



**Audizione presso la 6^a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro)
del Senato della Repubblica,
in merito alla proposta di legge AS 2263
“Misure per il recupero dei crediti insoluti nella Pubblica Amministrazione”**



1. Chi siamo

UNIREC - Unione Nazionale delle Imprese a Tutela del Credito - è l'**associazione confindustriale di categoria** delle imprese dei servizi a tutela del credito e di informazioni commerciali che aderisce a CONFINDUSTRIA Servizi Innovativi e Tecnologici ed è membro di FENCA, Federazione europea delle associazioni nazionali del comparto. Fondata nel 1998, è l'**unica associazione di categoria italiana** che riunisce le più importanti imprese dei servizi per la tutela del credito che operano in virtù di autorizzazione e controllo del Ministero dell'Interno attraverso le Questure che rilasciano apposita licenza (di cui all'art. 115 TULPS).

Le Committenti delle imprese Associate sono banche, società finanziarie, di leasing e noleggio, di telecomunicazioni, energia e pubblica utilità, PMI, grandi imprese commerciali e Pubblica Amministrazione che affidano i propri crediti per il recupero stragiudiziale: rate scadute, mutui, bollette non pagate o più semplicemente fatture non evase.

Attualmente aderiscono all'Associazione **oltre 200 Aziende che, dai dati del VI Rapporto Annuale sui Servizi a Tutela del Credito** - lo studio realizzato ogni anno da UNIREC in collaborazione con il Sole 24 Ore -:

- **rappresentano l'80% del mercato italiano del recupero crediti;**
- **impiegano 20.400 addetti;**
- **hanno gestito nel 2015 oltre 38 milioni di posizioni affidate per un ammontare complessivo di oltre 59 miliardi di euro di crediti affidati;**
- **hanno recuperato circa 10 miliardi di euro.**

UNIREC è l'**interlocutore** delle Istituzioni grazie ad **una consolidata rete di relazioni** che coinvolgono **terze parti** come Authority (Banca d'Italia, AGCM, Garante Privacy, AGCOM, ecc.), Associazioni datoriali del comparto, Organizzazioni Sindacali dei lavoratori e Associazioni dei Consumatori. In particolare, fin dalla sua fondazione, UNIREC è impegnata nella divulgazione e nello sviluppo di **"best practices"** che consentano di coniugare l'efficacia del servizio, il rispetto del Consumatore/Debitore e l'immagine delle Committenti.

Un percorso che ha portato nel 2014 alla costituzione della Fondazione **FORUM UNIREC-CONSUMATORI**, un tavolo di lavoro strutturato e permanente tra UNIREC, le sue imprese e le seguenti Associazioni dei Consumatori: Adiconsum, Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori (ADOC), Cittadinanzattiva, Federconsumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino e Unione Nazionale Consumatori (UNC). A Maggio 2015, il FORUM ha sottoscritto il **"Codice di Condotta per i processi di gestione e tutela del credito"**: un documento all'avanguardia come **buona prassi europea** che

contiene le **più corrette ed appropriate indicazioni operative e comportamentali** che le imprese UNIREC devono seguire nelle varie fasi dei processi di gestione del credito.

2. La proposta di Legge AS. 2263: analisi

UNIREC plaude al lavoro della Commissione perché, per la prima volta in Italia, viene preso in esame la possibilità di utilizzare strumenti innovativi nell'ambito della gestione e recupero stragiudiziale del credito della PA - a nostro modo di vedere – più efficace in quanto tale sistema permette un recupero del rapporto con il cittadino debitore e contemporaneamente garantirebbe maggiore liquidità agli Enti Locali. Un punto qualificante della proposta di legge è che la misura proposta non rappresenta uno strumento per l'Ente Locale da utilizzare in via esclusiva e, neppure definisce un'alternativa alle classiche azioni tipiche della riscossione ex. art. 53 D.lgs. 446/1997 ma fornisce una leva aggiuntiva nella disponibilità degli Enti Locali. La fase di recupero crediti stragiudiziale rappresenta una misura a supporto in un ambito temporale non presidiato, **che si pone a cavallo tra l'accertamento e la fase di riscossione coattiva**. Si precisa che la titolarità dei crediti rimarrebbe all'Ente Pubblico affidante e che l'attività prestata dalle società di recupero crediti è esclusivamente attività in conto terzi, non si configura pertanto attività di cessione del credito.

