

PROCEDURA APERTA PER LA GESTIONE IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE COATTIVA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE, PATRIMONIALI E SANZIONI AMMINISTRATIVE DEI COMUNI DI CESENA, MONTIANO E DELL'UNIONE DEI COMUNI VALLE DEL SAVIO E COMUNE DI VERGHERETO (SOLO ENTRATE TRIBUTARIE)

**RELAZIONE TECNICO
ILLUSTRATIVA**

Gli insoluti rappresentano un problema per gli enti locali sia perché sottraggono ai bilanci preziose

risorse che potrebbero altrimenti essere destinate ai servizi pubblici, sia perché costituiscono un elemento di intollerabile iniquità nei confronti di cittadini, imprese e utenti, che pagano regolarmente quanto dovuto. Sono generalmente destinati a crescere perché ogni anno si creano nuovi accertamenti di crediti che non vengono incassati e quindi si cumulano a quelli degli anni precedenti. E' vero che, sia con la riscossione ordinaria sia con la riscossione coattiva, una parte degli insoluti pregressi si riesce comunque a incassare anche a distanza di anni, ma non basta a compensarne l'aumento.

Ne consegue la necessità di affrontare il problema per cercare di ridurlo il più possibile, con adeguate soluzioni amministrative, organizzative e tecniche che permettano di recuperare i crediti scaduti pregressi e soprattutto di ridurre per quanto possibile la formazione di nuovi insoluti, mediante una più tempestiva ed efficace lavorazione delle posizioni debitorie.

Ad oggi le funzioni e le attività relative alla riscossione coattiva di tutte le entrate comunali sono affidate al soggetto pubblico al quale è attribuita la funzione pubblica della riscossione nazionale denominato Agenzia Entrate- Riscossione S.p.a.

L'Amministrazione ritiene necessario sostituire l'attuale soggetto affidatario del servizio di riscossione coattiva Agenzia Entrate-Riscossione S.p.a., in considerazione della ridotta riscossione a fronte di elevati costi per aggio e per rimborso di spese esecutive. Infatti Agenzia Entrate- Riscossione S.p.A. si rivolge ad una tipologia di grandi evasori, diversi rispetto a quelli che interessano gli enti locali e che generalmente comportano importi di minore ammontare.

Il ricorso al mercato esterno può avvenire per il tramite di due soluzioni alternative: l'acquisto del personale e dei servizi (appalto) o la concessione (attribuzione a terzi delle facoltà originariamente in capo al comune). La scelta se affidare in appalto o in concessione il servizio di riscossione coattiva delle entrate dell'Ente dipende dal numero di personale da dedicare a tale attività e dalla presenza di figure che abbiano specifica competenza in tale materia.

L'Amministrazione reputa più efficiente non affidare il servizio di riscossione coattiva in appalto considerato che per sua natura questa tipologia di contratto comporta il permanere di tutte le responsabilità e dei rischi in capo alla stazione appaltante con conseguente necessità che il personale comunale esegua massicci e continuativi controlli sull'attività svolta dal soggetto esterno. Tale scenario lascia spazio alla soluzione della esternalizzazione con concessione. Le attività in concessione hanno l'innegabile vantaggio di poter essere gestite senza il coinvolgimento del personale interno all'Ente e l'interruzione dell'operatività dello stesso.

Trattasi di concessione di servizi, come definita dall'art. 3, comma 1, lettera vv) del D.Lgs. n. 50/2016.

Oggetto della presente procedura di gara è la concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate dei Comuni di Cesena, Montiano e Verghereto e delle entrate dell'Unione dei Comuni Valle del Savio, come dettagliatamente descritto nel Capitolato d'oneri. Per il Comune di Verghereto solo per le entrate tributarie.

Le modalità, le caratteristiche tecniche e le tipologie degli interventi sono descritte dettagliatamente nel Capitolato, al quale si fa esplicito rinvio.

Le prestazioni contrattuali devono essere eseguite in conformità a quanto previsto nel capitolato e nell'offerta presentata in sede di gara.

CPV 79940000-5 – Servizi di organismi di riscossione.

La concessione, con riferimento alla consegna delle liste di carico da parte degli Enti, avrà durata di 5 (cinque) anni e decorrerà presumibilmente dal mese di aprile 2022 dalla data di stipula del contratto o, in caso di necessità o urgenza, dall'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016, anche in pendenza del contratto; il quest'ultimo caso farà fede la data della sottoscrizione del verbale di consegna del servizio.

