

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. 17 del 28/4/2017

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 SANTA GIUSTINA IN COLLE
Ente affidante	COMUNE DI SANTA GIUSTINA IN COLLE
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 (ex D.L.179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	TERRITORIO DEL COMUNE DI SANTA GIUSTINA IN COLLE
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Rag. Fiorenza Verzotto
Ente di riferimento	COMUNE DI SANTA GIUSTINA IN COLLE
Area/servizio	AREA SERVIZI ECONOMICO – FINANZIARI – AFFARI GENERALI
Telefono	049/9304422
Email	comune.sgcolle.pd@pecveneto.it
Data di redazione	12.04.2017

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.

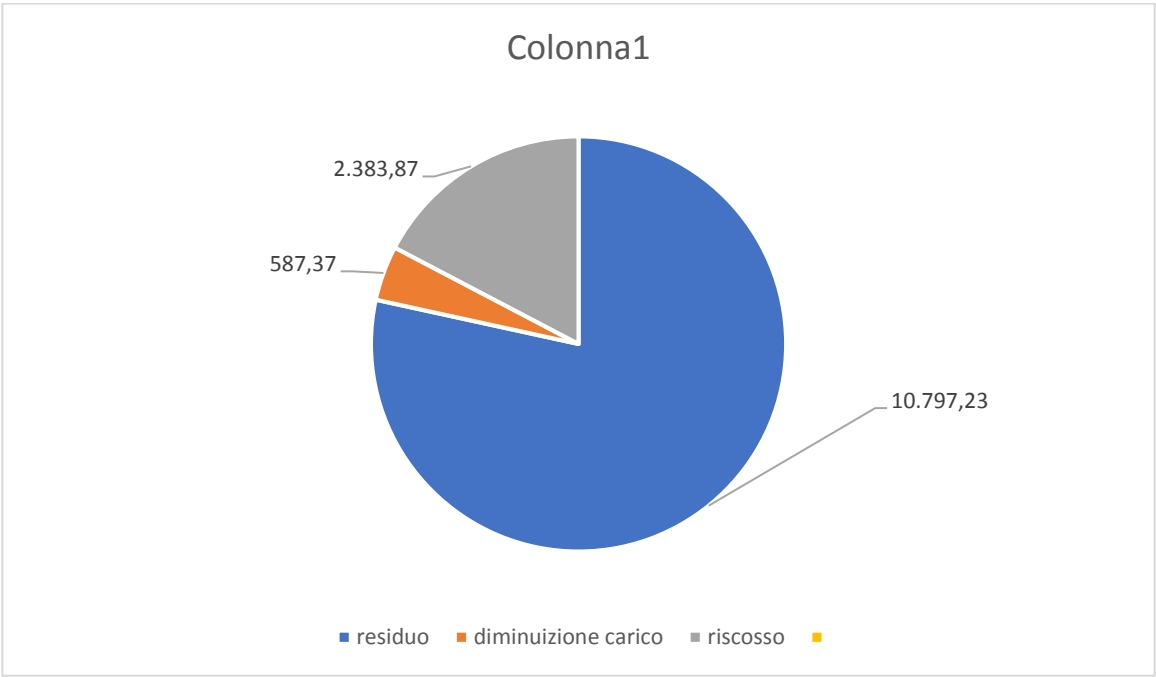
Successivamente, la legge 22 novembre 2002, n. 265 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24/09/2002 n. 209), ha consentito ai comuni e ai concessionari iscritti all'albo ministeriale (ex art. 53 d.lgs. 446/97) di effettuare la riscossione coattiva delle ingiunzioni fiscali ex R.D. n. 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.

In questa ottica, in data 28/4/2017, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 17, il Comune di Santa Giustina in Colle (PD) si è dotato di un regolamento sulla riscossione coattiva delle entrate, gestite direttamente, mediante ingiunzione fiscale.

