



Senato della Repubblica
XVII Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 2263

Misure per il recupero dei crediti insoluti nella pubblica amministrazione

05/04/2016 - 17:53

Indice

1. DDL S. 2263 - XVII Leg.	1
1.1. Dati generali	2
1.2. Testi	3
1.2.1. Testo DDL 2263	4

1. DDL S. 2263 - XVII Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge
Atto Senato n. 2263
XVII Legislatura

Misure per il recupero dei crediti insoluti nella pubblica amministrazione

Iter

2 marzo 2016: da assegnare

Successione delle letture parlamentari
S.2263 da assegnare

Iniziativa Parlamentare

[Lucrezia Ricchiuti](#) (PD)

Cofirmatari

[Gianluca Rossi](#) (PD), [Bachisio Silvio Lai](#) (PD), [Federico Fornaro](#) (PD), [Maurizio Migliavacca](#) (PD), [Walter Tocci](#) (PD), [Laura Puppato](#) (PD), [Donatella Albano](#) (PD), [Roberto Ruta](#) (PD)

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **2 marzo 2016**; annunciato nella seduta pom. n. 586 del 3 marzo 2016.

Classificazione TESEO

FACTORING , PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Classificazione provvisoria

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 2263

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 2263

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **RICCHIUTI**, **Gianluca ROSSI**, **LAI**, **FORNARO**, **MIGLIAVACCA**, **TOCCI**, **PUPPATO**, **ALBANO** e **RUTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MARZO 2016

Misure per il recupero dei crediti insoluti nella pubblica amministrazione

Onorevoli Senatori. -- Come rilevato dalla Corte dei conti (Sezione autonomie, vedi la deliberazione del 20 luglio 2015, punto 3.3.4, p. 52), nel prossimo futuro si mostrerà più stringente la necessità di migliorare l'efficienza dei comuni nell'accertamento e nella riscossione dei tributi locali.

I comuni che sinora hanno contare sul gettito garantito dalle addizionali sulle imposte nazionali, ora che tale possibilità è molto limitata per l'entrata in vigore di espressi divieti legislativi, dovranno attrezzarsi per garantire l'effettività delle entrate proprie, tenuto conto anche degli effetti sugli interventi perequativi e sulla distribuzione del Fondo di solidarietà comunale.

In questo quadro, gli enti locali virtuosi saranno quelli in grado di recuperare più celermente le proprie entrate, con procedure efficienti di accertamento, liquidazione e riscossione (spontanea e coattiva) delle rispettive entrate di natura sia tributaria, sia patrimoniale.

I comuni italiani nel corso di questi ultimi venti anni sono andati smarrendo la loro funzione di ente di prossimità funzionale alla resa dei servizi di *welfare* e sono divenuti mere cinghie di trasmissione delle politiche di *austerity* fissate centralmente. La crisi economico-finanziaria del 2008 ha acuito questa tendenza e i tagli operati nel corso degli ultimi anni hanno creato una sofferenza finanziaria dei comuni, che non può più essere compensata con un ulteriore incremento delle aliquote delle imposte locali, aumentate del 22 per cento dal 2011 al 2014 e definite recentemente dalla Corte dei conti, già «ai limiti della compatibilità con le capacità fiscali locali».

Analizzando i dati economici forniti dalla Corte, emerge che gli incassi dei tributi locali nel 2013 ammontano a circa 32,4 miliardi di euro, la quota più significativa dei quali è rappresentata da posizioni di importi medio-piccolo e piccolo.

Secondo i dati di *LG net (Local Government Networking)* la capacità media di riscossione degli enti locali -- intesa come rapporto tra somme iscritte a ruolo come dovute all'ente e somme effettivamente incassate -- è del 68 per cento.

Tale percentuale è troppo bassa ed è insufficiente a rispondere alle esigenze di liquidità dei comuni, considerato anche che dal gennaio 2015 il processo di armonizzazione dei principi contabili richiede che essi attuino un progressivo accantonamento di fondi destinati a copertura dei crediti di dubbia esigibilità.

Si registrano infatti tre difetti evidenti: *a)* tempi di gestione dell'*iter* di recupero mediamente lunghi; *b)* *performance* di recupero della riscossione coattiva su livelli contenuti (pari al 2 per cento a un anno; e al 13 per cento a cinque anni); *c)* sostanziale assenza di modelli dedicati al recupero stragiudiziale dei tributi locali.

È necessario pertanto trovare altre soluzioni, efficaci, eque e rispettose della normativa vigente, che

permettano agli enti locali di trovare un nuovo equilibrio finanziario, potendo contare sul regolare incasso loro dovuto.

Il disegno di legge qui illustrato in esame si prefigge di sottoporre a regole certe quanto in realtà comunali virtuose già avviene: l'esternalizzazione della fase stragiudiziale del recupero crediti.

