

On.le

V Commissione Permanente Programmazione economica, bilancio del
Senato

A mezzo email: commissione5@senato.it

MEMORIA

inerente all'art. 118, comma 3, del disegno di legge AS 1689 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026 – 2028)

L'intervento statale diretto a superare le patologie gestionali degli enti locali è, in linea di principio, condivisibile [Corte Cost., sentenza n. 4 del 29 gennaio 2020]; tuttavia esso deve essere conforme ai principi di proporzionalità, sussidiarietà e leale collaborazione, oltre che alle regole fondamentali del mercato unico europeo.

La proposta normativa introdotta nella legge di bilancio, volta a modificare il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, introducendo un meccanismo di affidamento della riscossione coattiva delle entrate degli enti locali ad una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (AMCO), presenta diversi profili di potenziale contrasto con la normativa nazionale, in particolare di rango costituzionale, e con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Prima di affrontare nel dettaglio i profili di illegittimità sopra citati, è utile esaminare l'art. 2 del decreto-legge n. 193/2016 che si intende emendare, a mente del quale *"le amministrazioni locali possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie"*. La proposta normativa che prevede l'affidamento ad AMCO delle predette attività presenta una fondamentale incompatibilità con la natura e le funzioni di AMCO s.p.a., che è una società specializzata nella gestione e nel recupero di crediti deteriorati (NPL - Non Performing Loans), che opera nel settore *dell'asset management* su crediti bancari.

La proposta, ad una immediata lettura, contraddice la volontà espressa dal Ministro secondo la quale l'Agenzia delle entrate-riscossione (Ader) dovrebbe occuparsi della riscossione coattiva delle entrate erariali al fine

di non disperdere energie e risorse nella riscossione delle entrate degli enti territoriali, trattandosi, in larga di parte, di importi asseritamente modesti (?) All'esito della lettura, però, viene in evidenza che AMCO si aggiunge ad Ader quale soggetto affidatario delle attività di riscossione coattiva, di tal chè non si realizza alcuna semplificazione del sistema che, è bene rammentarlo, prevede la presenza di altri soggetti (società iscritte all'albo previsto dall'art. 53 del D.Lgs n. 446/97, che gestiscono il servizio in migliaia di enti, unione di comuni e società in house).

Delle due l'una: o si tratta della prima delle tante contraddizioni contenute in una proposta legislativa redatta con approssimazione oppure di una previsione che è finalizzata a mantenere sul campo Ader, perché si ipotizza che AMCO, in un futuro prossimo, dovrebbe occuparsi della cessione e cartolarizzazione dei crediti facenti parte del "magazzino fiscale" degli enti territoriali (25 miliardi di euro) e non solo di quelli.

Invero, la proposta di prevedere la cessione e la cartolarizzazione delle somme discaricate del "magazzino fiscale" venne avanzata circa un anno fa, in sede di esame parlamentare della riforma della riscossione, (D.Lgs n. 110/2024) e subito accantonata per l'opposizione della Ragioneria generale dello Stato. Va rilevato comunque che la mancanza di criteri sufficientemente determinati per l'esercizio dell'attività di riscossione coattiva e la generica previsione di un affidamento senza definirne modalità, controlli e garanzie procedurali, costituisce motivo di perplessità a causa di opacità dell'intero provvedimento.

Non è inutile segnalare, a tal proposito, che l'art. 14 (*"Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province"*) della legge delega per la riforma fiscale del 9 agosto 2023, n. 111, che prescrive il criterio direttivo da attuare per *"la revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali attraverso forme di cooperazione tra lo stato e gli enti locali"*, è stato del tutto pretermesso. Appare evidente, quindi, che la norma che si vuole introdurre nell'ordinamento, va in tutt'altra direzione rispetto al modello enunciato della cooperazione, risultando, anzi, del tutto incoerente con il dettato della delega, introducendo una forma di imposizione e di ingerenza dello Stato nell'autonomia degli enti locali, con finalità del tutto diverse da quelle dirette alla gestione della riscossione coattiva.

Delineato sommariamente il quadro legislativo di riferimento, le brevi considerazioni che seguono si incentreranno:

a) sulla compatibilità della proposta con i principi di concorrenza e di affidamento dei servizi pubblici;

- b) sul rispetto dell'autonomia degli enti locali;
- c) sulla coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;
- d) sulla contraddittorietà ed antinomia delle norme.

1. Contrasto con i principi di concorrenza e affidamento dei servizi pubblici

Il profilo di criticità più evidente della proposta normativa riguarda la violazione dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento che governano l'affidamento dei servizi pubblici, principi di derivazione europea e recepiti nell'ordinamento nazionale.

