Comune di Oristano
Comuni de Aristanis
Servizio Entrate Tributarie
P.zza Eleonora D'Arborea, 44
C.F. 00052090958

RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI SUPPORTO ALLA GESTIONE, ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DEL CANONE UNICO PATRIMONIALE, DEI MERCATI E DELLA TARI, DEL SERVIZIO DI ATTACCHINAGGIO DEI MANIFESTI DI PUBBLICHE AFFISSIONI. VALUTAZIONE DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA ECONOMICA.

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria sull'opportunità dell'affidamento in house della gestione del servizio di supporto alla gestione, accertamento e riscossione di tributi e canoni e del servizio di attacchinaggio dei manifesti di pubbliche affissioni.

Fino dagli anni '80 il servizio di gestione, accertamento e riscossione dei Tributi Minori (Canone di occupazione suolo e spazi pubblici e Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari ora Canone Unico Patrimoniale) è stato oggetto di esternalizzazione con affidamento in concessione a società di riscossione dei tributi operanti sul mercato. Nell'anno 2012 a seguito di procedura ad evidenza pubblica, il servizio è stato affidato ancora una volta a società di riscossione iscritta all'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/1997, la Step Srl con sede in Sorso in ATI con la società Engineering Tributi Spa.

La gestione in concessione da parte di un soggetto esterno trasferisce sostanzialmente alla società operante sul mercato una serie di prerogative che sono proprie dell'Amministrazione come l'adozione di atti a rilevanza esterna e il rischio di contenzioso, generando un rapporto a tre: Comune, Concessionario e Contribuente. Questa vicenda quarantennale ha visto una svolta radicale nell'anno 2015, quando l'Amministrazione ha scelto di internalizzare il servizio

avvalendosi della propria società in house costituita nel 2008, la Oristano Servizi S.r.l..

A partire da quel momento l'Amministrazione ha gestito sotto il proprio controllo tutte le operazioni connesse alla liquidazione e alla riscossione delle entrate relative al canone di occupazione suolo e spazi pubblici e canone per l'installazione di mezzi pubblicitari, con il supporto operativo del soggetto affidatario in house. A questi servizi si aggiunsero già nel primo affidamento alla società in house anche la gestione e riscossione dei canoni mercatali. Nel tempo, con il progredire dell'esperienza e delle capacità di know-how della società in house, il servizio di supporto alle attività dell'Ufficio Tributi si è specializzato in attività sempre più complesse anche nell'interazione con i software strumentali alla gestione dei data dase dell'Uffico e nel coinvolgimento di procedure e protocolli di gestione che hanno riguardato la TARI e oggi anche l'imposta di Soggiorno.

Questo processo è andato di pari passo da un lato con l'aumento della complessità della gestione dei tributi e d'altro lato con una conoscenza del territorio sempre più approfondita da parte della società in house.

CARATTERISTICHE DEI SERVIZI AFFIDATI

Anche sulla scorta di quanto appena detto sopra, un primo punto che si considera fondamentale e si ritiene debba essere messo in evidenza è il seguente.

Nel tempo i servizi di supporto affidati alla in house sempre di più sono andati configurandosi in un contratto "customizzato", ovvero adattato alle esigenze dell'Utente/Amministrazione Comunale.

Si osserva infatti che se il supporto ai tributi minori (ex COSAP/CIMP e ora Canone Unico Patrimoniale) e alla riscossione dei canoni mercatali è completo in tutte le attività di gestione/riscossione[1] e in questo senso in tutto simile ai capitolati reperibili come atti delle procedura di evidenza pubblica sul mercato, le attività di supporto che riguardano invece la TARI e l'Imposta di soggiorno (IdS) sono più circoscritte. E difatti per le entrate Tari e IdS il supporto non riguarda ogni aspetto

1 Si arriva fino all'avvio della riscossione coattiva (con l'invio degli atti di accertamento esecutivi) e resta salva l'eventuale esecuzione coattiva vera e propria.

della gestione operativa bensì soltanto talune attività che hanno un alto valore aggiunto dal punto di vista tecnico-professionale.

