



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

# ANNO VI ANNALI 2018 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

PIETRO FRANCESCO PALMARIGGI  
Accertamento e riscossione dei tributi comunali  
tra efficienza, economicità e funzionalità





DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

DIRETTORE DEGLI ANNALI

Nicola Triggiani

COMITATO DIRETTIVO

Nicola Triggiani, Paolo Pardolesi, Giuseppe Tassielli,  
Danila Certosino, Laura Costantino, Nicola Fortunato,  
Patrizia Montefusco, Angelica Riccardi, Maurizio Sozio

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo,  
Francesco Mastroberti, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano,  
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,  
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino,  
Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,  
Antonio Leandro, Giuseppe Losappio, Pamela Martino,  
Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza,  
Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Umberto Salinas,  
Paolo Stefani, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco

*Contatti:*

Prof. Nicola Triggiani

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici  
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco

Via Duomo, 259 74123 Taranto, Italy

e-mail: [annali.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:annali.dipartimentojonico@uniba.it)

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<http://edizionidjsge.uniba.it/>



SAGGI



PIETRO FRANCESCO PALMARIGGI

ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE  
DEI TRIBUTI COMUNALI TRA EFFICIENZA,  
ECONOMICITÀ E FUNZIONALITÀ\*

ABSTRACT

La gestione dei tributi comunali, considerata l'evoluzione della finanza locale nell'ottica di politiche federaliste, ha assunto negli ultimi anni un'importanza strategica e gestionale. Le leve tributarie e tariffarie, infatti, rappresentano oggi la parte più consistente dei bilanci comunali, che se, da una parte, sono sempre più rigidi a fronte di trasferimenti statali decrescenti, dall'altra sono di fondamentale importanza per il conseguente svolgimento delle funzioni dell'ente e soprattutto per l'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini. Di particolare rilevanza, in questo contesto, è il valore strategico relativo alle modalità attraverso le quali i comuni scelgono di gestire le fasi relative ad accertamento e riscossione delle proprie entrate. Dal quadro normativo che regola tale gestione emerge un sistema articolato di soggetti preposti, di strumenti normativi e procedurali utilizzabili, che rappresenta un profilo della questione particolarmente delicato e degno di approfondimento, poiché si tratta di attività che incidono fortemente sulla capacità patrimoniale dei cittadini e che pertanto devono essere svolte in un'ottica basata sulla massima efficienza, economicità e funzionalità.

The management of municipal taxes, following the recent development in local finance with a view to federalist policies, played an important and strategic role over recent years. Tax revenues, nowadays, represent the largest part of the municipal budgets and they are strict due to decreasing state contributions, but also they are fundamental to the performance of institutional functions and to provide essential services to citizens.

In this context the strategic value has a particular relevance and it concerns the way in which the municipalities manage the phases relating to the assessment and collection of taxes.

An articulated system of instruments and procedures that can be used emerges from the regulatory framework of tax management, and it represents a complex aspect of this issue. In fact these are activities that strongly influence the citizens' capital capacity and for this reason they must be carried out with the maximum efficiency, economy and functionality.

PAROLE CHIAVE

Tributi locali / Accertamento / Riscossione

Local taxes / Tax assessment / tax collection

SOMMARIO: 1. Il procedimento di riscossione e la fase iniziale della liquidazione del tributo. – 2. L'attività di accertamento. – 3. I soggetti prepo-

\* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

sti alla gestione delle entrate locali e le soluzioni organizzative possibili.  
– 4. La riscossione coattiva. – 5. L'esperienza del Comune di Fasano. – 6. Conclusioni.

1. La riscossione del tributo è l'elemento fondamentale del processo di concretizzazione dell'entrata e deve essere eseguita in modo efficiente ed efficace, al fine di poter disporre tempestivamente del relativo credito evitando di posticiparne il recupero ed esporsi a tutti i rischi connessi<sup>1</sup>.

Il procedimento di riscossione delle entrate tributarie prevede tre distinte fasi che la legge analiticamente prevede e disciplina: la liquidazione, l'attività di accertamento con irrogazione delle sanzioni e la riscossione coattiva. In ognuna di queste fasi il procedimento può definirsi con il pagamento da parte del contribuente della somma dovuta, oppure potrà concludersi con l'inesigibilità della somma dovuta al termine delle procedure esecutive comprese nella fase della riscossione coattiva<sup>2</sup>.

