

**RELAZIONE SUL RINNOVO DEL CONTRATTO DI SERVIZIO CON LA SOCIETA' SO.LO.RI. S.P.A. PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE COMUNALI**

**Premessa**

In data 18 novembre 2014 è stato stipulato il contratto di servizio rep. n. 6608, avente per oggetto: "Contratto di servizio per l'affidamento in house alla So.Lo.Ri. S.p.A. del servizio di riscossione coattiva e non dei tributi comunali, delle sanzioni amministrative per le quali il Comune riveste la qualità di autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto delle violazioni di cui all'art. 17 delle Legge 24.12.1981 n. 689, delle entrate patrimoniali ed assimilate e del servizio di riscossione delle sanzioni amministrative per violazioni di cui al codice della strada". Vedasi anche successivo contratto di servizio prot. 2599 del 15.02.2016, per il completamento del procedimento, relativo alla gestione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale.

Il contratto di servizio, in scadenza il 31.12.2017 con possibilità di rinnovo da parte dal Comune, è stato rinnovato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 29.12.2017 dal 01.01.2018 al 31.12.2019, unitamente al contratto di servizio prot. 2599 del 15.02.2016, per il completamento del procedimento, relativo alla gestione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale. Vedasi anche il successivo contratto di servizio, fra il Comando di Polizia Locale di Cortina d'Ampezzo e la società So.Lo.Ri. S.p.A., per la gestione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale per il periodo 01.01.2018 – 31.12.2019, ns. prot. 16238 del 04.09.2018, nel quale è stato meglio specificato l'articolazione del servizio per l'estero.

Con la presente relazione si esprime parere favorevole al rinnovo avuto riguardo al corretto svolgimento del servizio effettuato dalla società So.Lo.Ri. S.p.A. ed al quadro normativo di riferimento inerente gli affidamenti in house.

**1 - Normativa di riferimento**

Ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 15.12.1997 "...i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti."

Al comma 5 dell'art. 52 si precisa che "I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:

- a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e ss.mm.;
- b) 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, a:

- 1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;
  - 2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;
  - 3) la società a capitale interamente pubblico mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;
  - 4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica;
- c) affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;
- d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.

L'art. 34, comma 20, del 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, 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."

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione, ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono fare ipotesi distinte:

- a) ricorso al mercato;
- b) partenariato pubblico - privato istituzionalizzato;
- c) affidamento in house.

Per quanto riguarda l'osservanza del D.lgs.18/04/2016 n. 50, codice appalti, l'affidamento diretto a So.Lo.Ri. S.p.A avviene nel rispetto dell'art. 5, visto anche la modifica statutaria di So.Lo.Ri. S.p.A del 2017 che richiama il controllo analogo e il limite dell'80%. Infatti all'art. 3 dello statuto della So.Lo.Ri. S.p.A si legge "L'attività è svolta per oltre l'ottanta per cento del fatturato, o nella diversa

misura che sarà di volta in volta stabilita dalla normativa applicabile, in adempimento dei compiti affidati alla società dagli enti pubblici soci, che esercitano su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi alle condizioni e nei termini previsti dalla normativa vigente ratione temporis. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale svolta”.

Riguardo invece alle previsioni dell'art. 192 del medesimo D.lgs. n. 50 inerente l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari che operano mediante affidamento diretto nei confronti della propria società in house, si ritiene, vista l'emanazione delle linee n. 7 in attuazione del citato D. Lgs., nel caso in cui il controllo su un organismo in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici (è il caso di So.Lo.Ri. S.p.A) ai sensi degli art. 5 del codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione. Il Comune di Cortina d'Ampezzo effettua il controllo analogo mediante il Comune di Verona, socio di maggioranza.

## 2 - Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

### 2.1 - 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 servizi 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.

