



FONDAZIONE
LE AUTONOMIE

27 giugno 2025, ore 11:30 - 12:30

**AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DELLA
RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE
TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE COMUNALI.
CAPITOLATO SPECIALE D'APPALTO E
CONTRATTO PER L'AFFIDAMENTO IN
CONCESSIONE.**

MARCO TOMASSETTI

ASMEL Associazione per la
Sussidiarietà e la
Modernizzazione degli Enti
Locali

www.asmel.eu

800165654

webinar@asmel.eu





OBIETTIVI DEL WEBINAR

- 1. FORNIRE UNA PANORAMICA NORMATIVA E OPERATIVA SULL'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DELLA RISCOSSIONE COATTIVA DEI TRIBUTI E DELLE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE COMUNALI.**
- 2. ANALIZZARE GLI ELEMENTI CHIAVE DEL CAPITOLATO SPECIALE D'APPALTO E DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE.**
- 3. FORNIRE STRUMENTI PRATICI PER LA REDAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DELLA CONCESSIONE.**



I PUNTI CHE AFFRONTEREMO

1. Inquadramento normativo e principi generali.

- Riscossione coattiva delle entrate comunali: cosa si intende e a quali entrate si applica
- Normativa di riferimento: D.Lgs. 267/2000, D.Lgs. 112/1999, art. 52 D.Lgs. 446/1997
- Modalità di riscossione coattiva: diretta, tramite concessionario, soggetti abilitati

2. Affidamento in concessione: profili procedurali e operativi.

- Differenza tra appalto e concessione di servizi
- Procedura di gara: requisiti, criteri di aggiudicazione, pubblicità



I PUNTI CHE AFFRONTEREMO

3. Il Capitolato Speciale d'Appalto

- Struttura e contenuti minimi
- Obblighi del concessionario: modalità operative, standard di qualità, rendicontazione
- Clausole di controllo e penali
- Garanzie richieste

4. Il Contratto di Concessione

- Obblighi reciproci tra ente e concessionario
- Durata e proroghe
- Clausole di recesso, risoluzione anticipata, responsabilità
- Regime economico: compensi, riversamenti, tempistiche

5. Profili critici e casi pratici

- Analisi di esempi di capitolati e contratti in uso
- Criticità più comuni nei controlli
- Buone pratiche di gestione del rapporto con il concessionario



LA RISCOSSIONE COATTIVA

La riscossione coattiva delle entrate comunali è il procedimento con cui il Comune recupera forzatamente somme dovute da cittadini o imprese (contribuenti) che non hanno pagato spontaneamente tributi, sanzioni o altre obbligazioni pecuniarie.

QUALI SONO LE ENTRATE COMUNALI OGGETTO DI RISCOSSIONE COATTIVA?

- ◆ **Entrate tributarie:** IMU (Imposta Municipale Unica) TARI (Tassa sui rifiuti) Addizionale comunale IRPEF e Altri tributi locali.
- ◆ **Entrate extratributarie:** Multe per violazioni al Codice della Strada, Canoni (es. affitti, occupazione suolo pubblico), Contributi scolastici, mense, trasporti e Tariffe per servizi comunali.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- **Art. 52 D.Lgs. 446/1997:** potestà regolamentare dell'ente in materia tributaria e riscossione.
- **R.D. 639/1910:** ingiunzione fiscale come strumento di riscossione.
- **D.Lgs. 112/1999:** affidamento attività di riscossione a soggetti privati.
- **Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023):** affidamento in concessione di servizi.

MODALITA' DI RISCOSSIONE COATTIVA

Le alternative della modalità di riscossione coattiva delle proprie entrate attualmente a disposizione dei Comuni sono:

- Agenzia delle entrate-Riscossione
- Concessionario della riscossione iscritto nell'apposito albo
- Affidatario servizi di supporto alla riscossione diretta
- Riscossione diretta
- Società in house
- Ufficio associato tra Comuni
- Utilizzo strumenti privatistici
- Cessione credito

MODALITA' DI RISCOSSIONE COATTIVA

Ognuna delle modalità sopra descritte ha delle sue specificità e criticità.

