

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)

Prot. N. 6597

Allegato della Deliberazione di Consiglio Comunale n. ____ del ____

RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE COMUNALI

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 E DI ALTRE ENTRATE COMUNALI NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI SERRACAPRIOLA
Ente affidante	COMUNE DI SERRACAPRIOLA (FOGGIA)
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 DAL COMUNE DI SERRACAPRIOLA.
Durata del contratto	5 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 SERRACAPRIOLA
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Dott. Antonio Potente
Ente di riferimento	COMUNE DI SERRACAPRIOLA
Area/servizio	SETTORE ECONOMICO FINANZIARIO
Telefono	0882 - 680223
Email :	ragioneria.serracapriola@pec.it
Data di redazione	16.09.2022

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. n. 446/1997 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. n. 602/1973 ("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. 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 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 L. n. 265/2002 (di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 209/2002), ha consentito ai comuni e ai concessionari iscritti all'albo ministeriale (ex art. 53 del D.Lgs. n. 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 DPR n. 602/73, senza dover più utilizzare la procedura ordinaria prevista dal RD n. 639/1910.

Con la legge L. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), è stata introdotta una complessiva riforma della riscossione degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva, fermo restando l'attuale assetto dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate locali.

In particolare le suddette novità normative:

- intervengono sulla disciplina del versamento diretto delle entrate degli enti locali, prevedendo che tutte le somme a qualsiasi titolo rimosse appartenenti agli enti locali affluiscano direttamente alla tesoreria dell'ente;
- disciplinano in modo sistematico l'accesso ai dati da parte degli enti e dei soggetti affidatari del servizio di riscossione;
- introducono, anche per gli enti locali, l'istituto dell'accertamento esecutivo, sulla falsariga di quanto già previsto per le entrate erariali (c.d. ruolo), che consente di emettere un unico atto di accertamento avente i requisiti del titolo esecutivo;
- novellano la procedura di nomina dei funzionari responsabili della riscossione;
- in assenza di regolamentazione da parte degli enti, disciplinano puntualmente la dilazione del pagamento delle somme dovute;
- istituiscono una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui devono obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali;
- prevedono la gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti e ipoteche richiesti dal soggetto che ha emesso l'ingiunzione o l'atto esecutivo;
- la riscossione delle entrate mediante ruolo, ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, si effettua, per le entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici;
- 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;
- ove gli enti locali affidino la riscossione delle proprie entrate all'agente della riscossione, si applicano esclusivamente le disposizioni sul c.d. accertamento esecutivo;



- viene modificata la disciplina del versamento delle entrate degli enti locali, novellando nel dettaglio l'art. 2-bis, comma 1, D.L. n. 193 del 2016;
- con la soppressione della parola "spontaneo", si prevede che tutte le somme a qualsiasi titolo riscosse appartenenti agli enti locali affluiscano direttamente alla tesoreria dell'ente. Inoltre, tra gli strumenti a disposizione del soggetto passivo per il versamento delle somme dovute si aggiunge anche la piattaforma PagoPA, di cui all'art. 5, D.Lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell'Amministrazione digitale);
- i versamenti effettuati alle società miste pubblico-private, affidatarie delle attività di accertamento e riscossione delle entrate dell'ente locale (di cui all'art. 52, comma 5, lett. b, punto 4), sono equiparati a quelli effettuati direttamente a favore dell'ente affidatario.

2. LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE.

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. n. 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 al 31.12.2015, 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. n. 203/2005 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 248/2005;

Per effetto del D.L. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla L. n. 225/2016, 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, alternativamente 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.



Il Comune di Serracapriola ha provveduto , con deliberazione di Consiglio Comunale n. 23 del 16 giugno 2017, ad affidare la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali all'Ente nazionale della Riscossione – Agenzia delle Entrate – Riscossione.

3. MODALITÀ AFFIDAMENTO SERVIZIO

Il Servizio verrà affidato, previa revoca dell'affidamento ad Agenzia delle Entrate – Riscossione, ai sensi dell'art. 52, comma 5 del D.Lgs. n. 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'ambitoterritoriale 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.”

4. ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA' DELLA SCELTA

La scelta di procedere all'affidamento a terzi delle attività suddette è scaturita da un'attenta analisi delle esigenze da soddisfare e della situazione dell'organico comunale.

In primo luogo è emersa la necessità di incrementare ulteriormente la capacità di riscossione dei tributi comunali sia per garantire gli obiettivi di equità e giustizia fiscale oltre che di rispetto del principio di legalità, in quanto finalizzato ad una più equa distribuzione del prelievo, sia per ridurre la quantificazione del Fondo Crediti di dubbia esigibilità e liberare, conseguentemente, risorse disponibili per il bilancio comunale per rispondere in maniera più efficace ed efficiente ai bisogni della comunità amministrata.

Nondimeno tale necessità è evidenziata dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti, in sede di istruttoria dei risultati dei rendiconti di gestione, la quale pur apprezzando gli obiettivi raggiunti dall'Ente, richiede un utilizzo più efficace di tutte le leve disponibili, tra le quali rientra la riscossione coattiva.

Per quanto concerne la situazione del Comune di Serracapriola 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.

Il servizio di riscossione coattiva, con la richiamata deliberazione di Consiglio Comunale n. 23 del 16 giugno 2017 è stato affidato a all'Ente nazionale della Riscossione – Agenzia delle Entrate – Riscossione , servizio per il quale sono state rilevate le seguenti percentuali d'incasso Tabella riepilogativa percentuali incasso ruoli Agenzia delle Entrate – Riscossione :



visura 13.09.2022	sito Agenzia delle Entrate Riscossione				
Anno ruolo	Numeri ruoli	Carico	Riscosso totale		residuo da incassare al netto diminuzioni
2013	4	€ 20.088,60	€ 2.502,38	12,46%	€ 17.047,45
2015	3	€ 42.100,86	€ 9.655,99	22,94%	€ 31.198,40
2016	7	€ 61.628,79	€ 12.604,22	20,45%	€ 47.663,94
2019	7	€ 61.062,29	€ 7.574,01	12,40%	€ 53.284,55
2020	24	€ 171.123,38	€ 5.401,41	3,16%	€ 165.562,39
2021	32	€ 331.823,37	€ 300,55	0,09%	€ 331.522,82
		€ 687.827,29	€ 38.038,56	5,53%	€ 646.279,55

Si ritiene, pertanto, opportuno, considerato i risultati raggiunti dall'Ente nazionale della Riscossione – Agenzia delle Entrate – Riscossione, 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" al fine di raggiungere un miglioramento della capacità d'incasso derivante dalla riscossione coattiva.

Secondo quanto prescritto dall'articolo 167 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e ss. mm. ii., il valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35 del medesimo decreto, è costituito dal fatturato totale del Concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

Nel caso qui considerato l'affidamento in concessione dei servizi sopra richiamati avviene a fronte dell'attribuzione in favore del Concessionario del diritto di gestire gli stessi e di essere compensato mediante il riconoscimento di un aggio, stabilito nella misura risultante dalla gara oltre IVA di legge, calcolato sulle somme effettivamente riscosse, con esclusione di ogni altro corrispettivo.

Il valore stimato della concessione è pari a € 200.000,00 (€ duecentotomila) al netto dell'IVA se dovuta, per l'intero quinquennio della durata contrattuale. L'importo annuo stimato della concessione è pari ad Euro 2.400.00, I.V.A. esclusa se dovuta.

Detto valore è stato calcolato in via stimata applicando l'aggio posto a base d'asta pari al 6% (sei per cento) ad una percentuale stimata di incassi del 30,00% sui ruoli che l'Ente stima di affidare nell'arco della durata contrattuale.

Tutte le attività minime richieste saranno ben specificate nel Capitolato prestazionale.

Serracapriola, 16.09.2022

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
ECONOMICO FINANZIARIO
Dot. Antonio Potente