Entrando nel merito del provvedimento vorremmo evidenziare i seguenti temi che crediamo essere fondamentali per affrontare il dibattito in maniera più approfondita.

3. Focus internazionale: USA e UK

Il più recente intervento sul tema della gestione delle tasse locali non pagate lo si è avuto negli States, dove il Presidente Obama lo scorso 4 dicembre 2015 ha firmato la legge denominata Fast Act che, tra l'altro regola l'utilizzo da parte dell'IRS (Internal Revenue Services, l'ente governativo di gestione delle tasse locali) delle società di recupero crediti private. All'interno della legge è imposto all'IRS di presentare annualmente al Congresso un report – elaborato da una società indipendente che metta a confronto le performance di IRS rispetto a quelle delle società di recupero crediti private. Tale legge entra in vigore dopo un percorso iniziato nel 2006 che ha visto il primo utilizzo delle aziende di recupero crediti private all'interno del settore delle tasse, con periodi altalenanti tra collaborazione ed ostracismo sino al 2009 quando il Government Accountability Office (GAO) dimostrò la validità ed efficacia dell'utilizzo delle società di recupero crediti (<http://www.acainternational.org/governmentaffairs-irs-partnership-with-debt-collection-agencies-becomes-law-37779.aspx>) .

In UK sin dai primi anni '90 i Comuni sono liberi di scegliere autonomamente, per il recupero delle tasse locali, sia il soggetto privato sia l'ente pubblico a seconda delle loro politiche di gestione del credito e dei risultati ottenuti.

A livello nazionale centrale dal 2005 è stato istituito l'HM Revenue & Customs, superando l'Inland Revenue and Customs and Excise, che dipende dal Ministero del Tesoro ed utilizza normalmente società di recupero crediti private (<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about>).

4. La differenza tra l'attività di Riscossione ed il Recupero stragiudiziale del credito

La proposta di legge specifica che le obbligazioni degli Enti Locali (eccetto quelle di natura contributiva) che siano certe, liquidi ed esigibili così come indicato nella legge delega 11 marzo 2014, n. 23 art. 10 lett. c) p.to 2: *“prevedere gli adattamenti e le innovazioni normative e procedurali più idonei ad assicurare la semplificazione delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità, nonché dispositivi, adottabili facoltativamente dagli enti locali, di definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva, con particolare riguardo ai crediti di minore entità unitaria”*, possano essere affidate per la gestione a società di recupero stragiudiziale di comprovata affidabilità e professionalità. La fase di recupero crediti stragiudiziale si compie in un ambito temporale che si pone tra la scadenza del credito non pagato (patrimoniale) o accertamento (tributario) e la fase di riscossione coattiva. La possibilità di esternalizzare il servizio nella sua fase stragiudiziale renderebbe più efficiente ed efficace il processo, attraverso differenti fasi di contatto con il debitore, secondo una logica di progressiva adattività delle azioni.

La fase di recupero stragiudiziale, oltre a consentire d'individuare le cause del mancato pagamento e indurre il Contribuente/Utente a far fronte al dovuto attraverso soluzioni che tengano conto delle sue reali possibilità di esdebitamento, permette alla Pubblica Amministrazione di ridurre le tempistiche di gestione, ottimizzare le risorse a disposizione e, infine, aumentare il cash-in accelerando i tempi d'incasso.

In tal modo si attiverebbe la fase della riscossione coattiva, per sua natura maggiormente impattante per il cittadino, solo sui crediti non recuperati.