La liquidazione del tributo rappresenta la fase iniziale del procedimento di riscossione, che avviene nell'ambito di una spontanea tendenza al pagamento da parte dei cittadini e delle imprese obbligati. La parte relativa alla riscossione spontanea alle scadenze ordinarie non ha bisogno di uno speciale apparato di gestione, piuttosto di un sistema efficace di informazioni e supporto al versamento tipico dei moderni sistemi di pagamento. Il contribuente, avuta conoscenza delle modalità di calcolo e delle aliquote da applicare, provvede spontaneamente e nei termini di legge al versamento ed alla dichiarazione<sup>3</sup>.

I punti di attenzione fondamentali per il buon andamento della riscossione spontanea sono la diffusione e la chiarezza delle informazioni sugli adempimenti richiesti ai cittadini e la versatilità del sistema dei pagamenti. Quest'ultimo dovrebbe offrire una molteplicità di canali e supporti per facilitare le operazioni di pagamento: dai supporti/canali tradizionali (bollettino postale–modello F24/sportelli fisici di Poste e banche) a quelli innovativi e dematerializzati, con l'utilizzo di canali telematici, anche via web, e di carte di pagamento (carte di credito e bancomat), che dovrebbero essere utilizzabili anche nei contesti tipici dei cosiddetti "micropagamenti"<sup>4</sup>.

Con l'autoliquidazione il contribuente ha anche la possibilità di sanare la pro-

1. Cava, 2016.

2. Puoti–Cucchi–Simonelli, 2012.

3. Zebri, 2015.

4. D'Aprano, 2015.



pria eventuale violazione, qualora effettui un versamento tardivo utilizzando l'istituto del "ravvedimento operoso" (Art. 13 D.lgs. n.472 del 1997).

In materia di ravvedimento operoso, il comma 637 della Legge di Stabilità 2015 (Legge 190/2014) ha modificato l'art. 13 del D.Lgs. 472/97 introducendo tre nuove fattispecie, di cui però solo una si applica ai tributi locali (ovvero quella prevista dalla lettera a-bis), in base alla quale la sanzione è ridotta ad un nono del minimo (3,34%) se il versamento avviene entro 90 giorni dalla scadenza (ravvedimento "intermedio"). Si aggiunge in questo modo un ulteriore termine per adempiere tra il ravvedimento "breve" (sanzione del 3,00% entro 30 giorni dal termine di versamento) ed il ravvedimento "lungo" (sanzione del 3,75% oltre il 90° giorno ed entro un anno dal termine). Il ravvedimento "sprint", invece, nasce da un'ulteriore modifica dell'art. 13 del D.Lgs. 471/97 che ha creato una diversa applicazione della sanzione nei primi 15 giorni, con conseguenze anche sul correlato calcolo del ravvedimento operoso: per tardivi versamenti fino al 14° giorno la sanzione irrogata dal Comune in fase accertativa è pari al 2% per ogni giorno di ritardo.<sup>5</sup>

2. Una parte quantitativamente minore della riscossione, ma di decisiva importanza, è invece legata alla riscossione "sollecitata", o meglio "intimata". Il riferimento è a quella parte del processo di riscossione strettamente connesso all'attività di accertamento svolta dall'Ente impositore a contrasto dell'evasione, dell'elusione e della morosità nei pagamenti spontanei<sup>6</sup>.

In questa fase, dopo che il contribuente ha adempiuto ai suoi obblighi dichiarativi e di versamento, il Comune controlla se il versamento corrisponde alla situazione dichiarata, se la dichiarazione è stata presentata in modo errato (infedeltà) o non presentata affatto (omissione). L'esito del controllo, qualora si riscontri una violazione, si conclude con l'emissione, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui il contribuente avrebbe dovuto versare o dichiarare, di un avviso di accertamento e contestuale irrogazione delle sanzioni<sup>7</sup>.

Con il termine "accertamento" si indica l'attività volta al controllo del contribuente e dell'obbligazione tributaria, e quindi l'insieme dei poteri di accertamento di cui l'ente impositore è dotato. Rispetto al più generale accertamento dei tributi

5. Dina, 2016.

6. Lenzu, 2014.

7. Il sistema sanzionatorio presenta una sostanziale omogeneità in materia di tributi comunali. Al riguardo, salvo irrilevanti differenze tra un tributo e l'altro, è previsto il sistema sanzionatorio disciplinato dalla L. n. 147 del 27 dicembre 2013 in merito a Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). I commi 695 - 696 - 697 - 698 dell'art. 1 della L. 147/2013 disciplinano l'entità delle sanzioni per ogni fattispecie accertabile, la cui applicazione soggiace ai principi cardine del sistema sanzionatorio dettati dal D.Lgs. 472/97.

statali, per il quale la fonte esclusiva della disciplina è la legge statale, nel caso dei tributi locali gli enti territoriali godono di potestà regolamentare in funzione di deroga, integrazione o completamento della disciplina statale<sup>8</sup>. Tali poteri degli enti locali di regolare l'attuazione dei propri tributi sono da individuarsi nell'art. 119, comma 2, Cost., anche se la potestà non è limitata alla disciplina della sola azione amministrativa, bensì anche a quella organizzativa, ovvero l'ente locale può scegliere i diversi modelli gestori dei diversi tributi locali<sup>9</sup>.

