



Comune di Barga

(Provincia di Lucca)

**SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE
ENTRATE COMUNALI**

**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 TRIBUTI ED ALTRE ENTRATE COMUNALI
Ente affidante	COMUNE DI BARGA
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara secondo le procedure di cui al D.Lgs. 50/2016
Durata del contratto	3 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio del Comune di Barga
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Pieronì Giulia
Ente di riferimento	COMUNE DI BARGA
Area/servizio	SERVIZI FINANZIARI E TRIBUTARI
Telefono	0583/ 724757
Email	tributi@comunedibarga.it
Data di redazione	16/09/2021

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il servizio di riscossione delle entrate comunali costituisce un asse importante di supporto dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali in quanto è volto a garantire l'esazione delle entrate necessarie a finanziare la spesa pubblica e deve pertanto essere svolto secondo le modalità ed i criteri di efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto delle esigenze di tutela, semplificazione e collaborazione nei confronti dei contribuenti.

L'attività di recupero delle entrate è attività dovuta e fondamentale per gli enti anche perché garantisce, oltre che l'applicazione della legge ed il rispetto degli obblighi tributari, parte del gettito fiscale preventivato a bilancio sulla base delle stime di introito normalmente effettuate.

Il quadro normativo relativo alla gestione del servizio di riscossione coattiva si presenta come di seguito descritto.

La riscossione coattiva per molti anni è stata di esclusiva competenza dell'esattore nazionale, relegata allo strumento del ruolo per la formazione della cartella di pagamento.

Nel 1997 con l'art. 52 del D.lgs n. 446 è riconosciuta ai comuni una forma di autonomia più ampia che coinvolge, tra l'altro, anche la fase della gestione delle entrate:

- l'Ente può disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti;

- al comma 5 lett b) si legittima l'affidamento a terzi, anche disgiuntamente, dell'accertamento e della riscossione dei tributi e di tutte le entrate;

- la procedura di esternalizzazione deve avvenire nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;

- al comma 6 (oggi abrogato e sostituito ad ogni modo da altre disposizioni) prevedeva lo strumento dell'ingiunzione fiscale, contenuto nel Regio decreto n. 639/1910.

Con l'entrata in vigore dell'articolo 36 comma 2 del D.L. n. 248/2007, norma fondamentale sulla riscossione coattiva, si prevede:

“La riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali continua a potere essere effettuata con: a) la procedura dell'ingiunzione (c.d. “ingiunzione fiscale”) di cui al *regio decreto 14 aprile 1910, n. 639*, seguendo anche le disposizioni contenute nel titolo II del *decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602*, in quanto compatibili, nel caso in cui la riscossione coattiva è svolta in proprio dall'ente locale o è affidata ai soggetti di cui all'*articolo 52, comma 5, lettera b)* (società miste,

soggetti iscritti all'albo, ecc.), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; b) la procedura del ruolo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, se la riscossione coattiva è affidata agli agenti della riscossione di cui all'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 ("ruolo" affidato al concessionario del servizio di riscossione).

La legge n.160/2019 poi dal 2020 (art. 1 comma 792) evolve il sistema come sopra descritto introducendo l'accertamento esecutivo (in sostituzione dell'ingiunzione o della cartella di pagamento) legittimando anche i soggetti affidatari a compiere le attività di riscossione per i comuni avvalendosi delle norme di cui al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, con l'esclusione di quanto previsto all'articolo 48-bis del medesimo decreto n. 602 del 1973.

La riscossione coattiva secondo le disposizioni contenute nel titolo II del DPR n. 602/1973, in quanto compatibili, che disciplina la procedura di riscossione dell'Agente nazionale della riscossione (oggi AdE-R).

La norma di apertura del Titolo II del DPR del 1973 (art. 49 comma 1) recita: *"Per la riscossione delle somme non pagate il concessionario procede ad espropriazione forzata sulla base del ruolo, che costituisce titolo esecutivo; il concessionario può altresì promuovere azioni cautelari e conservative, nonché ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore"*.

