



COMUNE DI AULLA
Provincia di Massa-Carrara

Relazione ai sensi dell'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Aulla, ad eccezione di Cosap, Canone Unico, Imposta di Pubblicità, Diritto sulle pubbliche affissioni
Ente affidante	Comune di Aulla
Tipo affidamento	Concessione di servizi
Modalità di affidamento	Diretto a società <i>in house</i>
Durata del contratto	Dalla stipula fino al 31.12.2026
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio oggetto di affidamento	Comune di Aulla
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo	Dott. Renzo Mostarda
Ente di riferimento	Comune di Aulla
Area	Amministrativo - contabile
Telefono	0187/40021
Email	renzo.mostarda@comune.aulla.ms.it

1. Finalità della relazione.

La presente relazione istruttoria fa riferimento all'affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Aulla , come meglio specificate nelle predette informazioni di sintesi, in

favore della società "Spezia Risorse S.p.a.", previa acquisizione di una quota di partecipazione pari all' **1%** del capitale sociale.

L'art. **192** del decreto legislativo **18** aprile **2016**, n. **50** disciplina il «regime speciale degli affidamenti *in house*»; in particolare, il secondo comma prevede che, ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare 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 e dei benefici per la collettività derivanti dalla 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. La presente relazione contiene tale valutazione.

2. Normativa in materia di affidamento *in house*.

In base alla normativa attuale, e precisamente all'art.2, comma 1, lettera o), D.lgs. 175/2016, la società "Spezia Risorse S.p.a.", in seguito all'acquisizione da parte del Comune di Aulla di una partecipazione societaria, è a tutti gli effetti una "società *in house*".

Le "società *in house*", a norma dell'art. 16 del D.lgs.175/2016, ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercita su di esse il controllo analogo congiunto, purché non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge, che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Gli statuti delle società 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 soci e che la produzione ulteriore, rispetto al suddetto limite di fatturato, sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società, fermo restando comunque il rispetto dell'art.192, D.lgs. 50/2016.

L'art. 5 del D.lgs.50/2016 detta le condizioni perché possa dirsi operante sulle "società *in house*" il controllo analogo o analogo-congiunto degli Enti pubblici partecipanti, che, insieme al requisito per cui l'80 per cento delle attività svolte deve essere prestata nell'interesse dei soci e a quello della non partecipazione diretta di capitali privati, consente di escludere l'applicabilità dei principi comuni in materia di contratti pubblici e quindi della normativa del Codice degli Appalti sulle concessioni, gli appalti pubblici e gli accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico.

A sua volta l'art. 192 del D.lgs.50/2016, detta ulteriori condizioni affinché si possano escludere le concessioni, gli appalti pubblici e gli accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito del settore pubblico, dai principi comuni in materia di contratti pubblici e precisamente:

- al comma 1, che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5 si iscrivano in un elenco tenuto dall'ANAC;
- al comma 2, che le stazioni appaltanti, nell'affidare "*in house*" un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, effettuino 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;
- al comma 3, che sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente siano pubblicati e aggiornati, in conformità, alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono affidare direttamente ai propri organismi *in house* devono procedere all'iscrizione all'elenco ANAC di cui all'art. 192, comma 1, D.lgs.50/2016 secondo quanto stabilito dalle linee guida 7/2017.

L'ANAC, oltre ad essere il soggetto deputato alla sua tenuta, è anche quello che, in base alla stessa norma, ha dettato le modalità e i criteri da rispettare per ottenere l'iscrizione, che deve essere previamente richiesta dagli Enti interessati.

Anche per le «variazioni sostanziali» di affidamenti in essere è necessaria l'iscrizione al nuovo albo in house dell'Anac.

In questa nozione sono incluse «le modifiche significative agli aspetti tipologici, strutturali, quali-quantitativi e funzionali dell'oggetto dell'affidamento».

Il servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali può essere affidato a una società *in house* ma occorre che il soggetto affidatario rispetti alcune condizioni, individuate primariamente dalla Corte di Giustizia Europea nella nota "sentenza Teckal" e successivamente richiamate dalla giurisprudenza nazionale e sopra meglio individuate, come descritte dal citato art.5 del medesimo Codice degli Appalti .