L'obiettivo è di consentire ai comuni, sulla base di parametri certi, di utilizzare le competenze di società specializzate nell'ambito di una precisa fase di processo, ovvero quella che si colloca tra l'accertamento e la riscossione coattiva, che per sua natura necessita di tempi non brevi e produce costi ed esiti dubbi.

Giova ricordare che la fase di recupero crediti stragiudiziale si compie in un ambito temporale non presidiato, che si pone a cavallo tra la scadenza del credito non pagato e la fase di riscossione coattiva. La possibilità di esternalizzare il servizio nella sua fase stragiudiziale renderebbe più efficiente il processo, attraverso differenti fasi di contatto con il debitore, secondo una logica di progressività delle azioni, e con migliori *performance* di recupero, in particolare sulle prime fasi di lavorazione.

Tale fase stragiudiziale, oltre a consentire d'individuare le cause del mancato pagamento e indurre il contribuente a far fronte al dovuto attraverso la soluzione migliore, tenuto anche conto delle sue reali possibilità di ridurre il debito, permette alla pubblica amministrazione di ridurre le tempistiche di gestione, ottimizzare le risorse a disposizione, aumentare il *cash-in*, accelerare rispetto ad oggi i tempi d'incasso, consentendo inoltre di attivare la riscossione coattiva in modo mirato e nei casi per i quali sia veramente necessario (procedure esecutive, cautelari, e così via).

Le imprese munite di autorizzazione ai sensi dell'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza sono -- già a legislazione vigente -- pienamente abilitate a operare come rappresentanti e mandatari degli enti locali. Peraltro, il recupero stragiudiziale dei crediti consiste non già nella riscossione delle entrate per conto dell'ente, ma nel tentativo di recupero in via stragiudiziale delle somme ad esso dovute, per le quali erano stati pattuiti o imposti *ex lege* termini di pagamento che poi non sono stati rispettati. L'obbligo di avvalersi di soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, non riguarda tutte le attività di gestione delle entrate locali e dei tributi: è infatti possibile affidare a imprese non iscritte all'albo, ma autorizzate ai sensi dell'articolo 115 del citato testo unico, attività propedeutiche, di supporto, meramente esecutive (quale il servizio di recupero crediti stragiudiziale), svolte sotto la direzione, il controllo del funzionario dell'amministrazione preposto al servizio.

La giurisprudenza non ha incertezze a questo proposito: tra le tante, si ricordi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 1421 del 24 marzo 2014, la quale afferma:

- quando il servizio posto a gara non comporta per l'appaltatore il materiale introito delle somme dovute all'ente, è illegittima la clausola del disciplinare che impone l'iscrizione nell'albo nazionale dei riscossori ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997;
- non rientrano nelle attività di riscossione gli adempimenti prodromici e strumentali quali, ad esempio, inviare i solleciti di pagamento;
- si giustifica il requisito in questione (iscrizione all'albo) e le inerenti garanzie d'affidabilità patrimoniale, in quanto oggetto dell'affidamento sia il maneggio del denaro di pertinenza dell'ente pubblico, che contraddistingue la posizione dell'agente (o concessionario) della riscossione delle entrate.

L'attività svolta in favore degli enti locali non si concretizza in una modalità di riscossione, riservata dal legislatore ai soggetti a ciò abilitati, ma soltanto in un'attività ausiliaria, rappresentando un servizio di supporto offerto all'ente attraverso la sollecitazione dei debitori affinché la riscossione vada a buon fine.

Il servizio di recupero crediti ha ad oggetto somme che afferiscono non solo a tributi, ma anche ad entrate extratributarie (canoni di affitto, rette dei servizi a domanda individuale, e così via). Si tratta in buona sostanza di un appalto di servizio:

- l'attività non è qualificabile come «pubblica funzione» (e, quindi, non integra una «concessione di

pubblico servizio»), in quanto non vi è cessione di credito ma è un «appalto di servizi», circoscritto entro un rapporto contrattuale/convenzionale di natura esclusivamente bilaterale (tra Amministrazione e soggetto affidatario), in quanto non diretto a soddisfare alcuna esigenza della collettività locale di riferimento, ma unicamente finalizzato ad ausiliare la pubblica amministrazione committente;

- l'affidatario (*service* del recupero crediti) non riceve nelle proprie mani il pagamento dell'obbligazione pecuniaria il cui assolvimento è preteso dall'ente, ma si limita a svolgere, a suo favore, un'attività istruttoria, di supporto, sollecito e assistenza al recupero, facendo transitare ogni incasso direttamente dal debitore alle casse comunali; l'appaltatore non è in grado d'incidere direttamente sulla posizione dei soggetti (debitori) chiamati a concorrere alle entrate pubbliche.

L'approvazione del disegno di legge avrebbe quindi l'indubbio beneficio di intervenire in anticipo e ridurre drasticamente il numero di posizioni debitorie da iscrivere a ruolo.

