



CITTÀ DI
CIAMPINO

CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento “in house” del servizio di gestione e riscossione delle entrate tributarie (art. 34 comma 20 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17.12.2012 n. 221) e congruità del servizio.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio in concessione per:</i> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>la gestione, liquidazione, accertamento, riscossione spontanea e riscossione coattiva ICP e DPA;</i>➤ <i>la riscossione tramite accertamento dei tributi: TOSAP Permanente, TOSAP mercato giornaliera, TOSAP mercato settimanale;</i>➤ <i>la riscossione coattiva dei tributi: IUC, TARI/TARES/TIA (Anni 2012 e 2013), ICI, TOSAP</i>
Ente affidante	<i>Comune di Ciampino - Ufficio Tributi ed Ufficio Commercio</i>
Tipo di affidamento	<i>Concessione di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata del contratto	<i>dal 17 Settembre al 31 dicembre 2018</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Ciampino</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Ada Gara
Ente di riferimento	Comune di Ciampino
Area/servizio	Ufficio tributi/Ufficio Attività Produttive e SUAP
Telefono	0679097208
Email	a.gara@comune.ciampino.roma.it
Data di redazione	05/09/2018

INDICE

1. Premesse e quadro normativo di riferimento
2. Le caratteristiche del servizio
3. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento
4. Le motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento in house
5. Verifica della congruità di mercato
6. Determinazione della spesa per il servizio

1) Premesse e quadro normativo di riferimento

Premesse

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in un posizione di maggiore favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo, attraverso il sistema del c.d. Controllo analogo, (c.d. affidamento in *house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Ciampino intende perseguire.

L'art. 34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al 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"*.

Quadro normativo di riferimento

La materia dei servizi pubblici locali è stata nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un

pronunciamento di illegittimità costituzionale.

L'art.112 del D. Lgs. n. 267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art.3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art.112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30.09.2003, n. 269, convertito dalla Legge 24.12.2003, n. 350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. n. 267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno considerare che nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21.05.2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, Sentenza 22.05.2003, causa 18/2001). Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle

peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (*Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009: Consiglio di Stato, Sezione V, 30.08.2006, n.5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10.09.2010, n.6529*).

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso porre mente al nuovo Codice dei contratti, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che all'art. 192, comma 2, stabilisce che *"ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D. Lgs. n. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di *"in house providing"* dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Congiuntamente a tale disposizioni è stato inoltre introdotto il d.lgs. n.175 del 19.08.2016 *"Testo unico sulle società partecipate"* modificato con il D. Lgs n.100/2017.

Entrambi i provvedimenti definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i requisiti della società *in house*, vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente.

L'art. 5 del decreto, infatti, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

- un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un *"controllo analogo"* a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste *"controllo analogo"* qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria in house un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il *"controllo analogo"* può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d.

“controllo analogo indiretto”);

- oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L'art. 16, del D.Lgs. n. 175/2016, al comma 1, prevede che *“Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.”* e al successivo comma 3: *“Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soc”*

L'art. 52, comma 5, D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, individua i soggetti ai quali può essere affidata la gestione dei tributi. La scelta dell'Ente, da esprimere in via regolamentare, deve avvenire anche attraverso una preventiva valutazione degli aspetti organizzativi connessi alla preferenza che s'intende operare tra:

- 1) Gestione diretta;
- 2) Forma Societaria;
- 3) Forma associata;
- 4) Affidamento all'esterno.

Nel rispetto della normativa vigente la determinazione di forma di gestione prescelta dev'essere adeguatamente e congruamente motivata in relazione agli obiettivi d'interesse pubblico perseguiti ed ai vantaggi di economicità ed efficienza conseguenti alla gestione delle attività in quella forma, avuto

riguardo alla natura del servizio, come peraltro ordinariamente previsto dalle norme sul procedimento amministrativo. Deve essere effettuata una valutazione economica ed organizzativa per individuare la modalità di gestione e più efficace sotto il profilo dei costi, dei tempi e dei risultati.

Il servizio oggetto del presente capitolato, può essere affidato alla Società Partecipata ASP S.p.A. purché il soggetto affidatario rispetti alcune condizioni, individuate primariamente dalla Corte di Giustizia Europea nella sentenza "Teckal" e successivamente richiamate dalla giurisprudenza nazionale che possono essere di seguito riassunte:

- 1) Svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti;
- 2) Esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 3) Capitale pubblico o comunque assenza della partecipazione di capitali privati.

