

COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA
(Prov. Barletta – Andria - Trani)
SERVIZIO TRIBUTI

Prot. n. 10105

All'Assessore alle Finanze e Tributi

**AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE
TRIBUTARIE E PATRIMONIALI DELL'ENTE**
(art. 3, commi 24-25-bis, decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, conv. in Legge n. 248/2005 e art. 7, comma 2,
lettere gg-ter e ss.gg., decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, conv. in Legge n. 106/2011)
RELAZIONE TECNICA

1) PREMessa: QUADRO NORMATIVO

1.1 La riforma del servizio nazionale di riscossione

L'articolo 3 del decreto legge n. 203/2005, convertito in L. n. 248/2005, ha dato il via alla riforma della riscossione che da una gestione "bancaria" di tipo privatistico è ritornata ad una gestione "pubblica". Gli obiettivi di fondo sottesi a questa scelta sono sostanzialmente due:

- a) tendere ad un miglioramento dell'efficacia del servizio che sconta da tempo l'incapacità di riscuotere le somme iscritte a ruolo;
- b) ridurre i costi della riscossione.

La riforma ha preso ufficialmente il via il 1° ottobre 2006, data di passaggio delle competenze dai concessionari privati della riscossione alla nuova società pubblica, di proprietà dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS, denominata inizialmente Riscossione spa, ora "Equitalia spa". In tale società sono confluiti, previa acquisizione di una quota di partecipazione al capitale sociale, gli ex concessionari della riscossione, dando vita ad un gruppo che vede, oltre alla società madre, altre società partecipate dislocate sul territorio che svolgono in concreto l'attività di riscossione, denominati "agenti della riscossione". Equitalia spa e le sue partecipate svolgono:

- a) l'attività istituzionale di riscossione tramite ruolo secondo le disposizioni di cui al D.P.R. 29/09/1973, n. 602;
- b) a discrezione:
 - 1) l'attività di riscossione spontanea, liquidazione e accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali, degli enti pubblici anche territoriali e delle loro società partecipate, nel rispetto comunque di procedure di gara ad evidenza pubblica. A tal fine è iscritta di diritto all'Albo dei concessionari previsto dall'articolo 53 del d.Lgs. 15/12/1997, n. 446.
 - 2) attività strumentali a quelle dell'Agenzia, anche attraverso la stipula di appositi contratti di servizio.

1.2 La riscossione per conto degli enti locali: il regime transitorio

In corrispondenza con il passaggio delle competenze a Equitalia spa, la normativa ha previsto un periodo transitorio durante il quale le attività di accertamento e riscossione esercitate per conto degli enti locali continuavano ad essere gestite di diritto dai nuovi soggetti che, per scelta degli ex concessionari della riscossione, ne avrebbero ereditato le funzioni. In tale occasione infatti i concessionari dovevano optare tra due possibilità:

- a) passare in mano pubblica e continuare a svolgere *in toto* l'attività di riscossione prima svolta sia per le amministrazioni statali che per gli enti locali per conto di Equitalia spa. In questo caso Equitalia spa è subentrata di diritto in tutti i rapporti che, sulla base delle disposizioni di legge o di contratto, erano in essere tra gli enti locali e gli ex concessionari della riscossione per la riscossione sia volontaria che coattiva dei tributi, quest'ultima svolta a mezzo ruolo.
- b) rimanere autonomamente sul mercato per lo svolgimento delle attività di riscossione e accertamento dei tributi locali ex art. 53, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997, alla pari di tutti gli altri concessionari privati, previa cessione del ramo d'azienda relativo alla fiscalità locale. In tal caso le attività di riscossione e accertamento svolte per conto degli enti locali dagli ex concessionari sono state trasferite in capo alla nuova società cessionaria del ramo d'azienda, previa iscrizione della stessa all'Albo di cui all'articolo

53 del d.Lgs. n. 446/1997. In quest'ultimo caso la riscossione coattiva delle entrate locali viene svolta mediante ingiunzione di pagamento.

A titolo informativo, su 106 ambiti provinciali, solamente sei concessionari hanno deciso di scorporare il ramo d'azienda relativo alla fiscalità locale dando origine ad una nuova società privata. Tutti gli altri sono passati in mano pubblica sotto Equitalia spa.