## 2.2 - Provvedimenti del Comune relativi al servizio

Con deliberazione n. 54 del 18 settembre 2013 il Consiglio Comunale del Comune di Verona ha deliberato la costituzione di una società per le riscossioni delle entrate comunali, aperta anche ad altri soggetti pubblici, al fine di consentire a ciascun ente socio di:

- valorizzare la propria autonomia finanziaria, riappropriandosi dei flussi finanziari (entrate tributarie e patrimoniali) del territorio;
- dotarsi di uno strumento di supporto per l'adozione delle decisioni strategiche e politiche in materia di entrate che restano di competenza esclusiva di ciascun ente;
- perseguire obiettivi di equità fiscale;
- migliorare i rapporti con i cittadini;
- accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'intero processo di gestione delle entrate;
- acquisire una visione globale della propria banca dati;
- mantenere l'importante funzione della riscossione delle entrate in mano pubblica.

Con la predetta deliberazione n. 54/2013 il Consiglio Comunale di Verona ha deciso che tale società:

- ha come denominazione sociale So.Lo.Ri. S.p.A.;
- ha un capitale sociale pari a euro 500.000,00.- diviso in 1000 azioni da euro 500,00 cadauna;
- può iscriversi all'Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali ex art. 53 D.Lgs 446/1997;
- può cedere una quota del suo capitale ad altri enti pubblici, purché l'attività prevalente della società sia svolta a favore dell'ente controllante; tali enti pubblici soci avranno il potere di indirizzo, direzione e supervisione dell'attività della Società ed eserciteranno sulla stessa un controllo analogo a quello svolto sui propri uffici dalle Amministrazioni controllanti, attraverso la partecipazione ad un organo di controllo deputato ad esercitare un controllo analogo sulla società, all'uopo previsto dallo statuto sociale (art. 8).

Con atto del notaio Gabriele Noto Rep. n. 18855 - Racc. 9961 - in data 10 dicembre 2013 a firma del Direttore Generale è stata costituita la società So.Lo.Ri. S.p.A. con sede in Verona, Largo Divisione Pasubio 6 ed è stato interamente versato dal Comune di Verona il capitale sociale pari ad € 500.000,00. Con Decreto del Sindaco n. 384 del 18.12.2013 sono stati nominati l'amministratore unico della società e i componenti del Collegio sindacale.

Il Consiglio Comunale del Comune di Cortina d'Ampezzo, con propria deliberazione n. 1 del 21.01.2014 ha acquisito una partecipazione minoritaria (n. 2 azioni) nella società a totale proprietà pubblica So.Lo.Ri. S.p.A al fine di procedere all'affidamento in house dei servizi di riscossione delle entrate comunali.

### 2.3 - Contenuti specifici del servizio e compensazioni economiche

In riferimento ai contenuti specifici del servizio in oggetto, il Comune intende rinnovare, fino al 31.12.2024, il contratto di servizio rep. n. 6608 con il quale vengono affidati in house alla So.Lo.Ri. S.p.A. i seguenti servizi indicati nell'art. 1 del contratto stesso:

- a) la riscossione coattiva e non dei tributi comunali;
  - b) la riscossione coattiva e non delle entrate patrimoniali ed assimilate;
  - c) la riscossione coattiva e non delle sanzioni amministrative di competenza comunale;
  - d) la riscossione coattiva delle sanzioni per la violazione al Codice della Strada;
  - e) la gestione e riscossione volontaria delle sanzioni per la violazione al Codice della Strada;
- nonché la gestione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale di cui al contratto prot. n. 16238.

Il Comune di Cortina d'Ampezzo riconosce all'affidatario le compensazioni economiche, rappresentate unicamente da un aggio di riscossione, così come stabilite nel capitolato di servizio (previsto dall'art. 12 del contratto di servizio) di seguito riportate:

aggio di riscossione coattiva: compenso stabilito nella misura del 7,61% , fino al 31.12.2019, delle somme riscosse (nessun fisso a pratica). I soggetti debitori effettueranno i pagamenti su conto corrente dedicato della Società. Questa riverserà tali somme alla tesoreria comunale entro il giorno 11 del mese successivo a quello di riferimento. Alla medesima scadenza la Società trasmette al Comune il rendiconto mensile nonché la fattura relativa al compenso trattenuto. Gli eventuali ritardi nei riversamenti comporteranno l'aggravio sul dovuto di una indennità di mora.

