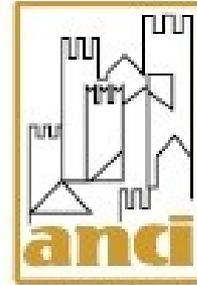


Formazione IFEL *per i Comuni*



Progetto RIS.CONTR.O

Il modello organizzativo e di gestione

a cura di **Pasquale Mirto**

25 ottobre 2018



Inquadramento generale

Com'è noto, uno dei maggiori problemi per gli enti locali, costantemente evidenziato nelle relazioni della Corte dei Conti, riguarda la capacità di riscossione delle proprie entrate, sia di natura tributaria che patrimoniale.

La capacità di riscossione delle proprie entrate dipende da molteplici fattori, sia interni che esterni.

Per quanto riguarda i primi, il principale attiene all'organizzazione dell'ente, ovvero all'individuazione, con la correlata responsabilità, di "chi fa che cosa".

L'individuazione del responsabile delle entrate viene preordinatamente effettuata con l'assegnazione dei relativi capitoli di bilancio, sicché ciascun dirigente o incaricato di posizione organizzativa è responsabile della "gestione" delle entrate affidategli.

La gestione delle entrate1

La gestione delle entrate è attività complessa, di cui non sempre si ha la piena cognizione, anche sotto il profilo delle responsabilità erariali.

La gestione delle entrate, si ritiene, dovrebbe essere articolata in tre fasi:

A) la riscossione ordinaria, da favorire attraverso un'attività di *compliance* che favorisca il più possibile il pagamento spontaneo; questa attività si esplicita attraverso tutte quelle iniziative che favoriscono l'adempimento spontaneo, come l'invio di avvisi di scadenza, l'aumento e la semplificazione dei canali di pagamento, un'adeguata attività informativa, anche attraverso il sito internet comunale;

→

La gestione delle entrate ...2

B) l'attività di controllo della riscossione ordinaria: è l'attività di verifica del corretto adempimento dell'obbligo di pagamento. Si tratta di attività molto importante perché soggetta a termini di decadenza e prescrizione. I termini decadenziali riguardano i tributi comunali, mentre i termini prescrizionali riguardano le altre entrate comunali, ivi comprese quelle puramente patrimoniali. Una corretta gestione delle entrate però presuppone una solerte attività di controllo della riscossione, perché per alcune tipologie di entrate attivarsi in prossimità del termine prescrizionale spesso vuol dire perdere anche il credito. Si pensi alle rette scolastiche per le quali le probabilità di incasso diminuiscono man mano che si allunga il periodo di tempo intercorrente tra la data di scadenza ordinaria e la data di invio del sollecito, anche in considerazione dell'alta volatilità di alcune utenze. Va poi evidenziato che già in questa fase si possono verificare le prime responsabilità, anche sotto il profilo del danno erariale, che si concretizza nel caso di intervenuta decadenza/prescrizione per inerzia del soggetto responsabile della gestione dell'entrata;

La gestione delle entrate...3

la riscossione coattiva, che si attiva, principalmente, attraverso l'iscrizione a ruolo o la notifica delle ingiunzioni di pagamento. Anche questa fase è retta da termini decadenziali/prescrizionali, sicché l'inerzia comunale può dar luogo a responsabilità per danno erariale.

Il modello UCMAN

L'Unione ed i Comuni aderenti al Servizio Tributi hanno iniziato un percorso di definizione dei processi di riscossione, partendo dall'approvazione del primo atto fondamentale, il regolamento per la riscossione coattiva.

Nel regolamento si è proceduto in qualche modo a disegnare - in modo minimale, ma completo - il procedimento di riscossione coattiva, indicando gli strumenti (il ruolo o l'ingiunzione di pagamento), i tempi e le responsabilità.

