

Spett.le
Comune di Pisa
Direzione Finanze
Dott.Sasseti Claudio

Pisa, 07/06/2019

Oggetto: Relazione istruttoria sul Regolamento sulla definizione agevolata delle entrate comunali.

L'art. 3 del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, ha disciplinato la c.d. "terza rottamazione delle cartelle di pagamento"; rispetto alle precedenti due "rottamazioni" (disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 6 e 6-ter del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, e dall'art. 1 del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172) il legislatore non ha previsto la possibilità di estendere la "rottamazione" alle ingiunzioni fiscali emesse ai sensi del regio decreto n. 639/1910. Pertanto, la "terza rottamazione" si è limitata agli importi iscritti a ruolo senza possibilità di estensione alla riscossione coattiva non gestita tramite l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (già Equitalia S.p.A.).

L'art. 15 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (pubblicato sulla G.U.R.I. n. 100 del 30/04/2019), attualmente in corso di conversione, ha previsto la possibilità di introdurre la definizione agevolata delle entrate locali oggetto di ingiunzioni fiscali notificate dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017. Tale possibilità riguarda sia le entrate tributarie sia quelle non tributarie, e non rileva se le ingiunzioni sono state emesse direttamente dal comune o nell'ambito dell'attività di riscossione gestita con una delle modalità previste dall'art. 52, comma 5, lett. b), del decreto legislativo n. 446/1997. A questo proposito, anche il parere in data 03/06/2019 (che si allega) espresso dal Dott. Luigi Giordano, consulente tributario degli enti locali, ha confermato che le ingiunzioni emesse per il Comune di Pisa da S.E.PI. S.p.A., società in house strumentale del Comune medesimo, peraltro iscritta all'Albo dei Concessionari della riscossione ex art. 53 del decreto legislativo n. 446/1997, rientrano ad ogni effetto fra quelle che possono essere oggetto di definizione agevolata ai sensi del D.L. 34/2019.

Non possono comunque essere oggetto della definizione agevolata gli atti relativi alle somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato illegittimi, i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti, le sanzioni propriamente penali e le sanzioni diverse da quelle contributive e tributarie.

L'agevolazione prevista dal D.L. 34/2019 consiste nella eliminazione delle somme dovute a titolo di sanzione per le entrate tributarie e, per le contravvenzioni al Codice della Strada, nella eliminazione della sola maggiorazione (prevista dal comma 6 dell'art. 27 della legge 24 novembre 1981, n. 689) calcolata dal momento in cui la sanzione è divenuta esigibile fino a quello in cui è stata prodotta l'ingiunzione.

Fermo restando quanto sopra, è nella facoltà del Comune la individuazione delle entrate, delle annualità ovvero delle ingiunzioni fiscali da ammettere alla definizione agevolata nonché la determinazione delle relative procedure e termini, da stabilire a mezzo di apposito regolamento.

Il regolamento dovrà essere approvato dal Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 446/1997, entro il prossimo 30/06/2019 ossia entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del D.L. 34/2019 (vedasi in proposito l'art. 15, comma 1, del decreto legge).

Pertanto, sulla base degli indirizzi espressi dall'Amministrazione comunale, è stato istruito e predisposto lo schema di regolamento allegato.

Il regolamento individua e disciplina, nelle sue parti essenziali:

- Le entrate e gli atti definibili in via agevolata;
- Il numero di rate e le scadenze di pagamento delle somme dovute per effetto della definizione agevolata;
- Le modalità di presentazione della istanza;
- Il termine per la presentazione della istanza;
- Il termine entro il quale l'Ente trasmette ai debitori la comunicazione nella quale sono indicati l'ammontare complessivo delle somme dovute per la definizione agevolata e quello delle singole rate e relative scadenze. La definizione agevolata si perfeziona con il pagamento di tutti gli importi dovuti;
- Le esclusioni dal beneficio della definizione agevolata. Il regolamento esclude dalla agevolazione, oltre a quanto espressamente previsto dall'art. 3 del decreto legge 23 ottobre 2018 n. 119, comma 16, a salvaguardia dell'interesse pubblico, tutti quei casi in cui la riscossione coattiva è stata già utilmente ultimata o definita e, pertanto, le relative entrate sono già certe o comunque attendibili con elevato margine di affidamento. Sono quindi escluse dalla definizione agevolata le somme oggetto di procedure esecutive nell'ambito delle quali si è tenuto l'incanto con esito positivo, nonché le somme per le quali è stata presentata istanza di assegnazione ovvero è già stato emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati ovvero è già stato notificato il pignoramento.