Nel caso di specie, la società Spezia Risorse S.p.a.:

- è una società a totale partecipazione pubblica, a seguito dell'acquisto delle azioni precedentemente detenute dai soci privati I.C.A. S.r.l. e Gefil S.p.a., giusto atto a rogito del notaio Massella Ducei Teri del 05/11/2020;
- l'Amministratore Unico della società ha attestato, con nota acquisita al protocollo generale dell'Ente in data 30/11/2021 al n. 24989 , che il fatturato della società Spezia Risorse S.p.a. è costituito per almeno l'80% da corrispettivi conseguiti nello svolgimento dei compiti ad essa assegnati dagli enti pubblici soci, conformemente a quanto espressamente previsto all'art. 3, comma 2, dello statuto sociale (*"la società è vincolata a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui ai punti precedenti per conto degli Enti pubblici soci in misura superiore all'80% (ottanta per cento) del proprio fatturato annuo*);
- avendo la Società Spezia Risorse s.p.a. soci titolari di pacchetti azionari diversi, attraverso i patti parasociali sottoscritti da tutti i soci, è stato disposto che il controllo analogo venga esercitato sulla società congiuntamente da tutti i soci pubblici (ossia da tutti i soci trattandosi

di una società a totale partecipazione pubblica), attraverso un "Comitato di coordinamento".

3. Motivazione della scelta dell'Ente per l'affidamento *in house*.

Oggetto di affidamento in concessione è il servizio di riscossione coattiva di tutte le entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Aulla, fatta eccezione per il Canone Unico Patrimoniale, il Cosap, l'Imposta di Pubblicità e il Diritto sulle pubbliche affissioni, già affidate in concessione ad altro soggetto previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica.

Per la riscossione coattiva, gli enti possono decidere se:

- effettuare la riscossione coattiva in forma diretta, opzione che si verifica automaticamente laddove non venga assunta alcuna decisione in merito;
- affidare la riscossione coattiva ad Agenzia delle Entrate - Riscossione, in modo diretto;
- affidare la riscossione coattiva a soggetti esterni, individuati dal comma 5 dell'articolo 52 del D.lgs. n. 446/1997, tra i quali i concessionari privati iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del D.lgs. n. 446/1997, previo però l'esperimento di una procedura a evidenza pubblica secondo le regole del nuovo Codice dei contratti pubblici (salva l'ipotesi dell'affidamento a una società *in house*).

La gestione diretta è, ovviamente, la scelta più logica e razionale con riferimento alla riscossione volontaria, che negli ultimi anni, per il Comune di Aulla ha registrato percentuali superiori alla media nazionale della riscossione, e che, se da un lato ha garantito maggiore liquidità e migliori flussi di cassa, dall'altro ha reso necessariamente più complessa l'attività di riscossione coattiva, residuando le poste di più difficile incasso.

Ciò premesso, il Comune di Aulla è ben consapevole della strategicità e della doverosità dell'azione di riscossione coattiva, non soltanto per garantire le entrate di bilancio previste, ma per assicurare equità e giustizia fiscale.

E' proprio a tale scopo che ha promosso la scelta dell'affidamento a società *in house*, modalità che consente nel contempo di mantenere un controllo diretto sulle procedure e sulle relative tempistiche, e al tempo stesso, di garantire di poter

disporre di adeguate e collaudate professionalità, nonché di una struttura articolata e fungibile, integrata da adeguate infrastrutture tecnologiche, situazione altrimenti impossibile da assicurare utilizzando il solo ed insufficiente personale in servizio.

Non si deve sottovalutare infatti, anche la circostanza per cui il Comune di Aulla, da qualche mese, è capofila della associazione di funzioni per l'accertamento e la riscossione dei tributi comunali tra lo stesso Comune di Aulla e il Comune di Podenzana, associazione che comporta un trasferimento pressochè totale delle incombenze conseguenti sull'organico in servizio nel solo Comune di Aulla.

Attraverso l'affidamento alla società *in house*, quindi, è possibile continuare a mantenere le opportunità e i vantaggi che il Comune avrebbe avuto avviando l'attività di riscossione esecutiva in forma diretta, quali la riduzione dei tempi di acquisizione delle entrate e il rispetto degli obiettivi di recupero dei crediti pregressi, anche in ragione del controllo analogo .

Inoltre è necessario anche tenere conto del fatto che, grazie alla stretta sinergia con Spezia Risorse, la condivisione delle piattaforme informatiche e una più puntuale formazione del nostro personale, sarà possibile fornire al contribuente di Aulla un punto di riferimento “a chilometro 0” presso gli uffici comunali, mentre ad oggi, dovendosi quest'ultimo recare inevitabilmente presso la sede di Massa Carrara di “Italia Riscossioni”, si trova ancora sottoposto ad un notevole disagio, ulteriormente aggravato dalle limitazioni imposte dalla pandemia in materia di circolazione e di utilizzo dei mezzi pubblici.

Inoltre, il contribuente avrà un unico interlocutore a cui riferirsi per gli accertamenti ricevuti e successivamente per i pagamenti, le sospensioni, le rateizzazioni, nonché per evidenziare eventuali anomalie, con notevole semplificazione dei rapporti tributari e patrimoniali.