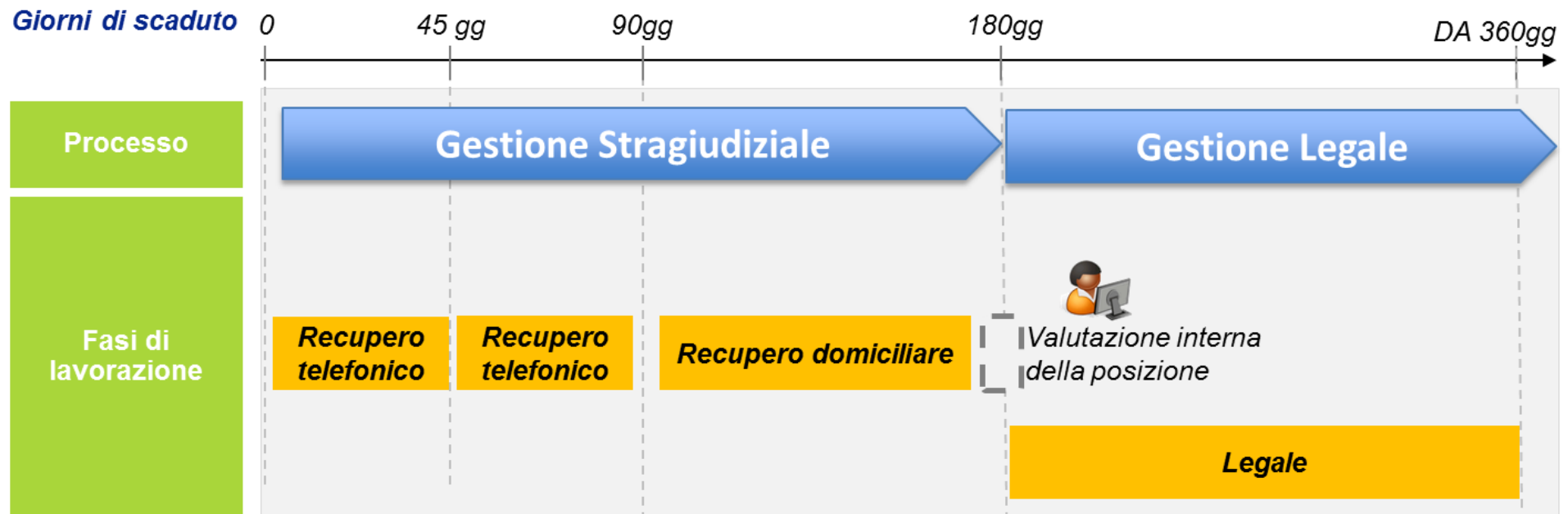
4.1 Schema di Processo: soggetti autorizzati e relative attività

FASI DI PROCESSO	ENTE LOCALE (SINGOLO O IN FORMA ASSOCIATA)	AGENZIA DI RECUPERO CREDITI EX ART. 115 TULPS	AGENZIA DI RISCOSSIONE ALBO EX ART. 53 DLGS 446/1997
<p style="text-align: center;">ACCERTAMENTO</p> <p>L'atto di accertamento conclude l'attività amministrativa volta al controllo del contribuente e/o dell'obbligazione tributaria (atto conclusivo dell'attività di accertamento): è un atto impositivo che viene emanato quando una determinata imposta non viene in tutto o in parte adempiuta dal soggetto passivo dell'obbligazione tributaria.</p> <p>Il fondamento normativo sta nelle singole norme istitutive dei vari tributi locali (la disciplina è profondamente diversa in ragione delle diverse prestazioni patrimoniali imposte, anche se la legge finanziaria per il 2007 - n. 296 del 2006 – ha conferito unitarietà alla materia).</p> <p>In ogni caso, ai sensi dell'art. 179, D.lgs. n. 267/2000, è la fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, e fissata la relativa scadenza.</p>	<p style="text-align: center;">SI:</p> <p>art. 119 Cost.; art. 52, c. 5, lett. a), D.lgs. n. 446/1997.</p>	<p style="text-align: center;">NO</p>	<p style="text-align: center;">SI:</p> <p>art. 52, c. 5, lett. b), D.lgs. n. 446/1997</p>
<p style="text-align: center;">RECUPERO STRAGIUDIZIALE</p> <p>Consiste nel tentativo di recupero in via stragiudiziale delle somme dovute all'Ente da parte dei cittadini/debitori. I versamenti verranno indirizzati dal contribuente direttamente nelle casse dell'Ente, <u>senza transitare sui conti delle società incaricate.</u></p> <p>L'attività svolta in favore dell'Ente non si concretizza in una modalità di riscossione, ma soltanto in un'attività ausiliaria, rappresentando un servizio di supporto offerto all'Ente attraverso la sollecitazione</p>	<p style="text-align: center;">SI:</p> <p>art. 119 Cost.; art. 52, c. 5, lett. a), D.lgs. n. 446/1997.</p>	<p style="text-align: center;">SI</p>	<p style="text-align: center;">NO:</p>