La quantificazione dell'impatto sul bilancio comunale della definizione agevolata delineata nel testo regolamentare, nel caso ipotetico della adesione di tutti i potenziali aventi diritto, è quantificata in € 671.002,56.

Di seguito si riporta il dettaglio dei capitoli/accertamenti di entrata del bilancio comunale coinvolti nell'operazione con indicazione delle potenziali minori entrate nella misura massima:

Cap. 11122			
327	2014	€	96.963,17
Cap. 11200			
23	2007	€	28.974,89
308	2008	€	16.953,57
347	2009	€	37.317,05
607	2010	€	14.829,09
111	2011	€	37.901,92
224	2012	€	34.029,43
125	2013	€	11.954,30
386	2014	€	7.895,27
		€	189.855,52
Cap. 11202			
871	2010	€	59.547,17
396	2011	€	94.524,78
328	2014	€	70.479,53
353	2015	€	39.445,61
313	2016	€	5.323,00
		€	269.320,09
cap. 31702			
401	2015	€	62.834,94
336	2016	€	52.028,84
		€	114.863,78
totale complessivo		€	671.002,56

Lo schema del regolamento risulta conforme alle disposizioni di legge vigenti ed è finalizzato ad incentivare ed accelerare la riscossione di crediti incagliati in procedure coattive già avviate e oggetto di ingiunzione fiscale almeno dal 31 dicembre 2017 ma in gran parte risalenti ad annualità ampiamente precedenti, in modo da definire in via definitiva le relative posizioni creditorie, chiudere l'eventuale fase contenziosa, riscuotere celermente le somme spettanti al netto dell'agevolazione di cui all'art. 15 del D.L. 34/2019, eliminare l'incertezza sulla riscossione oggi gravante sull'intero importo del credito e non sostenere nuove ed ulteriori spese per la prosecuzione delle procedure esecutive di cui la Società Entrate Pisa S.p.A., e indirettamente il Comune, dovrebbe farsi carico.

Il Vice Direttore
Dott. Analisa Dolinich
SEPI
SOCIETÀ ENTRATE PISA S.E.Pi.
Società Entrate Pisa SpA
P.Iva 01724200504

All. 1: parere del 03/06/2019 del Dott. Luigi Giordano

Società Entrate Pisa S.E.Pi. S.p.A. Società soggetta all'attività di direzione e coordinamento dei propri soci pubblici
Sede legale Via Cesare Battisti, 53 - 56125 Pisa - P. Iva 01724200504



Definizione agevolata delle ingiunzioni fiscali

- Parere -

1. Richiesta di parere

L'art. 15 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 estende la possibilità di adesione agevolata alle entrate degli enti locali non rimosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale, dando così la possibilità di applicare l'istituto a quegli enti che non si sono avvalsi dello strumento del ruolo per la riscossione coattiva delle loro entrate. L'articolo in esame però fa riferimento alle ingiunzioni emesse dagli "enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446/1997", cioè i concessionari iscritti all'Albo.

Il Comune di Pisa, dal 2005, si avvale per la riscossione di S.E.Pi. società in house.

La S.E.Pi. è iscritta all'Albo da due anni, ancorché non sarebbe necessario vista la sua natura di società pubblica ed in house, e si porta dietro, in questa sua nuova ulteriore veste, tutti i crediti ad oggi non riscossi per il Comune confluiti negli anni in ingiunzioni fiscali e atti successivi.

