

PROT. N. 25766/2019

**Relazione illustrativa delle ragioni e della
sussistenza dei requisiti previsti per la forma di
affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n.
179, art. 34 comma 20 e 21)**

**CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DI TRIBUTI ED ALTRE ENTRATE
COMUNALI DEL TERRITORIO NEL COMUNE DI PORTO MANTOVANO**

Allegato alla delibera di Consiglio Comunale n. del

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DI TRIBUTI ED ALTRE ENTRATE COMUNALI NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI PORTO MANTOVANO
Ente affidante	COMUNE DI PORTO MANTOVANO
Tipo di affidamento	CONCESSIONE
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO TRAMITE PROCEDURE PREVISTE DAL D.LG.S 50/2016
Durata del contratto	3 ANNI EVENTUALMENTE PROROGABILE PER ANNI 1
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO (ex D.L.179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI PORTO MANTOVANO

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dr.ssa Angela Del Bon
Ente di riferimento	COMUNE DI PORTO MANTOVANO
Area/servizio	SERVIZIO TRIBUTI
Telefono	0376389021
	Pec: comuneportomantovano@legalmail.it
Email	a.delbon@comune.porto-mantovano.mn.it
Data di redazione	Novembre 2019

SEZIONE A

LA SITUAZIONE ATTUALE – ESAME E RICOGNIZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO E OPERATIVO DELLA RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E PATRIMONIALI

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Secondo la vigente normativa l'erogazione di un servizio deve avvenire secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Il punto è stato ribadito anche nella delega contenuta nella l. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", che in materia di pubblici servizi locali indica come criterio direttivo l'"individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità" (art. 19, comma 1, lett. e)).

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34 comma 20 prevede che:

" Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l' economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste."

Per effetto dell'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012 il rispetto della disciplina europea deve essere "dimostrato" da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente Affidante. Tale principio è ricavabile dal comma 20 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 sopraccitato.

Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento:

1. La disciplina europea

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di

interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo.

2. Normativa nazionale

Norme nazionali specifiche per gli affidamenti

- il D. Lgs 50/2016 nuovo codice dei contratti

Riguarda i principi generali applicabili alla procedura individuata per l'affidamento e non le modalità di gestione del servizio.

Ad oggi le alternative in merito all'affidamento dei servizi da parte dei Enti Locali risultano essere le seguenti:

- a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici;
- a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato viene scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
- a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte prevalente (comunque non inferiore all'80% dell'attività della società) della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal e ora individuati nell'articolo 16 del D. Lgs. 175/2016 e dagli articoli 5 e 192 del D. Lgs. 50/2016;
- limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale.

Norme nazionali specifiche per la riscossione delle entrate comunali

- Regio Decreto 14 aprile 1910 n. 639 *"Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato"* e s.m.i.;
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 *"Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito"* e s.m.i.

Riguardano gli strumenti per l'effettuazione della riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate comunali extratributarie.

Il quadro normativo della riscossione coattiva si presenta come di seguito descritto.

Attualmente, l'art. 52, comma 6, del D. Lgs. 15/12/1997 n. 446 prevede che la riscossione coattiva dei tributi e delle entrate di spettanza dei comuni venga effettuata con la procedura di cui al D.P.R. 29/9/1973 n. 602 ("ruolo" affidato al concessionario del servizio di riscossione) oppure con la procedura indicata dal R.D. 14/4/1910 n. 639 (c.d. "ingiunzione fiscale").

Quest'ultimo strumento è applicabile se la riscossione viene svolta in proprio dall'ente locale o se è affidata ai soggetti indicati nel quarto comma, lettera b), del medesimo articolo (società miste, soggetti iscritti all'albo, ecc.).

Nel 1999, il d.lgs. n. 46/1999 ha introdotto in materia di riscossione una riforma molto importante con la quale, se da una parte il ruolo è divenuto ancor di più il mezzo generale di riscossione delle entrate dello Stato e degli Enti pubblici, d'altra parte per gli enti locali il legislatore non ha posto un obbligo di utilizzazione del ruolo, ma solo una facoltà. Infatti, l'art. 17, comma 2, del citato d.lgs. 46/1999 ha stabilito che *"Può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali"*.