È necessario partire dal presupposto che le leggi d'imposta e quelle in materia di fiscalità locale pongono a carico del contribuente due principali obblighi: quelli di dichiarare e pagare il tributo. Attraverso la dichiarazione il contribuente partecipa al procedimento amministrativo-tributario volto all'accertamento dell'*an* e del *quantum debendum* tributario, nel rispetto dei principi di correttezza, affidamento e buona fede oggettiva. Principi sui quali deve essere basato il rapporto tributario tra Ente impositore e contribuenti, espressi dall'art. 10 dello Statuto del Contribuente e declinazioni del più generale principio di solidarietà sociale riconducibile all'art.2 della Costituzione.

Per quanto riguarda i compiti in capo all'ente impositivo, l'istruttoria si presenta come la fase fondamentale del procedimento amministrativo-tributario volto all'accertamento della posizione fiscale. In tal senso, l'art.4 della legge 7/8/1990 n. 241 sul procedimento amministrativo dispone che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

La fase decisoria, invece, corrisponde al momento del perfezionamento dell'avviso di accertamento quale atto amministrativo, ovvero il momento a partire dal quale l'atto esiste giuridicamente.

Requisiti e termini dell'attività di accertamento sono disciplinati dall'art.1 commi da 161 a 170 della L.296/06, cui fa espresso rinvio l'art.1 comma 701 della citata L.147/13 in materia di IUC, IMU, TARI e TASI. Ai sensi del comma 161 gli enti locali, in relazione ai tributi di propria competenza, procedono alla rettifica delle dichiarazioni incomplete o infedeli o dei parziali o ritardati versamenti, nonché all'accertamento d'ufficio delle omesse dichiarazioni o degli omessi versamenti, notificando al contribuente un apposito avviso motivato, anche a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento. Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono

8. Amadeo, 2016.

9. Russo, 2015.

stati o avrebbero dovuto essere effettuati. Entro gli stessi termini devono essere contestate o irrogate le sanzioni amministrative tributarie, a norma degli articoli 16 e 17 D.Lgs. 472/97. Dunque, il decorso del termine stabilito a titolo di decadenza in materia amministrativo-tributaria determina l'estinzione del potere di accertamento inteso come potere di imposizione imperativa ed unilaterale della pretesa impositiva.

3. Dal quadro normativo che regola la gestione delle entrate degli Enti locali emerge un sistema articolato di soggetti preposti, di strumenti normativi e procedurali utilizzabili. Ferma restando la possibilità di una gestione comunale diretta di tutte le attività di liquidazione, accertamento e riscossione, nell'arco degli ultimi vent'anni si sono strutturate diverse modalità di gestione, anche esternalizzata, delle entrate locali e della loro riscossione. Nel nostro ordinamento, infatti, tutti i momenti della riscossione spontanea, sollecitata e coattiva, possono essere oggetto di affidamento da parte dell'Ente locale anche ad un soggetto concessionario in correlazione con le attività più direttamente connesse all'accertamento di quote di evasione. Molti dei modelli contrattuali in uso prevedono l'adozione di dispositivi di remunerazione ad aggio, in percentuale delle somme recuperate (accertate o materialmente riscosse) ed il trattenimento dei relativi importi dalle somme versate dal contribuente, nella fase del riversamento a favore dell'ente impositore<sup>10</sup>.

Più in generale, attraverso il regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il Comune può optare, per ciascuna entrata comunale, tra le modalità di gestione delle entrate ritenute più idonee: la gestione diretta, la forma mista e l'affidamento all'esterno<sup>11</sup>.

La gestione diretta permette ai Comuni di gestire l'attività di accertamento e di riscossione in autonomia utilizzando risorse interne qualificate e sufficienti. Un'opzione specifica della gestione diretta è la gestione in forma associata, che permette a Comuni di dimensioni limitate di accedere, senza una sostanziale esternalizzazione, ad un grado superiore di capacità gestionale e di competenza specialistica, attraverso l'integrazione di risorse umane, economiche e materiali che, se gestite singolarmente da ciascun Ente, non sarebbero in grado di competere con gli obiettivi di controllo fiscale. La normativa vigente prevede le seguenti forme associate: Convenzioni, Consorzi, Unioni di Comuni e Comunità montane. La gestione associata consente, inoltre, di gestire con criteri uniformi la leva tributaria e patrimoniale, così da tenere nel dovuto conto gli assetti territoriali, sociali ed economici delle comunità amministrare.