Dunque se per i Tributi Minori/Mercati abbiamo sostanzialmente una specularità con l'oggetto delle procedure ad evidenza pubblica svolte dalle Amministrazioni aggiudicatrici e i cui atti sono reperibili sul web, nel caso della TARI reperire la quotazione sul mercato deve essere fatto necessariamente con una serie di inferenze che si aggiungono all'indagine sul nucleo principale del presente affidamento riguardante come appena detto il supporto alla gestione/riscossione di Tributi Minori/Mercati.

1. SERVIZIO DI SUPPORTO ALL'ACCERTAMENTO E ALLA RISCOSSIONE DEL CANONE UNICO PATRIMONIALE E DEI CANONI MERCATALI. SERVIZIO DI ATTACCHINAGGIO. SERVIZI DI SUPPORTO ALL'ACCERTAMENTO E ALLA RISCOSSIONE DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO.

Questo punto è il nucleo principale dell'affidamento e consiste nella prestazione di servizi di supporto e accessori alla riscossione diretta del canone unico patrimoniale nelle tre componenti di Canone di esposizione pubblicitaria, Canone di occupazione del suolo pubblico e Canone mercatale e in servizi di supporto alla riscossione dell'Imposta di Soggiorno e della Tassa Rifiuti.

Le azioni nelle quali si articola il servizio sono definite in dettaglio nel contratto/disciplinare d'oneri e riportate di seguito.

- Gestione del data base del Canone Unico Patrimoniale e Mercati Comunali;
- Supporto alla riscossione volontaria attraverso la Stampa e imbustamento delle comunicazioni/avvisi di pagamento da inviare ai contribuenti;
- Riconciliazione dei pagamenti non associati, verifica degli insoluti e attività di *tax compliance* con eventuale invio di solleciti di pagamento;
- Elaborazione/stampa /notifica avvisi di accertamento esecutivi[2];
- Elaborazione insoluti su avvisi di accertamento e predisposizione ruolo per riscossione coattiva;

2 Tutte le spese di stampa e di spedizione sono a carico dell'Ente stazione appaltante.

- Servizi di assistenza all'attivita' di front office del Servizio Canone Unico Patrimoniale relativi agli adempimenti fondamentali del contribuente/utente.
- Controllo costante sul territorio degli oggetti tassabili relativi alle fattispecie di occupazione temporanea (in particolare imprese edili con ponteggi e lavori di scavo tagli stradali);
- Nuovo censimento generale degli oggetti tassabili permanenti a seguito dell'entrata in vigore del Canone Unico Patrimoniale che ha sostituito i c.d. tributi minori e monitoraggio costante dell'evasione/elusione. La Società Affidataria deve eseguire, entro dodici mesi dall'avvio del contratto, la ricognizione completa degli oggetti tassabili (passi carrabili e altre occupazioni permanenti e installazioni pubblicitarie) con l'implementazione della banca dati esistente comprensiva di tabelle descrittive dei manufatti censiti. I passi carrabili e le altre occupazioni permanenti e gli impianti pubblicitari dovranno essere georeferenziati, associati ai dati catastali e importati sul gestionale JTRib di gestione di tutti i tributi (compreso canone unico). Per tutta la durata dell'affidamento il censimento deve essere costantemente monitorato e aggiornato.
- Controllo costante sul territorio dell'abusivismo e conseguente attività di accertamento e interazione con l'Ufficio di Polizia Municipale per l'irrogazione delle sanzioni amministrative e la rimozione degli artefatti.
- Servizio di attacchinaggio dei manifesti commissionati al servizio Pubbliche Affissioni del Comune di Oristano; controllo della regolarità e delle scadenze delle affissioni con segnalazione agli uffici comunali competenti e rimozione delle affissioni scadute e/o non autorizzate; ricognizione degli impianti presenti sul territorio del Comune di Oristano. La Oristano Servizi è anche tenuta alla fornitura di un recapito telefonico per la reperibità legata alle urgenze del solo servizio di affissione dei necrologi.
- Nuovo Censimento generale delle strutture ricettive del territorio; monitoraggio e aggiornamento costante degli elenchi dei responsabili d'imposta con particolare riguardo alle strutture extra-alberghiere;

