



# COMUNE DI VILLA DEL CONTE

Provincia  
di Padova

Sede: Piazza Vittoria, 12 - 35010 Villa del Conte (PD)  
C.F. 80010370288 - P.I. 00736110289

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

Allegato della Deliberazione di Consiglio Comunale n. 38 del 18.11.2019

### 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](mailto: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 VILLA DEL CONTE
Ente affidante	COMUNE DI VILLA DEL CONTE (PADOVA)
Tipo di affidamento	CONCESSIONE DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO TRAMITE PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA (procedura negoziata preceduta da avviso di indagine di mercato ex art. 36 D.lgs. n. 50/2016) ESPERITA DALLA C.U.C. FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE
Durata del contratto	8 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO (ex D.L.179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	TERRITORIO DEL COMUNE DI VILLA DEL CONTE
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Rag. Roberta Zampieri
Ente di riferimento	COMUNE DI VILLA DEL CONTE
Area/servizio	SETTORE ECONOMICO FINANZIARIO
Telefono	049/9394833
Email	<a href="mailto:comune.villadelconte.pd@pecveneto.it">comune.villadelconte.pd@pecveneto.it</a>
Data di redazione	05.11.2019

## 1. IL QUADRO NORMATIVO 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, all'art. 34 comma 20 prevede che:

*“20. 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.

Il quadro normativo della riscossione coattiva si presenta come di seguito descritto.

Attualmente, l'art. 52, comma 6, del D. Lgs. 15/12/1997 n. 446 prevede che la riscossione coattiva dei tributi e delle entrate di spettanza dei comuni venga effettuata con la procedura di cui al D.P.R. 29/9/1973 n. 602 (“ruolo” affidato al concessionario del servizio di riscossione) oppure con la procedura indicata dal R.D. 14/4/1910 n. 639 (c.d. “ingiunzione fiscale”). Quest'ultimo strumento è applicabile se la riscossione viene svolta in proprio dall'ente locale o se è affidata ai soggetti indicati nel quarto comma, lettera b), del medesimo articolo (società miste, soggetti iscritti all'albo, ecc.).

Nel 1999, il d.lgs. n. 46/1999 ha introdotto in materia di riscossione una riforma molto importante con la quale, se da una parte il ruolo è divenuto ancor di più il mezzo generale di riscossione delle entrate dello Stato e degli Enti pubblici, d'altra parte per gli enti locali il legislatore non ha posto un obbligo di utilizzazione del ruolo, ma solo una facoltà. Infatti, l'art. 17, comma 2, del citato d.lgs. 46/1999 ha stabilito che *“Può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali”*.

Inoltre l'art. 3 del d.lgs. n. 112/1999 ha stabilito che la riscossione coattiva delle entrate comunali deve essere effettuata dai concessionari del servizio nazionale della riscossione solo qualora tale ente non abbia esercitato la facoltà di cui agli artt. 52 e 59, comma 1, lettera n) del d.lgs. n. 446/1997.

Successivamente, la legge 22 novembre 2002, n. 265 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24/09/2002 n. 209), ha consentito ai comuni e ai concessionari iscritti all'albo ministeriale (ex art. 53 d.lgs. 446/97) di effettuare la riscossione coattiva delle ingiunzioni fiscali ex R.D. n. 639/1910 secondo le disposizioni contenute nel titolo II del D.P.R. 602/1973, che disciplina appunto la "riscossione coattiva" c.d. esattoriale. Tale intervento normativo rende quindi possibile l'applicazione del procedimento dell'espropriazione forzata previsto dal DPR 602/73, senza dover più utilizzare la procedura ordinaria prevista dal RD 639/1910.

## **2. 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", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di riscossione coattiva 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.

Fino 15.11.2017, la riscossione coattiva delle entrate dell'Ente è avvenuta tramite ruoli coattivi in carico a Equitalia s.p.a. ai sensi dell'art. 3 del D.L. 30 settembre 2005 n. 203 convertito, con modificazioni, dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248;

Per effetto del d. l. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla legge 01 dicembre 2016 n.225, è stata disposta la soppressione di Equitalia s.p.a. a far data dal 01.07.2017, salve ulteriori proroghe, con la conseguenza che gli enti locali, in virtù del succitato 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);

oppure

- affidare, con gara, a soggetti privati abilitati di cui all'articolo 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 tale compito;
- oppure
- effettuare direttamente la riscossione coattiva.

Dal 16.11.2017 è stato affidato, in via sperimentale per due anni con eventuale proroga, ad ABACO SpA il servizio di riscossione coattiva mediante “ingiunzione fiscale” delle entrate comunali tributarie e extra tributarie gestite direttamente dall'Ente.

### 3. 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 la situazione del Comune di Villa del Conte si rileva che non è possibile né conveniente, sul piano economico, implementare un nuovo servizio di riscossione coattiva tramite ingiunzione per carenza 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 di tipo strettamente legale per far fronte agli eventuali contenziosi giurisdizionali.