Inoltre l'art. 3 del d.lgs. n. 112/1999 ha stabilito che la riscossione coattiva delle entrate comunali deve essere effettuata dai concessionari del servizio nazionale della riscossione solo qualora tale ente non abbia esercitato la facoltà di cui agli artt. 52 e 59, comma 1, lettera n) del d.lgs. n. 446/1997. Successivamente, la legge 22 novembre 2002, n. 265 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24/09/2002 n. 209), ha consentito ai comuni e ai concessionari iscritti all'albo ministeriale (ex art. 53 d.lgs. 446/97) di effettuare la riscossione coattiva delle ingiunzioni fiscali ex R.D.n. 639/1910 secondo le disposizioni contenute nel titolo II del D.P.R. 602/1973, che disciplina appunto la "riscossione coattiva" c.d.

esattoriale. Tale intervento normativo rende quindi possibile l'applicazione della procedura di espropriazione forzata ministeriale (ex art. 53 d.lgs. 446/97) di effettuare la riscossione coattiva delle ingiunzioni fiscali ex R.D.n. 639/1910 secondo le disposizioni contenute nel titolo II del D.P.R. 602/1973, che disciplina appunto la "riscossione coattiva" c.d. esattoriale, senza dover più utilizzare la procedura ordinaria prevista dal RD 639/1910.

Regolamenti comunali

- Regolamento generale delle Entrate;

- regolamento per l'applicazione Canone sull' occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- Regolamenti IMU e TASI vigenti.

Si tratta della normativa riguardante la materia oggetto della concessione e ogni altra norma applicabile.

LA GESTIONE ATTUALE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DA PARTE DEL COMUNE DI PORTO MANTOVANO

L'attuale organizzazione del servizio di recupero dell'evasione delle entrate tributarie IMU e TASI prevede il ricorso dello strumento dell'ingiunzione fiscale di cui all'articolo 2 del Regio Decreto del 14 aprile 1910 n. 639 da effettuare direttamente dall'Ente con il supporto operativo di ASEP Srl per l'attività di back e front office. Nel medesimo modo è organizzata la riscossione del Canone per l'occupazione del suolo e aree pubbliche (COSAP). L'attività viene svolta con il supporto operativo di ASEP Srl per l'attività di back e front office.

Per quanto riguarda invece l'Imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione anche coattiva è stato affidato in concessione a soggetto iscritto all'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. 446/97 (Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli Enti Locali, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Per quanto riguarda la TARI con deliberazione del Consiglio Comunale N. 77 del 20/12/2010 avente per oggetto "Contratto di affidamento e concessione del servizio pubblico locale dei rifiuti integrato: modifiche ed integrazioni" e il contratto del 23/02/2011 protocollo 2603 repertorio 7390 con cui il servizio di gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è stato affidato in concessione alla società Mantova Ambiente srl. Con successiva Deliberazione Consiliare n. 43 del 16/07/2013 con la quale è stato istituito sul territorio comunale corrispettivo per i rifiuti e il tributo comunale sui servizi "TARES" di cui al D.L. 06/12/2011 n. 201, convertito nella legge 22/12/2011 N. 214, l'Ente ha provveduto all'approvazione del relativo Regolamento per l'istituzione e l'applicazione del corrispettivo per i rifiuti ed il tributo comunale sui servizi, adottato ai sensi dell'art. 52 del D.L.vo 15/12/1997 n. 446, successivamente aggiornato al fine di recepire le modifiche normative.

In questi anni è stata intensificata l'attività di accertamento a contrasto dell'evasione che ha comportato la notifica di un considerevole numero di avvisi di accertamento, la cui riscossione, anche coattiva, determina l'efficacia complessiva di contrasto all'evasione.

La scelta sinora effettuata in questi anni dal Comune di Porto Mantovano per la riscossione dei tributi comunali, come più sopra evidenziato, è quella di procedere con la riscossione coattiva diretta mediante l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale prevista dal regio decreto n. 639 del 1910, che costituisce titolo esecutivo, procedendo poi con singoli affidamenti con riferimento alla fase esecutiva dei singoli accertamenti.