Si tenga altresì conto che, alla luce della settima proroga disposta (articolo 10 del decreto-legge n. 210 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 2016), dal 1° luglio 2016 i comuni non potranno più avvalersi di Equitalia per la riscossione coattiva delle proprie entrate, ma dovranno agire con lo strumento dell'ingiunzione fiscale previsto dal testo unico di cui al regio decreto n. 639 del 1910, in via diretta (*in house*) o in forma associata (mediante lo strumento dell'unione di comuni), oppure selezionando attraverso una gara uno dei cosiddetti «concessionari minori» iscritti all'albo di cui al citato articolo 53; ciò con tutte le incognite e le difficoltà legate: *a)* all'internalizzazione di un servizio (la riscossione coattiva) storicamente gestito dal concessionario nazionale della riscossione; *b)* alla complessità delle procedure di gara per la selezione del *partner*; *c)* infine, alla precarietà del *corpus* normativo in materia su cui, peraltro, pesano le attese legate all'inattuata riforma sulla riscossione di cui alla legge delega 11 marzo 2014, n. 23.

Ridurre il numero di posizioni da riscuotere coattivamente agendo sulla leva del recupero stragiudiziale, in una situazione come quella descritta (resa ancora più critica dalle nuove regole sul bilancio armonizzato ed i nuovi principi contabili, in un quadro comunque caratterizzato dall'incertezza sulla disponibilità delle risorse finanziarie e dall'insufficienza degli organici comunali), rientra certamente tra le *mission* dell'ente, atteso che la modalità attraverso cui il comune accerta e riscuote le proprie entrate è una questione strategica per la propria funzione istituzionale e per l'interesse della comunità amministrata.

Per le ragioni indicate, la previsione legislativa che qui si propone va nel senso di attribuire alle imprese di recupero crediti, aderenti ai codici di autodisciplina imposti dalle principali associazioni di categoria, un'esplicita legittimazione normativa che faciliti la stipulazione di contratti di servizio con le pubbliche amministrazioni locali per il recupero stragiudiziale dei loro crediti patrimoniali e tributari.

Il disegno di legge -- inserendosi nel quadro della disciplina di revisione delle modalità di riscossione delle entrate degli enti -- contribuisce a rendere più efficiente la fase di recupero stragiudiziale del credito. A essa, pertanto, devono ascrivere evidenti effetti positivi nell'intero processo di gestione di tali entrate e quindi sulla finanza pubblica locale nel suo complesso, quantificabili cautelativamente -- secondo un recente studio KPMG -- in oltre 5 miliardi di euro.

La presente proposta legislativa si pone infine in linea con i principi contenuti all'articolo 10, comma 1, lettera *c)*, della legge 11 marzo 2014, n. 23.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di assicurare l'interesse finanziario dei comuni, delle città metropolitane, delle province e delle loro associazioni, unioni e società partecipate, e per garantire competitività, certezza e trasparenza delle procedure di esternalizzazione di taluni servizi di tali enti, nonché per migliorare e semplificare le procedure di recupero crediti dei predetti enti e di assoggettarle a regole pubblicistiche, tutte le obbligazioni pecuniarie di modesta entità certe, liquide ed esigibili, compresi gli accessori per interessi, sanzioni e penalità, con esclusione di quelle di natura contributiva, degli enti possono essere affidate in gestione a società di recupero stragiudiziale per conto di terzi, di cui all'articolo 115 del

testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, che siano in possesso di certificazioni di professionalità e qualità e che aderiscano ad appositi codici di condotta.

2. L'affidamento a società di recupero stragiudiziale per conto di terzi avviene nel rispetto della disciplina di settore e delle procedure di evidenza pubblica, secondo le seguenti modalità e i seguenti principi:

- a) le prestazioni rese da tali società hanno la natura esclusiva di servizio e non possono presupporre alcun trasferimento di pubbliche funzioni;
- b) i rapporti tra gli enti e le società di recupero crediti, di cui all'articolo 115 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni, sono regolati da appositi contratti;
- c) il gettito delle entrate derivante dal recupero dei crediti confluisce direttamente nelle casse degli enti impositori;
- d) le società di recupero crediti prestano adeguata garanzia a favore dell'ente a tutela del corretto svolgimento del servizio;
- e) l'ente locale committente colloca nel proprio bilancio un'apposita voce di spesa per i contratti di affidamento del servizio, che tenga conto della natura dei crediti, della loro anzianità e delle concrete possibilità di realizzo.

3. Al fine di assicurare un'idonea copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti di affidamento, gli enti affidatari possono addebitare al soggetto debitore le spese sostenute per il recupero del credito, purché tali spese siano rispondenti a principi di trasparenza, di equità e di proporzionalità.

4. La mancata o parziale riscossione degli importi eventualmente richiesti al debitore a titolo di risarcimento dei costi di recupero non può in alcun modo influire sulle somme dovute alla società di recupero crediti a titolo di compenso pattuito in sede di conferimento dell'incarico.

