo consentisse la rilevanza percentuale della classe nella regione, cercando di rispettare nel campione la proporzione su scala nazionale dei comuni appartenenti alla stessa classe.

Perciò sono rappresentati nel campione:

- cinque comuni della quinta classe (per la parte di comuni superiore agli ottomila abitanti e inferiore a diecimila): Tirano, Silea, San Mauro Pascoli, San Gennaro Vesuviano, Cagnano Varano;
- diciotto comuni della sesta: Casalpusterlengo, Rovato, Arenzano, Riva del Garda, Dueville, San Martino Buon Albergo, Cervignano del Friuli, Codigoro, Vinci, Priverno, Penne, Palma Campania, Locorotondo, San Ferdinando di Puglia, Rosarno, Menfi, Barrafranca, La Maddalena;
- sei comuni della settima: San Giuliano Milanese, Montecatini Terme, Rieti, Marcianise, Gallipoli, Acireale;
- un comune per ciascuna classe demografica dall'ottava in poi, combinando insieme area geografica e classe: Potenza (VIII), Parma (IX), Firenze (X), Palermo (XI).

Quest'ultimo comune, tuttavia, non ha fornito alcuna notizia in merito.

Su trentatré comuni selezionati per comporre il campione, trentuno hanno emanato propri regolamenti tributari, in un periodo che va dall'aprile del 1998 al dicembre del 1999, alcuni anche suddivisi in dieci tipologie differenti (Tirano).

Il tributo oggetto in misura preponderante della regolamentazione locale è costituito dall'imposta comunale sugli immobili⁶¹.

Hanno dedicato specifica regolamentazione all'accertamento, con adesione del contribuente, al Nord, sempre Tirano, (che ha anche regolamentato agli stessi fini la semplificazione e la razionalizzazione del procedimento di accertamento), Riva del Garda, Silea, Parma. Al centro, Firenze, al sud, Palermo (dato desunto dalla G.U.).

Hanno adottato un regolamento concernente la disciplina generale delle entrate al Nord, Arenzano, Parma.

Al centro, Firenze, al sud, San Gennaro Vesuviano, Palma Campania, Locorotondo.

Un numero elevato di comuni ha emanato ripetute disposizioni varie, in materia d'ICI.

Il carattere sperimentale della normativa regolamentare è desumibile proprio dal ripetersi di disposizioni diverse accanto a disposizioni di carattere generale, talchè sembra potersi ricavare una accezione solo relativa della natura generale e astratta delle disposizioni denominate negli estratti regolamenti.

Soffermandosi in particolare sui singoli enti con riguardo all'argomento oggetto dell'indagine, il comune di San Mauro Pascoli ha previsto l'affidamento dell'accertamento a soggetti privati o pubblici diversi, iscritti e non all'albo rispetto a quelli indicati nell'articolo 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 ed un richiamo generico alla disciplina normativa più aggiornata per la riscossione coattiva. San Gennaro Vesuviano ha previsto l'affidamento a terzi solo per l'accertamento. Casalpusterlengo ha previsto l'obbligatorietà di aderire all'accertamento con adesione solo previa valutazione del rapporto costi-benefici. I comuni di Cagnano Varano, Arenzano, della quinta classe, San Martino Buon Albergo, Vinci, Penne, San Ferdinando di Puglia, Barrafranca, La Maddalena della sesta, Firenze della decima, contengono un riferimento esplicito, ma generico, all'art. 52 del d.lgs. del 1997 n. 446.

Tutti i comuni hanno affidato, in tutto o in parte, a terzi la riscossione dei tributi.

La maggioranza dei comuni del campione ha affidato la riscossione di ICI e TARSU mediante convenzione col concessionario provinciale, ex art. 31 del d.lgs. n. 43 del 1988, ora sostituito dal d.lgs. n. 112 del 1999. È il caso di Tirano, Silea, San Mauro Pascoli, San Gennaro

⁶¹ D'ora in poi, nell'ambito della trattazione dell'argomento, denominata ICI.

Vesuviano, Cagnano Varano, Casalpusterlengo, Rovato, Arenzano, Riva del Garda, Dueville, San Martino Buon Albergo, Cervignano del Friuli, Codigoro, Vinci, Priverno, Menfi, La Maddalena, Marcianise, Acireale, Potenza, Parma, per un totale del 70% dei comuni prescelti.