Tra l'altro, non solo l'utilizzo del medesimo applicativo gestionale, ma l'accordo contrattuale con Spezia Risorse s.p.a., che prevede la possibilità per gli operatori del Comune di Aulla di intervenire autonomamente e direttamente sul procedimento accertativo in corso, consentono di poter non soltanto verificare agevolmente l'evoluzione di ogni singolo atto tributario, ma anche di rispondere in tempo reale al contribuente utilizzando tutti gli strumenti operativi consentiti dalle norme, garantendo una attenzione al cittadino che attualmente è del tutto impensabile .

All'interno del contratto di servizio sono disciplinati gli obblighi a cui la società dovrà conformarsi e che dovranno tutelare sia l'Ente che l'utente, garantendo il rigoroso rispetto dei seguenti principi generali:

- uguaglianza dei diritti dei cittadini, imparzialità, continuità, informazione (l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della società che lo riguardano), efficienza ed efficacia, chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie in base a quanto stabilito dalla legge 27 luglio 2000, n. 212;
- rispetto degli standard qualitativi e quantitativi, previsti annualmente in sede di commissione paritetica;
- osservanza di tutte le norme di legge e di regolamento statali, regionali e comunali vigenti in materia.

Il disciplinare tecnico-operativo delle procedure di riscossione prevede le procedure che saranno messe in campo dalla società per la riscossione coattiva dei crediti dell'Ente, nonché gli obblighi relativi alla reportistica semestrale relativa allo stato delle procedure di riscossione affidate. Gli aspetti economici, nei documenti disciplinanti il rapporto con il concessionario, tengono conto del principio di riaddebito al cittadino dei costi della procedura.

Inoltre, il patrimonio informativo, che nella gestione di questa attività risulta strategico, rimane per sempre nella diretta disponibilità dell'Ente, che se ne potrà avvalere per eventuali altre attività di propria autonoma determinazione.

Negli anni "Spezia Risorse S.p.a." e il personale da questa utilizzato ha maturato e dimostrato una notevole professionalità nella gestione degli aspetti tributari, accompagnata da una attitudine pubblicistica nel corretto rapporto con la cittadinanza. Trattasi di peculiarità necessarie e decisive per una corretta gestione dell'attività della riscossione coattiva delle entrate e dei tributi, che già da sé è materia generatrice di potenziali conflittualità che si traducono, se non correttamente gestite, in inevitabili contenziosi.

La gestione affidata a "Spezia Risorse S.p.a.", diversamente dall'affidamento a terzi, garantisce l'ente da eventuali possibili interessi e comportamenti dettati esclusivamente dal perseguimento di obiettivi meramente economici, filosoficamente in contrasto con la funzione di servizio pubblico, connaturata all'attività oggetto di affidamento alla società *in house*.

In più, proprio perché la società è soggetta al controllo analogo congiunto, la stessa si trova in una situazione di subordinazione gerarchica nei confronti degli Enti

partecipanti, i quali possono svolgere un controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'adozione di atti di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione.

Questo è una finalità di fondamentale importanza che tuttavia sarebbe assolutamente estranea agli obiettivi di una società di accertamento e riscossione a carattere esclusivamente privato e privatistico, finalizzata alla mera realizzazione di un utile societario.

Rispetto al ricorso al mercato, pertanto, l'Ente può effettuare un controllo ed un'ingerenza più penetrante rispetto a quella praticabile su un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non limitato alla mera verifica del rispetto del contratto di servizio.

Cosicchè, in sintesi:

- 1) Il Comune mantiene un controllo delle entrate e sugli uffici preposti analogo a quello che l'ente avrebbe se gestisse l'attività in forma diretta.
- 2) L'utente dispone di un interlocutore " di primo livello" già presso questi uffici comunali, con notevolissimo miglioramento del contesto ambientale, e facilitazione nei rapporti umani ed istituzionali.
- 3) Il Comune ha la disponibilità immediata dell'incasso, con evidente miglioramento dei tempi dei flussi finanziari.
- 4) Il Comune è in grado di individuare con estrema tempestività i crediti inesigibili, con riflessi positivi sulla quantificazione puntuale del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità.
- 5) Viene garantito un rapporto snello e tempestivo tra il Comune, che conosce il territorio e gli indicatori di reddito, con la Società preposta ad avviare le procedure di riscossione esecutiva, con miglior profitto e maggiore equità
- 6) Il Comune potrà disporre di strumenti informatici, condivisi con la Società, a fronte di oneri finanziari consistentemente più contenuti di quanto comporterebbe l'acquisto della licenza di utilizzo

4. Verifica della congruità economica.

Viene prevista una remunerazione pari ad una percentuale (aggio) delle somme effettivamente riscosse.