Le società in house non ricadono strettamente nelle due tipologie indicate.

Si può comunque applicare la normativa in esame approvando un regolamento che preveda l'applicazione dell'art. 15 a tutte le ingiunzioni emesse da S.E.Pi. per conto del Comune di Pisa dal 2005 al 2017?

Nell'ambito della potestà regolamentare del Comune è legittima la previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 2 della bozza di regolamento allegata alla richiesta di parere?

2. Il contesto normativo

L'art. 15 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 ha previsto la possibilità per il Comune di introdurre e disciplinare, con proprio regolamento adottato ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, la definizione agevolata delle ingiunzioni fiscali notificate negli anni dal 2000 al 2017.

In particolare, il comma 1 dispone: *"Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non rimosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con Regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati, negli anni dal 2000 al 2017, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i predetti enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Gli enti territoriali, entro trenta*

giorni, danno notizia dell'adozione dell'atto di cui al primo periodo mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale".

Sul punto si rileva che analoghe disposizioni (con medesimo tenore letterale) sono state già previste in altri due diversi provvedimenti succedutisi nell'ultimo triennio.

In particolare, l'art. 6ter del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225 ha previsto la possibilità di introdurre la stessa definizione agevolata con riferimento alle ingiunzioni fiscali notificate negli anni dal 2000 al 2016 mentre il comma 11quater dell'art. 1 del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148 convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 l'ha estesa a quelle notificate entro il 16 ottobre 2017.

In entrambe le due sopra ricordate disposizioni il legislatore ha introdotto detta facoltà soltanto in sede di conversione in legge; i decreti legge, infatti, limitavano la definizione agevolata alle sole entrate iscritte a ruolo (le cc.dd. "rottamazione delle cartelle" e "rottamazione bis delle cartelle") escludendo, quindi, quelle oggetto di ingiunzioni fiscali.

La medesima procedura non è stata, invece, seguita per la c.d. "rottamazione ter delle cartelle" prevista dall'art. 3 del decreto legge 23 ottobre 2008, n. 119 convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 (limitata agli importi riscossi a mezzo ruolo) e l'estensione alle ingiunzioni fiscali è avvenuta con l'art. 15 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 in commento.

In tutti i sopra ricordati provvedimenti legislativi la norma fa riferimento alle ingiunzioni fiscali notificate dai Comuni e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

2.1. La modalità di riscossione delle entrate comunali

La riscossione coattiva delle entrate comunali (sia di natura tributaria sia extratributaria) può essere effettuata a mezzo ruolo (esclusiva di Agenzia delle Entrate Riscossione) ovvero a mezzo ingiunzione fiscale, ex regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 se svolta da un soggetto diverso (come si chiarirà di seguito).

In particolare, il comma 2sexies dell'art. 4 del decreto legge 24 settembre 2002, n. 209 convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 265 dispone: *"I comuni e i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, di seguito denominati "concessionari", procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili"*.

Medesima disposizione è anche prevista dalla lettera ggquater del comma 2 dell'art. 7 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Relativamente al soggetto che può effettuare la riscossione coattiva delle entrate comunali è possibile scegliere tra diverse modalità di gestione nell'ambito della potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. In particolare, il comma 1 di detta disposizione legislativa prevede: *"Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, (Omissis)"* mentre il successivo comma 5 dispone:

“I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri: a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142; b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a: 1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1; 2) (Omissis); 3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla; 4) (Omissis)”.

Infine, il comma 2 dell'art. 2 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225 dispone che: *“A decorrere dal 1° luglio 2017, le amministrazioni locali di cui all'articolo 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 e, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, delle società da esse partecipare”.*

3. La possibilità da parte del Comune di Pisa di introdurre e disciplinare la definizione agevolata prevista dall'art. 15 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34

Dall'analisi del contesto normativo sopra sinteticamente delineato si evince che i Comuni possono scegliere di gestire la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie, direttamente, anche a mezzo di società in house, in forma associata con altri Comuni, avvalendosi di Agenzia delle Entrate Riscossione ovvero di un soggetto terzo (iscritto all'Albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997) scelte nel rispetto delle procedure previste dalla legge.