Ora si espone la situazione della riscossione coattiva del Comune di Santa Giustina in Colle nel quinquennio 2011-2015:

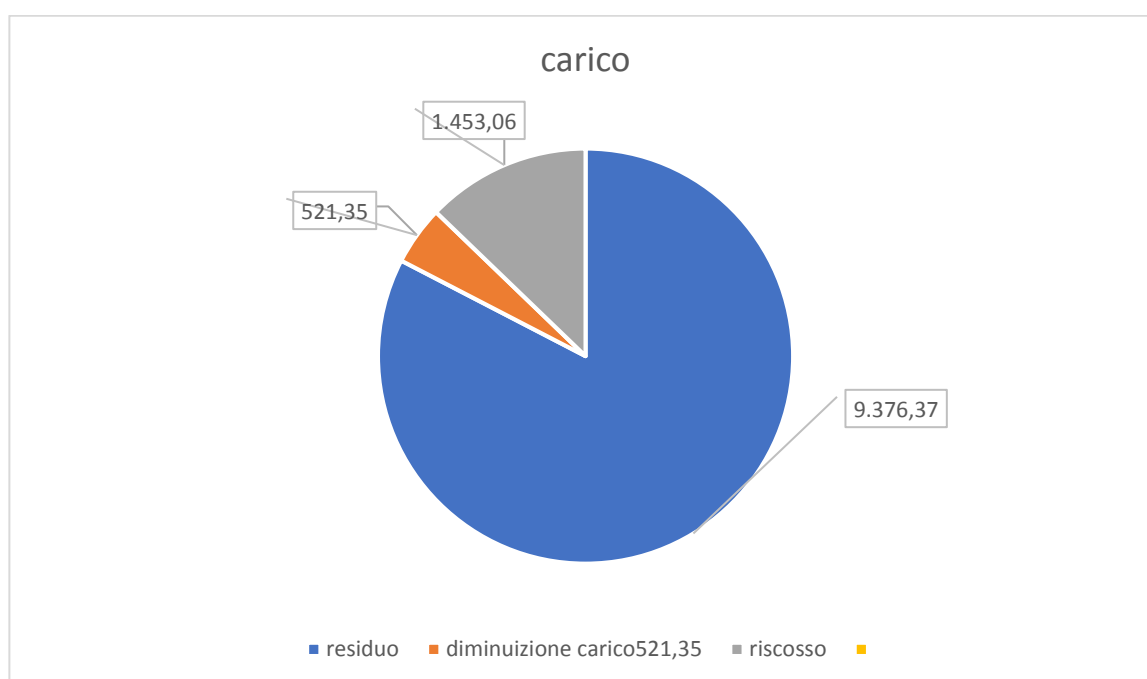
ANNO 2011

Carico	13.768,25	Diminuzione Carico	587,37
Variazione Carico	255,25	Riscosso	2.383,87
Rendicontato GIA	0,00	Rimborso	0,22
Carico esclusi GIA rendicontati	13.768,25	Residuo	10.797,23
Numero partite	22	di cui con esito notifica registrato	22