10. Zebri, 2016.

11. Dina-Ferri, 2010.

Per quanto riguarda la forma mista, tale soluzione della gestione delle attività di accertamento e di riscossione consente di unire alla direzione e al controllo del Comune, che deve mantenere la maggioranza delle quote, le capacità gestionali e l'esperienza professionale del partner privato selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica.

Infine, per quanto riguarda le forme di esternalizzazione dell'attività di riscossione, quella rappresentata dalla società in house è certamente la più formale e consente una più ampia autonomia operativa per i comuni. Il servizio svolto in house dal concessionario, costituito con una società a controllo pubblico, deve avere regole di controllo certe e soprattutto prevedere forti poteri di indirizzo della gestione da parte del comune, pena la sua illegittimità. Deve realizzare la parte più importante della propria attività di concerto con gli enti controllanti, contenere detta attività nell'ambito territoriale dei controllanti e sottostare ad un controllo, da parte di questi ultimi, analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi<sup>12</sup>.

La differenza tra la società in house e la società mista consiste nel fatto che la prima agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale, mentre la diversa figura della società mista a partecipazione pubblica presuppone la creazione di un modello nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza.

4. L'ultima fase della riscossione è quella definita come coattiva, nel cui ambito l'Ente locale, quasi sempre attraverso l'azione di soggetti specificamente preposti, tenta il recupero di somme dovute di norma già richieste con i metodi formalizzati della sollecitazione (notifica di avvisi o inviti). Tale fase include le operazioni in grado di permettere all'Ente creditore di agire direttamente sui beni del contribuente inadempiente per il recupero delle somme dovute, e può essere a sua volta suddivisa in due parti.

La prima è la notifica del titolo esecutivo contenente l'indicazione di pagare entro un termine una somma certa, liquida ed esigibile pena l'espropriazione forzata.

La seconda consta delle azioni esecutive (mobiliari ed immobiliari) eventualmente precedute da quelle cautelari (fermo amministrativo e ipoteca).

L'ingiunzione, con il quale comincia il procedimento di coazione, consiste nell'ordine emesso dal competente ufficio dell'ente creditore di pagare entro trenta giorni la somma dovuta, sotto pena degli atti esecutivi. Si tratta di un titolo esecutivo atipico, costituisce la prova legale che il creditore deve produrre per ottenere l'esecuzione e documenta l'esistenza del fatto che giustifica e legittima l'attività

12. Puoti, 2013.

esecutiva (*nulla executio sine titulo*)<sup>13</sup>. L'ingiunzione fiscale è titolo esecutivo e anche atto di precetto, ovvero l'intimazione formale ad adempiere l'obbligo di pagamento risultante da un titolo esecutivo entro un dato termine, con l'avvertimento che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata. L'ingiunzione fiscale è atto recettizio, ovvero un atto che acquista validità esclusivamente se notificato.

Gli strumenti di natura cautelare che permettono, invece, all'agente della riscossione di far conservare al credito la garanzia patrimoniale offerta da alcuni beni del contribuente/debitore, sono l'ipoteca iscritta sulla base del ruolo o dell'ingiunzione (c.d. ipoteca esattoriale) ed il fermo amministrativo di beni registrati. Tali strumenti hanno lo scopo di rendere i beni reperibili, in modo da poterli eventualmente assoggettare in un secondo momento ad esecuzione forzata.

In extremis all'Ente non rimane che agire in via esecutiva sperando le procedure previste dal R.D. n.639/1910: il pignoramento mobiliare, anche presso terzi o il pignoramento immobiliare, procedure che richiedono l'intervento necessario ed imprescindibile dell'ufficiale giudiziario e del giudice dell'esecuzione.

In materia di riscossione coattiva in capo agli enti locali, lo "stravolgimento" operato dal D.L. n. 193/2016 recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili" ha tra le altre cose, dopo la soppressione di Equitalia S.p.A, rimesso sul tavolo la questione per i comuni che sono ora chiamati a valutare tra diverse ipotesi: l'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione (ente pubblico economico strumentale dell'Agenzia delle Entrate, sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze), l'affidamento dell'attività ad una società esterna (in house oppure iscritta all'Albo dei soggetti riscossori) o l'internalizzazione del servizio<sup>14</sup>.