L'articolo 49, sopra richiamato, fa esplicito riferimento alle procedure di espropriazione e richiama le figure dell'ufficiale giudiziario e dell'ufficiale della riscossione.

Nell'attività di riscossione coattiva il soggetto centrale del procedimento è, a seconda della modalità prescelta per la gestione del servizio: il concessionario, l'Agente della riscossione o il Comune. In caso di ingiunzione fiscale - e dal 2020 mediante l'accertamento esecutivo - il soggetto agente è il soggetto titolare della funzione di riscossione: il comune in caso di riscossione diretta o il concessionario affidatario del servizio in caso di esternalizzazione della funzione.

Le figure del Funzionario Responsabile della riscossione (se l'attività viene svolta direttamente dal Comune o a mezzo di soggetto iscritto all'albo) e dell'Ufficiale della riscossione (se l'attività viene svolta da (AdE-R) sono pertanto due figure importanti nell'ambito della riscossione coattiva e svolgono funzioni che necessitano di competenze e conoscenze specifiche nonché di aggiornamento costante.

Al Funzionario responsabile della riscossione sono attribuiti, in modo esclusivo, i compiti di porre in essere gli atti di espropriazione forzata contenuti nel Titolo II del D.P.R. n. 602/1973 (pignoramento mobiliare, pignoramento immobiliare, pignoramento presso terzi oltre all'esecuzione dei tentativi di vendita) nonché la possibilità, non esclusiva, di eseguire le notifiche ex art. 26 D.P.R. n. 602/1973.

Al Funzionario non compete decidere se esercitare una determinata forma di esecuzione forzata (ruolo attribuito al responsabile dell'Entrata) essendo ad esso riservato il compito di porre in essere solo l'eventuale attività successiva quale l'esecuzione forzata, nei confronti della quale titolo esecutivo e precetto (contenuti nel nuovo accertamento esecutivo) ne costituiscono presupposti necessari, ma proceduralmente indipendenti.

Nel 2019 il legislatore riformula i requisiti del funzionario responsabile della riscossione eliminando l'obbligo di possedere l'abilitazione indicata dall'articolo 42 del d.lgs. 112/99. Il comma 793 dell'articolo 1 della legge prevede che: *“Il dirigente o, in assenza di questo, il responsabile apicale dell'ente o il soggetto affidatario dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 446 del 1997, con proprio provvedimento, nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del testo unico di cui al regio decreto n. 639 del 1910, in tutto il territorio nazionale in relazione al credito da escutere. I funzionari responsabili della riscossione sono nominati tra i dipendenti dell'ente o del soggetto affidatario dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 446 del 1997, fra persone che sono in possesso almeno di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado e che hanno superato un esame di idoneità, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualificazione. Restano ferme le abilitazioni già conseguite in base alle vigenti disposizioni di legge. Il mantenimento dell'idoneità all'esercizio delle funzioni è subordinato all'aggiornamento professionale biennale da effettuare tramite appositi corsi. La nomina dei funzionari della riscossione può essere revocata con provvedimento motivato”*.

Sulla base dell'espresso richiamo contenuto nell'articolo 49 del DPR 602/73 che assegna all'Ufficiale di riscossione le funzioni esercitate dall'Ufficiale giudiziario, il Funzionario responsabile della riscossione è il soggetto per mezzo del quale il funzionario dell'Ente responsabile dell'entrata compie l'esecuzione.

La normativa che regola invece l'affidamento del servizio è invece il D.lgs. n. 50/2016. Nello stesso sono individuate pertanto le procedure che l'Ente può utilizzare per affidare a soggetti terzi privati il servizio di riscossione coattiva.

ATTUALE ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

1. Attuale assetto organizzativo del servizio

La concessione ha per oggetto l'affidamento del servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali sia tributarie che extra tributarie, ad esclusione del servizio già affidato ad altro concessionario riguardanti, oggi, i canoni istituiti con delibera di C.C. n. 9/2021. Oggetto dell'affidamento saranno anche tutte le fasi propedeutiche, strumentali e successive ma direttamente collegate alla prestazione

principale (a titolo esemplificativo potrebbero riguardare: fasi extragiudiziali, procedure cautelari, procedure esecutive, rintraccio dei debitori, gestione e rendicontazione informatica delle notifiche, rendicontazione informatica degli incassi, gestione del contenzioso, gestione delle procedure concorsuali).