FASI DI PROCESSO	ENTE LOCALE (SINGOLO O IN FORMA ASSOCIATA)	AGENZIA DI RECUPERO CREDITI EX ART. 115 TULPS	AGENZIA DI RISCOSSIONE ALBO EX ART. 53 DLGS 446/1997
dei cittadini/debitori per indurli al pagamento: trattasi, in altri termini, di un'attività di contatto ed induzione al pagamento mediante solleciti telefonici, digitali, epistolari e domiciliari.			
<p style="text-align: center;">RISCOSSIONE</p> <p>La riscossione costituisce la successiva fase del procedimento dell'entrata, si concretizza nel materiale introito da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente (art. 180, D.lgs. n. 267/2000). E':</p> <ul style="list-style-type: none"> • volontaria quando il contribuente - utente versa spontaneamente quanto dovuto; • coattiva quando, per ottenere il soddisfacimento del proprio credito, l'Ente deve ricorrere ad atti imposti unilateralmente ed autoritativamente: cartella esattoriale o ingiunzione fiscale <i>in primis</i>, che rappresentano dei titoli esecutivi propedeutici all'avvio delle successive fasi esecutive (pignoramento mobiliare/immobiliare) e/o cautelari (ipoteca/fermo auto). 	<p style="text-align: center;">SI:</p> <p>art. 119 Cost.;</p> <p>art. 52, c. 5, lett. a), D.lgs. n. 446/1997.</p>	<p style="text-align: center;">NO</p>	<p style="text-align: center;">SI:</p> <p>art. 119 Cost.;</p> <p>art. 52, c. 5, lett. b), D.lgs. n. 446/1997.</p>