In tale capitolato sono dettagliati anche i livelli di servizio che l'affidatario dovrà garantire al Comune nell'espletamento delle attività oggetto di affidamento nel rispetto dei principi/criteri di convenienza per il Comune.

Ai sensi dell'art. 4 del contratto di servizio la società So.Lo.Ri. S.p.A. si impegna ad uniformare l'erogazione dei servizi ai seguenti principi generali:

- a) uguaglianza: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza di trattamento deve essere intesa come il divieto di ogni ingiustificata discriminazione;
- b) imparzialità: la Società si comporta nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) continuità: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) partecipazione: la Società coinvolge i cittadini per favorirne la collaborazione;
- e) informazione: l'utente interessato ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano secondo la normativa vigente;
- f) efficienza ed efficacia: il servizio pubblico deve essere erogato in modo efficiente ed efficace. La Società adotta tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi;
- g) chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie: la Società deve predisporre, in base alla L. 212/2000 "Statuto del Contribuente", quanto necessario per assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati, assumendo iniziative volte a garantire che tutta la modulistica, le istruzioni e in generale ogni altra comunicazione siano messi a disposizione del contribuente in tempi utili. La Società dovrà adoperarsi altresì affinché gli atti e le istruzioni siano comprensibili in modo che i contribuenti possano adempiere alle obbligazioni tributarie nel migliore dei modi, nelle forme meno costose e più

agevoli. Gli atti prodotti dalla Società dovranno essere motivati con indicazione dei presupposti di fatto e di diritto che hanno determinato la decisione della stessa.

### 3 - Motivazione economico finanziaria della scelta

La scelta dell'affidamento in house a So.Lo.Ri. S.p.A. nasce dalle seguenti esigenze:

- ridurre sensibilmente i tempi per il recupero delle somme messe a ruolo;
- ridurre i residui attivi alla fine dell'esercizio finanziario;
- aumentare la percentuale delle somme recuperate;
- avere un unico interlocutore, e non vari concessionari secondo la competenza territoriale, che abbia esperienza, professionalità e competenza, e che operi o abbia operato per Comuni di ragguardevoli dimensioni;
- avere un monitoraggio costante sull'attività di riscossione coattiva e sulle modalità di applicazione delle procedure esecutive, oltre alla possibilità di esercitare un pieno e totale controllo di tutte le attività attraverso la partecipazione all'assemblea dei soci e al comitato di controllo;
- avere un unico interlocutore che gestisca tutta la filiera degli adempimenti in tema di sanzioni al codice della strada, riducendo drasticamente i tempi di recupero delle somme;
- avere una società di riscossione che consenta al comune un pronto adeguamento alle nuove norme in materia di contabilizzazione delle entrate dei crediti di dubbia esigibilità con la presentazione delle domande di discarico;
- ridurre il rischio di perdita delle somme affidate al recupero derivanti dal possibile fallimento o bancarotta delle società private terze rispetto, invece, ad un affidamento del servizio a società di cui si è detentori di una quota del capitale sociale;

Si è scelta la soluzione in house, inoltre, per le seguenti motivazioni:

- possibilità di esercitare uno stretto controllo sulle proprie attività e di guidare l'attività stessa nella maniera ritenuta più consona per gli interessi del Comune stesso (per evitare quanto successo con Equitalia ove l'Ente non aveva alcuna possibilità di influenzare o accelerare il percorso seguito dal concessionario stesso con il rischio di dover dichiarare inesigibili una serie di crediti per decorrenza dei termini);
- considerata la problematica dei ruoli ex Equitalia che necessitano di un progetto specifico si è voluto cercare, più che un concessionario, un partner e quindi la scelta di una società in cui il Comune ha un "potere decisionale" esercitabile attraverso la partecipazione all'assemblea dei soci e al comitato di controllo.