Per quanto riguarda l'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni i comuni di San Mauro Pascoli, San Gennaro Vesuviano, Rovato, Arenzano, Riva del Garda, San Martino Buon Albergo, Cervignano del Friuli, Codigoro, Vinci, Priverno, hanno stipulato contratti di concessione del servizio, sia di accertamento, che di riscossione dell'imposta, per la maggior parte rinnovati con le vecchie concessionarie, sino al 31 dicembre del 2000, in attesa della emanazione dei decreti del Ministro delle Finanze, contenenti sia i criteri dell'affidamento, sia i requisiti per l'ammissione all'albo dei privati.

Va ribadito che, nel caso in cui sia istituita al posto dell'imposta la tariffa sulla pubblicità, in mancanza di diverse disposizioni comunali, valgono comunque per questi contratti le limitazioni previste dalla legge delega n. 442 del 1998⁶².

I comuni di Tirano, Arenzano, Codigoro, Priverno, Palma Campania, Locorotondo, Rosarno, Barrafranca, San Giuliano Milanese, Marcianise, Potenza, hanno riferito che l'affidamento dell'accertamento e della riscossione dell'imposta è avvenuto mediante licitazione privata.

Hanno stipulato contratto d'appalto i comuni di Silea, Cagnano Varano, Dueville, Rosarno, La Maddalena, Gallipoli, Potenza (quest'ultimo in epoca remota, fino al 31.12.1984. Il relativo contratto è stato poi rinnovato, sino al 31.12.1999, con la stessa impresa che aveva cambiato ragione sociale).

Per quanto riguarda i termini, nella maggioranza dei casi, la circostanza che sino alla metà del duemila non si conoscesse l'esercizio delle deleghe ministeriali ha influito sul regime di proroga sino a quest'anno.

Fanno eccezione per l'ICI Tirano (2005), Silea (2002), San Mauro Pascoli (2001), Dueville (2004), San Martino Buon Albergo (2004), Codigoro (2005), San Giuliano Milanese (2003). Tutte però con affidamenti iniziati nel corso del 1999 e del 2000, successivi alla normativa richiamata al 3.3.

Anche nel corso del 2000 sono state stipulate le convenzioni fra comuni di San Giuliano Milanese e San Ferdinando di Puglia con l'ente poste italiane, limitatamente alla riscossione dell'ICI tramite bollettini di cc. postale predisposti.

Tranne che in pochissimi casi⁶³, gli affidamenti ex lege, le convenzioni, i contratti e le relative proroghe stipulati per l'ICI valgono anche per la TARSU.

Stesso fenomeno si verifica per le convenzioni stipulate per l'allargamento dell'accertamento e la lotta all'evasione fiscale: il concessionario di ICI e TARSU di San Gennaro Vesuviano (Banco di Napoli) è convenzionato anche per la bonifica della banca dati ICI, dal 1993 al 1997.

Lo stesso si verifica nel comune di Cagnano Varano (soc.CAR-THEC), Rovato (Esatri S.p.A.), Priverno (CISPEL).

I comuni di Palma Campania, Locorotondo, San Giuliano Milanese, Rieti, Gallipoli, Potenza, Firenze hanno stipulato una specifica convenzione ai fini dell'accertamento dell'ICI, con soggetto diverso dall'affidatario della riscossione.

Per quanto riguarda l'ICIAP è pervenuta la sola segnalazione del comune di Locorotondo il quale ha affidato la riscossione di questo tributo, per gli anni dal 1989 al 1993, alla ditta Rocco Marocco, con licitazione privata tramite disciplinare e per gli anni dal 1994 al 1997, alla società Euroservice tramite esperimento di gara ufficiosa, fra imprese specializzate con lettera d'invito e capitolato d'oneri.

Per quanto riguarda la riscossione coattiva, con la sola eccezione del comune di Barrafranca, nel quale dal 2000 passa al concessionario, la riscossione avviene mediante ruolo tramite concessionario, in diversi casi (undici), per effetto della previsione residuale contenuta

⁶² Il comune di Barrafranca ha affidato a terzi solo la riscossione della tassa di affissione, mediante licitazione privata e con relativo capitolato.