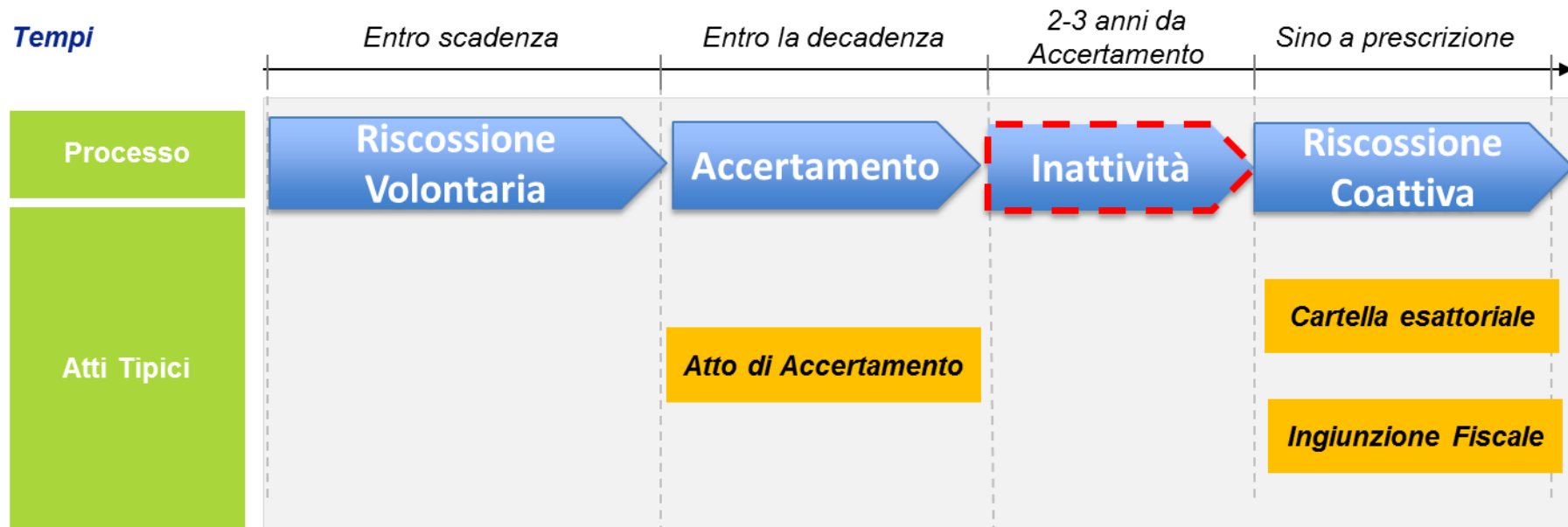
4.2 Schema di Processo: settore privato

SETTORE PRIVATO: SCHEMA DI PROCESSO ESEMPLIFICATIVO

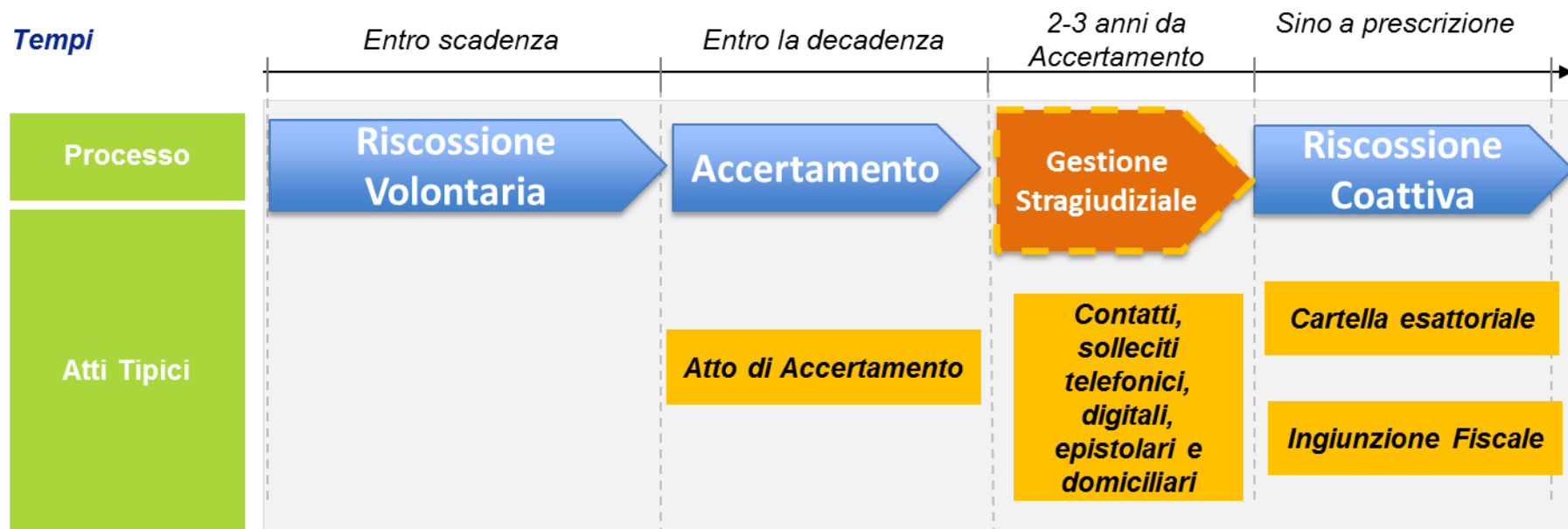


4.3 Schema di Processo: PA

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SCHEMA DI PROCESSO **AS IS**



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SCHEMA DI PROCESSO TO BE



4.4 La legittimità dell'affidamento dei crediti della PA ad imprese titolari di licenza ex art. 115 TULPS

Le imprese munite di autorizzazione ai sensi dell'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) sono -- già a legislazione vigente -- pienamente abilitate a operare come rappresentanti e mandatari degli Enti Locali.

Se le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, ricadono sotto l'egida normativa di cui all'articolo 52, comma 5 del D.lgs. n. 446/1997, l'obbligo di avvalersi di soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del suddetto decreto non riguarda tutte le attività di gestione delle entrate locali e dei tributi: è infatti possibile affidare ad imprese non iscritte all'albo, attività propedeutiche, di supporto, meramente esecutive (quale il servizio di recupero crediti stragiudiziale), svolte sotto la direzione, il controllo e la diretta responsabilità del funzionario dell'amministrazione preposto al servizio. Si rimanda alla parte finale del documento per l'elenco della relativa giurisprudenza.

4.5 Il rapporto con il cittadino

Come specificato precedentemente, la fase stragiudiziale, oltre a consentire d'individuare le cause del mancato pagamento, offre al contribuente un punto di contatto per far fronte al dovuto tenendo conto della sua effettiva capacità esdebitativa.

Le imprese di recupero crediti **non possono addebitare alcuna spesa al soggetto debitore**. Come definito all'articolo 1 co. 3 della proposta di legge, spetterà eventualmente al Comune/Ente Locale decidere come assicurare un'adeguata copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti di affidamento, anche attraverso l'addebito di spese a carico del soggetto debitore.