Il Comune di Ciampino con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 30.01.2018, modificata con deliberazione del Commissario Straordinario, assunta con i poteri del Consiglio, n..... del....., ha previsto le modalità di riscossione delle proprie entrate.

2) Caratteristiche del servizio

Costituiscono oggetto dell'affidamento del servizio le seguenti attività:

- *la gestione, liquidazione, accertamento, riscossione spontanea e riscossione coattiva dell'Imposta comunale della pubblicità (ICP) ed i diritti sulle Pubbliche Affissioni (DPA);*
- *la riscossione tramite accertamento dei tributi: TOSAP Permanente, TOSAP mercato giornaliera, TOSAP mercato settimanale;*
- *la riscossione coattiva dei tributi: IUC, TARI/TARES/TLA (Annualità 2012 e 2013), ICI, TOSAP*

In tutte le attività, nessuna esclusa, sono comprese quelle di stampa e postalizzazione c/o recapito degli avvisi, comunicazioni e/o richieste ai contribuenti, che devono intendersi pienamente remunerate e soddisfatte dall'offerta economica. L'elencazione è meramente esemplificativa e non esaustiva e comprende tutte le attività necessarie ed utili alla gestione e riscossione dell'entrata.

Le somme saranno incassate esclusivamente su c/c intestato al Comune di Ciampino

Le spese relative a notifiche di atti di natura coattiva, relativi a visure, bolli, trascrizioni e registrazioni e quanto altro necessario per la riscossione coattiva e le somme dovute dai contribuenti saranno addebitate dal concessionario agli stessi, nelle misure previste dalla normativa vigente, e saranno recuperate dal concessionario direttamente dalle relative somme incassate.

La Società Partecipata ASP S.p.A. curerà la gestione del contenzioso tributario per ricorsi inerenti la riscossione coattiva, assicurando la costituzione in giudizio nei termini previsti dalla normativa vigente.



La Società Partecipata ASP S.p.A dovrà attrezzare a propria cura e spese le sedi per la gestione delle attività di sportello, di consulenza e supporto ai contribuenti, garantendone l'apertura al pubblico per almeno n. 20 ore settimanali al mattino e per almeno n. 9 ore settimanali al pomeriggio, e provvedendo a propria cura ed oneri a tutto il materiale necessario ed a tutte le attrezzature occorrenti per la completa e perfetta esecuzione del lavoro.

La Società Partecipata ASP S.p.A dovrà inoltre garantire l'apertura al pubblico nella giornata di sabato per almeno 3 (tre) ore continuative, comprese tra le 8.00 e le 13.00, nonché un numero verde operativo dal lunedì al venerdì .

LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE.

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica. Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che "il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti".

La Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i ser-



vizi 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).

In tal senso sono giustificati gli interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Il servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali possiede le caratteristiche di servizio pubblico a rilevanza economica.

3) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento

Per la gestione del servizio in argomento il Comune di Ciampino intende optare per l'affidamento *in house providing* alla Società ASP S.p.A.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

La normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

- Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2, dell'art.5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");
- Oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i



tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;

- Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. E' una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18.11.1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

I commi 4 e 5 dell'art.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni: -gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale.

Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica; la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Da ultimo appare il caso di segnalare come la recentissima giurisprudenza ha ritenuto la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house.

A tal proposito la giurisprudenza amministrativa ha precisato che: "*Stante l'abrogazione referendaria*



dell'art. 23 bis D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 D.L. n. 238/2011 [...] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"; ancora, con l'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 197, sono venute meno le ulteriori limitazioni all'affidamento in house, contenute nell'art. 4, comma 8 del predetto D.L. n. 238 del 2011. Più di recente, la giurisprudenza ha non solo ribadito la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house, ricorrendone i presupposti, ma ha pure rilevato come la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta; motivazione che, nel caso di specie, è stata fornita anche a mezzo della citata relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 61 del 2012. A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva". (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)

1. Partecipazione pubblica totalitaria

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale.