«La riscossione coattiva può essere effettuata, per ragioni di economicità, efficienza e funzionalità dell'azione amministrativa, tramite riscossione coattiva a mezzo ruolo coattivo di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ovvero tramite ingiunzione di pagamento, con le modalità di cui al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel titolo II del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, fermo restando l'applicabilità delle procedure ordinarie di cui al Codice di Procedura Civile»

La riscossione coattiva, quale strumento?

La scelta dello strumento con il quale attivare la riscossione coattiva è fondamentale. Da un lato, l'ente può procedere alla riscossione coattiva tramite il ruolo; si tratta della modalità tipica usata dai nostri enti, che tuttavia non è molto presieduta perché c'è la tendenza a disinteressarsi della riscossione una volta che il ruolo è stato formato. In realtà, il Comune dovrebbe controllare l'operato del riscuotitore pubblico, e sollecitarlo in caso di inerzia.

La riscossione tramite ruolo operata dalla ex Equitalia, oggi Agenzia delle entrate-Riscossione, ha registrato negli ultimi anni risultati non soddisfacenti, sia a causa di un quadro normativo alquanto incerto - visto che nel 2011 il legislatore aveva ritenuto di vietare ai Comuni l'utilizzo del ruolo, con norma prorogata più volte, e poi nel 2017 ha invertito la rotta autorizzando l'utilizzo del ruolo - sia della poca attenzione prestata dalla ex Equitalia alle poste comunali, forse in ragione degli importi molto contenuti dei crediti comunali.

La riscossione coattiva, quale strumento?

Inoltre, occorre poi considerare le “invasioni di campo” operate dal legislatore attraverso i vari condoni (come quello che ha azzerato i ruoli ante 2000) e le varie definizioni agevolate, che hanno ridotto i crediti comunali, senza alcuna possibilità di intervento da parte dei Comuni.

Stesso discorso per il (forse) prossimo azzeramento dei ruoli 2000-2010 con carichi fino a 1000 euro. È evidente che si tratta di misura che va a colpire principalmente i ruoli comunali e quelli delle Regioni (per bollo auto).

Forse sarebbe meglio prevedere che il Comune possa riattivare la riscossione coattiva dei crediti non prescritti mediante la notifica di un ingiunzione di pagamento entro una certa data prestabilita. In tal modo, la scelta sarebbe rimessa all'autonomia comunale.

Anche a tale misura è poi prevista la rottamazione-ter.

Pare evidente che queste misure sono, da un lato finalizzate a far cassa, ma dall'altro lato sono finalizzate a fare pulizia nei carichi della ex Equitalia, perché (forse) la maggior parte dei crediti in magazzino sono crediti prescritti. →

La riscossione coattiva, quale strumento?

Pare evidente che non si arriverà mai ad un vero controllo delle comunicazioni di inesigibilità, perché se si arrivasse si scoprirebbe che la maggior parte dei crediti sono prescritti, in ragione della prima interpretazione sostenuta da Equitalia in merito alla prescrizione, in base alla quale la cartella era soggetta a prescrizione decennale, mentre la giurisprudenza (poco con divisibilmente) si sta attestando su una prescrizione (indiscriminata) quinquennale.

Tant'è che anche nella bozza del decreto fiscale c'è l'ennesima proroga delle comunicazioni di inesigibilità → per i ruoli 2016/2017 entro il 2026 (quindi 10 anni dopo anziché 3); e per i ruoli 2000-2015 a decorrere dal 2026 in poi, quindi il 2000 entro il 2041 (!!!!-peggio di prima).