- Assistenza/Supporto al pubblico dei soggetti responsabili d'imposta e dei gestori delle strutture ricettive per gli adempimenti di registrazione/dichiarazione/pagamento/rendicontazione da farsi esclusivamente on-line attraverso il portale dedicato con accesso dal sito della rete civica del Comune.
- Attività di verifica delle dichiarazioni e della correttezza di tutti gli adempimenti da effettuare relativamente all'Imposta di Soggiorno da parte dei gestori delle strutture con conseguente attività di liquidazione e/o rettifica dell'imposta e attività di accertamento;

2. SERVIZI DI SUPPORTO ALL'ACCERTAMENTO E ALLA RISCOSSIONE DELLA TASSA RIFIUTI.

In relazione alla Tari, nello specifico la società dovrà effettuare le seguenti attività:

- Supporto all'aggiornamento costante della banca dati digitale e cartacea dei soggetti passivi, verifica degli indirizzari e aggiornamento anagrafiche (decessi, migrazioni di residenze e domicilio etc..) e supporto alla predisposizione delle liste di carico dei contribuenti tenuti al pagamento della Tassa Rifiuti;
- Supporto al controllo dei versamenti volontari effettuati dai contribuenti e all'elaborazione delle morosità e degli sgravi; monitoraggio dei pagamenti dilazionati.
- Notifica via pec per tutti i soggetti obbligati ad avere casella posta certificata. Gestione dei resi delle notifiche.
- Attività di data entry nella procedura JTrib finalizzata all'inserimento dati dei documenti/avvisi di accertamento prodotti per la notifica ai contribuenti e alla verifica dei pagamenti non associati da Jtrib a seguito del periodico scarico dei flussi di incasso (da parte dell'Ufficio). In questo caso la Società Affidataria deve mettere in atto tutte le attività informatiche e all'occorrenza manuali necessarie, al fine di associare i pagamenti non riconciliati.
- L'Ente potrà fornire apposito accesso dedicato al sistema JTrib, in generale per l'import dati finalizzato all'aggiornamento del data base come il caricamento

dei dati relativi alle notifiche o in relazione a IMU per le operazioni di caricamento delle denunce di successione.

A tutto quanto sopra specificato si aggiunge l'attività di archiviazione delle pratiche e l'assistenza all'attivita' di front office per tutti i tributi/canoni menzionati sopra.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016 e dell'art. 16 del TUSPP vi sono alcuni requisiti la cui presenza combinata è condizione legittimante dell'affidamento stesso:

1. La partecipazione pubblica totalitaria, per cui allo stato attuale va esclusa la presenza, anche minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società in house; condizione che ricorre pienamente nel caso di specie della Società Oristano Servizi Srl interamente posseduta dal Comune di Oristano.
2. Il controllo analogo, ovvero la circostanza che l'ente affidante esercita sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui servizi erogati dai propri uffici. Il controllo gestionale e finanziario dell'ente pubblico sull'ente societario è tale da importare un'influenza determinante su obiettivi strategici e decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi. Il nuovo "*Regolamento per la disciplina del controllo analogo sulle società ed organismi partecipati"* recentemente approvato con deliberazione C.C. n. 17 del 24 marzo 2022, ha aggiornato al vigente quadro normativo la disciplina interna sul controllo analogo.
3. La Destinazione prevalente dell'attività. Il servizio deve essere erogato principalmente a favore dell'ente affidante e nel caso di specie anche questa circostanza ricorre per il 100% dell'attività svolta dalla società in house.
4. Altra norma che viene in considerazione è l'art. 192 del Codice dei contratti pubblici. La disposizione del primo comma prevede 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 avviene secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante

affidamenti diretti dei contratti. Il procedimento di iscrizione del nostro Ente, a suo tempo attivato, è stato portato a termine con esito positivo[3].

La *Oristano Servizi Srl* società in House del Comune di Oristano possiede tutti i requisiti sopra descritti e richiesti dalla normativa quali presupposti della legittimità dell'affidamento diretto di servizi che il Comune decide di erogare in autoproduzione attraverso il proprio soggetto ad hoc costituito.

5. Ha un rilievo particolare la norma del secondo comma, ai sensi della quale per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Ai sensi della norma del comma 2 dell'art. 192 del D. Lgs. n. 50/2016 "*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*."

Pertanto, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento deve essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 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.