1.1. Violazione della normativa sugli appalti pubblici

La proposta, in particolare con i commi 2-*bis* e 2-*quinqües*, introduce una modalità di affidamento diretto, in alcuni casi obbligatorio, del servizio di riscossione coattiva ad un operatore economico specificamente individuato: AMCO S.p.A.

Questo meccanismo si pone in netto contrasto con la disciplina nazionale ed europea in materia di contratti pubblici, la quale impone, di regola, il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica per la scelta del contraente. Illuminanti, a tal proposito, risultano gli arresti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, in tema di ACI-bollo auto, ha già escluso, per un servizio di gestione/riscossione del tributo regionale affidato ad un ente pubblico non *in house*, la possibilità di invocare la "*cooperazione tra P.A.*" per evitare la gara: la Corte ha ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione l'affidamento senza gara ad ACI della tassa automobilistica (Ord 30.06.2020, C-618, Ge.Fil., c. Regione Campania).

L'assetto prospettato per AMCO è strutturalmente analogo, trattandosi di un operatore pubblico che sarà delegato da enti territoriali.

La Legge 11 marzo 2014, n. 23, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale, all'articolo 10, lettera c), punto 3), stabiliva, tra i principi e criteri direttivi per il riordino della riscossione locale, la necessità di "assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di accertamento e di riscossione", mentre il punto 4) del medesimo articolo prescriveva di "*prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea*".

Più recentemente, con DLgs n. 110/2024 ("*Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione*") sono state emanate precise disposizioni relative al magazzino in carico all'Agenzia delle

entrate-riscossione stabilendo, all'art. 5, che *“la riscossione coattiva delle somme discaricate può essere:*

a) gestita direttamente dall'ante creditore;

b) affidata dall'ente creditore a uno dei soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sulla base delle procedure di affidamento previste dalla legge o appositamente selezionato, mediante procedura ad evidenza pubblica, sulla base delle modalità previste per la gestione della riscossione delle entrate proprie, che effettuano le attività di riscossione in conformità alla disposizioni di cui al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 682”

La proposta in esame sembra disattendere completamente questi principi, istituendo un canale preferenziale e, di fatto, un monopolio legale per AMCO in determinate circostanze, senza alcuna procedura comparativa.

L'affidamento *“in house”* a società pubbliche è un'eccezione ammessa dalla normativa europea, ma richiede il rispetto di stringenti requisiti, tra cui la titolarità del *“bene”* (lo Stato, nel caso di specie, conferisce a terzi il servizio di un Ente pubblico costituzionalmente equiordinato), il *“controllo analogo”* dell'ente affidante (Comune) sulla società affidataria e lo svolgimento da parte di quest'ultima della parte prevalente della propria attività con l'ente o gli enti controllanti.

La ipotesi normativa in esame non configura una fattispecie di *“in house providing”*, ma, piuttosto, un affidamento diretto *“ex lege”* a un soggetto terzo, AMCO S.p.A., la cui natura e il cui rapporto con gli enti locali non soddisfano i requisiti del controllo analogo e che, si badi bene, dovrebbe operare attraverso una società controllata all'80% (Exacta)

1.2. Creazione di una posizione dominante non giustificata

L'obbligatorietà dell'affidamento ad AMCO per gli enti con basse *performance* di riscossione (comma 2-*quiquies*) non solo esclude qualsiasi forma di concorrenza, ma impone agli enti locali un contraente specifico.

Tale misura rappresenta una restrizione della concorrenza, sproporzionata rispetto all'obiettivo, pur legittimo, di migliorare l'efficienza della riscossione. Esisterebbero, infatti, misure alternative e meno restrittive, come l'imposizione di *standard* di *performance* più elevati, l'obbligo di ricorrere a procedure di gara per la scelta di operatori più efficienti, o il potenziamento delle strutture interne, come suggerito

implicitamente dalla Corte dei Conti in un caso di analisi di un ente locale [Delibera n. 81/2025/PRSE].

La norma sembra disvelare una volontà diretta a “colpire” i concessionari privati, che, come accertato dal recente “Studio di settore” del Sole24Ore, **rappresentano il modulo gestionale più efficiente, più diffuso e più apprezzato dai Comuni.**

Infatti, il comma 2-*sexies* obbliga i Comuni che non si avvalgono della facoltà prevista dal precedente comma 2-*bis* e che registrano, al termine dei contratti in corso con i soggetti affidatari della riscossione coattiva, una percentuale di riscossione inferiore a quella definita con decreto previsto dal comma 2-*undecies*, ad affidare il servizio ad AMCO; in altri termini l'obbligo non vige se il servizio è gestito in economia o affidato in *project financing*. Ovviamente, non è prevista alcuna conseguenza se la *performance* non fosse raggiunta da AMCO!!