L'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione è stato reso possibile proprio in base alle recenti modifiche normative e consiste nella riscossione, tramite ruolo coattivo, da parte dell'unico soggetto titolato a gestirlo, appunto l'Agenzia delle Entrate – Riscossione (AdE–R). Con il passaggio di consegne da Equitalia al nuovo soggetto, il legislatore ha previsto che a quest'ultimo è concessa la possibilità di accedere a qualsiasi banca dati telematica per verificare il possesso, da parte dei contribuenti, di redditi o beni da sottoporre a pignoramento. Con un affidamento ad AdE–R verrà poi assecondato l'orientamento del legislatore, mirato a promuovere il permanere della gestione delle entrate pubbliche direttamente nelle casse della Pubblica Amministrazione, evitando il passaggio delle somme nei conti di Società private in attesa dei riversamenti. Infine è opportuno considerare che l'Agente della Riscossione nazionale, proprio perché strutturato su tutto il

13. Cecchin, 2015.

14. Debenedetto, 2016.

territorio, potrebbe consentire il contenimento dei costi legati alle attività di recupero coattivo, che nel caso di affidamento alle società private risulterebbero quasi certamente più elevati.

Un'alternativa all'affidamento ad Agenzia delle Entrate-Riscossione per la gestione del recupero coattivo è quella di affidare ad un soggetto diverso tale funzione. Potrebbe trattarsi di società in house oppure di società private iscritte all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997 e ai sensi del D.M. Finanze dell'11 settembre 2000 n. 289 (soggetti privati abilitati)<sup>15</sup>.

L'internalizzazione della riscossione, invece, è l'alternativa che più di tutte permette di garantire i principi di equità sociale che devono regolare l'attività amministrativa in genere. Con l'internalizzazione l'ente locale gestisce in modo diretto tutte le fasi di riscossione del tributo, occupandosi dell'accertamento, della liquidazione, dell'invio dei provvedimenti, fino alla riscossione coattiva vera e propria attuata mediante ingiunzione fiscale (ipotesi che non sarebbe possibile attraverso l'affidamento a AdE-R o ad una società esterna, competenti solo per l'ultima fase). In tal modo tutto il processo sarebbe seguito internamente e direttamente dall'ente locale, con notevoli vantaggi in termini di correttezza e attenzione nell'emissione dei provvedimenti, buon fine delle notificazioni e controllo dei risultati.

5. Il 29 giugno 2006 il Consiglio Comunale di Fasano ha stabilito l'adesione, in qualità di nuovo socio pubblico e mediante acquisizione di azioni, alla società mista denominata "Centro TRI.COM. S.p.a." a prevalente capitale pubblico locale.

"Centro TRI.COM. S.p.a." era già stata costituita nel marzo del 2004 dal Comune di Polignano a Mare (detentore del 51% del capitale sociale) e dalla "San Giorgio S.p.a." (socio privato con il 49%). Successivamente nel 2006, il Comune di Fasano, su proposta del Comune di Polignano, ha acquistato il 5% delle quote di proprietà polignanese, modificando la composizione delle quote di partecipazione in tal modo: Comune di Polignano a Mare: 46%, "San Giorgio S.p.a.": 49%, Comune di Fasano: 5%.

Il 29 dicembre 2006, in ossequio all'indirizzo manifestato dal Consiglio Comunale, è stata sottoscritta la Convenzione per l'affidamento del servizio di gestione delle entrate tributarie e patrimoniali del Comune di Fasano a "Centro TRI.COM S.p.a." fino al 18 aprile 2026, determinando anche il compenso della società, poco dopo rideterminato (ai sensi dell'Art. 6 della Convenzione) dapprima per effetto

15. Con particolare riguardo all'affidamento a società in house, si richiama la Deliberazione n. 24 del 15 aprile 2014 della Corte dei Conti, sez. Liguria, la quale ha precisato le caratteristiche che devono essere soddisfatte affinché un Comune possa ricorrere all'affidamento del servizio di accertamento e riscossione dei tributi ad una società strumentale.



del passaggio dal regime ICI al regime IMU, poi per effetto del passaggio dal regime TARSU al regime TARI, in ragione di una variazione del gettito potenziale riferito a tali imposte: per l'attività di gestione ordinaria aggio del 5,2%, per le riscossioni in esito ad attività di liquidazione o comunque conseguite successivamente alla naturale scadenza delle rispettive rate aggio del 16% e infine per le riscossioni conseguite in esito ad attività di accertamento riferibili a nuova materia imponibile aggio del 32%.

È opportuno sottolineare come, sin dall'origine, "Centro TRI.COM. S.p.a." non ha adempiuto agli obblighi assunti e previsti in convenzione. In particolare il Concessionario ha posto in essere una serie di manifesti ed ingiustificabili inadempiimenti alla principale obbligazione che fa capo ad un concessionario della riscossione delle entrate pubbliche, e cioè quella di riversare all'ente creditore, alle scadenze predeterminate, le somme percepite dai contribuenti.