MODALITA' DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E PATRIMONIALI DELL'ENTE - LE PROCEDURE DI SCELTA POSSIBILI

La forma di gestione del servizio di riscossione coattiva verrà definita ai sensi dell'art. 52, comma 5 del D. Lgs. 446/1997 il quale recita:

"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 e 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 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."

LA GESTIONE DIRETTA

L'ingiunzione fiscale consiste in un atto amministrativo dell'ufficio tributi contenente l'ordine al debitore di pagare l'importo dovuto entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi. L'ingiunzione fiscale evidenzia importanti elementi di maggiore efficacia rispetto al ruolo, nella fase di sollecito e dell'ingiunzione del pagamento, mentre permangono criticità nella successiva fase delle procedure esecutive e dei relativi costi.

La riscossione diretta presenta i seguenti vantaggi:

- minori costi di gestione;
- autonomo potere regolamentare dell'Ente rispetto alla gestione dei propri crediti: il comune è titolare del credito e attraverso la riscossione coattiva diretta stabilisce i tempi e le modalità di pagamento e può scegliere i tempi di notifica dei titoli esecutivi e la tempistica della possibile rateizzazione dei debiti;
- maggiore rapidità dei tempi dell'azione esecutiva che risulta influente rispetto all'effettiva capacità di riscossione dei crediti tributari;
- minore conflittualità tributaria con margini di contenzioso minori rispetto ai ricorsi e ai reclami presentati nei confronti delle posizioni tributarie iscritte a ruolo: in presenza di atti di ingiunzione riportanti il solo credito del tributo locale di modesta e media entità, si genera spesso l'anti-economicità delle spese legali del ricorrente;
- l'unificazione nello stesso soggetto delle funzioni di chi ha generato l'accertamento e delle funzioni di chi ha adottato gli atti esecutivi;
- la maggiore capacità e rapidità di rendicontazione delle somme incassate e la conoscenza delle percentuali di mancata riscossione, soggette a rateazione o a rischio di inesigibilità.
- il Comune con la gestione diretta sull'attività di riscossione delle proprie entrate mantiene un controllo diretto e costante di attività di particolare rilievo e di notevole impatto e delicatezza nei confronti della cittadinanza, ma tutto ciò può essere ottenuto solo nel medio-lungo periodo.

Le principali fasi di criticità emergono nella successiva fase esecutiva, nel caso in cui le ingiunzioni notificate non abbiano raggiunto l'obiettivo dell'incasso.

Il primo elemento di criticità riguarda la difficoltà oggettiva a porre in essere efficaci procedure cautelari ed esecutive finalizzate a garantire la tutela e la riscossione del credito. Le principali azioni esecutive di natura immobiliare hanno vincoli in termini di valori e di costi che le rendono di fatto inaccessibili per debiti tributari che risultano nella maggior parte dei casi di importo modesto.

L'eventuale gestione diretta della riscossione coattiva dei tributi comunali e di altre entrate patrimoniali, comporterebbe la necessità di un significativo potenziamento quantitativo dell'attuale struttura comunale dedicata a tale attività, sicuramente non perseguibile nel breve periodo.

Inoltre nell'ipotesi di una internalizzazione della fase di riscossione coattiva, l'Ente dovrebbe in aggiunta dotarsi di almeno un Funzionario responsabile della

riscossione così come previsto dall'art. 7, comma gg-sexies del D. L. n. 70/2011 convertito nella legge n. 106/2011 il quale esercita le funzioni demandate agli Ufficiali della riscossione, la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'art. 42 del D. lgs. 112/1999 e s.m.i. Tale figura, assente presso l'ufficio tributi del Comune di Porto Mantovano, è indispensabile per porre legittimante in essere le azioni cautelari ed esecutive previste dalla vigente normativa in materia di riscossione coattiva. Purtroppo da molti anni il competente MEF non procede a porre in essere i necessari corsi per poter conseguire l'autorizzazione all'esercizio delle funzioni di Funzionario Responsabile della Riscossione.

