

RELAZIONE GIURIDICA

Qualificazione dell'affidamento delle attività di supporto alla riscossione coattiva delle entrate comunali

1. Premessa

La presente relazione istruttoria è redatta al fine di supportare la decisione amministrativa relativa all'affidamento delle attività di supporto alla riscossione coattiva delle entrate comunali e di verificare la corretta qualificazione giuridica del rapporto contrattuale.

L'analisi assume rilievo determinante in quanto la qualificazione dell'operazione economica come:

- **appalto di servizi**, ovvero
- **concessione di servizi**

comporta l'applicazione di regimi procedurali profondamente diversi.

La valutazione deve pertanto essere effettuata alla luce:

- della normativa europea e nazionale sui contratti pubblici;
- degli orientamenti interpretativi dell'ANAC;
- della prassi applicativa consolidata negli enti locali;
- delle concrete modalità di organizzazione del servizio.

L'analisi è inoltre condotta con particolare attenzione ai profili di legittimità amministrativa, in considerazione dei possibili controlli successivi esercitati da:

- Corte dei conti – sezioni regionali di controllo
- Autorità Nazionale Anticorruzione
- organo di revisione contabile.

2 - Quadro normativo della gestione delle entrate locali

L'autonomia finanziaria degli enti locali è garantita dall'art. 119 della Costituzione, il quale attribuisce agli enti territoriali la titolarità di entrate proprie necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Nel sistema vigente la gestione delle entrate locali trova fondamento principalmente nelle seguenti disposizioni:

- **art. 52 D.Lgs. 446/1997** (potestà regolamentare degli enti locali)
- **art. 53 D.Lgs. 446/1997** (albo dei soggetti abilitati alla riscossione)
- **art. 1 commi 784-815 L. 160/2019** (accertamento esecutivo)
- **R.D. 639/1910** (ingiunzione fiscale)

- **D.P.R. 602/1973** (procedure esecutive).

La gestione del ciclo delle entrate comunali si articola tradizionalmente in tre fasi:

1. gestione ordinaria
2. accertamento
3. riscossione coattiva.

Secondo l'impostazione illustrata anche nel **Vademecum IFEL sulla gestione delle entrate comunali**, del 2025 l'ente locale può organizzare tali attività secondo diversi modelli organizzativi che spaziano dalla gestione interna all'esternalizzazione mediante operatori specializzati.

In particolare, il documento distingue chiaramente tra:

- **servizi di supporto all'ente**
- **gestione concessoria delle entrate.**

La scelta tra tali modelli dipende essenzialmente da:

- assetto organizzativo dell'ente
- allocazione delle funzioni pubbliche
- riparto del rischio economico.

3 - Distinzione tra appalto di servizi e concessione

La disciplina delle concessioni è oggi contenuta nella **Parte II del D.Lgs. 36/2023**.

Elemento qualificante della concessione è il **trasferimento del rischio operativo**.

Il Codice dei contratti pubblici stabilisce che l'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione del servizio.

Il rischio operativo si considera assunto dall'operatore quando:

- non è garantito il recupero dei costi sostenuti
- l'equilibrio economico dipende dalle fluttuazioni del mercato.

Ne consegue che **in assenza di rischio operativo il contratto non può qualificarsi come concessione**.

4 - Orientamenti interpretativi dell'ANAC

La posizione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul tema è consolidata.

Nel **Comunicato del Presidente ANAC del 22 dicembre 2015**, relativo ai servizi di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, l'Autorità ha chiarito che:

- la domanda del servizio deriva dall'ente pubblico;
- il contribuente non può scegliere se avvalersi del servizio;
- l'attività dell'operatore economico è strumentale alla funzione impositiva dell'ente.

Pertanto **in tali casi non si configura normalmente il trasferimento del rischio operativo tipico delle concessioni.**

Tale orientamento è stato successivamente confermato da ulteriori interventi dell'Autorità, che riconoscono la prevalente natura di **appalto di servizi** delle attività di supporto alla riscossione.

5 - Analisi della struttura del rapporto contrattuale

L'esame della bozza contrattuale predisposta per l'affidamento evidenzia una serie di elementi che escludono la configurabilità della concessione.

In particolare:

1. titolarità della funzione pubblica

La titolarità della funzione impositiva e della riscossione resta integralmente in capo al Comune.

L'operatore svolge attività:

- tecniche
- esecutive
- strumentali.

2. origine della domanda del servizio

La domanda del servizio non deriva dal mercato ma esclusivamente dall'amministrazione comunale, che trasmette all'operatore le **liste di carico**.

3. gestione dei flussi finanziari

Le somme riscosse affluiscono **direttamente su un conto intestato all'ente**, circostanza incompatibile con la gestione concessoria del servizio.

4. modalità di remunerazione

Il compenso dell'operatore è costituito da un compenso fisso forfettario pari ad € 2000/annui, a carico dell'Ente quale compenso per la messa a disposizione della struttura organizzativa e per le attività di gestione del servizio, oltre che un aggio del 3% di quanto effettivamente incassato dai debitori.

Tale meccanismo non rappresenta sfruttamento economico del servizio ma semplice modalità di determinazione del corrispettivo contrattuale.

5. assenza di rischio di mercato

L'operatore:

- non assume investimenti rilevanti
 - non gestisce un servizio pubblico
 - non è esposto alla domanda del mercato anche perché i costi fissi sono già remunerati dal contratto in maniera forfettaria.
-

6 - Assenza di trasferimento del rischio operativo

Alla luce degli elementi sopra illustrati si deve ritenere che nel caso in esame non ricorra alcun trasferimento del rischio operativo.

Infatti:

- la domanda del servizio è determinata dall'ente
- il volume delle attività dipende esclusivamente dalle liste di carico
- l'operatore non assume obblighi di gestione del servizio pubblico
- non esiste esposizione alle fluttuazioni del mercato.

Il rapporto si configura pertanto come **appalto di servizi avente ad oggetto attività di supporto alla riscossione coattiva delle entrate comunali**.

7 - Conclusioni

Alla luce dell'analisi normativa e dell'esame della struttura contrattuale si conclude che:

1. l'attività oggetto dell'affidamento costituisce **servizio di supporto alla riscossione**;
2. la funzione pubblica di riscossione resta integralmente in capo all'ente;
3. non si verifica alcun trasferimento del rischio operativo;
4. il rapporto non può qualificarsi come concessione di servizi.

Pertanto l'affidamento rientra nella disciplina degli **appalti di servizi sotto soglia** ed è legittimamente affidabile mediante affidamento diretto. A seguire si determina una tabella contenente l'analisi specifica dei rischi trasferiti a supporto della valutazioni effettuate

Matrice di riscontro del trasferimento del rischio nell'ambito dell'appalto di riferimento			
---	--	--	--

CRITERIO	CONCESSIONE	APPALTO DI SERVIZI	CASO CONCRETO
titolarità del servizio	trasferita al concessionario	resta alla PA	resta al Comune
rischio operativo	trasferito all'operatore	in capo alla PA	non trasferito
remunerazione	sfruttamento economico del servizio	corrispettivo contrattuale	aggio come compenso oltre Quota fissa a copertura delle spese vive e
gestione dei flussi	incasso diretto dal concessionario	incasso dell'ente	incasso dell'ente
autonomia gestionale	elevata	limitata	attività esecutiva
domanda del servizio	proveniente dal mercato	determinata dalla PA	determinata dal Comune
rapporto con utenti	diretto	strumentale	strumentale
qualificazione	concessione	appalto di servizi	appalto di servizi