L'affidamento della riscossione coattiva ad Agenzia delle Entrate Riscossione ovvero a società in house può avvenire nella forma “diretta” in quanto, nel primo caso, è previsto dalla legge e, nel secondo caso, è giustificato dal “controllo analogo” come recentemente chiarito anche dalla Suprema Corte (Corte di Cassazione, sez. trib., 11 gennaio 2018, n. 456).

In tutti i casi in cui la riscossione coattiva non è affidata ad Agenzia delle Entrate Riscossione (che utilizza il ruolo), l'attività è svolta a mezzo ingiunzione fiscale ex regio decreto n. 639 del 1910.

Tutto ciò premesso, al quesito in oggetto (può il Comune di Pisa, che si avvale dal 2005 della propria società in house, iscritta all'Albo negli ultimi due anni, introdurre e disciplinare la definizione agevolata prevista dall'art. 15 del decreto legge n. 34 del 2019 nonostante la norma non richiami espressamente le società in house?) si ritiene di poter rispondere positivamente per diversi motivi.

In primis si evidenzia che la scelta del legislatore di estendere (ancorché in un secondo momento) le recenti tre definizioni agevolate alle ingiunzioni fiscali è stata assunta, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 3 della Costituzione, proprio per evitare una disparità di trattamento tra i contribuenti di quei Comuni che hanno, negli anni, optato per la riscossione a mezzo ruolo e quelli che, invece, nell'ambito della potestà riconosciutagli dalla legge, hanno scelto la riscossione a mezzo ingiunzione fiscale adottando uno o più dei diversi modelli organizzativi delineati dal comma 5 dell'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Pertanto, limitare la possibilità in oggetto a solo due dei predetti diversi modelli organizzativi (Comuni o Concessionari) apparirebbe assolutamente irrazionale, anche rispetto alla scelta effettuata dal legislatore; diversamente una lettura costituzionalmente orientata della norma consente di includere nella definizione agevolata tutte le ingiunzioni fiscali indipendentemente dal soggetto che (legittimamente) le ha emesse.

In altre parole, l'estensione della definizione agevolata (originariamente prevista solo per i ruoli) ha avuto riguardo al provvedimento (l'ingiunzione fiscale) e non al soggetto che lo ha emesso. Ne potrebbe essere diversamente senza che si violasse il principio di uguaglianza sopra richiamato.

Ma vi è di più.

La stessa formulazione della norma *“dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”* può condurre a ritenere che le società in house siano comprese nel perimetro degli *“enti stessi”*.

Infatti, la medesima formulazione letterale non solo è stata adottata nelle precedenti due disposizioni agevolative sopra ricordate (art. 6ter del decreto legge n. 193 del 2016 ed art. 1 del decreto legge n. 148 del 2017) ma è stata anche utilizzata quando il legislatore ha chiarito che in tutti i casi (diversi dall'affidamento ad Agenzia delle Entrate Riscossione) di svolgimento della riscossione coattiva delle entrate comunali si utilizza l'ingiunzione fiscale; come sopra ricordato, il comma 2sexies dell'art. 4 del decreto legge n. 209 del 2002 parla di *“comuni e concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”*.

Va da sé che se nella formulazione *“Comuni e Concessionari”* si dovessero escludere tutti gli altri modelli organizzativi previsti dal comma 5 dell'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, in questi casi non si avrebbe neanche lo strumento per riscuotere le proprie entrate, atteso che il ruolo è riservato ad Agenzia delle Entrate Riscossione e l'ingiunzione fiscale la potrebbero utilizzare soltanto i Comuni e i Concessionari.

In particolare, per quanto concerne le società in house la soluzione positiva al quesito è ancor più evidente e razionale in quanto è pacifico (si veda la Corte dei Conti, sez. Autonomie, n. 24 del 2015) che trattasi di soggetti strumentali del Comune; in altre parole, la società in house non è altro che la longa manus del Comune e, quindi, può essere ricompresa nell'accezione *“Ente”* scelta dal legislatore nella disposizioni in commento.