L'AFFIDAMENTO A SOCIETA' IN HOUSE

L'affidamento alla società in house ASEP Srl presenta le medesime criticità presentate dalla gestione diretta più sopra illustrata.

L'eventuale gestione diretta della riscossione coattiva delle entrate tributarie comunali e di altre entrate patrimoniali tramite ASEP Srl, comporterebbe la necessità di un significativo potenziamento quantitativo dell'attuale struttura della società dedicata a tale attività, sicuramente non perseguibile nel breve periodo.

Inoltre la società dovrebbe in aggiunta dotarsi di almeno un Funzionario responsabile della riscossione così come previsto dall'art. 7, comma gg-sexies del D. L. n. 70/2011 convertito nella legge n. 106/2011 il quale esercita le funzioni demandate agli Ufficiali delle riscossione, la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'art. 42 del D. lgs. 112/1999 e s.m.i. Tale figura, assente in ASEP srl, è indispensabile per porre legittimante in essere le azioni cautelari ed esecutive previste dalla vigente normativa in materia di riscossione coattiva. Come già evidenziato, da anni il competente MEF non procede a porre in essere i necessari corsi per poter conseguire l'autorizzazione all'esercizio delle funzioni di Funzionario Responsabile della Riscossione.

AFFIDAMENTO ESTERNO MEDIANTE GARA

La soluzione dell'affidamento esterno a società abilitate rende necessario seguire le procedure previste dal D. Lgs. 50/2016 per l'individuazione del soggetto tra quelli iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D. lgs. 446/97 cui affidare in regime di concessione amministrativa la gestione della riscossione coattiva.

Il ricorso ad un soggetto esterno evidenzia i seguenti vantaggi:

- servizi resi da un soggetto qualificato iscritto all'albo nazionale e in possesso di un'organizzazione stabile di capacità economiche adeguate;
- possibilità di ottenere un aggio in linea con il mercato e con quanto offerto da AdeR, prevedendo un risparmio in termini di costi e maggiore efficienza ed efficacia;
- software gestionale, con modifiche a seguito di mutamenti legislativi a carico dell'affidatario.

AFFIDAMENTO AD AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE

Con la Legge n. 225/2016 è stata soppressa Equitalia Servizi di Riscossione Spa e le funzioni del servizio nazionale di riscossione sono state affidate ad un ente pubblico economico denominato Agenzia delle Entrate – Riscossione che continua ad avvalersi delle modalità di riscossione mediante ruolo (DPR 602/1973).

La maggiore criticità imputabile ad Agenzia delle Entrate Riscossione - Ader è la bassa percentuale relativa agli incassi, soprattutto dei tributi locali, dovuta anche all'intervento legislativo che ha introdotto nel corso degli anni disposizioni normative che hanno allungato i tempi delle procedure e ridotto l'efficacia dei poteri dell'Agenzia delle Entrate. Il conseguente indebolimento delle procedure cautelari ed esecutive è quindi la principale causa della riduzione delle riscossioni coattive più volte evidenziate anche dalla Corte dei Conti.

MODALITA' DI GESTIONE PRESCELTA

Per quanto concerne la situazione del Comune di Porto Mantovano quindi si rileva che non è possibile né conveniente, sul piano economico, proseguire con il servizio di riscossione coattiva tramite ingiunzione per carenza di personale con specifica abilitazione di tipo meramente esattoriale (funzionari della riscossione in possesso dell'abilitazione all'esercizio delle funzioni di Ufficiale della riscossione): per le ingiunzioni che non andranno a buon fine sarà infatti necessario rivolgersi ad un operatore o ad AdeR per l'esecuzione dell'ingiunzione stessa. La riscossione coattiva interna inoltre comporterebbe un appesantimento del lavoro sia degli uffici deputati alla materiale esecuzione delle ingiunzioni (effettuazione delle notifiche, dei fermi, dei pignoramenti, delle iscrizioni ipotecarie e delle altre procedure esecutive), che dell'ufficio legale, essendo noto che l'attività di riscossione coattiva richiede notevoli sforzi di tipo strettamente legale per far fronte agli eventuali contenziosi giurisdizionali.