La scelta tra i diversi modelli presuppone una valutazione comparativa dei mezzi, metodi e tempi che ciascuno di essi richiede, alla luce dei principi di economicità, efficacia ed efficienza, che sempre devono guidare la discrezionalità amministrativa.

Le modalità di organizzazione della riscossione coattiva delle entrate comunali dipendono da una molteplicità di fattori:

- **esterni**: quadro normativo, soggetti abilitati alla riscossione;
- **interni**: organizzazione, personale sufficiente / qualificato, capacità di controllo di ciò che è affidato all'esterno (AdER, concessionario, affidatario servizi di supporto, ma anche società in house).

MODALITA' DI RISCOSSIONE COATTIVA

La scelta tra gestire direttamente la riscossione coattiva o affidarla all'esterno tramite concessionario dipende dall'organizzazione del servizio e dalle professionalità presenti all'interno dell'Ente:

1. **Nel caso di personale numericamente scarso o poco preparato** risulta preferibile utilizzare i seguenti strumenti:

- a) esternalizzazione riscossione verso AdE-R (ruolo)
- b) esternalizzazione riscossione società privata iscritta albo (ingiunzione)
- c) società pubblica in house, società mista (ingiunzione)

2. **Nel caso di personale adeguato e preparato** risulta preferibile utilizzare la riscossione interna tramite ingiunzione che consente un controllo più diretto di tutte le fasi della riscossione. In questo caso occorre non fermarsi alla notifica dell'ingiunzione di pagamento ma occorre essere in grado di gestire le fasi successive, a partire dal fermo e pignoramento presso terzi.

DIFFERENZA TRA APPALTO E CONCESSIONE DI SERVIZI

Appalto di servizi (art. 1655 c.c. e Codice dei contratti pubblici).

È un contratto con cui una pubblica amministrazione affida a un operatore economico l'esecuzione di servizi in cambio di un corrispettivo economico.

Le caratteristiche principali sono:

- il rischio operativo resta a carico della pubblica amministrazione.
- il pagamento avviene tramite un corrispettivo diretto (cioè un prezzo pagato dalla PA).
- l'appaltatore non ha un rapporto diretto con l'utenza.

Concessione di servizi (art. 3, comma 1, lett. vv) del D.Lgs. 50/2016).

È un contratto con cui la PA affida a un operatore economico la gestione di un servizio, trasferendogli anche il rischio operativo legato alla fornitura e alla gestione.

Le caratteristiche principali sono:

- il rischio operativo è a carico del concessionario.
- il corrispettivo consiste nel diritto di sfruttare economicamente il servizio (eventualmente integrato da un prezzo).
- il concessionario ha rapporto diretto con l'utenza.

LA CONCESSIONE PER LA RISCOSSIONE COATTIVA ALLA LUCE DEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI (D.LGS. 36/2023)

Il D.Lgs. 36/2023 definisce la concessione di servizi come un contratto a titolo oneroso in cui il concessionario:

- **fornisce servizi a proprio rischio**
- **trae la propria remunerazione dall'utilizzo diretto del servizio o da un corrispettivo legato al suo esercizio (art. 174).**

Nel caso della riscossione coattiva, la remunerazione deriva dalla percentuale trattenuta sulle somme effettivamente riscosse.

PROCEDURA DI GARA

- **Scelta della modalità di espletamento della gara:** aperta o ristretta.
- **Durata della concessione:** massimo 5 anni (salvo eccezioni motivate).
- **Predisposizione atti di gara:** bando, disciplinare, capitolato, schema contratto.

REQUISITI DEI CONCORRENTI

I requisiti che devono possedere i concorrenti sono divisi in:

a) Requisiti di ordine generale (art. 94-98 D.Lgs. 36/2023)

- Assenza cause di esclusione (interdittive, fallimenti, condanne, ecc.)
- Regolarità fiscale e contributiva (DURC)

b) Requisiti di idoneità professionale

- Iscrizione alla sezione dell'Albo dei soggetti abilitati alla riscossione (art. 53 D.Lgs. 446/1997)

c) Requisiti di capacità economico-finanziaria

- Fatturato specifico minimo nel triennio (es. almeno X euro per riscossione coattiva)

d) Requisiti di capacità tecnico-organizzativa

- Esperienza maturata nel servizio di riscossione coattiva per enti locali.
- Personale dedicato, struttura operativa, tecnologia disponibile.

CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

- **OEPV (Offerta Economicamente Più Vantaggiosa) basata sul miglior rapporto qualità/prezzo.**
 - **Punteggio tecnico (max 70):**
 - **esperienza**
 - **organizzazione del servizio**
 - **tempo di riversamento**
 - **strumenti tecnologici adottati**
 - **Punteggio economico (max 30): percentuale di aggio richiesto**
- **Dettaglio delle sottoponderazioni per ogni sub-criterio**
- **Soglie di sbarramento tecniche (es. min. 50 punti su 70)**

Il capitolato definisce le modalità tecniche ed economiche del servizio.

Deve contenere i seguenti contenuti obbligatori:

- o **oggetto della concessione**
- o **durata della concessione**
- o **modalità di esecuzione del servizio**
- o **obblighi del concessionario**
- o **obblighi del concedente (Comune)**
- o **compenso del concessionario**
- o **garanzie da prestare**
- o **clausole di monitoraggio e controllo**
- o **penalità**
- o **recesso e risoluzione**

Premesse e finalità

- Riferimento alla determina a contrarre.
- Oggetto della procedura: affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie.
- Quadro normativo di riferimento:
 - o D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti)
 - o D.Lgs. 267/2000 (TUEL)
 - o R.D. 639/1910
 - o Art. 52 e 53 D.Lgs. 446/1997

Documenti di gara

- Elenco completo e numerato dei documenti costituenti la gara:
 - o Bando
 - o Capitolato speciale d'appalto
 - o Contratto tipo
 - o Modelli da compilare (dichiarazioni, DGUE, offerta tecnica, offerta economica)

Oggetto della concessione

Specificazione che si tratta della riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie.

- Elenco dettagliato delle entrate interessate (es. IMU, TARI, multe, fitti, rette scolastiche, ecc.).
- Indicazione del valore stimato della concessione (su base annua e pluriennale).
- Inclusione di eventuali servizi accessori: notifica atti, supporto contenzioso, accesso banche dati.

Durata della concessione

- Durata complessiva espressa in anni (generalmente 3-5 anni).
- Indicazione sulla non prorogabilità automatica, ma solo per comprovate esigenze (es. proroga tecnica).

Modalità di esecuzione del servizio

- Canali e strumenti operativi utilizzati (es. notifiche digitali, posta, messi notificatori).
- Procedure di riscossione: ingiunzione fiscale, pignoramento, ipoteca, fermo auto
- Obbligo di adeguamento normativo continuo (es. modifiche legislative).

Obblighi del concessionario

- Obbligo di agire con diligenza professionale e trasparenza.
- Frequenza e formato dei report di attività.
- Gestione del contatto con il contribuente (call center, sportello fisico o digitale).
- Obbligo di integrazione informatica con i sistemi dell'ente.
- Tenuta archivio atti esecutivi e conservazione digitale.

Obblighi del concedente (Comune)

- Messa a disposizione dei dati/ruoli.
- Accesso a banche dati (se necessarie).
- Cooperazione nella gestione dei contenziosi.
- Sorveglianza e controllo periodico sull'esecuzione.

Compenso del concessionario

- Percentuale sul riscosso effettivamente incassato (specificare esattamente).
- Rimborsi spese solo se documentati.
- Clausole sull'eventuale compenso minimo (se previsto).
- IVA e oneri esclusi/inclusi.

Garanzie da prestare

- Cauzione definitiva: minimo 10% dell'importo stimato del servizio (art. 53 D.Lgs. 36/2023).
- Polizze assicurative: RC professionale, responsabilità patrimoniale verso terzi.
- Garanzia di regolare svolgimento del servizio.