In assenza di diversa determinazione dell'ente locale, esercitabile in forza dell'articolo 3, comma 25, del d.L. n. 203/2005, la normativa vigente in materia consentiva, fino al 31 dicembre 2010 che la riscossione sia volontaria che coattiva delle entrate tributarie locali fosse gestita *ex lege* dai soggetti sopra indicati, anche grazie alle proroghe dei contratti che potevano essere disposte ai sensi del medesimo comma. Tale termine è stato prima prorogato al 31 dicembre 2011 dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 225/2010 (conv. in Legge n. 2/2011) e successivamente al 31 dicembre 2012 dall'articolo 10, comma 13-*nonies*, del decreto legge n. 201/2011 (conv. in Legge n. 214/2011).

1.3 La riscossione coattiva delle entrate comunali e il decreto sviluppo

In vigenza del regime transitorio disciplinato dal decreto legge n. 203/2005 e prima che prendesse il via la liberalizzazione del mercato, è intervenuto il decreto sviluppo a modificare il quadro normativo che presiede la riscossione coattiva delle entrate dei comuni. L'articolo 7, comma 2, lettera *gg-ter* del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in Legge n. 106/2011, nella sua formulazione attuale, quale deriva dalle modifiche apportate dal decreto legge n. 201/2011 (L. n. 214/2011) nonché dal decreto legge n. 16/2012 (L. n. 44/2012) prevede a partire dal 1° gennaio 2013 l'abbandono da parte di Equitalia spa di tutte le attività di riscossione volontaria e coattiva svolte per conto dei comuni. Acquisito tale nuovo assetto, la stessa norma, a) alla lettera *gg-quater*, prevede testualmente che i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie, *"sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare"*;

b) alla lettera *gg-septies* prevede che in caso di affidamento ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 446/1997 *"la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente"*.

Torna quindi in essere la possibilità di affidare la riscossione coattiva ai soggetti previsti dall'articolo 52, comma 5, del decreto legislativo n. 446/1997, ovvero:

- 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;
- 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.

2. IL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE COMUNALI: LA SITUAZIONE ATTUALE A seguito della riforma della riscossione approvata dal D.L. n. 203/2005, l'attività di riscossione volontaria e coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali del Comune di Canosa di Puglia è stata svolta da Equitalia spa.

Il Comune di Canosa di Puglia, con deliberazione di Giunta Comunale n. 385 del 29.12.2011 ha espresso la volontà di cessare il rapporto in convenzione con l'Equitalia sud spa.

La scelta di una gestione diretta della riscossione coattiva soprattutto per quegli Enti Locali, tra cui il Comune di Canosa di Puglia, che da sempre hanno esternalizzato questo servizio comporta non solo una semplice reinternalizzazione del servizio, praticabile se pur non con poche difficoltà strumentali – organizzative la fase di riscossione volontaria, ma in principalmodo comporta la necessità di avvalersi di figure professionali ad hoc, quali la figura del funzionario della riscossione, (che pochi comuni hanno in organico), e che risulta quasi impossibile da reclutare per via delle limitazioni in materia di assunzioni. Si tratta di un soggetto, introdotto dalla legge 265/02 e ribadito dal decreto legge 70/11, munito di apposita abilitazione (articolo 42 del decreto legislativo 112/99), che esercita le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione: cura la fase esecutiva della riscossione coattiva (pignoramenti, vendite, eccetera), assolvendo in sostanza ai delicati compiti degli ufficiali giudiziari. In mancanza di questa figura si corre il rischio di vanificare l'attività di recupero, già compromessa dalle limitazioni per importi sotto i 2mila euro; e quella dell' Ufficiale di Riscossione, figura autorizzata a svolgere funzioni di natura esclusivamente esecutiva, iscrizioni d'ipoteche, notifiche, pignoramenti ecc. ecc. e non attività di carattere amministrativo quali emissioni di fermi amministrativi, ingiunzioni di pagamento, provvedimenti di revoca che sono attività peculiari del Funzionario Responsabile della Riscossione.