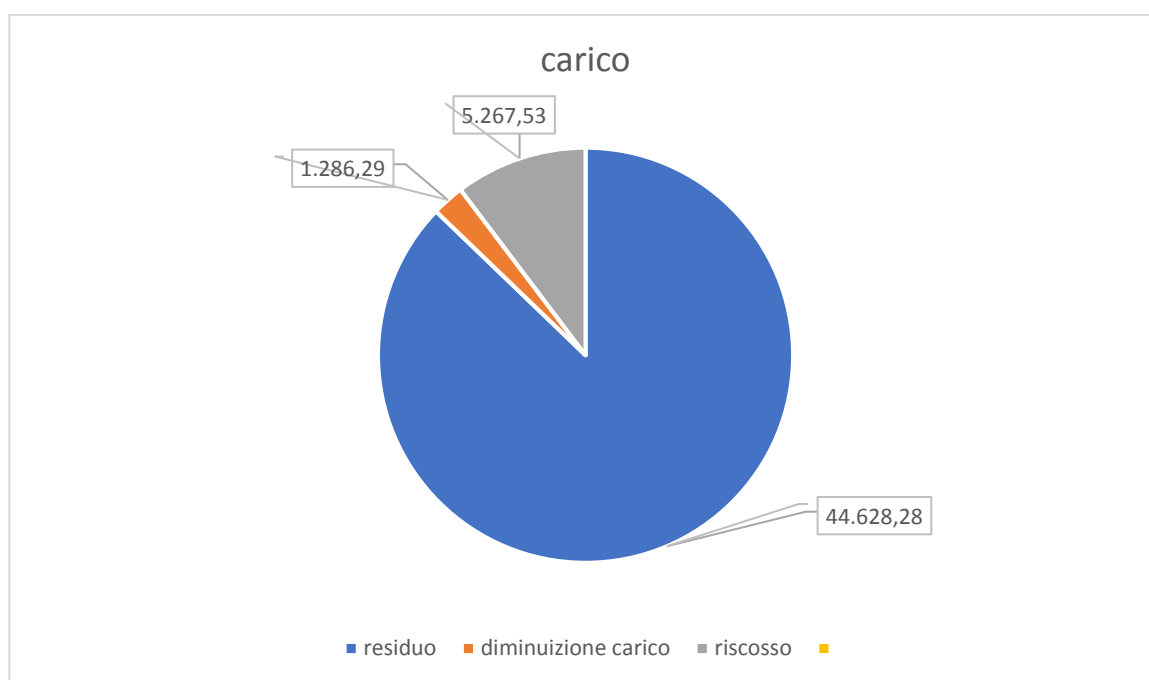
ANNO 2012

Carico	11.350,56	Diminuzione Carico	521,35
Variazione Carico	148,56	Riscosso	1.453,06
Rendicontato GIA	0,00	Rimborso	0,22
Carico esclusi GIA rendicontati	11.350,56	Residuo	9.376,37
Numero partite	24	di cui con esito notifica registrato	22



ANNO 2013

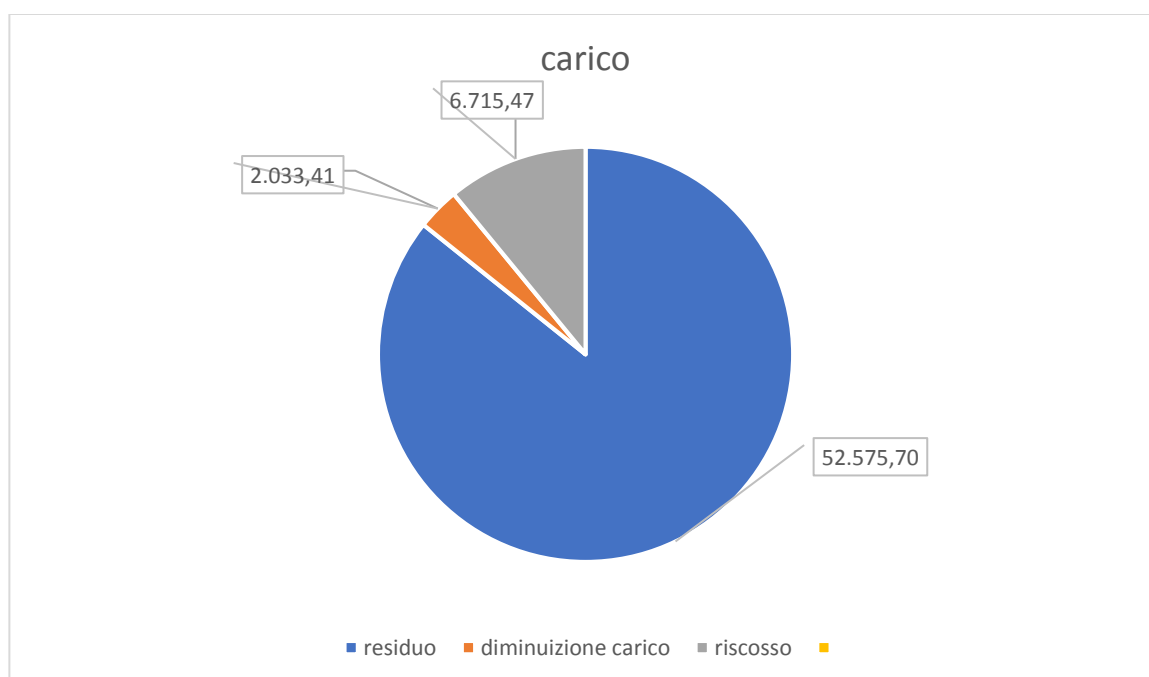
Carico	51.182,10	Diminuzione Carico	1.286,29
Variazione Carico	926,10	Riscosso	5.267,53
Rendicontato GIA	0,00	Rimborso	0,00
Carico esclusi GIA rendicontati	51.182,10	Residuo	44.628,28
Numero partite	29	di cui con esito notifica registrato	29



ANNO 2014 : nessun ruolo emesso

ANNO 2015

Carico	61.324,58	Diminuzione Carico	2.033,41
Variazione Carico	315,58	Riscosso	6.715,47
Rendicontato GIA	0,00	Rimborso	0,00
Carico esclusi GIA rendicontati	61.324,58	Residuo	52.575,70
Numero partite	37	di cui con esito notifica registrato	32



La cartella di pagamento è l'atto che Equitalia invia su incarico degli enti creditori per recuperare le somme che risultano dovute dai contribuenti.