Clausole di monitoraggio e controllo

- Indicatori di performance (KPI): tempi medi di riscossione, numero atti notificati, tasso di incasso.
- Frequenza e contenuti dei controlli (es. trimestrali, a campione).
- Accesso agli atti e ai sistemi da parte dell'Ente.

Penalità

- Specificazione chiara e predeterminata delle penali per:
 - o ritardo nei versamenti
 - o errori di notifica
 - o inadempienze documentate
- Ammontare e modalità di applicazione delle sanzioni.

Recesso e risoluzione

- Clausole di recesso per grave inadempimento.
- Recesso unilaterale per motivi di pubblico interesse (con indennizzo eventuale).
- Modalità di subentro (in caso di fallimento o revoca).

CONTENUTO DELLA DOCUMENTAZIONE DA PRESENTARE

Diviso in 3 buste telematiche (o aree della piattaforma):

Busta A – Documentazione amministrativa

- DGUE o autocertificazioni
- Documenti identificativi del legale rappresentante
- Cauzione provvisoria (art. 106 D.Lgs. 36/2023)
- Eventuale avvalimento/subappalto

Busta B – Offerta tecnica

- Descrizione dell'organizzazione del servizio
- Soluzioni tecnologiche proposte
- Modalità di gestione dei rapporti con contribuenti e ente
- Tempi medi di notifica, tassi attesi di incasso, KPI

Busta C – Offerta economica

- Percentuale di aggio richiesto
- Eventuali sconti o agevolazioni

TIPOLOGIA DI GARA

Nel contesto dell'affidamento in concessione della riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie dei Comuni, la scelta della tipologia di gara (procedura) è determinante per garantire legittimità, trasparenza e buon esito dell'affidamento.

Di seguito verranno illustrate tutte le tipologie di gara previste dal D.Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici) applicabili a questo tipo di concessione, con i relativi dettagli tecnici.

PROCEDURA APERTA (Art. 71 D.Lgs. 36/2023)

La procedura aperta espletata ai sensi dell'art. 71 del Codice dei Appalti è sicuramente la più utilizzata nei Comuni per l'affidamento della concessione della riscossione.

Caratteristiche:

- Tutti i soggetti interessati possono presentare offerta.
- L'offerta va presentata contestualmente alla domanda di partecipazione.
- L'amministrazione valuta i requisiti e le offerte in un'unica fase.

Quando si utilizza:

- Concessioni sopra e sotto soglia.
- Lavori/servizi standardizzati o chiaramente definibili (es. riscossione coattiva su base convenzionale).

PROCEDURA RISTRETTA (Art. 72 D.Lgs. 36/2023)

Caratteristiche:

- Si articola in due fasi:
 1. Domanda di partecipazione (valutazione dei requisiti)
 2. Invito a presentare offerta solo ai candidati selezionati (min. 5)
- Maggiore selettività e controllo iniziale sulla platea dei concorrenti.

Quando si utilizza:

- In presenza di servizi particolarmente delicati, complessi o che richiedano soggetti di elevata qualificazione.
- Meno diffusa per concessioni di riscossione, ma può essere scelta per motivazioni oggettive (es. tutela sicurezza, affidabilità operativa).

PROCEDURA NEGOZIATA SENZA BANDO (Art. 76 D.Lgs. 36/2023)

⚠ Solo in casi eccezionali e strettamente motivati, ammessi ex lege:

📌 Esempi:

- Gara andata deserta (art. 76, co. 2, lett. a)
- Situazioni di urgenza certificata (pericolo grave per il bilancio dell'ente)
- Servizio sperimentale o transitorio in attesa di gara vera e propria

⚠ Obbligo di:

- Motivazione rafforzata
- Invito ad almeno 5 operatori, se disponibili

AFFIDAMENTO DIRETTO IN CONCESSIONE (Art. 50, comma 1, lett. d D.Lgs. 36/2023)

- ⚠ Non applicabile di regola alla riscossione coattiva per importi superiori a:
 - 140.000 € per servizi, concessioni e forniture
- 📌 Possibile solo quando:
 - L'importo della concessione è inferiore alla soglia (140.000 euro)
 - Il concessionario è in house (es. società partecipata)

PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (PPP) (Art. 175 e ss. D.Lgs. 36/2023)

Si tratta di una forma speciale di concessione, applicabile in casi complessi:

- Concessione integrata con investimenti, tecnologie o sviluppo infrastrutturale (es. creazione piattaforme tecnologiche per riscossione, CRM avanzati).
- Poco utilizzata per la sola riscossione coattiva, ma ipotizzabile in concessioni multiple e complesse.