3 Il Comune di Oristano, a cura del Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA) ha ottemperato agli adempimenti dell'art.192 comma 1 del D.lgs. 50/2016 relativi all'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house – numero prot. 0025254 in data 20.03.2018 - a seguito della quale l'Anac ha provveduto all'iscrizione in data 14,11,2019;

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento quando, come nel caso di specie, lo stesso affidamento abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza. In tal senso è stata avviata una ricerca di mercato finalizzata ad estrapolare un certo numero di benchmark, tali da consentire la valutazione della congruità dei costi in base alla tipologia di servizi erogati e al personale incaricato.

LA VALUTAZIONE DI CONGRUITÀ ECONOMICA E LA COMPARAZIONE CON IL MERCATO

Si prende anzitutto in considerazione il punto n. 1 dei servizi erogati (cfr. supra – *Caratteristiche dei Servizi Erogati*); il servizio di supporto all'accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale e dei canoni mercatali insieme con il servizio di attacchinaggio e il servizio di supporto all'accertamento e riscossione dell'Imposta di soggiorno. Come già accennato, si rileva che i servizi di supporto affidati sono in genere i medesimi prestati in tutti i Comuni dalle società operanti sul mercato. La ricerca effettuata sui provvedimenti di aggiudicazione riguardanti la prestazione di questi servizi ha evidenziato compensi (generalmente calcolati come aggio di riscossione) che vanno dal 10 al 30% delle somme effettivamente incassate[4]. Per valutare il costo al quale i servizi affidati alla in house sarebbero reperibili sul mercato si sceglie di procedere prendendo innanzitutto in considerazione le voci di entrata relative al Canone Unico, Canoni Mercatali e Pubbliche affissioni che generano annualmente introiti per c.ca 400.000 euro. A questo importo si applica un aggio valutato al 20,22% (aggio medio rispetto al campione di Comuni selezionato – cfr. nota n. 3). il compenso/costo al netto IVA risulta pari a 80.880,00 euro.

4 Siniscola 29,75%; Cornaredo 15,30%; Imperia 10,98%; Marano sul Panaro 34,50% (ICP - PA), 15% (Tosap); Alghero 16%; Ciampino 20%;
Nel 2012 il servizio di riscossione del canone suolo pubblico, canone pubblicità e mercati era stato aggiudicato in Oristano con i seguenti aggi: cosap 24,75%; imposta/canone pubblicità 24,75%; canone mercati 11,88%.
Cfr. anche 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 entrare 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'B% al 15% nell'ipotesi di affidamento della sola riscossione coattiva;

Si esegue la stessa operazione per l'imposta di Soggiorno, per la quale è preso in considerazione un introito di c.ca 90.000,00 euro annui che con lo stesso aggio medio sopra indicato genera un compenso di 18.198,00 euro annui al netto di IVA. Per la Tari la quotazione è più difficile perché il supporto della società di servizi è limitato solo ad una parte delle operazioni di gestione del tributo. Come già detto sopra, argomentando dell'affidamento in oggetto come contratto *customizzato* ovvero tagliato su misura per le esigenze dell'Amministrazione concedente, sul mercato e nelle corrispondenti procedure ad evidenza pubblica non si trova un equivalente standardizzato del servizio prestato dalla *in house*. Pertanto allo scopo di pervenire comunque ad una comparazione che dia ragione dei costi ai quali quelle attività verrebbero reperite in forma di servizi prestati da società operanti nel mercato dei soggetti privati, il ragionamento pertinente diventa più complesso e legato ad una serie di inferenze. Per ragioni pratiche ovvero allo scopo di dare un fondamento reale alle valutazioni che seguono, le dette inferenze avranno base induttiva. Si partirà pertanto da una base empirica che in questo caso viene individuata nel numero totale annuo di operazioni su data base concernenti l'anagrafica contribuenti/utenze. Il numero totale annuo è c.ca 3.600 (da query fatta sul gestionale). Il numero totale di altre operazioni su data base (ad es. note di credito, rateizzazioni, calcoli ravvedimento operoso etc..) è di c.ca ulteriori 1000. Se si considera ora il numero medio delle suddette operazioni svolte dal personale della Società in house negli ultimi tre anni, questo è grosso modo pari a 1/3 (da query fatta sul gestionale jtrib). Se si prende poi in considerazione l'intervento della in house nell'attività di accertamento[5] e in quella di assistenza allo sportello (a beneficio dei contribuenti) si può valutare il peso totale del supporto dato dalla società in house nel 25% dell'attività di gestione ordinaria e di accertamento svolta dall'Ufficio. A questo punto se si considerano le risorse specialistiche impiegate (e le ore di lavoro svolte) il peso di questa attività, reperita sul mercato, si ritiene non possa in alcun modo essere valutata ad un costo inferiore a 30.000 euro. **Quest'ultima cifra (del tutto e volutamente**

