

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20 e 21)

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE COMUNALI DIRETTAMENTE GESTITE

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione deve essere inviata all’Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico attraverso l’indirizzo di posta elettronica certificata:
osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell’affidamento	CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DI TRIBUTI ED ALTRE ENTRATE COMUNALI NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI LOREGGIA
Ente affidante	COMUNE DI LOREGGIA
Tipo di affidamento	CONCESSIONE
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO TRAMITE GARA AD EVIDENZA PUBBLICA
Durata del contratto	5 ANNI + EVENTUALE PROROGA QUINQUENNALE
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO ai sensi dell’art. 34, comma 20 del D.L.179/2012
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	TERRITORIO DEL COMUNE DI LOREGGIA
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Dott.ssa Sonia Michela Salvalaggio
Ente di riferimento	COMUNE DI LOREGGIA
Area/servizio	AREA SERVIZI ECONOMICO – FINANZIARI
Telefono	049/9304144
Email	comune.loreggia.pd@pecveneto.it
Data di redazione	20.09.2017

SEZIONE A - IL QUADRO NORMATIVO GENERALE DI RIFERIMENTO

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, al comma 20 dell'art. 34 prevede che:

"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste."

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono fare ipotesi distinte:

- a) ricorso al mercato;
- b) partenariato pubblico - privato istituzionalizzato;
- c) affidamento in house.

La **riscossione coattiva** è il procedimento con cui l'amministrazione esige il pagamento di un tributo (o anche di un credito non tributario) non pagato spontaneamente o a seguito della notificazione di un avviso di accertamento.

La riscossione coattiva avviene o mediante la formazione di un ruolo esecutivo e la conseguente emissione di una cartella di pagamento tramite il concessionario del servizio di riscossione (ex Equitalia Spa ora AdER) ai sensi del DPR 29.09.1973 n. 602 o mediante l'emissione di un'ingiunzione di pagamento (c.d. "ingiunzione fiscale"), ai sensi del RD 14.04.1910 n. 639, direttamente da parte dell'amministrazione o, più frequentemente, tramite un concessionario abilitato.

In genere, sia la cartella che l'ingiunzione comprendono il tributo non pagato, la sanzione, gli interessi di mora ed il recupero delle spese di notificazione, oltre ai compensi dovuti al concessionario, ed assegnano sessanta giorni per il pagamento. Trascorsi i sessanta giorni senza che il pagamento sia avvenuto verranno addebitati altri costi e sia Equitalia che gli altri concessionari (o anche l'amministrazione se ha provveduto direttamente) possono iniziare le procedure cautelari (le procedure, cioè, poste a garanzia del credito: il fermo amministrativo sui beni mobili registrati, l'ipoteca immobiliare, il pignoramento presso terzi, e così via).

Qualora il contribuente, per fondate ragioni, ritenga di non dover pagare, in tutto o in parte, gli importi iscritti a ruolo a suo carico, può chiedere il discarico amministrativo. Il discarico amministrativo è la

rinuncia a riscuotere una, più o anche tutte le quote iscritte nel ruolo a carico di un determinato contribuente, riconosciute indebite. Una copia del provvedimento di discarico è sempre spedita al contribuente per sua certezza e documentazione.

Il servizio di riscossione coattiva tramite ingiunzione storicamente nasce dall'esigenza di riscuotere crediti principalmente tributari del Comune per poi svilupparsi e consolidarsi come servizio di recupero di tutte le entrate degli Enti Locali. Tale eterogeneità di entrata e di relativa disciplina normativa impone al concessionario, nel caso di affidamento a terzi, la massima elasticità nel trattamento e nella lavorazione dei dati, iter di riscossione personalizzati (reportistica, modalità e strumenti di pagamento) nel rispetto delle leggi vigenti e tempi brevi di gestione dell'iter di riscossione del credito.

Per raggiungere gli obiettivi di cui sopra, attività tipiche e supplementari alla normale procedura di riscossione messe in atto dai concessionari sono: l'attività di sollecito telefonico svolta da addetti di fonìa esperti e formati in materia, l'attività di gestione delle richieste di annullamento degli atti in autotutela, il fermo amministrativo di beni mobili registrati, il pignoramento mobiliare o immobiliare ed il pignoramento dello stipendio, della pensione, dei conti correnti bancari/postali, dei fitti e delle pigioni.

SEZIONE B - LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di riscossione coattiva a mezzo ingiunzione fiscale è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica. Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che "il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti".

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

In tal senso sono giustificati gli interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Il servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali possiede le caratteristiche di servizio pubblico a rilevanza economica.