Si ritiene, pertanto, opportuno, conveniente e fattibile dal punto di vista organizzativo che l'attività di riscossione coattiva delle entrate comunali venga affidata ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del D. Lgs. n. 446/1997, cioè i c.d. "concessionari della riscossione".

Il servizio sarà affidato ad un soggetto in possesso di particolari requisiti tecnici ed abilitazioni, necessari ai sensi di legge (es. iscrizione all'albo dei soggetti abilitati a svolgere l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate degli Enti Locali, di cui all'art.53 del D.L.gs. n. 446/1997, qualifica di ufficiale della riscossione)

o richiesti dalla stazione appaltante che attestino la capacità tecnica e professionale dei prestatori di servizi nonché la capacità economica e finanziaria attraverso idonee dichiarazioni di istituti bancari.

Infine il l'Ente potrà riservarsi di procedere autonomamente con la riscossione coattiva di alcuni avvisi di accertamento IMU e TASI che diverranno esecutivi dall'1/1/2020.

SEZIONE B

OGGETTO E CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

OGGETTO DEL SERVIZIO

La concessione ha per oggetto la riscossione coattiva di tributi ed altre entrate comunali, non versate su base volontaria, ad esclusione della riscossione dell'Imposta sulla Pubblicità, delle pubbliche affissioni, nel territorio del Comune di Porto Mantovano, così come disciplinati dalle specifiche leggi di riferimento, dai regolamenti del Comune di Porto Mantovano, e dal disciplinare del servizio. Verrà compresa nell'affidamento la riscossione coattiva delle entrate riferite anche ad anni precedenti al contratto di cui al presente capitolato che non siano ancora rimosse dal comune e non affidate ad Agenzia delle Entrate Riscossione e/o altri concessionari purché non ancora prescritte.

Costituisce oggetto della concessione l'acquisizione dei servizi di supporto alle seguenti attività:

- a) riscossione coattiva delle entrate tributarie (IMU e TASI);
- b) riscossione coattiva del canone per l'occupazione del suolo pubblico;
- c) servizi di assistenza al contribuente per quanto riguarda le procedure di riscossione coattiva poste in essere dal concessionario.

Con il contratto di concessione vengono trasferite al Concessionario tutte le pubbliche funzioni inerenti alla riscossione coattiva delle entrate del Comune. Il concessionario sarà il soggetto legittimato ad emettere gli atti di riscossione coattiva e ad attivare le conseguenti procedure cautelari/esecutive, avvalendosi delle potestà pubblicistiche che le normative vigenti riconoscono in capo al Comune, potestà da intendersi trasferite e/o delegate al concessionario per effetto del contratto stesso.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il processo di riscossione delle entrate si articola in due ambiti: la riscossione volontaria e la riscossione coattiva. La riscossione coattiva rappresenta l'ultimo stadio del processo di riscossione e consiste nell'avviare sulla base di un titolo esecutivo le procedure cautelari ed esecutive per il recupero forzato del credito.

Nel vigente panorama normativo gli enti locali hanno ad oggi due strumenti a disposizione per attuare la riscossione coattiva:

- l'iscrizione a ruolo delle somme non pagate, da attivarsi tramite il sistema degli agenti della riscossione tramite Agenzia della Entrate – Riscossione;
- l'ingiunzione fiscale di cui all'art. 2 del Regio decreto 639/1910, utilizzabile nel caso che l'Ente locale decida per la gestione diretta della riscossione coattiva, ovvero la affidi ai soggetti di cui all'art. 52, comma 5 del D. Lgs. 446/1997. L'ingiunzione fiscale consiste in un atto amministrativo dell'ufficio finanziario contenente l'ordine per il debitore di imposta di pagare l'importo dovuto entro 30 giorni, sotto pena di atti esecutivi.

L'esecuzione forzata si articola in tre momenti: il pignoramento dei beni, la vendita degli stessi e l'assegnazione del ricavato. Le procedure cautelari sono il fermo amministrativo e l'iscrizione di ipoteca. Il fermo amministrativo è l'atto con cui si dispone il blocco dei beni mobili intestati al debitore mentre l'ipoteca è una procedura cautelare attivata dall'agente della riscossione a tutela del credito affidatogli dall'Ente impositore per l'incasso con diritto di privilegio rispetto all'eventuale espropriazione immobiliare.

