



**Ufficio Legislativo e Legale**  
**della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 29622      129/11/2018 del 19 dicembre 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

**Oggetto:** Appalti pubblici capacità di riscossione dei comuni siciliani delle entrate tributarie ed extra tributarie. Efficientamento e razionalizzazione.

- Assessorato regionale dell'economia

Ufficio di diretta collaborazione

(rif. nota 16 novembre 2018, n. 6165C.04)

1. Con la nota in indirizzo, codesto Assessorato riferisce che, con D.A. 4 maggio 2018, n. 9/2018, è stato costituito un gruppo di lavoro allo scopo *“di analizzare la capacità di riscossione dei Comuni siciliani delle entrate tributarie ed extratributarie loro spettanti e di elaborare proposte di interventi di efficientamento e razionalizzazione volti ad aumentare il grado di autonomia finanziaria degli stessi”*.

Il predetto gruppo di lavoro ha già reso una relazione sull'attività svolta, con la quale ha individuato, tra le azioni da intraprendere al fine di migliorare la capacità di riscossione e la situazione finanziaria dei medesimi enti locali, *“lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica attraverso la Centrale Unica di Committenza per l'acquisizione di beni e servizi ... - istituita con l'art. 55 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 - per la selezione di soggetti qualificati cui affidare la riscossione volontaria e/o coattiva degli enti locali, la cui adesione sarebbe su base volontaria”*.

In particolare, codesto Richiedente, dopo aver elencato i servizi di supporto alla gestione dei tributi locali ed i servizi di accertamento e riscossione coattiva dei medesimi tributi, da aggiudicare a seguito della predetta selezione, considerato che il

Codice degli appalti (art. 3, lett. i), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) affida alle Centrali di committenza “ ... *se del caso, attività di committenza ausiliarie*”, pone all'Ufficio i seguenti quesiti:

- 1) se la CUC possa procedere a selezioni pubbliche di soggetti qualificati per la fornitura dei servizi elencati “*i cui beneficiari siano gli enti locali che manifestino la volontà di adesione all'acquisizione degli stessi*”;
- 2) se i comuni che intendano aderire siano “*legittimati a rescindere*” i contratti eventualmente in corso per la fornitura degli stessi servizi, oggetto della procedura ad evidenza pubblica predisposta dalla CUC;
- 3) “*se sia opportuno*” che l'Assessorato dell'economia, prima dell'avvio delle procedure di selezione, stipuli apposito protocollo d'intesa con l'ANCI regionale e/o con i comuni interessati.

2. In via preliminare occorre delineare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio, che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - deve ritenersi limitato a quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale. Si precisa, altresì, che esula dalle competenze dello Scrivente ogni valutazione sulle determinazioni da adottare nelle singole fattispecie concrete. Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, tracciato il quadro normativo rilevante, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per la decisione finale nel caso concreto riservata a codesto Assessorato.

L'esame delle questioni prospettate impone di formulare alcune considerazioni preliminari circa l'ammissibilità dell'affidamento, mediante procedure ad evidenza pubblica, dei servizi *de quibus*, in quanto la riscossione coattiva delle entrate degli enti locali è assoggettata ad una specifica disciplina normativa.

Al riguardo si precisa che con l'art. 1 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze*”

*indifferibili*”, a seguito dello scioglimento, dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia, le funzioni relative alla riscossione nazionale sono state attribuite al neoistituito ente pubblico economico strumentale dell’Agenzia delle entrate, denominato “Agenzia delle entrate-Riscossione”.

A decorrere da tale data le amministrazioni locali, ai sensi dell’art. 2, comma 2, del medesimo decreto legge, possono affidare la riscossione, spontanea e coattiva, delle proprie entrate tributarie o patrimoniali al nuovo soggetto pubblico della riscossione.<sup>1</sup> Nella Regione Siciliana tale disposizione non può che intendersi riferita, in atto, a Riscossione Sicilia s.p.a., quale soggetto preposto alla riscossione coattiva delle entrate nel territorio regionale.

La normativa vigente in materia di riscossione coattiva delle entrate degli enti locali siciliani, prevede, quindi, tre distinte opzioni:

- la riscossione coattiva in forma diretta;
- l’affidamento della riscossione coattiva a Riscossione Sicilia s.p.a., ad eccezione dei carichi riguardanti debitori aventi domicilio fiscale nelle province situate fuori dalla Regione Sicilia, per i quali il soggetto preposto alla riscossione è l’Agenzia delle entrate-Riscossione;
- l’affidamento della riscossione coattiva ai soggetti esterni, individuati dal comma 5 dell’articolo 52 del D.lgs. n. 446/1997<sup>2</sup>, tra i quali i concessionari privati iscritti

<sup>1</sup> D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, art.2, comma 2: “*A decorrere dal 1° luglio 2017, le amministrazioni locali di cui all’articolo 1, comma 3, possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e, fermo restando quanto previsto dall’articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, delle società da esse partecipate*”.

<sup>2</sup> D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 52 “*Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni*”:

*1. Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.*

*2...(omissis)*

*3...(omissis)*

*4...(omissis)*

*5. I regolamenti, per quanto attiene all’accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:*

*a) l’accertamento dei tributi può essere effettuato dall’ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;*

*b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l’accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:*

*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, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa*

all'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del medesimo D.lgs. n.446/1997<sup>3</sup>, previo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica, secondo le regole del nuovo Codice dei contratti pubblici (salva l'ipotesi dell'affidamento ad una società *in house*).