ASP S.p.A. è società a capitale interamente pubblico. La società ha per oggetto la gestione di vari servizi tra cui il servizio di gestione degli asili nido. Il vigente Statuto della Società garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- Il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti locali (art. 1);
- Le azioni, le obbligazioni convertibili e i diritti di opzione sono trasferibili solo ad Enti Locali soci o ad altri Enti Locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari. (art. 8)

Conclusioni sulla partecipazione totalitaria

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che ASP S.p.A. è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.

2. Il c.d. controllo analogo



La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti.

In pratica l'ente affidante esercita sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Il meccanismo comporta un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario e di coordinamento stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario.

Gli indici della presenza del controllo analogo di cui agli artt.5 del Codice dei Contratti e 16 del D. Lgs. n.175/2016 sono molteplici.

Secondo l'art. 1 comma 3 dello Statuto societario, gli Enti Locali soci esercitano il controllo sulla società tramite la partecipazione ai relativi organi e in particolare tramite le competenze attribuite all'assemblea, in conformità con le regole del modello in house providing di cui all'ordinamento comunitario e nazionale.

In ordine al controllo sugli atti, il Comune di Ciampino può orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio nel proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi e a più livelli, sia *ex ante*, sia contestualmente, sia *ex post*, esercitando così un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Appare il caso di segnalare come l'art. 2 del Regolamento disciplinante le modalità per l'esercizio del controllo analogo sulle società partecipate del Comune di Ciampino, approvato con deliberazione Consiliare n. 49 del 03/08/2017, prevede che il controllo analogo viene esercitato secondo le seguenti modalità:

- a) indirizzo/controllo sugli obiettivi strategici e le finalità dell'azione societaria;
- b) indirizzo/controllo di tipo economico-finanziario e gestionale;
- c) indirizzo/controllo di tipo societario;
- d) indirizzo/controllo sulle qualità dei servizi erogati.

Oltre al suddetto regolamento, di recente approvazione, in ambito di controllo analogo il Comune si era già dotato di un regolamento sulle attività di vigilanza e controllo su Società ed Enti Partecipati, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012, tutt'ora vigente (cfr. deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012 e deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 03/08/2017).

Appare il caso di porre mente alla citata sentenza del Consiglio di Stato ha tenuto a sottolineare che in caso di affidamento in house: *“Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata [...] il requisito*



del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.” (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)

Conclusioni sul c.d. controllo analogo

In tale quadro è possibile concludere nel senso che il Comune di Ciampino esercita su A.S.P. S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi sia attraverso il controllo sugli atti.

3. La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D. Lgs. n. 175/2016 il quale si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Appare opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art.5 del D. Lgs. n. 50/2016, ove si richiede che oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione *dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.*

Il comma 8 aggiunge, inoltre, che ove il fatturato relativo al triennio precedente non sia più pertinente in relazione alla riorganizzazione delle attività della Società, "è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività che la misura dell'attività è credibile".

Nella valutazione della sussistenza del requisito dell'attività prevalente in favore degli Enti Locali soci, di modo che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli stessi Enti Locali soci, assume rilievo la riorganizzazione di ASP S.p.A. attualmente in atto.

Conclusioni sull'attività prevalente

In relazione agli elementi che precedono, risulta prevedibile che il fatturato prodotto nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti Locali soci si attesti oltre la soglia dell'80%, fermo restando il monitoraggio costante che l'ente svolgerà in merito al perdurare della sussistenza di tale requisito.

4) Motivazione della scelta dell'Ente per l'affidamento in house

L'affidamento dei servizi "in house" costituisce una forma di appalto in cui l'attività è affidata ad un soggetto che non è terzo rispetto all'Amministrazione appaltante, ma ne configura una *longa manus*.