In più, nel caso in specie, la società in house del Comune di Pisa è, allo stato, anche iscritta nell'Albo dei Concessionari della Riscossione ex art. 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

4. La legittimità della disposizione regolamentare prevista nel comma 6 dell'art. 2

Nel comma 6 dell'art. 2 della bozza di regolamento allegato alla richiesta di parere si legge:
“Relativamente alle entrate ed atti definibili in forma agevolata non è possibile avviare nuove azioni esecutive ovvero iscrivere nuovi fermi amministrativi e ipoteche, fatti salvi i fermi amministrativi e le ipoteche già iscritti alla data di presentazione dell'istanza di definizione agevolata, e non è possibile altresì proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate, a condizione che non si sia ancora tenuto il primo incanto con esito positivo ovvero non sia stata presentata istanza di assegnazione ovvero non sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati ovvero non sia stato notificato atto di pignoramento”.

La disposizione regolamentare non solo appare legittima ma è anche conforme a quanto già previsto per le cc.dd. “rottamazioni delle cartelle di pagamento”.

In primis si evidenzia che l'estensione della definizione agevolata in oggetto è una mera facoltà *“i predetti enti territoriali possono”* e non un obbligo; pertanto, il Comune potrebbe anche decidere di non concedere detta facoltà ai propri debitori (come anche recentemente chiarito dalla Corte di Cassazione, sez. trib., 15 marzo 2019, n. 7414 in tema di previsione e disciplina di agevolazioni fiscali rimesse alla discrezionalità del Comune) senza che questi potrebbero vantare alcun diritto soggettivo al riguardo.

Va da sé, quindi, che l'Ente, salvo l'irrazionalità, può anche limitare la disciplina a talune entrate, a talune annualità ovvero a talune ingiunzioni fiscali.

Parimenti, è possibile introdurre limiti e condizioni all'accesso alla definizione agevolata.

Pertanto, quanto disposto nel sopra riportato comma 6 dell'art. 2 della bozza di regolamento allegata alla richiesta di parere rientra pienamente nel potere discrezionale che il legislatore ha voluto riconoscere al Comune e non presenta profili di irrazionalità atteso che tende a salvaguardare le entrate pubbliche in tutti quei casi in cui la riscossione coattiva è stata già utilmente ultimata (manca solo la fase dell'incasso) e, pertanto, le somme sono già “certe”.

Inoltre, detta previsione regolamentare è conforme a quanto già previsto per la “rottamazioni delle cartelle di pagamento” dalle disposizioni legislative illustrate. Infatti, il comma 5 dell'art. 6 del decreto legge n. 193 del 2016 dispone: *“(Omissis) L'agente della riscossione, relativamente ai carichi definibili ai sensi del presente articolo, non può avviare nuove azioni esecutive ovvero iscrivere nuovi fermi amministrativi e ipoteche, fatti salvi i fermi amministrativi e le ipoteche già iscritti alla data di presentazione della dichiarazione, e non può altresì proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate, a condizione che non si sia ancora tenuto il primo incanto con esito positivo ovvero non sia stata presentata istanza di assegnazione ovvero non sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati”* mentre la lettera e) del comma 10 dell'art. 3 del decreto legge n. 119 del 2018 dispone: *“(Omissis) non possono essere proseguite le procedure esecutive precedentemente avviate, salvo che non si sia tenuto il primo incanto con esito positivo”*, infine la lettera b) del successivo comma 13 stabilisce che: *“(Omissis) il pagamento della prima o unica rata delle somme dovute a titolo di definizione determina l'estinzione*

Dr. Luigi Giordano
Consulente Tributario Enti Locali

delle procedure esecutive precedentemente avviate, salvo che non si sia tenuto il primo incanto con esito positivo".

Napoli, 3 giugno 2019

Dr. Luigi Giordano