Per la parte economica si evidenzia:

#### - Situazione vigente:

- 1) Le condizioni economiche per il servizio offerto fino al 31.12.2019 al Comune di Cortina d'Ampezzo (il solo aggio sulle somme riscosse e nessun fisso pari al 7,61%) sono esattamente le medesime di quelle offerte agli altri comuni soci, quindi questo evita che ci siano possibili spostamenti del carico economico dai cittadini di un comune all'altro (criterio della trasparenza);
- 2) So.Lo.Ri. S.p.A. è disponibile a svolgere il servizio di riscossione coattiva non legandolo assolutamente ad alcun obbligo a svolgere altre forme di riscossione più redditizie. Si sottolinea,

infatti, che il Comune di Cortina d'Ampezzo svolge da sempre attraverso i propri uffici interni tutte le attività di accertamento dell'evasione dell'Imu, della Tasi e della Tari, e l'attività di riscossione volontaria delle entrate patrimoniali, e non intende rinunciare a tali competenze;

- Nuove condizioni a decorrere dal 1.01.2020:

1) So.Lo.Ri S.p.A. con nota prot. 41022 del 13.12.2019 (ns. prot. 22511 del 16.12.2019), si impegna ad una graduale riduzione degli aggi di riscossione, già definiti in base al D.M. 4.08.2000, in linea con le previsioni dell'art. 17 del D.Lgs. 112/99 e del novellato regime in tema di riscossione delle entrate degli enti locali che verrà emanato dalla legge di bilancio 2020;

La valutazione complessiva dell'operato di So.Lo.Ri S.p.A. è positiva. I documenti di pagamento vengono recapitati nei modi e tempi fissati. La riscossione coattiva viene svolta secondo quanto previsto dal Regio Decreto n. 639/1910. Le azioni cautelari ed esecutive, di seguito elencate, vengono svolte senza soluzione di continuità:

-Misure cautelari:

- Fermo di beni mobili registrati (art. 86 D.P.R. n. 602/73 e successive modifiche);
- Iscrizione ipotecaria (art. 77 D.P.R. n. 602/73 e successive modifiche);

-Procedure esecutive:

- Espropriazione mobiliare (artt. da 62 a 71 D.P.R. n. 602/73 e successive modifiche);
- Espropriazione presso terzi (artt. da 72 a 75-bis D.P.R. n. 602/73 e successive modifiche);
- Espropriazione immobiliare (artt. da 76 a 85 D.P.R. n. 602/73 e successive modifiche).

Per le sanzioni al codice della strada So.Lo.Ri S.p.A. gestisce tutti gli adempimenti anche in ambito estero. L'operato deve anche in questo caso ritenersi positivo.

Le rendicontazioni vengono fornite mensilmente come da capitolato di servizio.

#### 4 - Conclusioni

In considerazione di quanto sopra esposto, con particolare riferimento alla riduzione dell'aggio di riscossione, si ritiene che sussistano i requisiti previsti per rinnovare il contratto di servizio rep. n. 6608, in scadenza il 31.12.2019, con il quale vengono affidati in house alla So.Lo.Ri. S.p.A. il servizio di riscossione coattiva e non dei tributi comunali, riscossione coattiva e non delle entrate patrimoniali ed assimilate, riscossione coattiva e non delle sanzioni amministrative di competenza comunale, riscossione coattiva delle sanzioni per la violazione al Codice della strada, gestione e riscossione volontaria delle sanzioni per la violazione al Codice della strada, nonché la gestione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale di cui al contratto prot. n. 16238.

Il Dirigente dell'Area funzionale di progetto Dott.ssa Alessandra Cappellaro