

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento

A1) Servizio per la gestione dell'Imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni, della Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche permanente e temporanea;
A2) Supporto per l'attività di accertamento dei Tributi Locali;
A3) Supporto per la riscossione coattiva delle Entrate Tributarie ed ExtraTributarie.

Ente affidante

Comune di Ciampino – Ufficio Tributi

Tipo di affidamento

A1) Concessione di servizi
A2) Appalto di servizi di supporto
A3) Appalto di servizi di supporto

Modalità di affidamento

Affidamento diretto a società in house

Durata del contratto

Dal 01 Febbraio 2019 al 31 dicembre 2021

Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo

Nuovo affidamento

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare

*Comune di Ciampino***SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo

Dott. Enrico Pacetti

Ente di riferimento

Comune di Ciampino

Area/servizio

Ufficio tributi

Telefono

0679097208

Email

e.pacetti@comune.ciampino.roma.it

Data di redazione

24/01/2019

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.

La presente relazione segue la precedente rilasciata dallo stesso Settore verso la fine dell'esercizio 2018 e trae gli spunti sulla base delle scelte adottate nello stesso periodo e che sono riportate nel triennio di previsione del bilancio dell'Ente, nel piano di razionalizzazione delle società partecipate,

nell'aggiornamento del piano economico finanziario di ASP S.p.A.. Ne raccoglie le assunzioni di base e alla stessa rinvia per le attestazioni in merito alle 1) Premesse e quadro normativo di riferimento, 2) Motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento in house;

doverosamente precisa e aggiorna gli aspetti relativi a 1) Caratteristiche del servizio, 2) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento, 3) Verifica della congruità di mercato, 4) Determinazione della spesa per il servizio.

Passando all'esame di merito:

1) Caratteristiche del servizio

Costituiscono oggetto dell'affidamento del servizio le seguenti attività:

A1) Servizio per la gestione dell'Imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni, della Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche permanente e temporanea;

A2) Supporto per l'attività di accertamento dei Tributi Locali;

A3) Supporto per la riscossione coattiva delle Entrate Tributarie ed ExtraTributarie.

Dopo il periodo di prova, svolta nei mesi di novembre e dicembre 2018, in ottica di corretta attribuzione delle spese, si ritiene di assumere a carico del Comune le spese di postalizzazione le quali, anticipate dalla Società Partecipata ASP S.p.A., verranno inserite tra le spese di notifica nei limiti previsti dalla normativa vigente e determinate con apposito atto da parte dell'Amministrazione.

Si precisa che l'incasso delle spese di notifica non determinerà alcun aggio in favore dell'ASP.

Rimangono a carico dell'ASP tutte le attività, nessuna esclusa, di stampa, imbustamento e qualsiasi spesa ulteriore rispetto a quelle di notifica. L'elencazione è meramente esemplificativa e non esaustiva, devono ritenersi comprese 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 saranno a carico del Comune e, anticipate dalla Società Partecipata ASP S.p.A., saranno addebitate ai contribuenti nei limiti previsti dalla normativa vigente e determinate con apposito atto da parte dell'Amministrazione.

Si precisa che l'incasso delle spese di notifica non determinerà alcun aggio in favore dell'ASP.

La Società Partecipata ASP S.p.A., all'interno del presente contratto, 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.

2) 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:

Previsione normativa: Il c.d. controllo analogo.

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");

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.

Situazione di fatto: 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.

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.

Previsione normativa: La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.

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.

Situazione di fatto: Si precisa che l'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. La misura determinata non fa immediato riferimento al fatturato prodotto che rimane comunque 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”.

La società ha rilasciato apposita attestazione, acquisita al protocollo dell'Ente al numero 4279 del 30.01.2019, in cui evidenzia puntualmente, per singolo comune socio le previsioni di fatturato su base annuale (ipotizzando in questa fase zero per l'attività di supporto alla riscossione tributi) e, separatamente, le previsioni di fatturato su base annuale dei comuni non soci. Non svolge attività verso privati.

Previsione normativa: Partecipazione pubblica totalitaria.

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.

Situazione di fatto: ASP S.p.A. è società a capitale interamente pubblico. 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)

3) Verifica della congruità di mercato

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) Richiamate le considerazioni già espresse nella precedente relazione;
- 4) Preso atto delle attività svolte già alla fine dello scorso anno e all'avvio del corrente che stanno evidenziando miglioramenti significativi sull'attività e sui risultati in termini di emersione dell'evasione e assistenza all'utenza;

Tenuto conto dei suddetti elementi illustrati e delle ulteriori attività richieste alla Società Partecipata ASP S.p.A., descritte dettagliatamente nel capitolato e sinteticamente riportate in apertura di relazione, della nota ASP del 31.01.2019 prot. 4479, della costante riduzione di risorse umane in servizio presso l'ufficio tributi, degli sfidanti obiettivi di emersione dell'evasione che l'Amministrazione si è posta come emerge da atti e variazioni di bilancio già approvati nel 2018, della necessità di contemperare le esigenze del Comune e della sua partecipata all'interno di parametri che migliorino senz'altro l'efficienza e che siano di reciproca economicità, appare congrua la determinazione dell'aggio pari a:

- 18% per il servizio per la gestione dell'Imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni, della Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche permanente e temporanea;
- 20% per il supporto per l'attività di accertamento dei Tributi Locali;
- 8% per il supporto per la riscossione coattiva delle Entrate Tributarie ed ExtraTributarie.