Per effetto del D.L. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla legge n.225/2016, è stata disposta la soppressione di Equitalia S.p.A. a far data dall'1.07.2017, con la conseguenza che gli enti locali, ai sensi del D.Lgs. n. 446/1997, potranno decidere di:

- affidare le attività di riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali proprie all'Agenzia delle entrate operante per il tramite di un ente pubblico economico denominato "Agenzia delle entrate-Riscossione" (AdER);
- affidare, con gara, a soggetti privati abilitati di cui all'articolo 53 del D.Lgs. n. 446 del 1997 tale compito;
- effettuare direttamente la riscossione coattiva.

La riscossione coattiva delle entrate comunali in corso presso l'Ente avviene tramite ruoli esattoriali in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER) e, in via sperimentale, a mezzo ingiunzione fiscale tramite soggetto abilitato di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/97.

La scelta di ricorrere allo strumento dell'ingiunzione fiscale affidata a soggetti terzi nasce dall'esigenza di potenziare la percentuale e l'efficacia della riscossione coattiva. L'esperienza della riscossione coattiva a mezzo ingiunzione fiscale ha presentato un incasso medio pari al 36,84%, escluse le rateizzazioni il cui computo comporterebbe un innalzamento della percentuale.

Considerati il contesto della situazione economica generale e le percentuali di riscossione dei crediti iscritti a "ruolo", censite anche dai comuni limitrofi, il ricorso all'ingiunzione fiscale presenta al momento risultati migliori rispetto alla riscossione tramite ruolo coattivo sia in termini percentuali sia in termini di tempi medi di riscossione.

La riscossione coattiva, affidata in concessione a terzi a mezzo ingiunzione fiscale, segue le seguenti modalità:

- ricezione degli atti notificati dal Comune tramite liste di carico;
- inserimento/aggiornamento database posizioni debitorie;
- attivazione procedure esecutive;
- ricezione pagamenti mediante conto corrente dedicato;
- rendicontazione periodica attività di riscossione;
- assistenza ai contribuenti tramite servizio di call-center.

In alternativa alla riscossione coattiva a mezzo di ingiunzione fiscale vi è la riscossione con emissione di ruolo coattivo che compete all'agente di riscossione ex Equitalia Spa (ora Agenzia delle entrate-Riscossione -AdER-).

L'Agente di riscossione emette la cartella di pagamento, ossia l'atto che su incarico degli enti creditori permette di recuperare le somme che risultano dovute dai contribuenti.

SEZIONE C - MODALITÀ AFFIDAMENTO SERVIZIO

Il Servizio verrà affidato ai sensi dell'art. 52, comma 5 del D. Lgs. 446/1997 il quale recita:

"5. 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) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano e menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

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) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.

c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;

d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione."

Per quanto concerne il Comune di Loreggia si rileva che non è possibile né conveniente, sul piano economico, implementare un nuovo servizio di riscossione coattiva tramite ingiunzione per assenza di personale con specifica professionalità di tipo esattoriale (funzionari della riscossione in possesso dell'abilitazione all'esercizio delle funzioni di Ufficiale della riscossione), nonché legale, essendo noto che l'attività di riscossione coattiva richiede notevoli sforzi e competenze molto specialistiche di tipo anche strettamente legale per far fronte agli eventuali contenziosi giurisdizionali;

Si ritiene, pertanto, opportuno e conveniente che l'attività di riscossione coattiva delle entrate comunali venga affidata ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. n. 446/1997, cioè i c.d. "concessionari della riscossione".

Per garantire la piena tutela della concorrenza nonché la massima partecipazione possibile, il servizio verrà affidato mediante espletamento di una **procedura ad evidenza pubblica** ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. 50/2016.

La concessione verrà affidata in base al criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, ai sensi dell'art. 95 del D. Lgs. 50/2016.

L'offerta economica sarà valutata in termini di *percentuale di aggio del concessionario*, relativa alla riscossione ordinaria e coattiva delle entrate in questione, e al costo fisso per pratica trasmessa.

L'offerta tecnica sarà valutata in termini di *esperienza professionale del concessionario, di personale addetto al servizio in questione, di efficienza degli strumenti informatici utilizzati per la gestione del database delle posizioni debitorie, del numero di canali di pagamento messo a disposizione dell'utenza*.

SEZIONE D – COMPENSAZIONI ECONOMICHE

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

Come già specificato, il presente servizio è compensato ad aggio e potrà prevedere un costo fisso per pratica trasmessa.

I soggetti debitori effettueranno i pagamenti su conto corrente dedicato del Concessionario. Questo riverserà tali somme alla tesoreria comunale entro la prima decade del mese successivo a quello di riferimento. Alla medesima scadenza il Concessionario trasmette al Comune il rendiconto mensile nonché la fattura relativa al suo compenso maggiorato dell'IVA. Gli eventuali ritardi nei riversamenti comporteranno l'aggravio sul dovuto di una indennità di mora.