

COMUNE DI SUZZARA

PROVINCIA DI MANTOVA

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(Art.34 comma 20 - D.L. 18 ottobre 2012 n.179)

Affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone mercatale disciplinato dall'art. 1, commi 816 e 837 della Legge 160/2019 ad un soggetto iscritto all'Albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/1997.

Allegato alla delibera di Consiglio Comunale n. del

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone mercatale disciplinato dall'art. 1, commi 816 e 837 della Legge 160/2019 ad un soggetto iscritto all'Albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/1997.
Ente affidante	Comune di Suzzara
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Procedure previste dal D.Lgs.n.50/2016
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento (D.L.179/2012 art. 34 comma 20)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Suzzara

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Marisa Masseni
Ente di riferimento	Comune di Suzzara
Area/servizio	Area Risorse Finanziarie
Telefono	0376 513266
Pec	protocollo@comune.suzzara.mn.legalmail.it
Email	tributi@comune.suzzara.mn.it
Data di redazione	Novembre 2022

PREMESSA

L'art. 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n.160 (legge di bilancio 2020) istituisce e disciplina il nuovo canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e testualmente recita: *“A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato «canone», è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati «enti», e sostituisce: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni delle province. Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.”*

L'art. 1, comma 821, della citata legge 27 dicembre 2019, n. 160, prevede che *“il canone è disciplinato dagli enti, con regolamento da adottare dal consiglio comunale o provinciale, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446”*.

L'art. 1 comma 837, della citata legge 27 dicembre 2019, n.160, prevede che *“A decorrere dal 1° gennaio 2021 i comuni e le città metropolitane istituiscono, con proprio regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate. Ai fini dell'applicazione del canone, si comprendono nelle aree comunali anche i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti, di cui all'articolo 2, comma 7, del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285”*.

Il Comune di Suzzara con deliberazione di Consiglio Comunale n.4 del 12.02.2021 ha istituito il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate e il servizio delle pubbliche affissioni, ai sensi dell'art. 1 commi nn. 816 e 837 della Legge n. 160/2019, con decorrenza dall'01.01.2021.

I suddetti canoni hanno sostituito dal 01.01.2021 i seguenti tributi applicati nel Comune di Suzzara fino al 31.12.2020: l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, e limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, i prelievi sui rifiuti di cui ai commi 639, 667 e 668 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Il Comune di Suzzara con determinazione n. 44/FIN del 14.06.2017 ha affidato esternamente, in concessione, la gestione del servizio di liquidazione, accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità, del diritto sulle pubbliche affissioni e del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, alla società I.C.A. “imposte comunali affini” S.r.l per il periodo 01.07.2017 - 31.12.2022, con possibilità di proroga per ulteriori sei mesi, alle condizioni offerte in sede di gara.

Con nota prot. n. 32074 del 15.11.2022 è stata comunicata all'attuale Concessionario - società I.C.A. “imposte comunali affini” s.r.l., l'attivazione della proroga tecnica del servizio prevista dal contratto in essere (Rep. N. 7321/2017) per il periodo dal 01.01.2023 al 30.06.2023, nelle more dell'espletamento della procedura di gara per il nuovo affidamento dei servizi in oggetto.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli anni numerose modifiche.

La norma dell'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa.

Il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il vuoto normativo è stato colmato dall'art. 4 del D.L. n.138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell'articolo abrogato. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha quindi azzerato la normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla detta sentenza, della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere la modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

1. Il ricorso al mercato;
2. Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
3. L'affidamento in house.

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto "in house" che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
- c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano

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

“ Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito

internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”

A sua volta l'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 stabilisce, in materia di potestà regolamentare generale delle province e dei comuni nella materia delle proprie entrate, anche tributarie, che *“qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali”*.

Qualsiasi soluzione gestionale adottata dall'Ente Locale deve essere conformata ad esigenze di efficienza economica e di semplificazione dei procedimenti amministrativi e deve evitare l'aggravio degli adempimenti nei confronti del contribuente o dell'utente.

Il servizio pubblico oggetto del presente affidamento è disciplinato dalle seguenti norme:

- D.Lgs. n. 50/2016 nuovo codice dei contratti;
- D.Lgs. n. 446/1997 art. 52 e art. 53;
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. Art. 1. Commi dal 786 al 847;
- D.L. n. 193/2016 convertito con modificazioni dalla Legge n. 225/2016 - art. 2 bis;
- Regolamento generale delle entrate comunali, approvato con deliberazione di CC n. 101 del 09.12.1998 e sue successive modificazioni;
- Regolamento comunale per la disciplina del canone patrimoniale di occupazione, esposizione pubblicitaria e del canone mercatale, approvato con deliberazione di CC n.4 del 12.02.2021 e sue successive modificazioni;
- Deliberazioni di Giunta Comunale di determinazione delle tariffe per l'applicazione dei canoni e del servizio pubbliche affissioni di cui alla Legge n. 160/2019.

Ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012 la presente relazione è finalizzata ad illustrare le ragioni e il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa comunitaria in relazione alla procedura di affidamento del servizio in oggetto.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E 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 i servizi oggetto della presente concessione sono inquadrabili 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”.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio, per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico. La ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l’equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l’interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

I servizi oggetto della concessione comprendenti il complesso delle attività di accertamento e riscossione delle entrate comunali sono considerati servizi pubblici a rilevanza economica. Inoltre, ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della “redditività”, anche solo in via potenziale (il criterio della c.d. remuneratività potenziale). Il servizio ha rilevanza economica quando da quella attività, chi la gestisce, ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi. Situazione che nel caso di specie risulta determinata dall’applicazione sul riscosso di un aggio da definirsi a base di gara.