Comunque si ritiene che l'ente possa chiedere qualsiasi informazioni al riscuotitore pubblico, e se da queste scaturiscono delle inadempienze (come l'intervenuta prescrizione del credito per mancata notifica dell'intimazione ad adempiere) possa pretendere il risarcimento del danno-→ **Si veda Corte Conti Abruzzo - Ordinanza n. 84 del 16.03.2018 - Rimette alla consulta legittimità costituzionale su discarichi per inesigibilità**

Corte dei Conti, Sez. 3 Centrale d'Appello Sent. n.34 del 1/2/2018

*In sostanza, ritiene il Collegio che nulla osti ad affermare la piena legittimazione ad agire del Comune di Ciampino, che ha convenuto in giudizio, dinanzi alla Sezione territoriale della Corte dei conti, la Equitalia Sud spa lamentando **inadempienze contrattuali** relative alle mancate riscossioni frutto della mancata formazione dei ruoli e **del maturare degli effetti prescrittivi**. Con i successivi motivi Equitalia ha dedotto che l'azione del Comune di Ciampino sarebbe in contrasto con il d. l.vo 112/1999 in tema di comunicazioni di inesigibilità e procedura di scarico delle quote iscritte a ruolo, anche alla luce della legge 190/2014, art. 1, commi da 684 a 688, ed ha eccepito l'inammissibilità della domanda del comune di Ciampino anche per carenza di interesse ad agire, posto che “nella pendenza dei termini per l'invio della comunicazione di inesigibilità, l'attività di riscossione è ancora in corso” con risultato ancora incerto. Invero, la circostanza che l'art. 19, comma 1, del D. Lgs 112/1999 contenga un termine (più volte differito) entro il quale il concessionario debba comunicare l'inesigibilità del credito, impernia la propria ratio legis nella considerazione secondo cui deve necessariamente essere contabilmente acclarata la sorte di partite che, altrimenti, resterebbero sospese indefinitamente (pregiudicando la certezza dei rapporti giuridici), **ma non comporta affatto che la amministrazione debba attendere la scadenza del suddetto termine per chiedere conto al concessionario della gestione***

La riscossione tramite ingiunzione

Dall'altro lato, non è agevole neanche l'altro strumento di riscossione coattiva, ovvero l'ingiunzione di pagamento. Anche per questo il quadro normativo è sconcertante, visto che le regole sono fissate nel regio decreto n. 610 del 1939 e la riforma della riscossione comunale tante volte annunciata, ma anche prevista in una legge delega, non è stata finora attuata.

Ciò detto, il Comune può procedere alla riscossione coattiva tramite ingiunzione, sia direttamente sia tramite concessione ai soggetti iscritti in un apposito albo.

Particolare attenzione occorrerà prestare nella riscossione coattiva affidata ad un concessionario privato in ragione delle difficoltà normative e delle incertezze che riguardano **la fase del “divorzio”**. Al termine della concessione esiste ancora una mole di attività in corso che non è facilmente trasferibile al nuovo concessionario. Ad esempio, in caso di iscrizione del fermo amministrativo, questo viene iscritto a nome del concessionario, e può essere cancellato solo con il pagamento a tale concessionario, anche nel caso in cui la concessione sia terminata.

Inoltre, non esistono informazioni di dettaglio sul tasso di riscossione medio realizzato dai concessionari privati, sicché non è sempre facile affermare che il concessionario può far

meglio di Equitalia.

Quale soluzione?

Personalmente ritengo che la soluzione ottimale sia quella della riscossione coattiva diretta tramite ingiunzione di pagamento, o un mix tra riscossione tramite ruolo e riscossione tramite ingiunzione, come peraltro previsto nel regolamento per la riscossione coattiva adottato da UCMAN.

In particolare, il contemporaneo utilizzo del ruolo e dell'ingiunzione di pagamento può essere utile nel caso in cui il Comune non abbia le risorse umane necessarie a gestire la riscossione coattiva di tutte le proprie entrate, oppure l'utilizzo di uno strumento piuttosto che dell'altro può essere effettuato in ragione dell'ammontare del credito, anche considerando che per importi non superiori a 300 euro al Comune è vietato il controllo dell'operato dell'Agenzia delle entrate – Riscossione, sicché in tali casi l'affidamento del credito al riscuotitore pubblico si traduce in un “atto di fede”.