L'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitaria, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria di subordinazione gerarchica, e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione. L'affidamento in house risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;

La scelta della forma di gestione delle entrate non può prescindere da valutazioni assunte in termini di economicità ed efficienza. Le diverse forme organizzative comportano per l'Ente costi differenti che l'Ente deve necessariamente considerare, anche sotto l'aspetto della velocizzazione dei processi di riscossione, elemento che la necessità di liquidità e le nuove modalità di registrazione sul bilancio a seguito della "Contabilità Armonizzata", rendono doveroso ricercare. La nuova contabilità armonizzata non si fonda più su "generici" accertamenti contabili di entrata e residui attivi che permettevano di spendere subito, piuttosto le nuove regole impongono:

- a) una definizione della pretesa creditoria mediante **accertamenti notificati**;



- b) lo stanziamento di somme a titolo di accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità al fine di sterilizzare l'effetto dei mancati incassi delle entrate, determinando conseguentemente per l'Ente un a minore capacità di spesa;
- c) una contabilità analitica basata sui singolo atti posti in riscossione

Quanto detto comporta, in capo all'Amministrazione, l'esigenza di accelerare l'attività di riscossione. Il sistema di "Equitalia" (ex D.L. n. 193/2016) , purtroppo, non permette di arrivare celermente all'inesigibilità. In questo scenario influisce in maniera determinante il contenzioso in atto tra il Comune di Ciampino e la Società Equitalia S.p.A., che ha visto il Comune di Ciampino vincitore in due gradi di giudizio.

E' stato tenuto conto della deliberazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 921 del 31 agosto 2016, che prendendo atto dell'audizione dell'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. del 20/04/2016 alla Camera dei deputati, rileva che gli operatori che gestiscono per conto dei Comuni le entrate percepiscono in media un aggio che oscilla dal 15% al 25% del riscosso in caso di gestione unitaria delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione, ovvero dall'8% al 15% nell'ipotesi di affidamento della sola riscossione coattiva.

5) Motivazione economica finanziaria della scelta – verifica della congruità

Le valutazioni che hanno determinato la scelta del servizio di riscossione sono basate anche sulla verifica della congruità del servizio stesso ed in particolare:

➤ Determinazione dell'Aggio

- 1) Ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett.3) del Decreto Legislativo n. 112 del 13 aprile 1999, aggiornato con il Decreto Legislativo n. 159 del 24 Settembre 2015, l'aggio da riconoscere al concessionario (Affidamento ad Agenzia delle Entrate) è determinato nella misura del 6% delle somme incassate;
- 2) La deliberazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 921 del 31 agosto 2016, che prendendo atto dell'audizione dell'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. del 20/04/2016 alla Camera dei deputati, rileva che gli operatori che gestiscono per conto dei Comuni le entrate percepiscono in media un aggio che oscilla dal 15% al 25% del riscosso in caso di gestione unitaria delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione, ovvero dall'8% al 15% nell'ipotesi di affidamento della sola riscossione coattiva;
- 3) Verifica dell'entità dei residui attivi tributari iscritti nella contabilità dell'Ente;



Tenuto conto dei suddetti elementi illustrati e delle ulteriori attività richieste alla Società Partecipata ASP S.p.A., descritte dettagliatamente nel capitolato, come ad esempio la gestione del contenzioso in ogni suo grado, il servizio al pubblico con maggiori ore di apertura, inclusa la giornata del sabato, l'istituzione di un numero verde per i contribuenti appare congrua la determinazione dell'aggio pari a:

- o 8% per la riscossione coattiva
- o 15% per la riscossione tramite accertamento
- o 20% per la gestione unitaria e la riscossione delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione

➤ **Risorse umane**

La deliberazione n. 194 del 07/06/2018 della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, statuisce che il solo ottenimento di tariffe a prezzi concorrenziali o anche migliori di quelli offerti dal mercato, non appare, di per sé, motivo idoneo a giustificare il mantenimento dell'autonomo veicolo societario, con i correlati oneri gravanti sul bilancio pubblico. La valutazione sulla scelta di esternalizzare tramite un affidamento in house dovrebbe tener conto anche in un ulteriore parametro, cioè del costo del servizio organizzato e gestito all'interno della Pubblica Amministrazione.