GARA RISERVATA A SOCIETÀ IN HOUSE (Art. 7 e 14 D.Lgs. 36/2023)

- 📌 Si tratta di un affidamento senza gara competitiva, ma con:
 - Controllo analogo da parte dell'ente (Comune)
 - Requisito della maggior parte delle attività svolte a favore dell'ente affidante
 - Autoproduzione del servizio (es. società consortili pubbliche iscritte all'Albo)
- ⚠️ L'affidamento diretto in house è alternativo alla gara, ma richiede:
 - Motivazione dettagliata di convenienza, economicità e idoneità (relazione ex art. 14)
 - Iscrizione della società all'Albo dei riscossori (art. 53 D.Lgs. 446/1997)



CONTRATTO DI CONCESSIONE

Il contratto formalizza il rapporto giuridico tra ente e concessionario. Deve contenere:

1. Premesse e riferimenti normativi

- Riferimento alla gara svolta e ai documenti di gara (capitolato, disciplinare).
- Citazione della normativa applicabile (D.Lgs. 36/2023, D.Lgs. 267/2000, D.Lgs. 112/1999, R.D. 639/1910, ecc.).

2. Oggetto del contratto

- Ricalcare fedelmente quanto previsto nel capitolato: riscossione coattiva di specifiche entrate.

3. Durata del contratto

- Data di decorrenza e scadenza.
- Clausole di proroga tecnica solo se previsto e motivato.
- Condizioni di validità e di efficacia.

CONTRATTO DI CONCESSIONE

4. Diritti e obblighi delle parti

- Obblighi esecutivi del concessionario (come nel capitolato).
- Obblighi di vigilanza e collaborazione dell'ente.
- Obbligo di riversamento e modalità di rendicontazione.

5. Aspetti economici

- Compenso (percentuale e modalità di calcolo).
- Tempistiche di fatturazione e riversamento.
- Trattamento fiscale del compenso (es. IVA, split payment).
- Clausole per revisione prezzi (eventuale, se prevista nel capitolato).

CONTRATTO DI CONCESSIONE

6. Garanzie e assicurazioni

- Cauzione definitiva (importo, modalità di escussione).
- Assicurazione obbligatoria.
- Termini per l'adeguamento della garanzia.

7. Penali e responsabilità

- Clausole penali dettagliate per ciascuna violazione contrattuale.
- Responsabilità patrimoniale e professionale del concessionario.
- Risarcimento danni per errori, ritardi, danni reputazionali o economici all'ente.



CONTRATTO DI CONCESSIONE

8. Controlli e verifiche

- Poteri dell'ente nel monitoraggio (es. accesso documentale, audit, ispezioni).
- Obbligo del concessionario di collaborazione.
- Conseguenze in caso di mancata collaborazione.

9. Risoluzione e recesso

- Recesso per causa: gravi inadempimenti, fallimento, condanne.
- Recesso anticipato da parte dell'ente per sopravvenute esigenze di interesse pubblico.
- Clausole sul subentro del nuovo affidatario (obbligo di consegna dati/atti).

CONTRATTO DI CONCESSIONE

10. Trattamento dati e privacy

- Obbligo di trattamento conforme al GDPR (Reg. UE 679/2016).
- Nomina a responsabile del trattamento (se richiesto).
- Misure tecniche e organizzative da adottare.

11. Risoluzione delle controversie

- Foro competente (generalmente quello del tribunale dell'ente).
- Clausola di mediazione o arbitrato (facoltativa, se prevista).

II CONTO CORRENTE DEDICATO

Il conto corrente dedicato nelle concessioni di riscossione coattiva delle entrate comunali è uno strumento previsto per garantire trasparenza, tracciabilità e corretta gestione dei flussi finanziari relativi alla concessione stessa.