La nostra esperienza

Alla luce delle basse percentuali di riscossione realizzate con ruolo, il Servizio Tributi dell'Unione ha iniziato nel 2016 un'attività di sperimentazione della riscossione coattiva diretta tramite ingiunzione.

L'attività ha comportato un grosso lavoro di reingegnerizzazione di alcuni processi interni, oltre che l'acquisto di uno specifico software e la sua implementazione.

L'attività è stata indirizzata alla riscossione Tari/Tares, per la quale si registrano un numero elevato di posizioni creditorie, anche se di importo modesto. L'elevato numero di debitori ha comportato una preliminare informatizzazione del processo produttivo.

Trattandosi di attività completamente nuova - oltre che estremamente delicata, soprattutto nel rapporto con il debitore, che normalmente è soggetto in difficoltà economica - la sperimentazione è stata suddivisa in fasi, anche al fine di permettere l'adeguato accrescimento professionale del personale:

La nostra esperienza

A) notifica delle ingiunzioni di pagamento: in questa fase si è implementato il nuovo software, creando i necessari collegamenti informatici con il software di gestione della Tari/Tares; si sono creati i vari modelli e si è proceduto alla notifica degli atti;

B) iscrizioni dei fermi: per le ingiunzioni non pagate si è proceduto alla notifica dei preavvisi di fermi ed alla successiva iscrizione del fermo. In questa fase si è sottoscritta la convenzione con ACI-PRA ed effettuato tutti i necessari collegamenti informatici;

C) pignoramento presso terzi: in questa fase si procede alla notifica degli atti di pignoramento presso terzi, per conti correnti, fitti e stipendi.

Va anche precisato che l'attività di riscossione coattiva diretta ha comportato anche un significativo aumento del carico di lavoro conseguente alle (numerose) richieste di rateizzazione.

Volume attività

Sono state notificate 2.635 ingiunzioni per un importo complessivo di oltre 3 milioni di euro, per un importo medio ad ingiunzione di 1.150 euro.

L'importo medio è relativamente alto in quanto il Servizio, per ragioni di economicità e maggior efficacia della propria attività, **ha cumulato nella medesima ingiunzione più anni d'imposta**. Pertanto, se ad esempio, al medesimo contribuente sono stati notificati 3 atti di accertamento per le annualità 2013, 2014 e 2015, tutti gli accertamenti sono confluiti in un'unica ingiunzione.

Risultati

I risultati ottenuti in termini di riscossione si ritengono soddisfacenti, anche se vi sono ancora ampi spazi di miglioramento. Occorre, infatti considerare che si tratta di attività nuova, molto complessa, che ha richiesto una nuova professionalizzazione del personale ed un continuo aggiornamento delle procedure, volte ad accelerare i tempi di predisposizione degli atti e di notifica degli stessi. Inoltre, la fase di recupero delle ingiunzioni non pagate, tramite preavviso di fermo, è stata attivata dal 2017, mentre i pignoramenti presso terzi si sono consolidati nel 2018.

Sono stati emessi complessivamente 371 preavvisi di fermo, per un importo complessivo di euro 310 mila euro, pari al 15% del totale delle ingiunzioni ancora non incassate.

Il tasso di riscossione a seguito della notifica delle ingiunzioni è pari al 16%, che si eleva al 26,6% considerando anche gli importi oggetto di rateizzazione.

Con la notifica dei preavvisi di fermo, anche se questi hanno riguardato solo il 15% del totale delle ingiunzioni non incassate, la percentuale aumenta fino al 17,3% ed al 28,6% considerando le rateizzazioni sui preavvisi di fermo.

L'esperienza in ambito extratributario

Al fine di predisporre un progetto di fattibilità per la costituzione di un Ufficio recupero crediti dell'Unione si è anche attivata la sperimentazione sulla riscossione coattiva di entrante non tributarie, ed in particolar modo del CAS.