Alla data del 01.01.2018 risultavano assegnati all'Ufficio Tributi, le seguenti professionalità:

- o N.3 Istruttori Direttivi di categoria giuridica "D"
- o N. 5 Istruttori Amministrativi di categoria giuridica "C"
- o N. 2 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "B"

Alla data odierna, a seguito di assenze ed aspettative, a vario titolo, risultano assegnati e presenti presso l'ufficio tributi :

- o N. 2 Istruttori Direttivi di categoria giuridica "D";
- o N. 4 Istruttori Amministrativi di categoria giuridica "C" (di cui n.1 unità in part time verticale, attualmente assente e n. 2 unità beneficiarie di ulteriori giorni di assenze da lavoro previste dalla normativa vigente)
- o N. 1 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "B"

Un Istruttore Amministrativo di categoria giuridica "C" dell'Ufficio SUAP ed Attività Produttive è stato trasferito nell'Ufficio Ragioneria a causa di grave carenza di personale. Attualmente l'Ufficio SUAP ed Attività Produttive è costituito da n. 1 Istruttore Direttivo di categoria giuridica "D", N. 1 Istruttore

Amministrativo di categoria giuridica "C" ed n. 1 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "

La scarsa disponibilità di risorse umane nell'Ente e l'impossibilità attuale ed immediata di effettuare nuove assunzioni, non consente la sostituzione del personale mancante.

6) Determinazione della spesa per il servizio

Dalla contabilità dell'Ente, alla data del 16/08/2018, risultano residui attivi da riscuotere, derivanti da crediti tributari, pari ad un importo di € 14.811.736,22 (descritti dettagliatamente nell' allegato "A").

Restano esclusi dal menzionato conteggio i crediti tributari imputabili alla "Sentenza Equitalia".

Si è proceduto per ogni singolo tributo a rilevare la percentuale di incasso dello stesso, su una base temporale almeno quinquennale, ove possibile, rilevando il seguente dato :

TRIBUTO	ARCO TEMPORALE STATISTICA ESPRESSO IN ANNI	% INCASSO	% DA INCASSARE
TOSAP PERMANENTI	8	97,12	2,88
TOSAP MERCATO GIORNALIERA	5	64,09	35,91
TOSAP MERCATO SETIMANALE	6	73,85	26,15
TASI	3	67,54	32,46
REC. ICI	6	50,80	49,20
REC. IMU	3	46,64	43,36
TARI	5	79,76	20,24
ICP e DPA	Dati comunicati dalla Società Partecipata ASP S.p.A., precedente Affidataria del servizio	100	0,0

L'ipotesi di corrispettivo, espresso in aggio, è stato applicato ai residui attivi da incassare, suddivisi per singolo tributo, come di seguito riportato:



TRIBUTO	STIMA INCASSO	AGGIO IN %	CORRISPETTIVO DEL SERVIZIO STIMATO PER IL PERIODO 17/09/2018- 31/12/2018
Recupero IMU 2015/2017 – Coattivo – Importo al netto del I'CDE	712.393,37	8	16.622,51
Tari /Tares Coattivo anni 2012/2013	2.601.008,72	8	60.690,20
Tosap Mercato Settimanale – Coattivo 2009/2013 -	22.150,13	8	516,84
Tosap Mercato Settimanale – Accertamento 2014/2017	51.594,86	15	2.257,27
Tosap Mercato Giornaliero – Coattivo 2013 -	11.664,28	8	272,17
Tosap Mercato Giornaliero – Accertamento 2014/2017	17.418,95	15	762,08
Tosap Permanente Coattivo 2010/2013 -	10.115,22	8	236,02
Tosap Permanente – Accertamento 2014/2017	22.202,83	15	971,38
Recupero ICI 2011/2016 Coattivo	750.546,18	8	15.010,92
Tasi 2015/2017 Accertamento	232.625,87	15	10.177,38
ICP e DPA gestione, liquidazione e riscossione	510.000,00	20	29.750,00





TOTALE			137.266,77
IVA DEL 22%			30.198,69
TOTALE GENERALE			167.465,46

Le attività della riscossione coattiva attesterebbero di per se l'economicità dell'iniziativa sopra descritta, oltreché garantire l'esecuzione di adempimenti di legge quali l'incasso di somme dovute, l'ultimazione delle procedure, tramite contabilità analitica, di tutti i titoli che devono concludersi con un provvedimento amministrativo o con il pagamento delle somme o con la dichiarazione di inesigibilità. Tale attività è necessaria anche per il rispetto dei principi sull'anticorruzione.

La spesa derivante dall'affidamento del presente servizio trovano la copertura finanziaria sul bilancio di previsione 2018/2020 , annualità 2018 (17/09/2018-31/12/2018) gravando sulla missione 1, programma 4, titolo I, capitolo 18216