Il servizio affidato in concessione si pone altresì l'obiettivo di supportare i contribuenti negli adempimenti relativi alla gestione del contenzioso dei tributi specificatamente affidati al concessionario e la riscossione coattiva delle altre entrate tributarie ed extratributarie.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che l'art. 34, comma 20, del D.L. 179 del 2012 fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può sostenere che le due nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

In ogni caso la ratio degli obblighi di servizio va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e le implicazioni dell'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il

territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Il Servizio sarà affidato ai sensi dell'art. 52, comma 5, del D. Lgs. 446 del 1997 il quale recita: "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;*
 - 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".*

Il perseguimento di una maggiore equità fiscale, strettamente correlata alle politiche finanziarie che l'ente deve ricercare, giustifica interventi, da parte dell'ente concedente, diretti alla determinazione di alcuni elementi imprescindibili come l'esatta applicazione delle procedure, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, già in sede di offerta, attraverso il progetto presentato, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio degli utenti – contribuenti, a proporre una riduzione dei costi di riscossione e una semplificazione del rapporto con il contribuente.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'individuazione dell'affidatario della concessione avverrà in applicazione delle norme inerenti la concessione di servizi e gli appalti se ed in quanto richiamate.

Nel D.lgs. n. 50/2016 le "concessioni" sono qualificate come i contratti in cui la maggior parte dei ricavi di gestione proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Detti contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio

operativo riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni del mercato incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario (art. 165 Codice).

L'art. 164, comma 2, del D.lgs. 50/2016 prevede che alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, anche le disposizioni relative ai "*criteri di aggiudicazione*", espressamente richiamate, fra le altre, come corpo normativo da trasporre dal settore degli appalti pubblici a quello delle concessioni.

Sotto tale aspetto, si deve evidenziare che la verifica di congruità dell'offerta, disciplinata dall'art. 97 del D.lgs. 50/2016, opera all'interno dei "*criteri di aggiudicazione*", di cui parla non solo l'art. 164, secondo comma, ai fini della trasposizione dalla materia degli appalti pubblici a quella delle concessioni di lavori e servizi, ma anche l'art. 94.

Quest'ultima disposizione normativa, quando recita "*gli appalti sono aggiudicati sulla base di criteri stabiliti conformemente agli articoli da 95 a 97...*" include senza dubbio la verifica di congruità dell'offerta, disciplinata compiutamente dall'art. 97, quale strumento specifico per pervenire alla corretta applicazione del criterio di aggiudicazione. Da tanto deriva che la verifica di congruità dell'offerta è istituto applicabile anche all'affidamento di una concessione di servizi.

L'analisi del rischio

Nell'impostazione della procedura l'elemento-chiave è il rischio operativo del concessionario: il gestore del servizio deve essere consapevole della sua possibile esposizione ad andamenti del mercato negativi, per i quali non potrà essere ausiliato dall'amministrazione aggiudicatrice.

Per neutralizzare il rischio, la concessione deve basarsi su un piano economico-finanziario che deve evidenziare l'equilibrio della gestione sia in termini di rapporto entrate-uscite sia, soprattutto, in relazione alla capacità di generare flussi di cassa con i quali far fronte agli investimenti. L'equilibrio economico-finanziario della concessione è il presupposto per la corretta allocazione dei rischi e per consentire il suo raggiungimento, l'amministrazione può prevedere in gara una componente di remunerazione economica in forma di corrispettivo parziale o di utilizzo (con relativo sfruttamento economico) di beni immobili.