Qui l'Ufficio si è scontrato con le difficoltà di inquadramento dell'entrate, regolata da varie ordinazione del commissario per la costruzione.

L'esperienza, anche ai fini dell'integrazione delle varie banche dati, al fine di perfezionare procedure informatizzate, è stata estremamente positiva (incasso del 30% con la sola notifica dell'ingiunzione), anche grazie alla collaborazione con il Servizio Ragioneria, servizio deputato alla riscossione coattiva di tutte le entrate dell'ente, diverse da quelle tributarie e dalle contravvenzioni stradali.

L'ufficio recupero crediti

L'ufficio recupero crediti, che dovrebbe partire dal 1° gennaio 2019, si basa su questi presupposti

Fasi della riscossione coattiva, che possono così sintetizzarsi:

- notifica titolo esecutivo (ingiunzioni);
- notifica atti di tutela del credito, quali il fermo amministrativo e l'iscrizione di ipoteca;
- atti di esecuzione forzata, quali il pignoramento presso terzi (stipendio, fitti, ecc.);
- atti di esecuzione forzata, quali il pignoramento dei beni mobili ed immobili.

In considerazione della mole di attività, si è ritenuto di procedere in due fasi:

- 1° fase: recupero coattivo di tutte le entrate dell'Unione e dei Comuni aderenti al Servizio Tributi dell'Unione, fatta eccezione che per le contravvenzioni stradali;
- 2° fase: recupero coattivo delle contravvenzioni stradali.

La prima fase dovrebbe chiudersi nei primi tre anni.

Gli oneri dell'ufficio recupero crediti

Nel regolamento per la riscossione coattiva, identico per tutti i comuni e per l'ente unione, si è previsto l'addebito di oneri di recupero evasione a carico dell'ente. Tali oneri sono più che sufficienti alla copertura del costo di funzionamento del Servizio, anzi nominalmente sarebbero anche eccessivi, ma occorre verificare nel medio termine qual è il tasso di riscossione effettiva delle ingiunzioni, e quindi anche degli oneri connessi.

Circolo virtuoso

Si ritiene che la gestione diretta di tutte le fasi della riscossione possa portare a benefici di diversa natura:

- a) Benefici in termini di maggior riscossione ordinaria, grazie anche alle «revisioni» dei processi innescate dalle criticità rilevate nella fase della riscossione coattiva;
- b) Maggior «consapevolezza» della natura delle entrate, e soprattutto della normativa di riferimento (obbligazioni solidali, ecc,) che possono reindirizzare l'attività e la modulistica ordinaria;
- c) Possibilità di efficientare al massimo l'istituto della compensazione, non solo tra poste tributarie;
- d) Maggior professionalizzazione e coordinamento del personale, coinvolto in tutte le fasi, considerando la riscossione come un unico processo che parte dall'ordinaria e finisce con le esecuzioni.

Progetto Riscontro

Il progetto fornisce un contributo significativo all'attività di riscossione coattiva, ma anche di recupero dell'evasione, in quanto attraverso una più ampia conoscenza su soggetti e su immobili, si potenzia l'efficacia degli accertamenti, consentendo il monitoraggio o la gestione diretta dei processi di riscossione, il potenziamento della fase pre-coattiva, la valutazione ex-ante lo stato del soggetto/nucleo/impresa in merito alla concessione di benefici e agevolazioni.

In altri termini l'integrazione tra le varie banche dati in possesso del Comune, incluse quelle esterne (Agenzia del territorio, Puntofisco, ecc.) permette di avere con estrema facilità tutte le informazioni collegate allo stesso soggetto, o ai soggetti ad esso collegati, ma non solo, visto che interrogando gli oggetti (immobili) è possibile visualizzare tutte le informazioni ad esso collegate (utenze, contratti di locazione, proprietà, ecc.).

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione **Pasquale Mirto**

pasquale.mirto@libero.it

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

