

Concessionari della riscossione: possono effettuare il recupero stragiudiziale dei crediti nei confronti della p.a.?

Autore: Panzone Francesco

In: Diritto tributario

E le agenzie di recupero crediti?

Premessa

In Italia, sempre più spesso, gli **enti locali** decidono di affidare la **riscossione di imposte e tributi non versati dai contribuenti a società esterne specializzate**, rinominate per l'appunto **concessionari della riscossione**.

Nella distorta communis opinio, tali soggetti sono frequentemente confusi con le società di recupero crediti, pur trattandosi di attività connotate da non trascurabili differenze.

Come troppo spesso accade nel nostro ordinamento, anche in questo settore lo scenario giuridico risulta ammorbatto da scarsa chiarezza ed evidenti contraddizioni.

Anzitutto, pare dunque opportuno rilevarne una distinzione sul piano definitorio.

Da un canto, l'attività di **recupero stragiudiziale dei crediti**, o semplicemente di "recupero crediti", è esercitata da soggetti in possesso di apposita licenza istituita dall'art. 115 del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza).

D'altra parte, i concessionari della riscossione sono abilitati a svolgere l'attività di recupero dell'insoluto cosiddetta **coattiva** (o coatta) in virtù dell'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Ciò posto, occorre esaminarne in appresso le salienti **differenze sostanziali**.

Recupero crediti e riscossione coattiva

Il recupero stragiudiziale si sostanzia in attività quali, ad esempio, l'invio di un sollecito epistolare al debitore, oppure il sollecito telefonico (phone collection) ovvero ancora la visita domiciliare (home o street collection).

In ciascuno di tali casi lo scopo è il medesimo: intimare al debitore di effettuare il pagamento delle somme non corrisposte nei confronti del creditore che ha conferito mandato all'azienda di recupero.

Simile fase stragiudiziale è tuttavia caratterizzata dal fatto che qualunque attività svolta per il recupero dell'impagato non può avere effetti coercitivi nei riguardi del soggetto inadempiente. Traducendo in termini pratici: una volta inviata un'intimazione di pagamento, effettuati uno o più solleciti telefonici o posta in essere qualunque altra attività preordinata al recupero del credito, se il debitore persiste nell'inadempimento, la società incaricata non può ricorrere ad alcuno strumento giuridico per "obbligare" il contribuente ad ottemperare all'obbligazione sorta a suo carico.

Tratti decisamente differenti sono quelli che definiscono l'attività di riscossione coatta, svolta dai citati concessionari della riscossione.

Infatti, i soggetti iscritti all'Albo ex art. 53 del D.Lgs. 446/1997 sono dotati di una serie di poteri che possono più agevolmente indurre il contribuente inadempiente al pagamento di quanto dovuto.

Il processo di riscossione, in questo caso, prende l'avvio con la spedizione di un'**ingiunzione fiscale di pagamento** (R.D. 639/1910), alla quale potranno seguire, nell'ipotesi in cui il debitore resti inottemperante, una serie di atti decisamente più invasivi della sfera giuridica di quest'ultimo.

Ad esempio, si ponga mente alle cosiddette **fasi cautelari**, come l'iscrizione del fermo amministrativo sul bene mobile registrato di proprietà del debitore o l'iscrizione di ipoteca sull'immobile a questi intestato.

Oppure a quelle c.d **esecutive**, ancor più incisive, quali il pignoramento di beni mobili di proprietà, del quinto dello stipendio o della pensione, del conto corrente, di crediti vantati dal debitore nei confronti di terzi, etc.

Quindi, senza voler indugiare sui processi di recupero stragiudiziale o di riscossione coattiva, emergono immediatamente due differenze gargantuesche:

- nell'esercizio dell'attività di **recupero coatto** (come palesa il nome stesso) i concessionari della riscossione possono ricorrere a strumenti (quali quelli sopra evocati) idonei a persuadere il contribuente al pagamento del debito, mentre nell'ipotesi del **recupero stragiudiziale** non è

prevista la titolarità di alcun potere coercitivo nei confronti del debitore;

- anche se l'attività stragiudiziale è generalmente svolta precedentemente a quella di recupero coattivo o comunque contestualmente alla stessa, i due servizi **sono effettuati da soggetti differenti**, come illustrato al paragrafo seguente.

Abilitazioni per effettuare l'attività di recupero stragiudiziale e coatta

Licenza del Questore

Il recupero crediti presuppone, come accennato in premessa, il possesso di **apposita autorizzazione**: trattasi della **licenza del Questore** istituita ai sensi dell'art. 115 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS).

Al quinto comma di tale disposizione normativa, si legge che «le attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi sono soggette alla licenza del Questore. A esse si applica il quarto comma del presente articolo e la licenza del questore abilita allo svolgimento delle attività di recupero senza limiti territoriali, osservate le prescrizioni di legge o di regolamento e quelle disposte dall'autorità».