3. SCELTE INERENTI LE MODALITA' DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE: MAKE OR BUY?

La scadenza dell'affidamento con l'Equitalia s.p.a. ex concessionario alla riscossione e in ordine alla scelta di quest'Amministrazione di non avvalersi più della convenzione con l'Equitalia, impone una valutazione inerente le diverse modalità di gestione del servizio, al fine di scegliere quale tra le diverse opzioni (gestione interna o gestione esterna) sia, oltre che sostenibile, la più conveniente sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità. A questo proposito occorre ricordare che il Regolamento generale sulle entrate approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 87 del 05.11.1998, all'art. 5 rubricato "Forme di Gestione delle Entrate" prevede alla lettera d) l'affidamento in concessione mediante procedura di gara ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997 o ai concessionari di cui al DPR n. 43/1998; precisando che la forma di gestione prescelta per la riscossione delle entrate deve rispondere ai criteri della maggiore economicità, funzionalità, efficienza, efficacia e condizioni di egualitarie verso tutti i cittadini.

In merito a ciò, al fine di ponderare la fattibilità e la convenienza economica di una gestione interna o esterna del servizio di riscossione occorre preliminarmente analizzare la capacità gestionale della struttura interna dell'ufficio tributi, che consta di:

n. 2 dipendenti cat. C6 all'ufficio ICI/IMU

n. 2 dipendenti cat. C6 all'ufficio TARSU/TARES

n. 1 funzionario del tributo – Caposervizio ragioneria e tributi

che svolgono attualmente le seguenti attività:

gestione delle pratiche di denuncia Tares, con relative variazioni, controlli con le banche dati SIATEL e SISTER per eventuali dichiarazioni non aderenti alla realtà proprietaria, gestione dei versamenti volontari, con predisposizione di tutta la fase della bollettazione e stampa degli avvisi bonari. Emissione di avvisi di accertamento ICI e Tarsu a firma del funzionario, con relativa rendicontazione dei versamenti. Attività di supporto ai cittadini, e ai consulenti nell'analisi di particolari pratiche o per fornire semplici chiarimenti in materia.

L'attuale struttura:

- non presenta ulteriori margini operativi per svolgere, con le risorse a disposizione, il servizio di riscossione coattiva precedentemente gestito dal concessionario;
- non dispone delle professionalità necessarie a svolgere internamente il servizio.

L'istituzione del servizio nazionale della riscossione ad opera del D.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43, infatti, nel generalizzare le modalità di riscossione mediante ruolo (prima utilizzate per le sole imposte dirette ai sensi del D.P.R. 602/73) ha: i) imposto la formazione dei ruoli anche per le entrate di comuni e province, precedentemente riscalate con l'ingiunzione fiscale; ii) privato tali enti della competenza a svolgere tali

funzioni. Con la centralizzazione della riscossione coattiva il ruolo di comuni e province è stato limitato esclusivamente alle forme di controllo sull'attività del concessionario.

La liberalizzazione del mercato trova quindi del tutto impreparati gli enti locali, ed anche di questo Comune che allo stato attuale non dispongono:

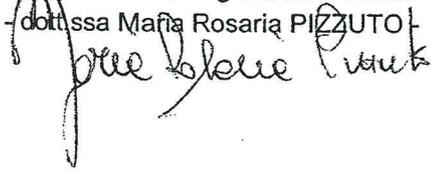
- delle figure professionali e delle competenze necessarie per poter svolgere direttamente tale attività. Infatti, si rimarca che il servizio di riscossione coattiva presuppone l'attivazione di complesse procedure di esecuzione forzata per le quali sono indispensabili specifiche professionalità (funzionario alla riscossione e ufficiale giudiziario);
- delle dotazioni strumentali e tecnologiche necessarie, quali una procedura informatizzata per la gestione delle ingiunzioni di pagamento e delle connesse procedure esecutive.

Ancora prima della convenienza economica della gestione esterna rispetto ad una interna, occorre tenere presente come i vincoli normativi esistenti in materia di spese di personale degli enti locali e l'impossibilità di aumentare il proprio organico, nonché i limiti al *turn-over* imposti dai commi 557 e seguenti e 562 della legge n. 296/2006 nonché dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge n. 112/2008 (conv. in L. n. 133/2008), rendono, di fatto, impraticabile la soluzione di una gestione diretta, obbligando l'ente ad affidare all'esterno tale servizio.

Si propone quindi di esternalizzare il servizio di riscossione coattiva ai soggetti indicati all'articolo 53, comma 5, lettera b) del d.Lgs. n. 446/1997 mediante la forma della concessione da affidare mediante espletamento di gara pubblica.

Canosa di Puglia, lì 03.04.2013

Il Caposervizio Ragioneria e Tributi
- dott.ssa Maria Rosaria PIZZUTO -



Il Dirigente Settore Finanze
- dott. Giuseppe DI BIASE -