Il mancato riversamento nelle casse comunali dei tributi versati dai contribuenti ha indotto il Comune di Fasano, con la decisione della Giunta comunale del 7 novembre 2008 a deliberare l'avvio del procedimento amministrativo finalizzato alla decadenza del rapporto concessorio, oltre che la riscossione dei tributi locali a mezzo di versamento diretto sui conti correnti postali del Comune di Fasano.

Tale procedura fu avviata d'intesa con il Comune di Polignano a Mare che analogamente al Comune di Fasano aveva avviato il percorso amministrativo finalizzato alla decadenza del rapporto concessorio, procedimento concretizzatosi con deliberazione di Consiglio Comunale del 27 dicembre 2008 e con deliberazione di Giunta del 31 dicembre 2008.

Tali atti consiliari e giuntali del Comune di Polignano furono gravati da "Centro TRI.COM. S.p.a." con ricorso dinanzi al TAR Puglia, giudizio conclusosi con sentenza n. 2740 del 18 novembre 2009 recante pronuncia di improcedibilità. Tale decisione è stata poi riformata dal Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 7214 del 30 settembre 2010, respingendo nel merito il ricorso proposto da "Centro TRI.COM. S.p.a." avverso gli atti del 2008 di declaratoria e decadenza del rapporto concessorio relativo al servizio di gestione delle entrate tributarie e comunali, condannando alle spese la parte appellante. Il Comune di Polignano a Mare da tale momento e a seguito della dichiarata decadenza del rapporto concessorio, non ha più intrattenuto alcun rapporto con "Centro TRI.COM. S.p.a." e con il socio privato "Tributi Italia S.p.a.", promuovendo una gestione diretta dei tributi tramite gli uffici comunali.

Nel contempo il socio privato (non più "San Giorgio S.p.a." ma "Tributi Italia S.p.a.") e "Centro TRI.COM. S.p.a." sono state ammesse alle procedure di ristrutturazione economica e finanziaria per le imprese industriali previste dalla cosiddetta legge Marzano e con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico si è

proceduto alla nomina di un commissario straordinario delle due società. Inoltre il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 8687/2010, ha confermato la precedente decisione del TAR Lazio, sez II, n. 1009/2010, riguardo la cancellazione del socio privato Tributi Italia dall'albo dei soggetti abilitati alle attività di riscossione e gestione dei tributi di cui all'art 53, comma 2, del D. Lgs. n. 446/1997. In ragione di tale circostanza il Comune di Fasano, nella deliberazione di Giunta dell'8 maggio 2014, nel prendere atto dell'avvenuto trasferimento del ramo di azienda di "Tributi Italia S.p.a." in favore di "Serti S.p.a.", ha inteso espressamente richiamare nella parte narrativa i provvedimenti consiliari e giuntali con i quali è stato deliberato l'avvio del procedimento amministrativo finalizzato alla decadenza del rapporto concessorio. Per completezza, riguardo alle vicende relative al socio privato, è utile aggiungere che con nota pervenuta al Comune di Fasano a mezzo PEC, "Serti S.p.a." ha comunicato il cambiamento di denominazione sociale di "Serti" in "Novares", unitamente al trasferimento della sede sociale.

Tornando all'attività del Comune di Fasano, nel corso della gestione del rapporto concessorio, l'Ente comunale è stato costretto a fare ricorso a numerose diffide nei confronti del Concessionario a fronte di ulteriori manifesti e ingiustificabili inadempimenti, forieri di ripercussioni negative sulle casse comunali, anche se occorre specificare che non si è mai preso atto della intervenuta risoluzione di diritto della convenzione e non si è mai adottato il provvedimento di decadenza della concessione.

Nell'autunno 2016, su espressa indicazione dell'organo di indirizzo politico, rinnovato nei suoi vertici istituzionali, il Comune di Fasano ha inteso da subito approfondire, i profili e le vicende relative al rapporto in essere con il "Centro TRI.COM. S.p.a.", avviando anche un'indagine conoscitiva relativa ai costi della gestione dei tributi comunali. Da tale indagine conoscitiva è emerso come la maggior parte degli enti locali interpellati abbiano optato per una gestione interna del servizio di riscossione dei tributi, almeno per ciò che attiene i tributi cosiddetti maggiori (IMU e Tassa sui Rifiuti), prediligendo un affidamento esternalizzato per ciò che attiene la fase di riscossione coattiva, ma soprattutto è emerso come i costi di gestione del servizio gravino sul Comune di Fasano in maniera nettamente maggiore rispetto alla media degli altri Comuni, classificando Fasano al 24° posto della classifica dei Comuni Italiani per costo dei Contratti di servizio per riscossione tributi.

