



Comune di Rimini

Direzione Risorse Finanziarie  
Settore Tributi

Via Ducale, 7 - 47921 Rimini  
tel. 0541 704179 - fax 0541 704710  
www.comune.rimini.it  
e-mail: tributi@comune.rimini.it  
c.f.-p.iva 00304260409

Allegato A)

## RELAZIONE DIRIGENZIALE

Il sistema della riscossione delle entrate attuale è il frutto di un' articolata stratificazione legislativa, che inizia nel 2005.

L'art. 3 del D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (collegato alla Legge Finanziaria 2006), ha disposto la soppressione, dal **1 ottobre 2006**, del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, assegnandone le relative funzioni ad una nuova società, denominata **Equitalia S.p.A., nella quale confluivano le società concessionarie locali**.

La stessa norma riformatrice aveva previsto un periodo transitorio, con scadenza al **31/12/2010**, durante il quale le aziende concessionarie potevano, mediante un'operazione di **scorporo del ramo d'azienda che svolgeva l'attività di riscossione per conto degli enti locali**, continuare la precedente attività, purché risultassero iscritte all'Albo, di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/97.

Per i comuni, veniva così delineata una **fase transitoria** che sarebbe dovuta terminare al 31.12.2010, per lasciare spazio al **sistema concorrenziale** delle società abilitate alla riscossione delle entrate, ove avrebbero dovuto operare, sia Equitalia S.p.A., sia le altre società iscritte al suddetto Albo (art. 3, comma 24, D.L. 203/2005). In tale periodo, si instaurò un'acquisizione automatica degli affidamenti, tramite la proroga delle attività esistenti al 01.10.2006. Il Comune si è espresso con delibera di C.C. n. 135 del 21.09.2006 affidando, per il periodo transitorio, la gestione della riscossione delle entrate comunali al concessionario locale **Corit Riscossioni Locali S.p.A. (poi incorporata in Sorit S.p.A)**, anziché al soggetto pubblico Equitalia S.p.A..

Il termine del 31.12.2010 di cui sopra, è stato prorogato dal legislatore più volte e, di fatto, sono stati continuamente prorogati gli originari provvedimenti di affidamento del servizio, **in attesa della definizione della legge di riordino sulla riscossione locale (non ancora verificatasi)**.

### Nel frattempo

- nel 2011, il **D.L. 70, cd. "Decreto Sviluppo"**, è intervenuto stabilendo che:
  - Equitalia S.p.A., dal 01.01.2012, avrebbe cessato di effettuare la riscossione delle entrate dei Comuni, continuando l'attività solo per le entrate erariali e previdenziali, tramite "ruolo";
  - i Comuni avrebbero potuto effettuare la riscossione coattiva, delle entrate tributarie e patrimoniali, direttamente o mediante società a capitale interamente pubblico ovvero con affidamento alle società private di riscossione (iscritte all'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446/1997), tramite la cd. "ingiunzione fiscale" R.D. 639/1910;
- nel 2014, è stata approvata la **Legge Delega n. 23 "...recante disposizioni per un sistema fiscale piu' equo, trasparente e orientato alla crescita"** che poneva tra gli obiettivi principali la revisione della riscossione degli enti locali, al fine di assicurare il

rispetto della loro autonomia e maggior certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, nonché attraverso il rafforzamento di strutture e di competenze specialistiche utili;

- nel 2016, è stato approvato il **D.L. 193/2016 contenente “Disposizioni urgenti in materia fiscale ...”**, che rappresenta una tappa importante in questo ambito, ma non risponde alle principali esigenze degli enti locali, volte ad una maggior equiparazione degli strumenti a loro disposizione con quelli dello Stato (ruolo e ingiunzione fiscale, accesso ai medesimi dati).

In particolare il D.L. 193, **contrariamente alle attese**, ha disposto la soppressione di Equitalia S.p.A., che **dal 1 luglio 2017 viene sostituita da un nuovo soggetto denominato «Agenzia delle entrate-Riscossione»**, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del ministro dell'Economia e delle Finanze. **All'art. 2, per gli enti locali, è prevista la possibilità di affidare direttamente la riscossione al successore di Equitalia**, in chiara controtendenza con la previsione legislativa originaria dell'affidamento tramite procedura di gara, rimasta obbligatoria solo per i concessionari privati, in deroga ad ogni principio di libero mercato e della concorrenza.