Per le considerazioni che precedono, la proposta normativa, ed è questo un elemento assorbente, presenta significativi profili di frizione con i principi di autonomia degli enti locali, garantiti dagli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione.

2.1. Compressione dell'autonomia organizzativa

La Costituzione riconosce agli enti locali autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa. La scelta delle modalità di gestione dei servizi pubblici, inclusa la riscossione delle proprie entrate, rientra nel nucleo essenziale di tale autonomia.

L'imposizione di un gestore unico per gli enti che non raggiungono determinate soglie di riscossione (comma 2-*quinquies*) costituisce una grave compressione di questa autonomia. Gli enti vengono privati della facoltà di scegliere il modello gestionale ritenuto più idoneo ed efficiente per il proprio contesto, ovvero la gestione diretta, la gestione associata o l'affidamento a terzi tramite gara.

Anche la facoltà di affidamento volontario ad AMCO (comma 2-*bis*), seppur apparentemente rispettosa dell'autonomia, si inserisce in un quadro normativo che, nel suo complesso, spinge verso un unico operatore, alterando la normale dialettica delle scelte amministrative.

2.2. Lesione dell'autonomia finanziaria

Il comma 2-*sexies* introduce un obbligo che incide sensibilmente sulla autonomia organizzativa e su quella finanziaria-contabile garantite dagli artt. 114-118 e 119 Cost. Tale incidenza può essere legittimata solo se riconducibile a veri principi di coordinamento della finanza pubblica

e non a vincoli micro-gestionali o di dettaglio, secondo il canone tracciato dalla Corte Costituzionale che ammette limiti generali e proporzionati, ma esclude interventi puntuali su specifiche voci e assetti degli Enti (Corte Cost. n. 417/2005).

La stessa Corte Costituzionale ha più volte sottolineato che, sebbene lo Stato possa dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e norme sull'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), gli interventi statali devono rispettare il nucleo dell'autonomia locale [Corte Cost., sentenza n. 81 del 3 maggio 2023].

3. Coerenza (apparente) con gli obiettivi di risanamento e di equilibrio di bilancio

Nonostante le criticità evidenziate, è necessario riconoscere che la “*ratio*” della proposta si inserisce in un filone normativo e giurisprudenziale volto a contrastare le patologie gestionali degli enti locali e a garantire la sostenibilità della finanza pubblica allargata.

La Corte Costituzionale ha più volte stigmatizzato l'incapacità di alcuni enti territoriali nella riscossione delle proprie entrate come una delle cause principali degli squilibri di bilancio [Corte Cost., sentenza n. 6 del 18 gennaio 2017]. Ha, più di recente, affermato che l'equilibrio dei singoli bilanci è un presupposto della sana gestione finanziaria e del dovere di concorrere agli obiettivi macroeconomici nazionali (Corte Cost., sentenza n. 4 del 29 gennaio 2020). In questa prospettiva, un intervento statale volto a rimuovere le “*disfunzioni*” e le “*patologie organizzative*” (Corte Cost., sentenza n. 4 del 29 gennaio 2020) che minano la capacità di riscossione potrebbe trovare una sua legittimazione nel superiore interesse all'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche [Corte Cost., sentenza n. 81 del 3 maggio 2023].

La proposta normativa (AMCO) mira solo apparentemente a risolvere un problema reale e ampiamente riconosciuto, ma con modalità inammissibili, atteso che anche la legittimità del fine non giustifica l'utilizzo di qualsiasi mezzo.

Invero, essa prelude ad altre iniziative legislative finalizzate a completare una operazione dagli evidenti aspetti finanziari, che contraddicono gli asseriti obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

La criticità della proposta non risiede tanto nell'obiettivo di migliorare la riscossione, quanto nelle modalità prescelte: un affidamento

obbligatorio e non competitivo, senza fissazione di criteri, modalità e controlli che non possono essere delegati ad un decreto dello stesso Ministro che ha presentato la proposta legislativa. Essi devono essere tipizzati dalla legge, non potendo essere delegati integralmente alla normativa secondaria, altrimenti si avrebbe un eccesso di delegificazione ed una violazione dei canoni di ragionevolezza e determinatezza desunti dagli artt. 3 e 97 Cost.