⁶³ Il comune di Penne ha stipulato con la SERIT S.p.A. una convenzione integrativa per il miglioramento della riscossione tramite ruolo della TARSU.

nell'art. 3 del d.lgs. n. 112 del 1999, che non di scelta operata dall'ente. Le convenzioni, nei casi in cui sono state stipulate, non sono anteriori al 1998 e la grande maggioranza sono della metà del 2000. In particolare, il comune di Cagnano Varano ha approvato uno schema di convenzione con il concessionario GEMA S.p.A. per la riscossione d'ICI e TARSU, in cui è prevista una facilitazione del servizio di riscossione tramite ruolo come modificato dai d.lgs. nn. 46 e 112 del 1999. I comuni di Arenzano e Riva del Garda hanno comunicato di essersi attenuti al disposto dell'art. 3 comma 6 del d.lgs. n. 112 del 1999 ma si servivano del concessionario già in precedenza.

La frequenza più elevata di affidamento a terzi di accertamento e di riscossione abbinati, si ha per l'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni, dei quali la prima è ora trasformata in tariffa/canone, ma non ancora riscontrabile in grandissima parte delle norme regolamentari (eccezioni: San Gennaro Vesuviano, Barrafranca, La Maddalena, Parma, Firenze).

Essa è seguita dall'ICI, ma, per l'accertamento, limitatamente all'affidamento a terzi di attività complementari, quali la gestione di archivi informatici ICI, di anni precedenti con possibilità d'incrocio di dati (San Gennaro Vesuviano, Cagnano Varano, Casalpusterlengo, Rovato, Dueville, Codigoro, Priverno, Penne, San Giuliano Milanese, Rieti, Gallipoli, Potenza, Firenze). Segue l'accertamento della TOSAP, ora abolita ma sostituita da alcuni comuni (Rovato, Arenzano, Riva del Garda, Priverno) dal canone OSAP, ora gestito direttamente, con l'unica eccezione di Riva del Garda. Solo in due comuni (San Ferdinando di Puglia e San Giuliano Milanese) per alcuni tributi (ICI e TARSU) compare come affidatario l'ENTE POSTE.

Una modalità di affidamento meritevole di essere riferita è costituita dalla condizione cosiddetta del "minimo garantito", che caratterizza in particolare l'affidamento a terzi dell'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni in tutti i comuni del campione, con la sola eccezione di quelli di San Ferdinando in Puglia e di Menfi e Acireale in Sicilia.

Questa consiste nella garanzia di un introito minimo che dev'essere assicurato dall'affidatario, indipendentemente dall'effettiva riscossione e riecheggia l'obbligo del non riscosso per riscosso, determinato peraltro in misura indipendente dall'accertamento.

Deve osservarsi, a tale riguardo, che la maggior parte delle convenzioni (50%) è successiva all'abolizione del non riscosso per riscosso, la quale peraltro è limitata ai concessionari appartenenti al CNC, cui i comuni sono liberi di aderire a meno.

Questa caratteristica è probabilmente connessa ai fenomeni particolarmente frequenti di abusivismo ed evasione del tributo che, come già riferito, è trasformabile in tariffa per la pubblicità. In alcuni comuni, tale minimo non è però forfetariamente determinato, in quanto è prevista una revisione annuale, sulla base dell'andamento del precedente esercizio (Tirano), od un conguaglio corrispondente alla variazione dell'ammontare dell'imposta (Silea, San Mauro Pascoli, Cagnano Varano, Casalpusterlengo, Rovato, San Martino Buon Albergo, Vinci).

Il versamento al tesoriere comunale avviene in non pochi casi con cadenza trimestrale (Palma Campania, Locorotondo, Rosarno, Barrafranca, San Giuliano Milanese, Gallipoli), in altri con cadenza mensile (Montecatini Terme).

La misura dell'aggio risulta in generale piuttosto elevata, da un minimo del 20% (Rosarno) ad un massimo del 58% (Marcianise), con dei picchi inferiori, ma pur sempre elevati del 42%, per esercizi precedenti (Potenza e Parma) e del 45% presso il comune di La Maddalena, corrispondenti ai più bassi minimi stabiliti a garanzia del gettito.

Una comparazione fra comuni della stessa fascia demografica non è di per sé rilevante, essendo sufficiente, fra gli indicatori socio-economici caratterizzanti la determinazione del minimo, la segnalazione della punta massima al Nord (380.000.000), di San Giuliano Milanese e la minima al Sud (2.000.000), di Cagnano Varano.

Per quanto riguarda altri tributi, una forma di anticipazione si ha con l'ICI, a Marcianise e a Parma, dove il concessionario deve anticipare rispettivamente l'80% ed il 93% del riscosso dell'anno precedente.