L'aggio proposto dalla società è pari al 6,7% degli importi effettivamente riscossi. Poiché, ai sensi dell'art. 1, comma 803, della Legge di Stabilità 2020, gli oneri di riscossione, che possono essere assimilati ad una sorta di “penale” proporzionale alla somma dovuta, sono posti a carico del debitore in misura pari al 6% delle somme dovute in caso di pagamento oltre il termine di 60 giorni dalla data di esecutività dell'atto, nel caso di riscossione di somme dovute in forza di avvisi di accertamento esecutivi, l'onere effettivamente gravante sul Comune di Aulla sarà pari allo 0,7% del riscosso (6,7% aggio dovuto al concessionario - 6% onere posto in capo al contribuente).

Resta a carico del contribuente (o del Comune, in caso di inesigibilità) l'importo riferibile alla lettera b) del richiamato art.1, comma 803, della Legge 160/2019, quali spese correlate all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore, che, in assenza del previsto Decreto Ministeriale, sono pattuite nell'importo massimo di € 15,00 a pratica, con evidente contenimento delle spese dovute dal contribuente.

Proprio la natura della remunerazione riconosciuta al concessionario, variabile in relazione alle effettive riscossioni conseguite, consente di valutare appieno le ragioni della convenienza economica rispetto alla gestione in economia.

Non si deve sottacere, peraltro, che, qualora il Comune intendesse gestire direttamente anche la fase della riscossione coattiva, sarebbe necessario incrementare il personale attualmente in servizio (pari a n. 4 unità per quanto concerne l'Ufficio Tributi, 2 delle quali prossime al pensionamento) che già è dedicato alle attività relative all'accertamento e riscossione volontaria dei tributi (caricamento denunce, versamenti, bonifica banche dati, correzione scarti relative ai versamenti, esame istanze dei contribuenti, emissione provvedimenti di rateizzazione, emissione e notifica avvisi di accertamento ecc.) non soltanto per il Comune di Aulla, ma anche per quello di Podenzana.

Vieppiù, l'ulteriore personale dipendente dovrebbe essere adeguatamente formato e sarebbe necessario anche poter disporre di almeno un informatico dedicato al servizio di riscossione coattiva.

È di tutta evidenza che tale costo fisso aggraverebbe la spesa dell'Ente senza avere garanzie immediate in termini di capacità di realizzazione delle riscossioni.

Per quanto concerne, invece, l'affidamento del servizio mediante una procedura ad evidenza pubblica, si è proceduto ad effettuare una ricerca di mercato tesa a

verificare gli aggi offerti dalle ditte aggiudicatarie del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie dell'Ente.

All'esito di tale verifica, effettuata in particolare presso i Comuni limitrofi, e tenuto conto anche della gara recentemente aggiudicata da questo Ente ad una società esterna per la gestione della pubblicità e delle pubbliche affissioni, è risultato un aggio più elevato di quello praticato da Spezia Risorse, persino laddove l'esternalizzazione riguardava anche la riscossione spontanea. Si tenga presente, inoltre, che tali procedure sono relative a gare bandite ante 2021, per cui le offerte presentate non potevano tenere conto degli effetti della pandemia e, pertanto, alla luce delle maggiori difficoltà che incontreranno i concessionari a riscuotere, nonché dei costi che hanno sostenuto nonostante l'attività di riscossione sia stata sospesa per oltre un anno dalle disposizioni normative che si sono succedute, è difficile prevedere offerte di aggi più vantaggiose. Anche l'Anac, nella deliberazione n. 921 del 31 agosto 2016, aveva preso atto a seguito dell'audizione dell'Amministratore delegato di Equitalia S.p.a. alla Camera dei deputati in data 20/04/2016, che gli aggi applicati dai concessionari affidatari della sola fase della riscossione coattiva variava dal 8% al 15%.

Alla luce di quanto sopra evidenziato risulta, pertanto, che l'aggio richiesto in caso di affidamento *in house* è assolutamente in linea, se non addirittura più basso rispetto a quello ordinariamente riscontrabile con il ricorso al mercato.

Se alle valutazioni in ordine alla congruità del "prezzo" richiesto si vanno a sommare i vantaggi di un controllo più efficace sull'attività del concessionario, in forza del controllo analogo che consente agli Enti soci di poter incidere sulle scelte strategiche della società, è di tutta evidenza la congruità della modalità di gestione del servizio scelta dall'Amministrazione.

Il Dirigente del Settore Affari Generali e Finanziari

Dott. Renzo MOSTARDA

Aulla, 20.12.2021