Con nota del 12 maggio 2017, il Dirigente del Settore Risorse del Comune di Fasano, sulla scorta degli approfondimenti esperiti sul piano tecnico-giuridico, degli incontri intervenuti tra le parti e della copiosa corrispondenza intercorsa con il Concessionario dei tributi comunali, ha relazionato agli organi di direzione politica, al Segretario Generale e al Collegio dei Revisori dei Conti, in merito alla



situazione della gestione dei tributi comunali, esponendo le criticità dell'attuale modello organizzativo: capacità di riscossione di competenza estremamente deficitaria, attività di riscossione coattiva degli ultimi cinque anni quasi inesistente, sistemi e procedure di riscossione influenzati negativamente dalla assoluta carenza/inefficienza delle procedure di aggiornamento e rettifica delle banche dati tributarie da cui deriva l'aumento di posizioni prive di elementi identificativi fondamentali, carente attività di lotta all'evasione tributaria, assenza di report periodici sull'andamento dell'attività di riscossione.

Preso atto, inoltre, all'esito delle notizie acquisite dal Comune di Polignano a Mare, dell'avvenuta definitiva decadenza del rapporto concessorio con "Centro TRI.COM. S.p.a." e del carattere di definizione delle relative pronunce giudiziali, il Dirigente del Settore Risorse con nota del 23 maggio 2017, ha informato la "Centro TRI.COM. S.p.a." e il socio privato che il Comune di Fasano si accingeva a concludere l'avviato procedimento rimuovendo dal mondo giuridico tutti gli atti medio tempore adottati, rimarcando il comportamento gravemente inadempiente tenuto dalla società "Centro TRI.COM. S.p.a." e dal socio privato nella gestione del servizio, oggetto di molteplici e circostanziate contestazioni, tutte rimaste prive di positivo ed efficace riscontro. Nel termine di quindici giorni per produrre eventuali apporti partecipativi, "Centro TRI.COM. S.p.a." non ha prodotto memorie e/o documenti. Sulla scorta di tali considerazioni l'Ente non ha potuto astenersi dal dichiarare la decadenza del rapporto concessorio derivante dalla convenzione con "Centro TRI.COM. S.p.a.", rimarcando ancora una volta il comportamento gravemente inadempiente oggetto di molteplici contestazioni.

In seguito l'Amministrazione comunale, a mezzo di deliberazioni giuntali e consiliari sulla base del riparto di competenze previsto dalla legge, ha adottato le relative determinazioni correlate alla decadenza del rapporto concessorio individuando nella internalizzazione della gestione dei tributi comunali la soluzione per un efficace ed efficiente controllo delle entrate e per una razionale politica impositiva. Per attuare l'internalizzazione è stato propedeutico costituire l'Ufficio tributi comunali cui affidare la riscossione volontaria di tutte le entrate comunali tributarie. Con riferimento alla riscossione coattiva, invece, il Comune di Fasano con deliberazione del Consiglio Comunale del 30 novembre 2017, ha scelto di affidare il servizio all'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Per completezza è utile sottolineare che, avverso i sopracitati atti dichiarativi della decadenza, "Centro TRI.COM" e "Novares" hanno proposto ricorso al T.A.R. Puglia - Lecce, il quale, con sentenza 27/1/2018, n. 115, ha accolto l'impugnazione. Avverso tale sentenza il Comune di Fasano ha successivamente proposto appello al Consiglio di Stato, Sezione V, che in data 25 luglio 2018, con sentenza n.

833/2018 si è definitivamente pronunciato accogliendolo e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respingendo il ricorso di primo grado.

6. Durante la composizione di questo lavoro, non ho mai potuto prescindere dalla ricerca e poi dalla conferma delle risposte ad una domanda, apparentemente semplice e banale, ma che crea notevoli snodi ed evoluzioni in ognuno dei discorsi affrontati: "Per quale motivo i cittadini sono tenuti a pagare i tributi richiesti dal Comune?". Dal punto di vista giuridico la risposta potrebbe essere più agevole. Tale obbligo, infatti, è imposto dall'art. 53 della Costituzione, il quale dispone che tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Però dal punto di vista più pratico, che attiene maggiormente al ruolo politico-amministrativo che ricopro in qualità di Consigliere Comunale della mia città e di componente del Coordinamento Regionale di ANCI Giovani della Puglia, la risposta riconduce prima di tutto ad una necessità: gli Enti Pubblici territoriali, così come lo Stato, devono organizzarsi nel modo più efficace ed efficiente per reperire le somme necessarie a sostenere le spese dirette all'erogazione di servizi a tutti i cittadini.

