

RISERVATI AGLI ISCRITTI ALL'ALBO ANCHE I SERVIZI DI SUPPORTO ALL' ACCERTAMENTO E ALLA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE LOCALI.

L'articolo pubblicato da "Il Sole 24 Ore" del 1 settembre 2020, dal perentorio titolo "Affidamento dei servizi di supporto alla riscossione libero in attesa dell'albo" contiene una serie di affermazioni apodittiche che apparirebbero quasi a voler eludere lo stesso dettato delle norme di legge in materia.

E' difatti ormai noto che, con il comma 805 dell'art. 1 della L. 160/2019, il Legislatore a far data dal 1 gennaio 2020 abbia inteso "riservare" agli iscritti all'Albo di cui all'art. 53 della D.Lgs. n. 446/1997 anche le *"funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate"*; funzioni e attività cui, a differenza di quanto sorprendentemente sostenuto dall'articolaista, le imprese iscritte all'Albo erano già abilitate sin dal lontano 2000: basta leggere gli articoli 3, comma 1, e l'articolo 8 del D.M. delle Finanze 289/2000 (recante il *"Regolamento relativo all'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, da emanarsi ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446"*) che tra i requisiti per l'iscrizione prevedono:

- nei confronti dei legali rappresentanti e dei soci delle società dei prescritti requisiti di onorabilità, di professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità; nonché', nei confronti delle società, dell'idoneità finanziaria, tecnica ed organizzativa alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni.";
- requisiti tecnici consistenti nel: "a) possesso di idoneo apparato organizzativo, funzionale allo svolgimento dei servizi affidati, nonché la presenza delle necessarie figure professionali; b) nella disponibilità di idonei sistemi informativi le cui caratteristiche tecniche, anche al fine di consentire i necessari interscambi di dati con gli enti locali interessati e con il sistema dell'anagrafe tributaria (...)".

Rispetto dei lettori, correttezza e deontologia esigono che il commento di qualsivoglia testo scritto debba essere preceduto dalla sua attenta e scrupolosa lettura e, soprattutto, della sua comprensione nel senso che, nel caso di specie, il legislatore ha voluto dare: con buona pace dell'autore dell'articolo, una semplice, letterale esegesi delle norme innanzi riportate porta a confermare quanto già la logica insiemistica e il buon senso consiglierebbero: ovvero che l'iscrizione all'Albo "principale" (di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997) abiliti all'espletamento delle attività di supporto a quelle di accertamento e riscossione delle entrate locali. Infatti, sin dal 1° ottobre 2017 gli iscritti al più volte citato

Albo non maneggiano più il denaro riveniente dalle riscossioni c.d. volontarie e/o ordinarie in quanto - per effetto del comma 1 dell'art.2-bis del D.L. n. 193/2016 come convertito in legge con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016 n. 225 - *“il versamento spontaneo deve essere effettuato esclusivamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore ovvero sui conti correnti postali ad esso intestati”*. Ad escludere definitivamente l'incasso e, quindi, il maneggio di denaro da parte degli iscritti all'Albo anche nelle fasi di accertamento e riscossione coattiva è intervenuta la modifica apportata all'art. 53, comma 1, del DLgs. 446/1997 dallo stesso Legislatore della L. 160/2019 (con l'art. 1, comma 788) e del D.L. n. 104/2020 (c.d. “Decreto Agosto”, art. 111, comma 1): tanto ribadendo che con l'entrata in vigore della L. 160/2019, a decorrere dal 1.1.2020, *“i concessionari privati non possono più maneggiare denaro pubblico e riscuotere le entrate degli enti territoriali, non solo quelle derivanti da versamenti spontanei o volontari, ma anche quelle recuperate in seguito alle attività di accertamento e riscossione coattiva”* (TAR Campania, Sez. II, sentenza 8 maggio 2020 n. 1693).

Ora, il Legislatore, come confermato dalla stessa relazione accompagnatoria della L. 169/2019, proprio al fine di perseguire l'obiettivo di non escludere surrettiziamente dal mercato le imprese che non sono iscritte all'Albo e che svolgono “esclusivamente” i servizi di supporto a quelli di riscossione e accertamento delle entrate locali, ha inteso provvedere alla istituzione con decreto di natura regolamentare, d'intesa con la Conferenza Stato Città ed Autonomie Locali, di una sezione separata nell'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446 del 1997. In detto provvedimento sono stabilite le disposizioni generali in ordine alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria per i soggetti che svolgono esclusivamente le predette funzioni e attività di supporto.