4.6 Il rapporto con i Comuni e gli Enti Locali

Il rapporto con l'Ente Pubblico è uno degli aspetti più delicati della proposta. Come UNIREC da anni sollecitiamo la definizione di una norma quadro che possa indirizzare le Pubbliche Amministrazioni nella redazione dei contratti conformi alle normative vigenti, che possano meglio tutelare gli interessi dell'Ente e del soggetto debitore.

A nostro parere, i principi esposti all'articolo 1, co. 2 della proposta di legge rappresentano un giusto compromesso tra:

- libertà gestionale dell'Ente Locale: il gettito delle entrate derivante dal recupero dei crediti confluisce direttamente nelle casse degli enti impositori, senza che le società di recupero maneggino il denaro;
- controllo da parte dell'Ente Locale delle società di recupero tenute a prestare adeguata garanzia a favore dell'Ente a tutela del corretto svolgimento del servizio.

Giurisprudenza e prassi

1. **TAR Lazio-sez. II, 21 aprile 2016 n. 4649 e 10 maggio 2016, n. 5470**: hanno entrambe rispettivamente accolto il ricorso di due società operanti nel settore del supporto alle attività riscossive tributarie ed extratributarie degli Enti Locali e di recupero evasione, ma non iscritte all'albo dei riscuotitori delle entrate locali, partecipanti alla gara indetta dalla centrale unica di committenza CONSIP, per reperire imprese da accreditare presso gli Enti Locali per l'affidamento di attività a supporto di una o più delle seguenti fasi: riscossione ordinaria; accertamento; recupero stragiudiziale; riscossione coattiva, e con riferimento alla quale era richiesto che i partecipanti fossero soggetti affidatari delle attività di cui all'art. 52, c. 5, lett. b), D.lgs. n. 446/1997.
2. **TAR Puglia-Bari, sez. I, 24 marzo 2016, n. 424**: il soggetto privato che effettua attività di supporto alla riscossione dei tributi locali non deve necessariamente essere iscritto all'albo ministeriale previsto dall'art. 53, D.lgs. n. 446/1997; in particolare, il collegio afferma che: I) l'attività puramente strumentale/prope-deutica/preordinata alla liquidazione, all'accertamento e alla riscossione, costituisce attività diversa dalla riscossione in senso stretto, in quanto non comportante la delega al privato della potestà pubblicistica (connessa alla riscossione di somme per conto dell'Ente), attività per la quale non è richiesta l'iscrizione all'Albo ex art. 53, D.lgs. n. 446/1997; II) all'opposto, l'eventuale previsione, contenuta nella *lex specialis*, dell'obbligatoria iscrizione all'Albo con riferimento all'attività di mero supporto, darebbe luogo ad illegittimità della stessa disciplina di gara per evidente sproporzione.
3. **ANAC (Autorità nazionale anticorruzione)- parere di precontenzioso n. 90 del 27 maggio 2015** (relativo all'affidamento dell'attività di creazione di un sistema informativo territoriale a supporto delle attività tributarie ed attività di accertamento e riscossione delle elusioni/evasioni dei tributi comunali):

- I. In relazione alla mancata previsione del requisito dell'iscrizione all'albo dei soggetti riscossori, la posizione consolidata di questa Autorità, nonché della giurisprudenza amministrativa ritiene che la previsione di tale requisito sia necessaria solo per l'affidamento dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e non anche in caso di attività di mero supporto ad esse, in cui il potere tributario resta di pertinenza del comune;
 - II. E' corretta la scelta dell'amministrazione di non richiedere il predetto requisito ai fini della partecipazione alla gara, in quanto le prestazioni contrattuali non attengono all'attività di riscossione e non attribuiscono all'affidatario funzioni pubblicistiche, ma consistono in un'attività di supporto all'accertamento e al recupero dei tributi, restando in capo all'ente locale la titolarità degli atti e la riscossione delle entrate derivanti dal servizio, oltre ai poteri di vigilanza e controllo dell'attività e all'emanazione di direttive comunali.
4. **Consiglio di Stato-sez. V, sentenza 20 aprile 2015, n. 1999**, secondo cui, laddove il servizio oggetto della procedura di gara non integra un compito di mero supporto all'attività dell'Ente e/o di attività di recupero di crediti, come se il Comune mantenesse la titolarità in prima persona delle attività relative all'accertamento e riscossione delle entrate in questione (sanzioni stradali), ma una vera e propria attività di accertamento (dovendosi individuare il soggetto debitore e notificargli il verbale) e di riscossione (sia volontaria, sia coattiva) ne consegue la necessità che il soggetto privato al quale è affidata la gestione del servizio sia iscritto all'albo di cui all'art. 52, c. 5, D.lgs. n. 446/1997, la cui finalità è assicurare che soggetti privati che si trovino a gestire entrate pubbliche e il loro incasso su propri conti correnti siano sottoposti ad un controllo ministeriale sulla capacità economica, organizzativa e in ordine ai requisiti di moralità prescritti.
5. **Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 24 marzo 2014, n. 1421:**
- I. 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 riscuotitori ex art. 53, D.lgs. n. 446/1997;
 - II. non rientrano nelle attività di riscossione gli adempimenti prodromici e strumentali quali, ad esempio, inviare i solleciti di pagamento;
 - III. 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.
6. **Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture-pareri di precontenzioso nn. 212 e 214 del 2 dicembre 2010:** la funzione dell'albo ex art. 53, D.lgs. n. 446/1997, appare tesa a garantire l'affidabilità di soggetti privati incaricati d'ingerirsi in modo rilevante nelle attività amministrative e contabili degli Enti Locali dedicate al reperimento delle entrate, e pertanto l'iscrizione può essere considerata necessaria solo se sono attribuite a soggetti