Relativamente alle liste di carico trasmesse entro il quinquennio suddetto, il Concessionario dovrà, comunque, portare a termine il servizio di riscossione coattiva, effettuando l'incasso e/o le relative attività cautelari/esecutive affidate al medesimo, nonché definendo ogni attività connessa e conseguente, fino alla presentazione delle comunicazioni d'inesigibilità, di cui all'art. 11 del Capitolato d'oneri, procedendo, quindi, per ogni lista consegnata entro il primo semestre di ogni anno, alla conclusione di ogni procedimento entro il 30/06 del secondo anno successivo alla consegna, mentre, per ogni lista di carico consegnata nel secondo semestre di ogni anno, entro il 31/12 del secondo anno successivo.

Inoltre, come meglio indicato al richiamato art. 11 del Capitolato d'oneri ogni Ente, entro 18 mesi dalla presentazione della relativa comunicazione di inesigibilità, riconosce con formale provvedimento il discarico delle somme inesigibili.

Pertanto, la durata complessiva della concessione è di 8 anni e 6 mesi, rispetto ai quali, solo nei primi 60 mesi (5 anni) ciascun Ente consegnerà le liste di carico, entro i successivi 24 mesi (2 anni) il Concessionario, a conclusione di ogni attività, presenterà le relative comunicazioni d'inesigibilità e, entro 18 mesi (1 anno e 6 mesi) dalla presentazione delle stesse, ciascun Ente procederà al discarico delle somme inesigibili. E' escluso ogni tacito rinnovo.

La concessione si qualifica come un contratto a titolo oneroso in virtù del quale viene affidata ad un operatore economico la fornitura e la gestione di servizi, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Il rischio imprenditoriale di cui il concessionario è portatore discende non solo dal flusso di accesso degli utenti al servizio e dalle variazioni di mercato, ma anche da scelte dell'imprenditore in merito all'organizzazione dei propri mezzi e delle modalità di offerta del servizio, in quanto capaci di orientare la domanda e di condizionare eventuali fattori esogeni.

Ai fini dell'inquadramento di un contratto come concessione è necessario che sia trasferito sul concessionario il rischio operativo.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera zz) del D.Lgs. n. 50/2016 si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi oggetto di concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

Il rischio operativo a cui il privato concessionario viene ad essere esposto ha, nel nostro caso, una natura economica per i potenziali riflessi sulla sostenibilità del piano economico finanziario (PEF) associato al contratto di concessione (genus europeo) che nel nostro caso riguarda il lato della domanda.

In genere il rischio di domanda consiste nel fatto che la fruizione di quel servizio possa avere un calo per l'insorgere nel mercato di un'offerta competitiva di altri operatori, come per mancanza di "appeal" della gestione del concessionario, oltretutto a fattori del tutto esogeni come quello di una contrazione dei consumi generata da una crisi economica. Il Codice definisce all'art. 3, lett. ccc) come "rischio di domanda" il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.

Questa fattispecie si rileva nella concessione dell'attività di riscossione coattiva delle entrate (tributarie e non) in quanto è difficile stimare con esattezza quale sarà nel medio o breve periodo la propensione dei debitori a pagare spontaneamente, a seguito di procedura coattiva o addirittura a non pagare quanto richiesto (insolvenza) e contestualmente prevedere la tempistica del ristoro dei costi sostenuti.

Ci possono essere poi altri rischi legati a fattori esogeni all'attività svolta quali il rischio normativo politico regolamentare e il rischio di soccombenza nel contenzioso.

La facilità con cui cambiano le normative soprattutto in materia di tributi, fa sì che la legge possa disporre un cambiamento in divenire che non sempre può essere a carico esclusivo della parte concessionaria.

Il tema dell'aggio merita una considerazione a parte. La forbice all'interno della quale ci muoviamo è abbastanza ampia e diventa estremamente difficile stabilire un aggio di riferimento che sia remunerativo per il concessionario. E' ovvio che un operatore economico che svolge esclusivamente il servizio di riscossione coattiva, attraverso il perseguimento di adeguate economie di scala, riesca ad abbattere notevolmente i costi del personale (che sono quelli preponderanti) e quelli dei software necessari, offrendo condizioni concorrenziali che si ripercuotono conseguentemente sulla misura dell'aggio che sono in grado di offrire ponendosi sul mercato a condizioni vantaggiose.

L'attività di riscossione coattiva verrà svolta in tutto il territorio nazionale e comunque in base alla residenza del debitore, mentre l'attività dello sportello ha come luogo di esecuzione il comune di Cesena.

L'importo complessivo stimato della concessione, ai sensi dell'art. 35, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016, ed in base al disposto dell'art. 167 della medesima norma, quale compenso da erogarsi al

Concessionario, che include il rimborso delle eventuali spese sostenute per le attività cautelari ed esecutive sulle partite riscosse denominate “spese di notifica ed esecutive”, come meglio definite all’art. 4, lett. d), del Capitolato d’oneri, è pari ad € 1.174.363,00 IVA esclusa.