Dal 1° luglio 2017, l'art. 1 del Dl n. 193 del 2016 ha previsto 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" (di seguito AdE-R).

Con delibera del Consiglio comunale n.39 del 28.09.2017 il Comune di Barga, dal 1.10.2017, ai sensi dell'art. 2, del D.L. n.193/2016, così come sostituito dall'art. 35 del D.L. n.50/2017, stabiliva le modalità di gestione delle proprie entrate tributarie ed extra tributarie secondo le seguenti modalità:

- gestione diretta per le riscossioni volontarie ad eccezione dei tributi minori TOSAP, ICP/DPA (oggi c.d. Canone Unico) affidati a concessionario a seguito di gara pubblica;
- riscossione coattiva tramite ruolo di cui al D.P.R. n. 602 del 1973 delle entrate tributarie (fatta eccezione per i tributi minori di cui sopra) e patrimoniali tramite AdE-R".

Più di recente la Corte dei Conti - sez. riunite di controllo- rileva apertamente una possibile criticità nelle modalità di gestione dei servizi di riscossione coattiva svolta dall' AdE-R quando nella Redazione sul Rendiconto generale dello Stato anno 2019 (pag. 23) afferma che *"L'ammontare dei ruoli affidati dai Comuni continua ad attestarsi su livelli marginali rispetto al dato complessivo annuale. La **limitata propensione degli Enti locali ad avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti** potrebbe essere determinata dalla mancata rispondenza dei servizi offerti concretamente da ADER alle esigenze dei predetti enti che, negli ultimi anni, mostrano una maggiore sensibilità alla riscossione delle proprie entrate. Non sembra potersi spiegare diversamente la scelta dei Comuni di utilizzare altre soluzioni, tenuto anche conto delle solide garanzie patrimoniali offerte dall'ADER e dei costi del servizio"*.

Considerato quanto sopra, al fine del contrasto dell'evasione ed elusione dei tributi e delle sanzioni, l'amministrazione ritiene necessario intraprendere una nuova modalità di gestione dell'attività di riscossione coattiva delle entrate dell'ente anche mediante sperimentazione di nuovi sistemi di recupero.

2. Obblighi di servizio pubblico universale.

L'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, convertito in legge 221/2012, ha recepito nell'ordinamento italiano il principio comunitario riferito agli "obblighi di servizio pubblico e

universale”, cui nella fattispecie deve essere fatto riferimento qualificandosi il servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali quale “servizio pubblico locale”.

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. Quando 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 e la natura dell'affidamento rientra nella fattispecie della concessione in quanto il soggetto gestore potrà disporre di poteri propri dell'ente comunale (vengono traslati i poteri il cui titolare originario è l'ente impositore) dovendo provvedere, tra l'altro, ad assumere anche il ruolo di Funzionario responsabile per la riscossione coattiva.

MOTIVAZIONE DELLA ESTERNALIZZAZIONE, MODALITÀ DI AFFIDAMENTO NONCHE' MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA

Considerata l'importanza strategica e trasversale del servizio di riscossione coattiva delle entrate, volto a garantire l'incasso di entrate necessarie a finanziare la spesa corrente, è doveroso rivalutare le modalità di effettuazione cercando di garantire maggiore efficienza, efficacia ed economicità nel pieno rispetto e considerazione delle esigenze dei contribuenti.

Dall'analisi del contesto attuale interno e dai dati economici risultanti dalla gestione fino ad oggi condotta, risulta che:

- l'organico dell'Ente non dispone 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 non economicità e la non convenienza, ad oggi, per il Comune di implementare il servizio di riscossione coattiva.

Vista e considerata la normativa, richiamata nella sezione A, si ritiene che la forma ottimale di gestione del servizio per il Comune è il ricorso al mercato con esternalizzazione dei servizi ad una società abilitata e che abbia esperienza ed acquisito professionalità in materia fra i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997 (così detti "concessionari della riscossione").