terzi potestà tipicamente pubblicistiche, quali la determinazione dell'ammontare del credito, la verifica dei presupposti per la riscossione e l'utilizzo della procedura di riscossione coattiva.

7. **Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 7 aprile 2006, n. 1878:** ove l'attività appaltata non costituisca, tra l'altro, maneggio di denaro pubblico, non occorre l'iscrizione all'albo dei riscuotitori.
8. **TAR Calabria-Catanzaro, sez. II, 4 novembre 2005, n. 1881:** il servizio di recupero crediti stragiudiziale nulla ha a che vedere con la riscossione, attività questa (e questa solo), che va affidata a soggetti che, proprio per le peculiarità degli atti che possono porre in essere (si va dal semplice incasso diretto di somme, all'emissione di cartelle esattoriali - per l'Agente della riscossione - piuttosto che ingiunzioni di pagamento - per le altre società/raggruppamenti di enti/consorzi), fino all'adozione di procedure cautelari quali il fermo amministrativo e l'iscrizione d'ipoteca, per concludersi con gli atti esecutivi (pignoramento ed espropriazione), necessitano dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53, D.lgs. n. 446/1997, così fornendo le necessarie forme di garanzia sia per gli utenti, sia per la p.a. appaltante.
9. **TAR Lombardia-Brescia, sez. I, 17 ottobre 2005, n. 986:**
 - IV. l'iscrizione all'albo ex art. 53, D.lgs. n. 449/1997, è necessaria unicamente se sono attribuite all'appaltatore del servizio potestà tipicamente pubblicistiche, quali la determinazione dell'ammontare del credito, la verifica dei presupposti della riscossione e l'utilizzo della procedura di riscossione coattiva; quando, invece, gli Enti Locali affidano a soggetti esterni solo operazioni particolari che s'inseriscono come elementi di fatto in procedure amministrative/contabili e rimangono sotto il controllo degli uffici preposti a tali procedure, il requisito dell'iscrizione appare sproporzionato;
 - V. l'art. 52, c. 5, lett. b), D.lgs. n. 446/1997, contiene numerosi riferimenti alla disciplina dei servizi pubblici locali, così evidenziando il collegamento tra l'iscrizione all'albo e lo svolgimento di un'attività non soltanto servente rispetto alle necessità dell'amministrazione, ma in grado d'incidere direttamente sulla posizione dei soggetti chiamati a concorrere alle entrate pubbliche;
 - VI. l'iscrizione all'albo è necessaria unicamente quando si tratti di riscossione coattiva: solo in quest'ipotesi, infatti, i privati sono investiti di poteri che li pongono in posizione di supremazia rispetto ad altri soggetti, mentre l'incasso di somme su base volontaria costituisce applicazione della regola generale secondo cui il pagamento rivolto alla persona indicata dal creditore è sempre liberatorio (art. 1188 c.c.) e il comune, come ogni altro soggetto, ha la facoltà di utilizzare gli strumenti di diritto comune per ottenere il pagamento dei propri crediti, potendo comunque ricevere pagamenti anche senza il rispetto delle formalità contabili (art. 180, c. 4, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).