La domanda di rilascio della licenza per effettuare l'attività di recupero stragiudiziale deve dunque essere indirizzata alla Questura territorialmente competente.

Ma quali sono i requisiti per conseguire la licenza?

Molto semplicemente, è sufficiente compilare l'apposita domanda di autorizzazione (i cui moduli sono scaricabili dal sito internet della Polizia di Stato) e che risulta suddivisa nelle seguenti sezioni:

- Dati del richiedente l'autorizzazione;
- dati della ditta/società/impresa;
- dati del procuratore delegato alla presentazione della domanda (sezione da compilare solamente nel caso di conferimento di procura);
- dichiarazioni;

- dichiarazioni sulle misure di difesa passiva (compilazione opzionale).

Tralasciando i punti 1, 2 e 3, di per sé autoesplicativi, e non soffermandoci sul punto 5 (dove il richiedente deve dichiarare i sistemi di sicurezza eventualmente adottati al fine di assicurare la difesa dei locali dell'agenzia, come ad esempio l'installazione di sistemi di allarme antifurto), è bene concentrare l'attenzione sul vero "cuore" della richiesta, le *Dichiarazioni*.

Calandoci nel dettaglio, al punto 4 del modulo il richiedente deve:

- indicare l'indirizzo dei locali sede dell'Agenzia di recupero;
- specificare le tariffe utilizzate nell'esercizio dell'attività (di cui deve allegare apposito elenco);
- rendere una serie di dichiarazioni relative al proprio status, come ad esempio quella «di non aver riportato condanne a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo o, in caso positivo, di avere ottenuto la riabilitazione e di non avere né essere a conoscenza di procedimenti penali pendenti nei propri confronti» oppure, «in caso di procedimenti penali pendenti» l'indicazione dell'«Autorità giudiziaria procedente ed il/i reati per i quali si procede»;
- presentare una seconda serie di dichiarazioni relative ai locali utilizzati come sede dell'attività, come ad esempio quella di aver rispettato «i regolamenti di polizia urbana e annonaria» oppure «i regolamenti di igiene e sanità»;
- dichiarare i dati del soggetto/i che intende nominare rappresentate/i dell'impresa.

In aggiunta a ciò, il richiedente deve allegare (occorrendo) apposita «dichiarazione di consenso a ricoprire l'incarico di rappresentante nella conduzione dell'attività da parte di ciascuna persona indicata dal richiedente, comprensiva della dichiarazione sostitutiva di certificazioni resa sulla base dell'articolo 46 del d.P.R.n. 445/2000», da rendersi su separato modulo (sempre scaricabile dal sito internet della Polizia di Stato) ed infine l'attestazione del versamento dell'imposta di bollo.

Come può ben comprendersi da quanto sopra riportato, le condizioni per ottenere il rilascio della licenza del Questore non sono poi così rigorose: in fin dei conti, riassumendo, è sufficiente avere a disposizione locali di cui è necessario indicare l'ubicazione, aver costituito una società di cui devono fornirsi i dati, effettuare una serie di dichiarazioni tutt'altro che stringenti e, per ultimo, assolvere all'imposta di bollo.

Iscrizione all'Albo dei concessionari della riscossione

Ben differenti sono invece i requisiti per l'**iscrizione all'Albo dei gestori** dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali, secondo quel che prevede l'art. 53 del D.Lgs. 446/1997.

La norma in parola, infatti, statuisce al primo comma che «presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati 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».

Il secondo comma, poi, dispone che «l'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'Albo, la revoca e la decadenza della gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui sia prevista una adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI». Quindi non soltanto l'Albo risulta istituito presso il Ministero delle Finanze, che esercita una serie di importanti attività di controllo, ma la corretta gestione dell'Albo (esame delle domande, revisione, cancellazione e sospensione, etc.) è garantita dalla rappresentanza all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e dell'Unione delle Province d'Italia.

L'analisi dei requisiti richiesti per l'ammissione all'Albo (e il suo Regolamento) sarebbe di per sé degna di autonoma e separata trattazione, ma in questa sede è senz'altro opportuno rimarcare i tratti essenziali.

- **Requisiti finanziari:** sono previste tre fasce di capitale. Precisamente, l'impresa deve aver versato un capitale minimo di «1 milione di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività nei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, con un numero di comuni contemporaneamente gestiti che, in ogni caso, non superino complessivamente 100.000 abitanti», di «5 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nei comuni con popolazione fino a 200.000 abitanti», di «10 milioni di euro per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate nelle province e nei comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti».
- **Requisiti tecnici:** è richiesto di rendere una dichiarazione, ai sensi degli articoli 4, 20 e 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, concernente il possesso di una autonoma sede operativa con l'indicazione della ubicazione e delle dimensioni dei locali, la consistenza delle strutture aziendali (mobilio, telefoni, fax, postazioni computer etc.), il numero e la professionalità dei dipendenti.