Premesso quanto sopra, con riguardo al quesito sub 1), volto a chiarire se la CUC regionale possa procedere a selezioni pubbliche di soggetti qualificati per la fornitura dei servizi di che trattasi in favore di enti locali che manifestino la volontà di adesione all'acquisizione degli stessi, occorre precisare che la Centrale Unica di Committenza è stata istituita nella Regione Siciliana con l'art. 55 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, quale unico soggetto per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Il comma 2 del medesimo art. 55, prevede che *“la Centrale unica di committenza provvede agli acquisti di beni e servizi oltre che per i diversi rami dell'Amministrazione regionale anche per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, per gli enti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e per le società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, ferme restando le competenze attribuite agli UREGA in materia di appalti di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12”*.

Dal tenore letterale della summenzionata disposizione, si evince che tra i destinatari dell'attività della CUC non sono annoverati gli enti locali territoriali.

Tuttavia, va osservato che la Centrale unica di committenza, originariamente prevista dall'art. 3, comma 34, del D.lgs n. 163/2006<sup>4</sup> - abrogato dall'art. 217, comma 1, lett.

---

*italiana di settore;*

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;*

*c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;*

*d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.”*

<sup>3</sup> D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 53, comma 1: *“Presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni”*.

<sup>4</sup> D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 3, comma 34 *“La «centrale di committenza» è un'amministrazione aggiudicatrice che:*

*- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o*

e), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – trova a livello nazionale la sua disciplina nel nuovo Codice dei contratti<sup>5</sup>, applicabile nella Regione Siciliana in virtù del recepimento attuato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, come sostituito dall'art. 24, comma 1, della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8.

L'art. 3, comma 1, lett. i) del citato D.Lgs. n. 50/2016, definisce “*«centrale di committenza»*, un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie”.

Le successive lett. l) e m) del predetto art. 3, comma 1, distinguono le «attività di centralizzazione delle committenze» dalle «attività di committenza ausiliarie».

Le prime sono svolte su base permanente e riguardano: 1) l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti; 2) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti.

Le seconde sono attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti: 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi; 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto; 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata; 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata.

L'attività di centralizzazione delle committenze svolta dalla CUC in via permanente, funzione strategica ai fini della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, ha carattere indefettibile, mentre le attività ausiliarie sono facoltative, come si evince peraltro dalla formulazione letterale dell'art. 39, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016, laddove si prevede che “*le attività di committenza ausiliarie di cui all'articolo 3, comma 1, lettera m), possono essere affidate a centrali di committenza di cui all'articolo 38”.*

---

- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.”

<sup>5</sup> D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Alla luce del complessivo quadro normativo, come sopra delineato, si ritiene che le attività svolte dalla CUC della Regione Siciliana nei confronti degli enti individuati dall'art. 55, comma 2, della l.r. n. 9/2015, possano ricondursi a quelle svolte "su base permanente", relativamente alle categorie merceologiche di beni e servizi, individuate annualmente con decreto dell'Assessore per l'Economia<sup>6</sup>.

Alla luce di un'interpretazione sistematica, si esprime l'avviso che, in virtù delle "attività di committenza ausiliaria", di carattere facoltativo, la CUC possa procedere ad effettuare le selezioni oggetto della presente richiesta di parere, in nome e per conto degli enti locali che ne facciano espressa richiesta, quali stazioni appaltanti diverse da quelle nei cui confronti la stessa è preposta istituzionalmente allo svolgimento delle procedure di acquisto di beni e servizi.

Con riguardo al quesito sub 3), si condivide l'orientamento profilato circa l'opportunità che venga stipulato apposito protocollo d'intesa da codesto Assessorato con i comuni interessati, anche con l'intervento delle Associazioni rappresentative dei medesimi, in considerazione della natura facoltativa dell'attività della CUC in ordine alle selezioni di che trattasi, da svolgersi in forma aggregata per una pluralità di enti.

Con riferimento al quesito sub 2), si osserva che *a priori* ed in via generale non può esprimersi alcuna considerazione circa la ricorrenza di condizioni che legittimino il recesso *ante tempus* dai contratti già intrattenuti dai comuni per l'affidamento del servizio di riscossione delle entrate.

Trattasi, infatti, di valutazioni, riservate agli enti interessati, che impongono adeguati approfondimenti, alla luce delle singole condizioni contrattuali, tenuto conto dell'eventuale contenzioso che potrebbe insorgere.

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questo Ufficio.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n.

---

<sup>6</sup> Legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, art. 55, comma 7: "Con decreto dell'Assessore per l'economia, da emanare entro il 31 dicembre di ogni anno, è adottato un piano strategico degli acquisti che individua le categorie merceologiche dei beni e dei servizi di cui al comma 2. Con il decreto di cui al presente comma sono, altresì, individuate le relative modalità di attuazione e gli importi, riferiti a ciascuna categoria merceologica, al di sotto dei quali può non sussistere l'obbligo del ricorso al soggetto aggregatore di cui al comma 1."

12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca\*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993