Con Comunicato del Presidente 22.12.2015, l'ANAC, in merito agli affidamenti dei servizi di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, ha espresso il proprio orientamento nel senso di non ritenerli pienamente riconducibili nel tipico modulo concessorio. Tuttavia, a seconda di come sia concretamente definito il rapporto contrattuale, nel caso in cui gravino sull'operatore economico specifici rischi economici si potrebbe anche ritenere sussistente la natura di concessione per tali servizi. Potrebbe essere il caso ad esempio – prosegue il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 22.12.2015 – della riscossione coattiva, «per la quale la natura e l'entità del rischio trasferito potrebbero comportare la possibilità che l'affidatario non riesca a recuperare, neppure nel caso di gestione virtuosa del servizio, gli oneri necessari per l'approntamento e l'affinamento di strumenti e procedure impegnativi, che obbligano l'operatore economico ad investimenti significativi in strumenti informatici e reperimento o formazione di figure professionali di alto profilo. In tale situazione, assume particolare valenza la modalità di calcolo dell'aggio riconosciuto all'operatore economico (se in percentuale sulle somme accertate oppure su quelle riscosse; se è previsto o meno un minimo garantito all'amministrazione) e la relativa quantificazione in relazione ai costi presunti da sostenere per l'esecuzione dei servizi».

E' indubbio che, relativamente al servizio che verrà affidato dal Comune di Porto Mantovano, il rischio del mancato recupero degli oneri necessari per l'approntamento e l'affinamento di strumenti e procedure impegnativi, per gli investimenti in strumenti informatici e per reperimento e la formazione di figure professionali di alto profilo vengono dal Comune trasferiti sull'operatore economico, con il rischio che le entrate quali corrispettivo del servizio (aggio) non coprano le spese di funzionamento e fisse sostenute.

Quadro economico del servizio

Dati di riferimento e impostazione del servizio per definire il quadro economico:

- Decorrenza dell'attività di riscossione coattiva: dall'1/1/2020;
- Durata del contratto: 3 anni eventualmente rinnovabile per un ulteriore anno;
- Importo massimo dei tributi IMU e TASI da affidare in riscossione 380.000,00 euro di cui:
 - euro 230.000,00 circa riferiti ad avvisi di accertamento notificati sino a tutto il 2019 (la quantificazione precisa potrà essere effettuata solo alla chiusura dell'esercizio 2019);
 - euro 150.000,00 circa potenziali in quanto riferiti ad avvisi di accertamento che verranno presumibilmente notificati e diverranno esecutivi nel biennio 2020 – 2021 ma non riscossi;

- gli avvisi di accertamento da riscuotere coattivamente tramite il concessionario verranno trasmessi dall'Ente tramite liste di carico nel corso della vigenza del contratto, secondo le tempistiche definite dal Comune. Inoltre l'Ente potrà riservarsi di procedere autonomamente con la riscossione coattiva di alcuni avvisi di accertamento IMU, TASI e COSAP che diverranno esecutivi dall'1/1/2020 e che non verranno inclusi nelle liste di carico notificate;
- Il servizio è svolto dal Concessionario nel rispetto della propria autonomia organizzativa, fermo restando in capo all'Ente la titolarità del potere di imposizione ed il controllo sull'attività del soggetto esterno;
- aggio sulle somme riscosse: 6%;
- numero stimato medio delle pratiche: 160
- costo a pratica: euro 10,50;
- in via sperimentale potranno essere affidate per la riscossione coattiva pratiche riferite ad entrate patrimoniali quali il COSAP ed altre entrate extratributarie, che sentiti gli uffici, risultano di importo contenuto, per il quale l'aggio potrebbe essere superiore ed aggirarsi intorno al 7,50%.

Stima dei ricavi per il concessionario (costi per il Comune):

previsione riscossione del 50% del valore nominale affidato per la riscossione corrispettivo = 190.000 euro x 6% = 11.400 + iva 22%

costi fisso per le pratiche: 10,50 euro x 160 = 1.680,00 + iva 22%

TOTALE RICAVI PER IL CONCESSIONARIO riferiti al contratto: 13.080,00 + IVA 22%

Costi per il concessionario:

costo del personale per pratica;

costo del personale altamente specializzato;

costi generali e di funzionamento della ditta;

costi specifici riferiti al contratto: abbonamenti banche dati e spese vive.

Ai soli fini della quantificazione del valore del contratto, si stima un importo dell'incassato pari al 50% dei valori indicati di 380.000,00 euro sopraccitato a cui si applica l'aggio proposto.