A ciò si aggiunga che per l'iscrizione all'Albo è altresì necessario che l'oggetto sociale preveda *expressis verbis* la «gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse o complementari indirizzate al supporto delle attività di

gestione tributaria e patrimoniale».

Inoltre, devono rendersi una serie di informazioni circa la composizione societaria (come ad esempio l'identità dei titolari di quote od azioni) ed i legali rappresentanti della società devono dichiarare, a norma degli articoli 4, 20 e 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, la sussistenza dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 7 del Decreto 11 settembre 2000, n. 289, l'assenza delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 9 del Decreto 11 settembre 2000, n. 289, il possesso di un titolo di studio almeno corrispondente al diploma di scuola media superiore di secondo grado o, in mancanza, di idonea esperienza professionale (quantomeno quinquennale).

Da quanto illustrato, dunque, emerge con chiarezza un teorema inconfutabile: i requisiti richiesti per ottenere la licenza della Questura sono decisamente meno stringenti rispetto a quelli necessari per conseguire l'iscrizione all'Albo dei concessionari.

Basti pensare ai presupposti di natura economica richiesti per l'accesso alle due attività, inesistenti nel primo caso, assai più rilevanti nel secondo (capitale sociale interamente versato pari ad almeno 1 milione di euro), oppure ai casi, ben definiti, di cancellazione, sospensione e decadenza dall'Albo stesso, che non conoscono analoghi tra le condizioni per avere la licenza al recupero di crediti.

I concessionari della riscossione possono svolgere attività di recupero stragiudiziale dei crediti?

Stando al dato normativo letterale, come emerge dalle considerazioni dei precedenti paragrafi, per effettuare validamente l'**attività di recupero stragiudiziale dei crediti** l'operatore economico deve vantare il possesso dell'**apposita licenza della Questura** di cui all'art. 115 del TULPS.

Apparentemente, dunque, in assenza della licenza stessa, i concessionari della riscossione non potrebbero effettuare il servizio in discorso.

Ed ecco allora che lo stato dell'arte normativo si mostra in tutta la sua fallacia.

Se l'attività di recupero crediti, come si è detto, è prodromica o comunque contestuale alla riscossione coattiva (si pensi, ad esempio, all'attività di sollecito telefonico effettuata prima e/o successivamente all'invio di un'ingiunzione fiscale), costituisce un assurdo logico, prima ancora che giuridico, il fatto che un soggetto abilitato per legge ad effettuare attività di riscossione coatta (con strumenti dotati di un certo grado di invasività nei confronti del contribuente) non sia parimenti abilitato ad effettuare la ben più blanda attività di recupero stragiudiziale dei crediti.

L'insensatezza del quadro normativo, poi, emerge ancor più chiaramente se si riflette sui rapporti tra le

due attività: è o non è la riscossione coattiva comprensiva del recupero stragiudiziale dei crediti?

La logica suggerirebbe di sì: il recupero crediti è infatti tendenzialmente svolto antecedentemente all'avvio del processo coattivo oppure, tutt'al più, singole attività nelle quali si sostanzia la fase stragiudiziale sono svolte contestualmente al recupero coattivo proprio per renderlo efficace.

Sempliciter, la **riscossione stragiudiziale** è una **species** del **genus riscossione coattiva**.

O ancor meglio: essa incarna una singola fase di un processo più ampio, quello di **riscossione**, che trova la sua conclusione con l'utilizzo degli strumenti coattivi.

Ecco allora svelato il paradosso: i **concessionari della riscossione**, abilitati allo svolgimento di un'attività sulla base di requisiti ben più stringenti di quelli richiesti al fine del rilascio della licenza di recupero crediti, non potrebbero effettuare (fermandosi ad un'interpretazione letterale della norma) il recupero di natura stragiudiziale, pur configurandosi quest'ultimo come un incombente ricompreso nell'ambito del processo di riscossione lato sensu.

La prassi si è del resto orientata al superamento di questa contraddizione: sempre più enti locali, infatti, inseriscono nel Disciplinare e nel Capitolato di Gara l'attività di recupero stragiudiziale tra i servizi da svolgersi richiedendo "solamente" il requisito dell'iscrizione all'Albo ex art. 53 D.Lgs. 446/1997 e non anche la licenza della Questura per il recupero crediti.

Gli incassi

Una questione da evidenziare è poi quella relativa agli **incassi delle entrate affidate dall'ente locale ad un soggetto esterno**: le imprese di tutela del credito, infatti, non possono procedere a riscuotere direttamente tali somme, a differenza di quanto accade per i concessionari, che sono assimilabili agli agenti contabili degli enti locali ed assoggettati alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Solamente i soggetti iscritti all'Albo potranno quindi validamente provvedere all'incasso delle entrate affidate dalle Amministrazioni, mentre è da ritenersi illegittima tale attività qualora svolta da agenzie di recupero crediti, che a riguardo non vantano alcun titolo per incassare denaro.