Sulla idoneità di AMCO

Resta del tutto aleatoria la opportunità di ricorrere ad un assetto organizzativo invasivo dell'autonomia degli enti locali.

Alla data odierna AMCO (che si occupa di tutt'altra attività) ha 444 dipendenti, ADER 7.056 e le società iscritte all'albo oltre 5.000.

AMCO non dispone della scala operativa per gestire stabilmente la riscossione nazionale. Invero, un affidamento generalizzato imponeva la presentazione di un robusto piano economico, di un'organizzazione articolata sul territorio nazionale che AMCO, diversamente dai concessionari privati che gestiscono i vari servizi in circa seimila Comuni, non ha. E' vero che recentemente ha acquisito Exacta, ma tale acquisizione, risalente a qualche mese fa, non attribuisce alla stessa i requisiti e quella qualificazione necessaria a gestire il servizio di che trattasi, in quanto la società acquisita gestisce i servizi in pochi comuni e di piccole dimensioni. Ma di tanto ci occuperemo in seguito.

L'analisi sistemica dell'art. 118 della Legge di Bilancio 2026 evidenzia poi, le seguenti incoerenze:

1. Comma 2 bis. L'obiettivo che il Governo ha dichiarato di voler perseguire con l'affidamento ad AMCO della riscossione coattiva delle entrate degli enti locali è quello di mantenere in capo ad ADER esclusivamente la riscossione delle entrate erariali, riservando ad AMCO e ai concessionari privati la riscossione coattiva delle entrate degli enti locali, operando così una separazione di competenze legata alla tipologia di entrata da riscuotere.

Il dettato normativo, come si è detto, tradisce questa intenzione, in quanto con l'art. 118 della Legge di bilancio rimane in vigore il comma 2 dell'art. 2 del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, secondo il quale: *“A decorrere dal 1° luglio 2017, le amministrazioni locali di cui all'art. 1, comma 3, possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie”*.

2. Comma 2 *ter*. Si osserva l'erroneità del richiamo operato dal comma 2 *ter* all'art. 3 del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, oggi sostituito dall'art. 211, comma 3, del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33, che entrerà in vigore l'1 gennaio 2026;
3. Comma 2 *quinques*. Sfugge il senso della specificazione secondo la quale AMCO non diventa titolare del credito;
4. Comma 2 *octies* e *nonies*. Stante la riformulazione del comma, rispetto al precedente articolo 119, l'uso dell'indicativo "*si avvale*" conduce all'esistenza di un obbligo per AMCO di affidare la riscossione coattiva ai concessionari ex art. 53, ma restano da sciogliere dei nodi riguardanti la definizione delle attività di coordinamento e monitoraggio e, soprattutto, la rendicontazione dei flussi di cassa.
Il comma 2 *nonies* non chiarisce a chi siano demandate le valutazioni di cui alle lettere da a) a d) del prefato comma 2 *nonies*, valutazioni rispetto alle quali, con riferimento alle lettere da a) a c) esiste un albo;
5. Comma 2 *decies*. Se AMCO svolge attività di coordinamento delle attività di riscossione e monitoraggio, non si comprende perché alla stessa vengono attribuiti gli stessi poteri di riscossione oggi in capo ad Ader. Le attività di riscossione, secondo la previsione contenuta nel comma 2-*octies*, sono affidate ad uno o più operatori privati, di tal chè la previsione stessa appare ridondante se non equivoca.
Se invece essa si riferisse alla gestione del cd "magazzino fiscale" la norma sarebbe in contrasto con l'art. 5 del Dlgs. n. 110/2024, oggi art. 213 del D.lgs. n. 33/2025, che riserva la riscossione di tali crediti alle società iscritte all'albo ex art. 53.

Conclusione

La proposta normativa, presenta rilevanti profili di contrasto con l'ordinamento vigente. Detta in altri termini, la proposta appare giuridicamente e strutturalmente inadeguata e richiederebbe una completa revisione per renderla compatibile con il quadro normativo vigente, prevedendo procedure trasparenti di affidamento, adeguate separazioni funzionali, specifiche garanzie procedimentali e il pieno rispetto dei principi costituzionali e comunitari applicabili.

Auspichiamo, pertanto, che la proposta non trovi l'approvazione del Senato e venga suggerito al Governo la costituzione di un Tavolo tecnico che affronti il tema della riscossione coattiva degli enti locali in modo

coerente con il nostro Ordinamento, con le norme comunitarie e di concerto con tutte le parti coinvolte.

Roma, 6 novembre 2025.

Il Presidente
Avv. Pietro di Benedetto