L'esternalizzazione dei servizi di cui trattasi consentirà economie di spesa rispetto agli oneri che verrebbero a gravare, attualmente, sul bilancio comunale per il potenziamento delle strumentazioni tecnologiche e dell'organico con alta specializzazione.

Per l'Ente la forma ottimale di gestione del servizio di accertamento e riscossione delle entrate è la seguente:

- la gestione della fase dell'accertamento (prima del 2020 titolo esecutivo non precettivo - dal 2020 anche precettivo) titolo propedeutico della procedura coattiva, e la notifica degli atti rimane di competenza diretta del comune che può così continuare ad esercitare pertanto un controllo capillare sulla propria attività;

- la riscossione ordinaria/spontanea in economia per tutte le entrate, tranne che per il canone unico e mercatale per cui è già in essere un affidamento con gara pubblica, avvalendosi del proprio personale dotato di una consolidata competenza ed esperienza in merito;

- la riscossione coattiva per tutte le entrate, tranne che per il canone unico e mercatale per cui è già in essere un affidamento con gara pubblica, gestita attraverso il ricorso al mercato con esternalizzazione dei servizi ad una società abilitata e che abbia esperienza ed acquisito professionalità in materia fra i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997 (così detti "concessionari

della riscossione”). Tali soggetti garantiscono una ampia e approfondita conoscenza e competenza in materia di riscossione nonché una effettiva solidità economica.

Si ritiene comunque necessario, nell’ottica della massima efficienza, di continuare ad affidare ad AdER – in via sussidiaria- i crediti non riscossi alla fine delle attività svolte – senza successo- dal soggetto gestore esterno oppure quando ciò sia necessario, per ragioni di urgenza valutate dall’Ente al fine di evitare ritardi e danni.

Tale soluzione organizzativa, oltre a sopperire alla carenza di risorse umane, risponde all’esigenza di ricercare una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse superando le rigidità organizzative derivanti dalle carenze d’organico e dalle assenze di professionalità specifiche, mantenendo in capo all’Ente le fondamentali funzioni di controllo del credito tributario nonché cercare di minimizzare i tempi di recupero dell’insoluto.

Il personale dell’ufficio tributi, non gravato delle attività predette, potrà essere più proficuamente utilizzato per altre attività sussidiarie: a) i dovuti controlli sul puntuale e corretto svolgimento dell’attività del concessionario ed impartirgli - al bisogno - le opportune direttive; b) per vigilare sul rigoroso rispetto delle obbligazioni assunte dal concessionario e sulla corretta applicazione della normativa vigente; c) per fornire ai cittadini/contribuenti le informazioni e l’eventuale consulenza richiesta in relazione alla debenza dei tributi.

La scelta di affidare il servizio di riscossione coattiva a soggetti esterni impone l’espletamento di una procedura rispettosa delle disposizioni del D.Lgs. 50/2016 o di specifica normativa anche emergenziale. La selezione del soggetto sul mercato consente di rispettare il principio di concorrenza che, per sua natura, mira a promuovere l’efficienza e l’efficacia del processo nella considerazione che le imprese saranno motivate a migliorare la qualità dei servizi offerti contenendo i costi per ottenere l’affidamento del servizio; tale circostanza dovrebbe essere sufficiente a garantire al comune e al contribuente costi meno elevati in quanto derivanti da una procedura comparativa basata, anche se in misura non prevalente, su un’offerta economica che nella successiva fase contrattuale costituirà il corrispettivo per l’espletamento del servizio.

Le società iscritte all’albo, i c.d. “concessionari della riscossione”, rappresentano peraltro soggetti qualificati, in possesso di consolidata esperienza tecnica ed organizzativa nel settore, nonché di adeguate capacità economiche e di specifici requisiti di affidabilità; ulteriori vantaggi del modello di gestione in argomento sono rappresentati dalla messa a disposizione, a totale carico dello stesso affidatario, di software gestionali costantemente aggiornati e coerenti con le modifiche normative eventualmente introdotte.