Ad oggi tali servizi sono affidati a terzi con gli obiettivi di garantire la gestione complessiva delle attività delle entrate affidate e supportare i contribuenti negli adempimenti relativi ai tributi minori, di verificare la correttezza degli adempimenti attraverso l’effettuazione di controlli sul territorio, di garantire lo svolgimento del servizio di attacchinaggio e le attività tecniche e amministrative ad esso correlate, di garantire la gestione del contenzioso dei tributi specificatamente affidati al concessionario e la riscossione volontaria e coattiva delle entrate. Tali servizi sono remunerati unicamente ad aggio sull’ammontare lordo complessivamente riscosso.

Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l’affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva dei canoni e del servizio pubbliche affissioni di cui alla Legge n. 160/2019, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficienti per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico.

DESCRIZIONE DEL SERVIZIO E FORMA DI GESTIONE PRESCELTA

Il servizio consiste nello svolgimento di tutte le attività di gestione, nel territorio del Comune di Suzzara, del servizio di accertamento e riscossione, ordinaria e coattiva, del nuovo canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone mercatale disciplinato dall'art. 1 commi 816 e 837 della Legge 160/2019.

La gestione dei tributi sostituiti relativi all'imposta sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni e al canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (C.O.S.A.P.) non viene effettuata direttamente dall'Ente da oltre venti anni, tale per cui il know how specifico in questo ambito si è storicamente sviluppato all'esterno dell'Ente.

Il Comune di Suzzara non ha pertanto sviluppato nel tempo una struttura amministrativa ed organizzativa all'interno dell'ufficio tributi in grado di gestire in economia le attività relative ai servizi oggetto della presente concessione. In particolare non si dispone delle risorse strumentali, informatiche ed economiche necessarie a garantire una gestione complessiva dei canoni e del servizio delle pubbliche affissioni e soprattutto non si dispone di risorse umane interne a cui affidare lo svolgimento continuativo e complessivo delle attività legate ai servizi di cui in oggetto.

L'Ente altresì non ha una struttura operativa in grado di garantire una sistematica attività di repressione all'abusivismo pubblicitario, di recupero dell'evasione dei tributi ed una tempestiva attività di riscossione coattiva e di recupero delle somme dovute.

Inoltre con l'introduzione del canone unico e del canone mercatale la gestione degli stessi deve necessariamente seguire un unico iter gestionale al fine di garantire coerenza, efficienza e economicità dell'attività di accertamento e riscossione, tale per cui si rende necessario individuare un unico soggetto Gestore.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, si rileva che la prosecuzione dell'esternalizzazione del servizio in oggetto, costituisce l'unica modalità percorribile per la gestione dello stesso e per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di miglioramento che l'Amministrazione comunale intende perseguire.

Il ricorso ad un soggetto esterno evidenzia, Infatti, i seguenti vantaggi:

- servizi resi da un soggetto qualificato iscritto all'albo nazionale e in possesso di una organizzazione stabile e di capacità economiche adeguate;
- maggiore capacità di adeguare tempestivamente il software gestionale a seguito di mutamenti legislativi a carico dell'affidatario;
- dotazione di personale in grado di organizzare maggiori controlli sul territorio;
- la necessaria organizzazione che permette di adottare soluzioni applicative informatiche innovative, volte ad ottimizzare il procedimento autorizzatorio e di riscossione dell'entrata.

Tutto ciò evidenziato, l'Amministrazione Comunale ha valutato che il modulo ottimale per la gestione del servizio in oggetto è individuato nella concessione dei servizi, prevista dall'art. 164 e seguenti del D.Lgs. n.50 del 18.04.2016, che garantisce la riconduzione in capo al soggetto concessionario del rischio gestionale in ordine al servizio affidato e la possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in

concessione, grazie alla sostanziale autonomia operativa del concessionario e conseguentemente alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

Il Concessionario subentra al Comune in tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione del servizio ed è tenuto a provvedere a tutte le spese occorrenti, ivi comprese quelle per il personale impegnato.

E' totalmente trasferito in capo al Concessionario il rischio imprenditoriale e operativo derivante dalla gestione dei servizi affidati.

Il Servizio verrà affidato ai sensi dell'art. 52, comma 5 del D. Lgs. 446/1997. Il soggetto affidatario sarà scelto tra quelli iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 446/1997 ed opererà in autonomia, seppure tenendo conto degli indirizzi dell'Amministrazione e delle condizioni previste nel capitolato tecnico di gara, ed avrà l'onere e la responsabilità di tutte le attività poste in essere.

Resteranno, invece, in capo al Comune l'attività di controllo sulla correttezza ed efficacia ed efficienza delle attività poste in essere dal concessionario, nonché la competenza nella determinazione delle tariffe dei canoni oggetto dell'affidamento.

Il Dirigente Area Risorse Finanziarie
(Dott.ssa Marisa Masseni)
(sottoscritto digitalmente ai sensi
dell'art.21 del D.Lgs.n.82/2005 e s.m.i.)