Dato atto che, in via sperimentale, è stato affidato ad ABACO SpA il servizio di riscossione coattiva tramite ingiunzione fiscale per il periodo 16.11.2017 -15.11.2019 precedentemente la riscossione coattiva avveniva tramite Equitalia SpA.

Tabella riepilogativa percentuali incasso ruoli Equitalia/Abaco

	Equitalia	Riscosso ad ottobre 2017	Equitalia/AdER	Riscosso a novembre 2019	Abaco	Riscosso a novembre 2019
	2016-2017	%	2016-2019	%	2018-2019	%
Carico - Ruolo consegnato	83.543,43		83.543,43		149.946,64	
Discarico						
Somme inesigibili (fallimenti) Ricorsi, pagamenti effettuati direttamente al Comune)	172,17		3.828,26		26.641,27	
Carico effettivo (a)	83.371,26	10,10	79.715,17	24,30	123.305,37	25,76
Riscosso (b)	8.419,61		19.368,24		31.761,15	
Residuo rateizzato	350,49		232,68		0,00	
Residuo	74.536,36		60.114,94		91.544,22	
N.B.						
Biennio 2016-2017 Equitalia ruoli consegnati ad Aprile 2016 situazione incassi ad ottobre 2017						
Biennio 2016-2017 Equitalia ruoli consegnati ad Aprile 2016 situazione incassi al 4.11.2019						
Biennio 2018-2019 Abaco ruoli consegnati parte a gennaio 2018 (23/01) e parte a novembre 2018 (05/11) situazione incassi al 4.11.2019						

Si ritiene, pertanto, opportuno continuare in via sperimentale ad affidare l'attività di riscossione coattiva delle entrate comunali a soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del D.Lgs. n. 446/1997, cioè i c.d. "concessionari della riscossione" tenuto conto che nel breve periodo la percentuale d'incasso è raddoppiata;

Considerato che per questo Ente, è meritevole di interesse aderire a percorsi organizzativi congiunti e sovracomunali con gli altri Enti locali contermini in relazione all'affidamento e alla gestione del servizio, per i motivi di seguito indicati:

- Il perseguimento di economie di spesa e di un risparmio nell'acquisizione del servizio derivanti dalla gestione unitaria della gara con l'individuazione di un unico gestore del servizio pubblico tra i Comuni partecipanti;
- La volontà di rendere più rispondente ai principi di efficienza, efficacia ed economicità la gestione del servizio di riscossione coattiva;
- L'intento di creare un unico e ampio bacino di contribuenti e quindi un volume d'affari più appetibile per gli operatori di mercato che dovrebbe portare un significativo "ritorno" economico a favore dei Comuni aderenti in sede di offerta;

Evidenziato che la Federazione dei Comuni del Camposampierese, nella sua veste di Centrale di Committenza ex art. 37, comma 4, del D.Lgs 50/2016 con determinazione del responsabile n. 526 del 30.11.2017, ha aggiudicato la procedura negoziata, ex art. 36, comma 2, lett. b), del D.Lgs. n. 50/2016, per l'affidamento in concessione, ex art. 164 del D.Lgs. 50/2016 del servizio di riscossione coattiva, tramite ingiunzione fiscale, delle entrate gestite direttamente dai comuni di Camposampiero, Campodarsego, Trebaseleghe, Santa Giustina in Colle, Piombino Dese e Massanzago;

Rilevato, con riferimento alla procedura di affidamento in concessione di cui sopra, che:

- al tempo del suo esperimento il Comune di Villa del Conte non ha potuto essere tra i beneficiari della gara perché non ancora convenzionato al servizio di centrale di committenza;
- lo schema di convenzione/capitolato approvato ai fini dell'espletamento della gara di cui sopra contiene clausole perfettamente aderenti alle esigenze di questo Comune;
- ha comportato la pubblicazione di un avviso di indagine di mercato volta alla più ampia partecipazione alla gara;
- ha coinvolto, negli inviti a presentare offerta, tre operatori economici che hanno manifestato interesse;
- è stata aggiudicata alla società Abaco Spa (C.F. 02391510266), con sede a Padova, che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e che dal punto di vista economico si caratterizza con l'offerta di un aggio del 7,90% sugli importi effettivamente riscossi, al netto delle spese di notifica, dei diritti e degli oneri che si riferiscono alle procedure esecutive attivate per il recupero del credito.

Ritenuto che le risultanze della gara di cui sopra, esperita dalla Centrale di committenza possano, a ben vedere assumere valenza, per questo Comune, di una completa ed esaustiva indagine di mercato volta a conoscere le condizioni di mercato e prodromica al ricorso all'istituto dell'affidamento diretto di cui all'art. 36 comma 2 lettera b del D.Lgs. 50/2016;

Ritenuto, pertanto, di aderire alla convenzione per la concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali, gestite direttamente dall'Ente, così come aggiudicata con determinazione del Responsabile del Servizio Centrale Unica di Committenza, n. 526 del 30.11.2017, a parità di condizioni contrattuali.