E' escluso ogni altro corrispettivo o rimborso a favore del concessionario non previsto nel presente quadro economico e definito nel disciplinare (ricavi), ad esclusione delle spese postali (anticipate dal Concessionario) che verranno rimborsate allo stesso nella misura di euro 5,88 per ogni raccomandata.

Sono a carico del contribuente le spese postali o di notifica, l'importo degli interessi aggiornati alla data di riscossione del credito relativo, nonché le spese proprie della procedura coattiva, come indicato più sopra. Il rimborso delle spese concernenti le procedure esecutive saranno quindi a carico del debitore, nella misura stabilita dal D.M. 21/11/2000 e ss.mm.ii. e dalle tariffe stabilite dalla normativa speciale in materia.

Le spese postali e di notifica complessivamente stimate in media in circa 16,00 euro per pratica, sulla base della stima di riscossione (50% del valore nominale notificato) viene interamente posto a carico dei contribuenti mentre relativamente alle pratiche insolute, queste restano a carico dell'Ente:

- n. 80 pratiche poste a carico contribuenti: n. 80 pratiche x 16,00 euro = 1.280,00 euro;

- n. 80 pratiche poste a carico del comune in quanto riferite alle presunte posizioni inesigibili: n. 80 pratiche x 16,00 euro = 1.280,00 euro – costo per il Comune.

Al Concessionario sono riconosciuti, da parte dell'Ente, i rimborsi delle spese sostenute per lo svolgimento delle procedure di recupero coattivo delle entrate risultanti infruttuose solo nel caso in cui gli importi vengano annullati per effetto di un provvedimento di sgravio, oppure in caso di accertata inesigibilità, previa giustificazione e rendicontazione, nella misura prevista dalla Tabella e b) del DM 21/11/2000 e s.m.i..

Infine l'Ente potrà riservarsi di procedere autonomamente con la riscossione coattiva di alcuni avvisi di accertamento che diverranno esecutivi dall'1/1/2020.

SEZIONE D

VERIFICA EFFICIENZA DEL SERVIZIO E L'ANALISI ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Strumenti per la valutazione di efficienza del servizio:

Viene richiesto al concessionario, a titolo esemplificativo:

-il possesso di idonee dichiarazioni di almeno due istituti bancari o intermediari autorizzati ai sensi del D.Lgs n. 385/1993 atte a dimostrare il requisito di capacità economica e finanziaria del concorrente;

-di aver realizzato nel corso dell'ultimo triennio un valore medio della produzione, ex art.2425, voce A1 del codice civile, pari almeno a € 2.000.000,00 (due milioni);

-di aver prestato il medesimo servizio senza contestazioni presso altri enti di dimensione almeno pari a quello del Comune di Porto Mantovano.

Al fine di verificare l'efficienza del concessionario verrà quindi richiesta anche una certificazione rilasciata da amministrazioni comunali, aventi un numero di abitanti

pari o superiore a quelli del Comune di Porto Mantovano, presso le quali sono svolti i medesimi servizi con garanzia di regolarità e del buon esito della gestione.

L'analisi economico - finanziaria:

La gestione del servizio in oggetto è remunerata al concessionario sulla base del seguente aggio:

- 6,00 % base asta a ribasso – per l'attività di riscossione coattiva di altri tributi ed entrate comunali pari a quello fissato da Ader;
- Spese fisse per pratica stimate in euro 10,50.

CONCLUSIONI

Il Comune di Porto Mantovano intende, pertanto, individuare un'impresa che svolga in via continuativa e professionale le attività per la riscossione coattiva delle entrate comunali, principalmente IMU e TASI, nel rispetto della normativa vigente in materia, relativa sia a questioni tecniche, amministrative, assicurative, sociali, fiscali, oltre alle disposizioni che saranno oggetto del Disciplinare, del contratto e di tutti gli altri atti che andranno a costituire l'insieme di tutte le norme e prescrizioni che regolano lo svolgimento dell'intera procedura.

La Responsabile del Servizio Tributi
(*dr.ssa Angela Del Bon*)

(*Sottoscritto digitalmente ai sensi
dell'art. 21 D. Lgs. n 82/2005 e s.m.i.*)