Quello che emerge maggiormente è, senza dubbio, il valore strategico relativo alle modalità attraverso le quali i Comuni accertano e riscuotono le loro entrate, aspetto strategico soprattutto in virtù della funzione istituzionale dei Comuni e dell'interesse delle comunità che essi amministrano.

Ci muoviamo su un terreno non troppo di facile praticabilità, poiché da una parte oggi la finanza locale è governata da regole e vincoli che costringono sempre di più i Comuni ad aumentare la pressione fiscale, dall'altra aumenta sempre di più la complessità di garantire i livelli essenziali dei servizi.

Senza dubbio occorre partire anche dalla primaria necessità di costruire un rapporto di fiducia tra fisco e contribuente. A tale scopo non è ammessa alcuna disattenzione da parte degli enti locali circa il modo in cui vengono accertate e riscosse le entrate. Anzi, le tre fasi della riscossione devono essere intrinsecamente parte di un discorso molto più ampio incentrato sulla più generale gestione della finanza locale, di cui occorre avere una visione lungimirante basata su una completa padronanza dell'indirizzo politico e gestionale. Parliamo di attività che incidono fortemente sulla capacità patrimoniale dei cittadini e che pertanto devono essere svolte nel massimo della correttezza e trasparenza. In questo contesto, gli enti locali devono lavorare a modelli gestionali virtuosi, spingendo l'organizzazione della stessa pubblica amministrazione a migliorarsi e ad essere sempre più efficiente<sup>16</sup>.

16. Masini, 2014.

Come emerge dal contenuto del lavoro, un profilo della questione particolarmente delicato riguarda la privatizzazione della riscossione dei tributi locali; e l'esperienza del Comune di Fasano, ad esempio, ne ha mostrato tutti i limiti. Risulta infatti nettamente più congeniale un sistema di riscossione gestito internamente dal Comune, in modo tale che almeno i pagamenti spontanei, se non anche quelli coattivi, siano versati direttamente alla tesoreria degli enti locali, senza che tale flusso sia intermediato da altri soggetti che, trattenendo il proprio compenso, versino successivamente la differenza, senza che sia dato conoscere quanto tempestivamente ed esattamente sia stato effettuato il versamento da parte del contribuente.

In altri termini, è evidente come l'attuazione di un meccanismo in base al quale i contribuenti versino direttamente ed esclusivamente nella tesoreria dell'ente impositore, senza l'intervento di soggetti terzi, rispecchi la necessità di appagare obiettivi più ampi in grado di garantire la libertà di indirizzo politico e di conseguenza una gestione strutturata ad hoc in riferimento alle necessità della comunità, spesso diversificate. Tale sistema determinerebbe una totale trasparenza nella gestione dei tributi locali. Si determinerebbe, inoltre, una riduzione dei costi a vantaggio degli enti locali, che non dovrebbero più pagare un aggio, in genere pari a un importo che va dal 3 al 10 per cento dell'ammontare incassato, ad intermediari che di fatto limitano il raggio d'azione di cui l'istituzione non deve e non può fare a meno.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amadeo C. (2016). *Partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale: organizzazione ed esempi pratici*. Torino: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Cava C. (2016). *Le caratteristiche dei tributi locali*. Firenze: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Cecchin E. (2015). *La riscossione delle entrate degli enti locali*. Forlì: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- D'Aprano L. (2015). *Il procedimento di riscossione: dall'autoliquidazione alla comunicazione di inesigibilità*. Benevento: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Debenedetto G. (2016). *Le novità 2016 per i tributi locali*. Bologna: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Dina E. (2016). *La gestione e la riscossione delle entrate comunali*. Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Dina E., Ferri A. (2010). *La riscossione degli enti locali*. Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Lenzu R. (2014). *Accertamento fiscale in materia di tributi comunali dall'istruttoria al contenzioso*. Verona: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Masini E. (2014). *Finanza locale: strumenti di programmazione e controllo*. Bologna: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Puoti G. (2013). *La riscossione delle Entrate locali: società in House, società miste, gestione diretta del Comune*. Firenze: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Puoti G., Cucchi B., Simonelli F. (2012). *Le procedure esecutive della nuova riscossione tributaria*. Padova: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Russo G. (2015). *L'Accertamento dei tributi comunali nell'era della circolarità delle informazioni e della riforma del catasto*. Foggia: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Zebri S. (2015). *Focus operativo sulle entrate comunali*. Varese: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.
- Zebri S. (2016). *Operatività del potere impositivo in materia di tributi locali: modalità, limiti, prospettive*. Cagliari: Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.