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:

oN.3 Istruttori Direttivi di categoria giuridica "D"

oN. 5 Istruttori Amministrativi di categoria giuridica "C"

oN. 2 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "B"

Alla data del 31.12.2018, a seguito di pensionamenti, assenze ed aspettative, a vario titolo, risultano assegnati e presenti presso l'ufficio tributi :

oN. 2 Istruttori Direttivi di categoria giuridica "D";

oN. 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)

oN. 1 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "B"

Alla fine dell'esercizio 2019, a seguito di pensionamenti obbligatori e per effetto delle recenti modifiche alla disciplina dei pensionamenti (cd. quota 100) rimarranno assegnati e presenti presso l'ufficio tributi:

oN. 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); tale numero è previsto nell'ipotesi di rientro a tempo pieno di dipendente attualmente in congedo per maternità;

oN. 1 Esecutore Amministrativo di categoria giuridica "B"

Si deve considerare che, anche al livello di retribuzione base, un dipendente di categoria D costa al Comune di Ciampino € 33.556, un dipendente di categoria C costa € 30.779 e un dipendente di categoria B costa € 27.383 senza tener conto dei compensi accessori.

In termini di numeri complessivi, con la riduzione di 3 dipendenti di categoria D, 1 di categoria C e 1 di categoria B, il Comune di Ciampino avrà stabilmente ridotto le spese dell'Ufficio tributi a partire dalla seconda metà del 2019 di € 158.830.

Tale situazione può evidentemente essere gestita solo con il supporto esterno almeno per le attività di natura operativa, seppure è necessario nel frattempo cercare una figura di categoria D esperta in materia di tributi ai fini del coordinamento generale di tutto l'ufficio.

4) Determinazione della spesa per il servizio

Dalla contabilità dell'Ente, alla data del 31.12.2018, risultano residui attivi da riscuotere, solamente per entrate di natura tributaria (escludendo l'ordinario dell'addizionale comunale all'Irpef, Imu e Tasi) di circa 17 milioni di euro. Restano esclusi dal menzionato conteggio i crediti tributari imputabili alla "Sentenza Equitalia" pari a circa 10 milioni di euro.

Su tali crediti sarà avviata un'azione di recupero coattivo.

In merito al recupero evasione l'Ente ha prodotto una serie di atti che individuano delle chiare stime di gettito, in particolare:

- le relazioni dei responsabili di procedimento ICI/IMU, prot. 41560/2018 e TIA/TARES/TARI, prot. 41576/2018, che indicavano stime verosimili di accertamenti ulteriori rispetto a quelli ordinariamente effettuati dagli uffici comunali e ripetibili per ogni annualità ancora da accertare dei singoli tributi pari a € 1.144.003,39 per IMU e € 750.000,00 per TARI;
- la variazione di bilancio di previsione 2018 – 2020, per le annualità 2019 e 2020 prevedendo maggiori entrate per l'esercizio 2019 pari a € 5.682.000,00 oltre a sanzioni ed interessi (corrispondente a tre annualità di accertamenti sulle entrate sopra indicate) ed un importo della stessa misura per l'annualità 2020, destinando l'82% di tali entrate, pari a € 4.660.000,00, a FCDE dei corrispondenti esercizi e la residua parte, pari a € 1.022.000,00, come "aggio servizio riscossione tributi" alla missione 1 programma 4 titolo I macroaggregato 3 capitolo 18216;
- le stime prodotte dalla società ASP. S.p.A. per le quali si è in attesa di relazione puntuale da conservare agli atti dell'ufficio che sostanzialmente confermano le previsioni sopra riportate.

Dalla combinazione delle attività soggette ad aggio 8% per il supporto alla riscossione coattiva e quella soggetta al 20% per il supporto all'accertamento evasione è ragionevole prevedere che sia possibile realizzare le previsioni di fatturato del piano industriale dell'ASP S.p.A. nella versione aggiornata per il triennio 2019 – 2021 che si riportano di seguito

- Anno 2019: € 676.000,00
- Anno 2020: € 952.000,00
- Anno 2021: € 952.000,00

In tali termini saranno le previsioni di stanziamenti nella spesa del redigendo bilancio 2019 – 2021, consapevoli che tali spese saranno sostenute a fronte degli effettivi incassi delle relative entrate.