Anche l'utilizzo dell'avverbio “esclusivamente” suggerirebbe all'estensore dell'articolo in esame maggiore prudenza nell'esame della ratio e delle finalità sottese alla istituenda sezione separata. Il Legislatore della L. 160/2019, se da un lato, ha ricompreso dal 2020 nell'ambito delle “attività riservate” per legge agli iscritti all'Albo anche quelle di supporto all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali, dall'altro, al fine di permettere alle imprese che esercitano unicamente le esposte attività di supporto e propedeutiche – sprovviste dei requisiti richiesti per iscriversi all'Albo “principale” di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997, sia finanziari, come rivisti dal comma 807 dell'articolo unico stessa L. 160/2019 (e da aggiornare entro il 31 dicembre 2020, come imposto dal comma 808) nonché tecnici, professionali e di onorabilità tassativamente indicata al D.M. 289/2000 - di disporre di una apposita sezione separata del medesimo Albo alla quale potersi iscrivere entro il 31 dicembre 2020 grazie a requisiti assai più contenuti e modesti: da un lato, il possesso di un capitale (interamente versato in denaro o tramite polizza assicurativa o

fideiussione bancaria) di 500 mila euro nei comuni con popolazione fino a 200 mila ab. oppure di 1 milione di euro nei comuni con popolazione superiore a 200 mila ab. –; dall'altro requisiti tecnici, professionali e di onorabilità che saranno appositamente precisati con decreto del MEF da andava adottato, come indicato dallo stesso comma 805 dell'art. 1 della L. 160/2019, entro il 30 giugno 2020.

In mancanza di iscrizione all'Albo, nelle more dell'emanazione dell'atteso D.M. istitutivo della sezione separata, appare pacifico che le stazioni appaltanti (in particolare i comuni) non dispongano di alcun margine di discrezionalità che gli consenta di prevedere (nelle proprie *lex specialis*) l'accesso alle procedure di gara pubblica anche alle imprese che non risultino iscritte all'Albo: la tutela dei principi di apertura e massima partecipazione alle gare pubbliche non può spingersi sino a prevedere requisiti finanziari, tecnici e professionali difformi rispetto a quelli previsti dal Legislatore del L. 160/2019 con una conseguente surrettizia attribuzione al singolo ente locale di un potere regolamentare che per legge è riservato al MEF e alla Conferenza Stato-città.

La giurisprudenza amministrativa più recente (su tutte l'innanzi citata sentenza TAR Campania, sezione II, n. 1693/2020) sta poi definitivamente provvedendo a chiarire che, rispettivamente: - anche *“i contratti in corso alla data del 1° gennaio 2020”*, stipulati *“con i predetti affidatari dei servizi di accertamento e riscossione”* (incluso i contratti aventi ad oggetto i servizi di supporto) *“devono essere adeguati entro il 31 dicembre 2020 alle disposizioni concernenti la riforma della riscossione”* introdotta dalla citata L. 160/2019. Particolarmente illuminante questo passaggio della innanzi riportata sentenza TAR Campania: *“Gli spunti derivanti, a livello ermeneutico”* dalla riforma introdotta dalla legge di bilancio 2020 *“e dalla disciplina del 2016, relativa alla riscossione spontanea, inducono ad una rimediazione del tradizionale orientamento secondo cui elemento essenziale del rapporto concessorio di riscossione sarebbe il maneggio del pubblico denaro. Tale profilo, infatti, non appare più dirimente nell'attualità e anzi deve riconoscersi che nell'ordinamento giuridico si è recentemente consolidata una opposta prospettiva (...). In questo quadro, dunque, il Collegio ritiene che la nozione di riscossione non richieda più che vi sia il materiale introito delle somme dovute all'ente e che pertanto tale dato non possa più essere considerato come elemento discriminante per stabilire se vi sia un affidamento di servizi di supporto di gestione o un affidamento di concessione di accertamento e riscossione, dovendosi invece valorizzare altri elementi distintivi. Peraltro, si aggiunge per completezza, che la stessa riforma della legge di bilancio 2020 ha previsto l'istituzione di una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui dovranno obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali. Dunque, in*

*prospettiva, anche per i servizi di mero supporto occorrerà una apposita iscrizione ad una sezione speciale dell'Albo".*

Ma vi è di più (e, purtroppo, di peggio per gli enti locali incauti e frettolosi): fino all'emanazione dell'atteso D.M. attuativo della sezione separata istituita dal comma 805 dell'articolo unico della legge di bilancio 2020, consentire la partecipazione alle gare aventi ad oggetto la prestazione dei servizi di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate da parte di imprese che non risultano iscritte all'Albo (o all'istituenda sezione separata) rischierebbe di avere un effetto potenzialmente dirompente sulla stessa regolarità e finanche legittimità delle stesse gare. Un esempio probabilmente può contribuire a far meglio cogliere l'entità del potenziale pericolo che l'ente locale corre nel prospettato caso: ad una gara con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa avente ad oggetto i servizi di supporto, non riservata agli iscritti all'Albo, partecipano le ditte A, B, C, D, F e G, con B, D e F non iscritte. Se anche solo una tra B, D e F non dovesse ottenere, da parte della Commissione dell'Albo, l'iscrizione alla sezione separata, tutta la gara ne risulterebbe irrimediabilmente falsata in quanto l'attribuzione dei punteggi a ciascuno delle ditte partecipanti sia in sede di valutazione dell'offerta economica che tecnica, come noto, dipendono e sono inscindibilmente (matematicamente) connesse e dipendenti l'una dall'altra. Insomma, l'inserimento nei bandi di gara di una "condizione risolutiva" alla partecipazione alla gara da parte di imprese non iscritte all'Albo colloca l'Ente locale in un "limbo" foriero di rischi e pericoli esiziali. Cui prodest?

Fabio Marra – Segretario e Direttore generale di Comuni e Province