Nella cartella è indicato l'importo totale da saldare e gli enti che ne hanno fatto richiesta, il dettaglio degli importi a debito, nonché l'aggio e le spese di notifica che spettano a Equitalia. L'aggio è la remunerazione che l'Agente della riscossione percepisce per la sua attività di riscossione.

Il decreto legislativo n. 159/2015 ha stabilito che, a partire dai carichi affidati all'Agente della riscossione dal **1 gennaio 2016**, l'aggio è sostituito dagli “**oneri di riscossione**”, che sono dovuti per il funzionamento del servizio nazionale di riscossione. In caso di pagamento effettuato **entro 60 giorni** dalla notifica della cartella, tali oneri sono pari al **3%** delle somme riscosse. In caso di pagamento effettuato **dopo 60 giorni** dalla data di notifica della cartella, gli “oneri di riscossione”, interamente a carico del debitore, sono pari al **6%** dell'importo dovuto.

Se il pagamento viene effettuato oltre la scadenza indicata nel documento occorre innanzitutto aggiornare l'importo e ricalcolare la somma esatta da pagare. Di conseguenza va aggiornato anche il bollettino Rav allegato all'atto da pagare. All'importo originariamente dovuto si aggiungeranno anche gli interessi di mora previsti dalla legge e versati interamente agli enti creditori. Tali interessi si applicano giornalmente sulle somme richieste, a partire dalla data della notifica e fino alla data del pagamento.

La tabella riepiloga le modifiche normative che sono intervenute dal 2012 ad oggi sull'**aggio e gli oneri di riscossione**:

Aggio e oneri di riscossione			
Pagamento della cartella	Oneri di riscossione per i carichi affidati dal 1/01/2016	Aggio per i ruoli emessi dal 1/01/2013 al 31/12/2015	Aggio dal 1/01/2009 per i ruoli emessi fino al 31/12/2012
Entro 60 giorni dalla notifica	3% a carico del debitore e il restante 3% a carico dell'ente creditore	4,65% a carico del debitore e il restante 3,35% a carico dell'ente creditore	4,65% a carico del debitore e il restante 4,35% a carico dell'ente creditore
Dopo 60 giorni dalla notifica	6% a carico del debitore	8% a carico del debitore	9% a carico del debitore

Gli interessi di mora, applicati per legge su cartelle e avvisi non pagati entro la scadenza, sono fissati annualmente con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sulla base della media dei tassi bancari attivi. Attualmente sono pari al 4,13%. Le somme incassate da Equitalia a questo titolo vengono riversate interamente all'ente creditore.

La tabella riepiloga le modifiche che sono intervenute dal 1999 ad oggi sugli interessi di mora per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo.

**Misura degli interessi di mora per ritardato pagamento delle
somme iscritte a ruolo**

Tasso	Decorrenza	Provvedimento
4,2% semestrale	01/01/1999	Decreto Ministero delle finanze del 25.02.1999
8,4000%	01/01/2000	Decreto Ministero delle finanze del 28.07.2000
6,8358%	01/10/2009	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 124741 del 04.09.2009
5,7567%	01/01/2010	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 124566 del 07.09.2010
5,0243%	01/10/2011	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 95314 del 22.06.2011
4,5504%	01/10/2012	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 104609 del 17.07.2012
5,2233%	01/05/2013	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 27678 del 04.03.2013
5,1400%	01/05/2014	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 51685 del 10.04.2014
4,8800%	15/05/2015	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 59743 del 30.04.2015
4,1300%	15/05/2016	Provvedimento Agenzia delle entrate n. 60535 del 27.04.2016

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 pubblicità e pubbliche affissioni 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 ad oggi, 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.

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 Santa Giustina in Colle (PD) 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.

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 aperta** 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 struttura organizzativa del concessionario, modalità di gestione e organizzazione del servizio, rapporto con l'utenza e con l'Ente affidatario, altri ed eventuali servizi proposti senza oneri per il Comune.