



AUDIZIONE

Senato della Repubblica
Commissione Finanze e tesoro

Disegno di legge n. S2263
Misure per il recupero dei crediti insoluti nella pubblica amministrazione

Roma, 20 settembre 2016

Sommario

Premessa.....	2
Il provvedimento	3
Gli aspetti critici.....	3
Attribuzione impropria di funzioni ai soggetti affidatari.....	3
La determinazione dei costi	3
La remunerazione del servizio.....	4
Monitoraggio e controllo.....	4
Conclusione.....	4

Premessa

Occorre preliminarmente ricordare che L'ANCI da tempo chiede che l'assetto della **riscossione delle entrate locali** sia oggetto di una generale riorganizzazione, in un'ottica di recupero di autonomia gestionale, di semplificazione delle procedure, di equiparazione degli strumenti e di tutti i soggetti coinvolti in quanto preposti istituzionalmente o abilitati ad operare nel settore, nonché di rafforzamento del rapporto con i contribuenti e di conseguente stimolo alla *compliance* fiscale. Tali obiettivi erano peraltro ben rappresentati nella Delega fiscale (L. 11 marzo 2014, n. 23), purtroppo non esercitata per la parte relativa alla la riscossione locale.

Il **sistema di alimentazione finanziaria** delle autonomie locali ha visto negli ultimi anni la progressiva e rapida contrazione dei trasferimenti dallo Stato, sostituiti da quote di gettito fiscale, che rappresentano ormai il perimetro delle risorse effettivamente disponibili per gli enti locali. Da tempo ormai i Comuni sono chiamati a "fare da sé". Tralasciando in questa sede ogni valutazione sulla necessità di porre mano alla riorganizzazione della fiscalità locale, un cantiere sempre aperto, si può ormai affermare che la capacità di riscuotere le proprie entrate, tributarie e patrimoniali, costituisce oggi più che in passato elemento decisivo per il conseguimento di stabili equilibri finanziari.

E' inoltre da considerare in tutta la sua importanza la portata storica della **riforma contabile**, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, in particolare, di alcune novità da questa introdotte come il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). L'accantonamento al FCDE, che impedisce di utilizzare le entrate di dubbia e difficile esazione a copertura di spese esigibili nell'esercizio in corso, ha conferito all'indicatore della "**capacità di riscossione**" un nuovo ruolo di determinante cruciale per gli equilibri di bilancio che è necessario tenere sotto osservazione per non compromettere la capacità di spesa delle amministrazioni.

Per queste ragioni le Amministrazioni locali devono essere poste in condizione di operare in un contesto di regole chiare e certe, che restituiscano al sistema della riscossione i necessari requisiti di organicità e razionalità, tenendo conto delle **peculiarità della riscossione locale**, caratterizzata, tra l'altro, da elevata frammentazione e da importanti quote di crediti di modesta entità.

L'ANCI, pertanto, auspicando una ripresa del confronto sul tema, sollecita un intervento da parte del Parlamento e del Governo, finalizzato ad apportare i necessari correttivi ad una disciplina

ormai obsoleta e non più adeguata alle esigenze attuali. In tale ottica, le decisioni sul futuro di Equitalia e sul sistema di *governance* non devono ostacolare la ricerca di innovazioni nella disciplina di settore che, già a partire dal 2017, potrebbero produrre importanti effetti positivi.

Il provvedimento

Il provvedimento in esame mira a disciplinare per la prima volta la materia del recupero stragiudiziale dei crediti (tributari e patrimoniali), sottoponendola a regole pubblicistiche e sottraendola a orientamenti giurisdizionali resi mutevoli dalla inconsistenza del quadro normativo.

Si tratta peraltro di un segmento decisivo nel processo di riscossione, ovvero la **fase pre-coattiva**. Il potenziamento del recupero stragiudiziale dei crediti introduce un elemento di flessibilità, ancor più utile a stimolare la *compliance fiscale*, anche alla luce degli effetti della crisi economica sulle capacità di pagamento. La risoluzione stragiudiziale delle controversie, inoltre, in quanto *strumento di deflazione del contenzioso*, costituisce un fattore di semplificazione e di economicità dell'azione amministrativa.