In proposito, vale la pena rammentare che **questa Amministrazione, facendo seguito all'andamento altalenante del legislatore**, ha dapprima previsto, con Delibera di C.C. n. 94/2010, l'affidamento, dal 01.01.2011, della riscossione delle entrate comunali **in concessione a soggetto esterno, da scegliersi con la procedura ad evidenza pubblica**, mentre, in seguito all'approvazione del Decreto Sviluppo, con delibera di C.C. n. 115 del 24.11.2011, ha disposto **l'assunzione della riscossione diretta** delle entrate comunali a far data dal 01.01.2012 (**con appalto di “servizi a supporto” a soggetti terzi**), pur ribadendo l'opportunità di confermare il regime in essere, in caso d'intervento normativo di ulteriore proroga, giustificata dal **persistere di un quadro normativo incerto**.

A questo punto, alla luce dell'imminente **scadenza al 30 giugno 2017** della concessione della riscossione coattiva a Sorit S.p.A., senza che si profili nel panorama legislativo alcuna ulteriore proroga ex lege, si impone **una rivalutazione circa le modalità di gestione** del servizio, al fine di scegliere, tra le diverse opzioni possibili:

- 1) **gestione diretta**
- 2) **gestione tramite Agenzia delle Entrate - Riscossione (ex Equitalia)**
- 3) **gestione esterna tramite affidamento in concessione.**

### **Premesso che**

- si parla di **riscossione spontanea**, quando il cittadino versa “spontaneamente”, alle scadenze di legge e/o in seguito al controllo dell'ente impositore, purchè entro i termini, mentre si parla di **riscossione coattiva**, quando l'ente interviene forzatamente nei confronti dei debitori morosi, attraverso una serie di attività cautelari (pignoramento presso terzi, fermi amministrativi ed ipoteche) ed esecutive (espropriazioni e vendite all'asta). Per tali attività, é necessaria l'organizzazione di mezzi e persone qualificate, sia per le notifiche, che per la gestione delle varie fasi, ma, soprattutto, per l'individuazione celere ed efficace dei beni da aggredire (fino ad oggi è stata svolta dal concessionario);
- l'eventuale affidamento si qualifica come **concessione di pubblico servizio**, ossia la forma amministrativa con la quale è assegnata un'attività che implica l'espletamento di pubblici poteri. Per anni, il nostro Comune, si è avvalso di questa formula solo per la riscossione coattiva (mentre la spontanea è gestita internamente), dimostrandosi di

tempestiva adattabilità alle esigenze dell'ente, sinergica, con soluzioni efficienti per le nuove problematiche e con percentuali di efficacia superiori alla media.