5 Deve aggiungersi il supporto alle complesse attività di monitoraggio, rendicontazione, emissione degli avvisi di accertamento.

approssimata per difetto) sommata all'importo di 80.880 euro (canone unico e mercati) e all'importo di 18.198 euro, individuati sopra e tutti relativi alla determinazione dei costi ai quali i servizi autoprodotti attraverso la in house sarebbero acquisibili dal mercato, genera l'importo di 129.078,00. Il preventivo trasmesso dalla Società in house in data 23 marzo 2022 stima a corpo il complesso di servizi affidati proponendo un canone annuale determinato in 102.900 euro, con riferimento ai costi diretti e indiretti.

Inoltre la società con il canone fisso e predeterminato stabilito a corpo, si fa anche carico, quale attività una tantum da svolgere nei 18 mesi successivi all'affidamento, di aggiornare il censimento degli oggetti tassabili e per l'imposta di soggiorno di effettuare un nuovo consimento delle strutture ricettive. E' evidente anche qui che per l'effettuazione del censimento la circostanza della conoscenza puntuale del territorio come parte dell'esperienza e del patrimonio informativo della società genera naturalmente una economia di scala che incide nella valutazione del costo complessivo proposto.

Per quanto detto si ritiene pertanto che la proposta fatta dalla Società in house Oristano Servizi Srl sia congrua dal punto di vista economico se comparata con le condizioni del mercato e garantisca l'economicità di gestione del servizio.

Si può ancora osservare che la proposta è stata predisposta sulla base dell'analisi dei costi minimi necessari a garantire un livello ottimale di qualità del servizio, considerando che la società in house, al contrario di soggetti economici privati, non deve tendere alla massimizzazione del profitto ma al pareggio economico finanziario complessivo.

In conclusione il costo complessivo del servizio risulta più conveniente di quello calcolato sulla base degli aggi offerti dal mercato e la modalità prescelta di produzione dei servizi indicati, risulta vantaggiosa.

CONSIDERAZIONI ULTERIORI.

A tutto quanto precede si ritiene di aggiungere alcune altre considerazioni.

L'esperienza e il know how altamente specifici acquisiti dalla società in house in virtù dei servizi di supporto alla riscossione svolti nei sette anni trascorsi,

costituiscono per l'Amministrazione Comunale un valore aggiunto sviluppato e consolidato nel tempo e meritevole di essere conservato.

La gestione flessibile delle attività, dovuta al potere di indirizzo e controllo dell'Ente, è utile al fine di garantire un'elevata operatività in relazione ai mutamenti delle condizioni esterne che di volta in volta si presentano e si è rivelata preziosa nell'ultimo biennio, considerato che le ripercussioni sociali ed economiche dello stato di emergenza da Covid hanno reso necessari una serie di azioni straordinarie poste in essere dall'Amministrazione anche sul piano tributario (in particolare nella gestione della TARI) per venire incontro ai bisogni degli utenti e in specie a quelli delle attività produttive.

La società ha sviluppato nel tempo una struttura organizzativa integrata con idonee professionalità adeguate alla gestione del servizio.

Pertanto si ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello in house providing.

La sottoscritta Dirigente del Settore Programmazione e Gestione delle Risorse, alla luce di quanto precede, esprime pertanto parere favorevole ad un nuovo affidamento diretto alla società "in house" Oristano Servizi Srl del servizio di gestione, accertamento e riscossione del Canone Unico Patrimoniale, dei Canoni Mercatali, dell'Imposta di Soggiorno e della Tari e del servizio di attacchinaggio dei manifesti di pubbliche affissioni, per il triennio 01.04.2022//31.03.2025