È un elemento essenziale, sia dal punto di vista amministrativo-contabile, sia sotto il profilo giuridico.

E' stato previsto per dare soluzione alle problematiche scaturenti dall'attuale assetto del governo delle entrate degli enti locali attraverso un'efficace rivisitazione delle norme già previste in materia di riscossione spontanea e coattiva di dette entrate.

II CONTO CORRENTE DEDICATO

L'articolo 1, comma 790 della Legge n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020) ha introdotto una disposizione molto rilevante proprio in materia di riscossione delle entrate locali, prevedendo l'obbligo del conto corrente dedicato per i soggetti affidatari del servizio.

«Al fine di garantire la tracciabilità e la tempestività dei riversamenti delle somme riscosse, i soggetti affidatari del servizio di riscossione delle entrate degli enti locali sono tenuti a utilizzare conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, alla gestione di tali entrate. Gli enti affidanti vigilano sul rispetto di tale obbligo e prevedono nei contratti apposite clausole a tutela dell'ente.»

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze - con la Circolare 3/DF del 27/10/2020 ha fornito specifici chiarimenti sugli adempimenti che devono porre in essere i Comuni, i Tesorieri e i Concessionari.

II CONTO CORRENTE DEDICATO

Clausola tipo da inserire nel contratto/convenzione.

Ecco un esempio pratico:

Art. XX – Conto corrente dedicato.

Il Concessionario è tenuto ad attivare e utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, alla gestione delle entrate oggetto del presente contratto, ai sensi dell'art. 1, comma 790, della Legge n. 160/2019. Le somme riscosse a qualunque titolo dovranno confluire esclusivamente su detti conti, dai quali saranno eseguiti i riversamenti all'Ente secondo le modalità e le scadenze previste dal presente contratto.

L'Ente si riserva il diritto di accedere agli estratti conto o a richiederne copia, al fine di verificare la corretta gestione del servizio.

L'inosservanza dell'obbligo di utilizzo del conto dedicato potrà comportare la risoluzione del contratto per inadempimento e/o l'applicazione di penali, ferme restando le ulteriori responsabilità previste dalla normativa vigente.

II CONTO CORRENTE DEDICATO

I conti dedicati devono essere aperti presso la banca tesoriera con cui è stipulata la convenzione di tesoreria.

Il soggetto affidatario deve avere accesso a ogni conto dedicato alla riscossione delle entrate affidatagli - collegato al conto di tesoreria principale - per l'espletamento delle suddette finalità di controllo su quanto versato dai contribuenti e di calcolo del proprio compenso, senza avere, ovviamente, la possibilità di movimentare le somme presenti sul conto.

Fermo restando la trasmissione della fattura al comune secondo le modalità previste per la fatturazione elettronica, in attuazione dell'art. 1, comma 790 della legge n. 160 del 2019, l'affidatario deve trasmettere la fattura anche al tesoriere (non tramite il Sistema di Interscambio SDI ma ad esempio tramite PEC). Occorre evidenziare che il canale di trasmissione tra tesoriere e soggetto affidatario deve essere un canale di comunicazione "certo", indicato dalla banca, che garantisca la ricezione e la relativa data. Va sottolineato che nel caso di convenzione viene previsto che a fronte di ogni emissione di fattura, l'affidatario provveda a inviarla esclusivamente all'Ente che può opporsi all'addebito della singola fattura, dandone comunicazione alla banca tesoriera.

PROFILI CRITICI E CASI PRATICI

Criticità riscontrate nella prassi:

- Difficoltà nel controllo delle performance
- Ambiguità nei termini di riversamento
- Mancata integrazione tra sistemi informativi dell'ente e del concessionario
- Contenzioso tra ente e concessionario per inadempimenti

Soluzioni operative

- Checklist di controllo per la redazione dei documenti di gara
- Clausole contrattuali “di salvaguardia”
- Utilizzo schemi atti di gara messi a disposizione da ASMEL



FONDAZIONE
LE AUTONOMIE

GRAZIE
PER
L'ATTENZIONE