Va inoltre valutato positivamente il dispositivo con cui si rende **indisponibile il pubblico denaro** ai soggetti affidatari delle attività di recupero crediti. L'ANCI, infatti, ribadisce sin d'ora che **l'estensione di tale principio anche alle attività di accertamento e riscossione condotte da aziende private abilitate costituisce un principio cardine di qualsiasi ipotesi di riforma della riscossione**, in grado di per sé di restituire trasparenza all'intero sistema. La piena, diretta e tempestiva disponibilità delle somme riscosse assicura certezza finanziaria agli enti e consente di sterilizzare *ex ante* il ripetersi di episodi di malversazione che hanno funestato la gestione del servizio negli ultimi anni.

Gli aspetti critici

E' pertanto benvenuto il tentativo di disciplinare, in armonia con le previsioni contenute nella delega fiscale, un aspetto non marginale dell'attività di riscossione. Tuttavia, l'attuale versione del testo presenta **alcuni aspetti di criticità** su cui si richiama l'attenzione e di cui si auspica una soluzione.

Attribuzione impropria di funzioni ai soggetti affidatari

Va prioritariamente segnalata l'anomalia contenuta nel comma 3. Il testo sembra infatti attribuire allo stesso soggetto affidatario compiti di definizione di gravami sui contribuenti che nel nostro ordinamento sono tipici dell'amministrazione pubblica. Ai soggetti affidatari del recupero crediti, anche in base a quanto disposto dal comma 2, lettera a) del provvedimento stesso, non vengono invece conferite potestà tipicamente pubblicistiche.

La determinazione dei costi operativi

Al fine di evitare l'insorgere di possibile contenzioso, si richiama l'attenzione circa la necessità che la **determinazione dei costi operativi** o di procedura che possono essere addossati al contribuente risulti ancorata ad **elementi oggettivi** ricavabili da norme e prassi ordinariamente già utilizzate per le attività di riscossione. Appare pertanto preferibile che la legge individui un percorso di ufficializzazione delle determinanti di costo ancorato ad **un provvedimento attuativo**

dell'amministrazione competente – a nostro avviso identificabile nel ministero dell'Economia e delle finanze – da emanarsi previo confronto con associazioni di categoria e con gli enti locali,.

La remunerazione del servizio

Per ciò che riguarda gli aspetti relativi alla remunerazione del servizio (*pricing*) – combinato disposto del comma 2, lettera e) e del comma 4 – si ritiene che la regolazione debba essere demandata alla libera determinazione delle parti.

Monitoraggio e controllo

Va inoltre registrata l'assenza di ogni riferimento sia ai **requisiti di accesso** al servizio sia di **dispositivi di controllo e monitoraggio** dell'andamento e degli output del ricorso da parte dei Comuni al servizio di recupero crediti. Sembra opportuno che, al fine di accompagnare una prevedibile fase di espansione delle attività in questione, il Parlamento o le autorità amministrative che si ritengano più idonee allo scopo si dotino di strumenti di rilevazione delle principali componenti dei contratti di affidamento e svolgano indagini conoscitive sull'efficacia del recupero crediti.

Per quanto esposto, alla luce della giurisprudenza formatasi nel merito, attesa la natura di servizio e non di concessione delle attività, l'iscrizione all'Albo ex art. 53 del D.Lgs. non è obbligatoria per l'esercizio delle attività di recupero crediti. Tuttavia, vista la delicatezza del tema, è opportuno individuare dei **requisiti minimi**, verificabili e certificabili, in ordine a:

1. L'onorabilità, requisito che devono possedere amministratori, preposti, soci, ovvero l'azienda nel suo complesso;
2. l'iscrizione ad associazioni di categoria che prevedano griglie d'ingresso selettive e severi codici deontologici
3. certificazioni e abilitazioni di legge
4. solidità economica e dotazione di garanzie;

In fase di selezione degli affidatari e semmai evidenziabili in linee guida dovrebbero inoltre essere considerati elementi ulteriori quali:

- a) la professionalità e trasparenza delle procedure adottate;
- b) gli anni di esperienza specifica nel settore;
- c) qualificazione del personale;
- d) l'efficacia e l'efficienza delle performances di recupero.

Conclusione

L'ANCI esprime il proprio parere favorevole sul provvedimento in esame, che considera un **avanzamento nel percorso di riforma organica della riscossione locale**.

Invitiamo però i decisori a riprendere quanto prima un confronto sul più ampio tema della riscossione, atteso che alcune modifiche del quadro vigente possono contribuire, già dal 2017 e senza attendere gli sviluppi sul futuro del principale riscossore nazionale, a rendere più efficiente sia il sistema degli affidamenti sia la gestione delle attività di accertamento e riscossione.