

## 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 commi 20 e 21)

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Concessione del servizio di riscossione coattiva di entrate tributarie e patrimoniali del Comune di Galliera
Ente affidante	Comune di Galliera (BO)
Tipo di affidamento	Concessione di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento tramite MEPA
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento al servizio già attivo	Nuovo affidamento

### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Pirani Catia
Ente di riferimento	Comune di Galliera
Area/servizio	Settore economico finanziario

### SEZIONE A) - NORMATIVA 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:

*“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:

- ricorso al mercato;
- partenariato pubblico – privato istituzionalizzato;
- affidamento in house.

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

Attualmente, l’art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 15/12/1997 prevede che la riscossione coattiva dei tributi e delle entrate di spettanza dei comuni venga effettuata con al procedura di cui al D.P.R. 29/09/1973 n.602 (“ruolo” affidato al concessionario del servizio di riscossione) oppure con la procedura indicata dal R.D. 14/04/1910 n.639 (c.d. “ingiunzione fiscale”).

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, dall’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. n.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 le modalità di procedura per l'affidamento della riscossione coattiva delle entrate comunali ai concessionari del servizio nazionale della riscossione.

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. n.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 D.P.R. n.602/1973, senza dover più utilizzare la procedura ordinaria prevista dal R.D. n.639/1910.

In seguito l'art. 2 del D.Lgs. n.193/2016, così come sostituito dall'art. 35 del D.Lgs. n.50/2017, dispone al comma 2 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, dalle entrate tributarie e 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 partecipate”*.

Inoltre dal 1° luglio 2017, l'art. 1 del D.Lgs. n.193/2016 prevede lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia e l'attribuzione dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle entrate ed in particolare all'ente pubblico economico, ente strumentale dell'Agenzia delle entrate, denominato “Agenzia delle entrate-Riscossione”.

Pertanto in base alle disposizioni normative sopra richiamate il Comune a decorrere dal 1° luglio 2017 può usare, per riscuotere coattivamente, il ruolo di cui al D.P.R. n.602/1973 solo previa adozione della delibera.

## **SEZIONE B) – CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E 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 delle entrate comunali 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.325/2010) 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.

Dall'anno 2012 ad oggi, la riscossione coattiva delle entrate tributarie dell'Ente è avvenuta tramite ruoli coattivi in carico a Equitalia SpA, 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 SpA a far data dal 01/07/2017, 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);
- affidare, con gara, a soggetti privati abilitati di cui all'articolo 53 del D.Lgs. n.446/1997 tale compito;
- effettuare direttamente la riscossione coattiva.

## **SEZIONE C) – MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

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

“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 le 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 Galliera 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.

La riscossione coattiva a mezzo ruolo non ha conseguito risultati ottimali in considerazione della bassa percentuale di riscossione, mediamente pari al 13,52%

% per i carichi relativi al triennio 2015-2017 come evidenziato nel seguente prospetto:

Annualità	Importo ruolo	% riscosso
2015	152.576,90	20,35%
2016	28.964,91	15,48%
2017	106.672,48	3,23%
Media triennio 13,52%		

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".

Tale soluzione organizzativa, oltre a sopperire alla carenza di risorse umane e strumentali, risponde all'esigenza di ricercare una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane superando le

rigidità organizzative derivanti dalle carenze d'organico e dalle assenze di professionalità specifiche, mantenendo in capo all'Ente le fondamentali funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo.

L'art.1 comma 2 del D.L. 76/2020, convertito dalla Legge 120/2020 in vigore dal 15/09/2020 ed efficace fino al 31/07/2021, il quale, modificando implicitamente il comma 2 dell'art. 36 del D.Lgs. 50/2016 (Codice degli appalti), ha innalzato di fatto la soglia per gli affidamenti diretti di servizi da Euro 40.000,00 a 75.000,00, proprio per dare la possibilità alle pubbliche amministrazioni di affidare e sottoscrivere contratti in maniera più agile, in questo periodo emergenziale.

Il servizio verrà pertanto affidato nel rispetto dei principi sanciti dal D.Lgs. n.50/2016 e con l'utilizzo del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) stabilendo che:

- la remunerazione del concessionario sia collegata esclusivamente ai risultati finanziari dell'attività svolta, fatti salvi i rimborsi delle spese previste dalla normativa vigente;
- il concessionario riscuota tutti i proventi oggetto della concessione esclusivamente a mezzo c/c dedicato intestato al Comune di Galliera e che tale conto corrente debba garantire il collegamento on-line, assicurando al Comune, sin dall'inizio del contratto e per tutta la durata dello stesso, la disponibilità della password per ottenere informazioni sui saldi e sui movimenti relativi allo stesso;
- siano previsti sistemi di controllo attraverso la richiesta al concessionario di rendicontazioni periodiche e la disposizione da parte del Responsabile del settore economico finanziario di ispezioni e controlli sull'andamento del servizio;
- il concessionario assumerà la veste di funzionario responsabile per la fase della riscossione coattiva delle entrate tributarie.