**1) Il passaggio ad un'eventuale gestione diretta comporta le seguenti considerazioni di massima:**

- assunzione di **nuovo personale**, almeno 10-12 persone, oltre alla stima dei **costi relativi a locali, utenze, convenzioni a carattere oneroso per l'accesso alle banche dati, acquisto software di gestione**, il tutto per una spesa complessiva ipotizzabile in € **400.000-450.000**;
- **i costi "vivi" dei procedimenti** come le spese di notifica e quelle relative alle procedure esecutive che **devono essere anticipati dall'ente** (sono recuperati dal contribuente solo nel caso di esito positivo dell'ingiunzione); inoltre, non potendo essere aggregate le entrate di più enti impositori nelle ingiunzioni fiscali, i relativi oneri ricadono interamente sull'unico soggetto gestore;
- a tali spese si deve aggiungere quella relativa **all'Ufficiale della Riscossione**, nominato dal Prefetto e competente territorialmente. Trattasi di figura imposta dalla norma per l'esecuzione delle procedure coattive pubbliche, per la quale occorre un'abilitazione che si acquisisce solo in seguito al superamento di corso ed esame finale indetti dal Ministero delle Finanze. L'ultimo è stato eseguito quasi 15 anni fa, quindi trattasi di figure difficilmente reperibili;
- occorre uno specifico sportello di **front-office**, oltre ad un **ufficio legale ad hoc** per la gestione del contenzioso;
- la **formazione del personale** implica competenze particolari in materia di notifiche, misure cautelari, esecuzione forzata, incrocio banche dati per ricerca beni aggredibili, contenzioso, ecc.;
- la **struttura interna dell'Ente, attualmente, non presenta gli ulteriori margini operativi** necessari a svolgere il servizio, non disponendo né delle risorse umane sufficienti, né di sistemi/strumenti informatici e modelli organizzativi adatti, specie per lo svolgimento delle fasi delle procedure cautelari ed esecutive;
- tali problematiche sono presenti nella maggior parte degli enti locali, specie in Emilia Romagna, dove, in questi ultimi anni, si sono verificati due fenomeni: da un lato il progressivo **allontanamento da Equitalia S.p.A. (60% ca. dei comuni)**, dall'altro **l'aumento dell'affidamento ai concessionari e dell'utilizzo della convenzione Intercent-er**, per l'appalto dei servizi a supporto alla riscossione internalizzata;
- **rispetto a quest'ultima modalità "internalizzata, con l'utilizzo di servizi a supporto"**, oggetto della Convenzione Intercent-er, è stato osservato, che, in realtà, non si è trattato di vere internalizzazioni, bensì di **appalti di servizio "chiavi in mano"**, pertanto, senza la creazione di uffici interni in grado di perseguire e controllare efficacemente l'azione. Il risultato è stato che, in diversi comuni, sono state riscontrate numerose difficoltà in termini di maggiori costi, periodi d'inattività di circa un biennio, perdite di efficacia della riscossione, dei controlli, nonché del coordinamento delle azioni (Forlì, Riccione, Cesenatico, Casalgrande, ecc.); inoltre, un'ulteriore questione preoccupante è rappresentata dal fatto che, alla scadenza della citata Convenzione

(31.12.2018), le procedure esecutive e cautelari in corso si interromperanno producendo ulteriori effetti negativi;

- anche il Comune di Rimini, aveva aderito a tale appalto, **con la prerogativa di attivarlo solo in caso di mancata proroga ex lege D.L. 203/2005, nell'attesa dell'intero riordino della disciplina in materia**, ma ora, con la scadenza della convenzione Intercenter al 2018, e senza l'auspicato riassetto della normativa, non pare più conveniente l'attivazione, visto che una modifica organizzativa radicale comporta un tempo di assestamento di almeno 4-5 anni.

## **2) Un'eventuale passaggio a Agenzia delle Entrate – Riscossione (ex Equitalia) comporta le seguenti considerazioni di massima:**

- le modalità operative del rapporto con il soggetto che subentrerà ad Equitalia, compresi tutti i rapporti esistenti, restano le medesime e si fondano sull'applicazione di un **sistema rigido e non negoziabile tra le parti, perché strettamente disciplinato dalla norma**. Tra l'altro, nulla è previsto a garanzia della corretta esecuzione dell'affidamento, né come livelli di servizio (tempi di attesa nelle risposte, allo sportello, ecc.), né come controlli sull'attività svolta;
- negli ultimi anni, spesso, Equitalia si è limitata alla notifica delle cartelle e non ha attivato le procedure esecutive, perché poco interessata a riscuotere le entrate degli enti locali, di entità inferiori rispetto a quelle erariali, quindi meno remunerative, stante il compenso in percentuale. Conseguentemente, **l'efficacia della riscossione è stata molto più bassa** di quella del concessionario locale;
- sussistono **dubbi circa la compatibilità con l'ordinamento, anche comunitario**, di un affidamento diretto: non a caso, l'art. 3 del D.L. 203/2005, nell'istituire Equitalia S.p.A. S.p.A., aveva previsto che, al termine del cd. "periodo transitorio" (fino al 2010, poi più volte prorogato), l'affidamento avrebbe dovuto avvenire nel rispetto delle procedure di gara ad evidenza pubblica;
- dal 2007 ad oggi, **quasi la metà dei Comuni** che si erano ritrovati con Equitalia S.p.A., senza poter avvalersi, come nella nostra realtà, dell'azienda scorporata per la gestione dei tributi locali, ha preferito abbandonarla, dato che non ha prodotto i risultati attesi, sia in termini di riscossione che di composizione delle controversie, provocando al contrario, notevole malcontento.