La giurisprudenza ci ricorda infine che ai soggetti autorizzati ex art. 115 del TULPS possono affidarsi solamente attività propedeutiche e di supporto all'Ente (come, per l'appunto, quella di recupero stragiudiziale), svolte quindi **sotto la direzione ed il controllo dell'Ente**. In tal senso, in favore delle agenzie di recupero non può configurarsi un affidamento **in regime di concessione** di servizi, ammesso invece per i concessionari della riscossione.

Conclusioni

In conclusione, appare doverosa una valutazione dell'attuale sistema della riscossione nel panorama italiano. Come illustrato nei precedenti paragrafi, l'attuale impianto normativo palesa una manifesta contraddittorietà nel rapporto tra il recupero stragiudiziale e la riscossione coattiva.

A questa si aggiunge la **scarsa regolamentazione normativa** in merito alle società di recupero ed all'attività da esse svolta. Il recupero stragiudiziale non gode di modalità di svolgimento normativamente disciplinate ma nasce da prassi non regolamentate.

Ma quali sono **i limiti e le modalità di attuazione** di queste pratiche?

Quante volte una società di recupero può presentarsi al domicilio del debitore intimandogli il pagamento?
In che giorni ed orari può farlo?

Oppure: quante volte si può contattare telefonicamente il contribuente? Quanto tempo deve intercorrere tra un sollecito ed un altro?

In difetto di regole chiare e precise, si rischia addirittura di legittimare (come avviene in alcuni casi) condotte borderline persino idonee ad integrare fattispecie di reato (come quella di **stalking**).

Inoltre occorre rimarcare che le società di recupero gestiscono **dati sensibili dei contribuenti**. Trattandosi di operatori ai quali non sono richieste minime capacità tecnico - finanziarie e nei cui confronti non viene esercitato alcun controllo di rilievo, l'amministrazione finisce per porre in pericolo i dati personali dei contribuenti.

Un altro aspetto da evidenziare è poi quello relativo ai cosiddetti **oneri di recupero**: molte agenzie, infatti, addebitano una percentuale dell'importo totale da recuperare (per l'appunto, gli oneri di recupero) che, nell'ipotesi in cui il contribuente risolva la propria pendenza, viene pagato direttamente dallo stesso contribuente: in caso contrario rimarrà a carico dell'amministrazione.

Ebbene, l'addebito dell'onere di recupero al contribuente non è assolutamente disciplinato a livello giuridico e quindi costituisce una **pratica illegittima** da parte delle agenzie di recupero che la attuano.

Sorge infine un grosso interrogativo: le stesse agenzie di recupero, che abbiamo detto essere abilitate ad effettuare la fase stragiudiziale in virtù della licenza del Questore, possono svolgere tale attività in favore degli enti locali? Il TULPS risale infatti al 1931, ben prima dell'istituzione dell'Albo dei concessionari della riscossione (avvenuta nel 1997), ed inoltre le ultime modifiche apportate all'articolo 115, risalenti al 2008, nulla specificano in merito al recupero riferito agli enti locali.

A questo punto sembra opportuno chiedersi se, istituendo il legislatore apposito Albo, analiticamente disciplinato, per abilitare soggetti privati come **concessionari della riscossione** (genericamente richiamata) **per gli enti locali** (precisamente comuni e provincie), non abbia inteso conferire ai soggetti in discorso anche il potere di effettuare la fase stragiudiziale, che pur sempre si colloca nell'ambito del processo di riscossione. Potere di cui potrebbero essere state implicitamente sollevate le agenzie di recupero.

L'interrogativo trova maggiore legittimazione se si riflette su quanto poc'anzi si diceva in merito alla scarsa regolamentazione delle agenzie, balzate spesso alle cronache per comportamenti non appropriati o addirittura illeciti, in quella che sta divenendo sempre di più una babele giuridica. Come sopra evidenziato, la pubblica amministrazione dovrebbe infatti prestare una maggiore attenzione ai soggetti cui affida dati dei debitori contribuenti.

Forse sarebbe bene che la questione iniziasse ad essere affrontata, con la dovuta serietà, dal legislatore: un impianto in grado di risolvere le attuali criticità postula necessariamente l'individuazione di soggetti privati qualificati e (soprattutto) affidabili in grado di assicurare il recupero di una porzione sostanziosa di quella tanto vituperata **evasione fiscale** che è senza alcun dubbio una delle patologie endemiche del Bel Paese.

<https://www.diritto.it/concessionari-della-riscossione-possono-effettuare-recupero-stragiudiziale-dei-crediti-nei-confronti-della-p/>