## **3) Infine, l'affidamento al concessionario esterno, tramite le procedure di evidenza pubblica, comporta le seguenti considerazioni di massima:**

- rifacendosi all'esperienza precedente, il **compenso** per il concessionario ricade sull'ente solo in parte, in quanto è suddiviso con il debitore. **Nel 2016, è stato di € 40.000** ed ha remunerato tutta l'attività amministrativa, elaborazione ed invio ingiunzioni fiscali, ufficiale giudiziario, rendicontazioni, rateizzazioni, gestione del contenzioso e dello sportello;
- **le spese di notifica e quelle relative alle procedure esecutive** sono anticipate dal concessionario e vengono rimborsate dal Comune solo in caso di esito negativo (come da tabelle ministeriali di cui al D.M. 21.11.2000);

- il concessionario esterno, pur garantendo la legittimità e la trasparenza delle azioni messe in campo, possiede **maggiore flessibilità nell'adeguamento della struttura ai cambiamenti normativi, banche dati più allargate e può realizzare economie di scala**, ripartendo i costi, compresi quelli delle procedure esecutive, su un maggior numero di soggetti impositori;
- **L'Ufficiale della Riscossione** è una figura già presente negli organici dei concessionari e le spese sono a loro carico;
- il concessionario opera in luogo dell'ente in ogni fase della procedura compreso **il front-office ed il contenzioso**;
- **i concessionari sono iscritti ad un apposito albo, teso a garantire la loro affidabilità patrimoniale, nonché la sussistenza di esperienza e professionalità specifiche**, specie nell'attivazione delle procedure cautelari ed esecutive, senza le quali, peraltro la percentuale d'incasso è bassissima, trattandosi di soggetti morosi da tempo. A titolo esemplificativo, le **procedure attivate nel 2016 dall'attuale concessionario sono state n. 17.135**, suddivise principalmente tra fermi amministrativi n. 7.994 e pignoramenti c/o terzi n. 8.372 (il numero così elevato è stato possibile grazie al perfezionamento, nel corso degli anni, di procedure massive), **con il recupero forzoso di somme per quasi € 2.800.000**;
- nella redazione del capitolato di gara e della convenzione, l'appaltante ha la possibilità di definire al meglio le **condizioni del contratto e del servizio**, uniformando la fornitura alle proprie esigenze e negoziando gli aspetti fondamentali, tra i quali rientrano anche i **livelli di servizio e le modalità di controllo, nonché eventuali attività aggiuntive** (es. invio solleciti bonari e/o accertamenti, inserimento dati, estrazioni periodiche ecc.);
- l'importo del **compenso**, nonché una **percentuale di sconto da applicare al rimborso spese** procedure infruttuose, possono essere oggetto di contrattazione dell'offerta, così come già avvenuto, in questi anni, tra il Comune di Rimini ed il concessionario locale.

### **Tutto ciò premesso**

il persistere di un quadro normativo incerto e non aggiornato, affiancato dall'imminente scadenza del 30.06.2017, fa apparire poco opportuna, al momento, la scelta di un cambiamento radicale – pertanto, sia l'internalizzazione del servizio di riscossione coattiva, che l'adesione al soggetto subentrante ad Equitalia “Agenzia delle Entrate – Riscossione” - e **rende preferibile l'affidamento in concessione a soggetto iscritto all'Albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/97, da scegliersi tramite le procedure di gara ad evidenza pubblica, previste dal D. Lgs. n. 50/2016**, con l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in modo da individuare il concessionario che potrà offrire il miglior servizio sotto l'aspetto qualitativo, garantendo dinamicità al sistema, fintanto che non si perfezioni l'ambito ordinamentale entro il quale gli enti locali possono agire a tutela dei propri crediti.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE TRIBUTI  
D.ssa IVANA MANDUCHI