Il costo della manodopera di cui all’articolo 23 comma 16 del D.Lgs. 50/2016 è individuato nel piano economico finanziario di cui alla documentazione di gara alle voci “Costo del personale lavorazione” e “Costi di sportello” ed ammonta a complessive euro 576.102;

Come previsto dagli articoli 5 e 26 del Capitolato d’oneri, la Ditta aggiudicataria stipulerà unico contratto con il Comune di Cesena, per i Comuni di Cesena, Montiano e Verghereto ed Unione dei Comuni Valle del Savio, con un valore stimato del contratto è pari ad Euro 1.174.363,00;

Il valore stimato della concessione per la durata contrattuale prevista, è stato determinato sulla base di un calcolo presuntivo delle entrate da riscuotere coattivamente, come risultante dal Piano Economico Finanziario.

Attesa l’aleatorietà sull’importo reale delle riscossioni, sul numero delle partite che costituiranno l’effettivo carico annuale, a base d’asta sono posti:

- a) una percentuale del 9,50% , a titolo di compenso (aggio), che sarà oggetto di ribasso, indicando nell’offerta di gara il valore offerto da parte dei concorrenti, calcolata sulle somme effettivamente riscosse e relative alle liste di carico affidate, a titolo di provento/tributo, sanzioni/penalità, interessi (compresi gli interessi di mora di cui all’art. 1, comma 802, della Legge n. 160/2019) e oneri per la riscossione di cui all’art. 1, comma 803, lett. a), della Legge n. 160/2019;
- b) un compenso fisso (compenso per attività) pari ad € 9,98 , che sarà oggetto di ribasso, indicando nell’offerta di gara il valore offerto da parte dei concorrenti, per pratica con la quale il Concessionario informa ai sensi dell’art. 1, comma 792, lett. c) della Legge n. 160/2019, con raccomandata semplice o posta elettronica certificata, il debitore di aver preso in carico le somme per la riscossione forzata; tale compenso si considera unico per debitore presente in ciascuna lista di carico inviata fino alla scadenza contrattuale ed indipendentemente dalle annualità accertate;
- c) un compenso fisso (compenso per attività) pari ad € 9,98 , che sarà oggetto di ribasso, indicando nell’offerta di gara il valore offerto da parte dei concorrenti per ingiunzione di pagamento notificata nel periodo contrattuale ed indipendentemente dalle annualità accertate; tale compenso si considera unico per debitore presente in ciascuna lista di carico inviata fino alla scadenza contrattuale ed indipendentemente dalle annualità accertate.

I compensi fissi di cui alle lettere b) e c) sopra riportate sono alternativi e sono riconosciuti per posizioni validate e non scartate al momento dell’invio delle liste di carico.

Si precisa che il D.U.V.R.I. (Documento Unico dei Rischi di Interferenza) non è necessario in quanto non si ravvisano rischi di interferenza tra il personale del committente e quello del concessionario e pertanto l’importo degli oneri di sicurezza è pari a zero = 0.

L’operatore economico dovrà presentare a corredo dell’offerta economica il proprio Piano Economico Finanziario, sottoscritto dal legale rappresentante e da un professionista iscritto all’ordine dei “Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili” da cui si dovrà evincere la sostenibilità e la coerenza con l’offerta presentata.

Il piano economico finanziario dell’operatore economico (art 165 DLgs 50/2016) dovrà contenere nell’offerta economica anche i propri costi aziendali concernenti l’adempimento delle disposizioni

in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ed il costo della manodopera, ai sensi dell'art. 95, comma 10, del D.Lgs. n. 50/2016

Per la partecipazione alla gara i soggetti concorrenti dovranno essere in possesso, pena l'esclusione, requisiti sotto riportati.

Requisiti di carattere generale: rientrare tra gli operatori economici di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 50/2016 e assenza delle cause di esclusione di cui all'art. 80 del medesimo Decreto Legislativo.

Requisiti di carattere speciale come di seguito riportati:

A – Requisiti di idoneità professionale (a pena di esclusione)

1. Iscrizione presso il Registro delle Imprese della C.C.I.A.A. (o registri equivalenti in Paesi dell'Unione Europea) per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara.
2. Iscrizione all'Albo dei soggetti privati abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle Province e dei Comuni, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997 tenuto conto delle disposizioni di cui all'art 1 comma 807 lett. a) della Legge 160/2019 (capitale minimo interamente versato pari ad Euro 2.500.000). Gli operatori economici degli stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione Europea che esercitano le medesime attività, devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore. In caso di raggruppamento di imprese, ciascuna impresa dovrà possedere detta iscrizione. In caso di consorzio, il requisito deve essere posseduto dalla consorziata esecutrice e dal consorzio.

B – Requisiti di capacità economica e finanziaria (a pena di esclusione)

1. Essere in possesso e presentare almeno due dichiarazioni di istituti bancari attestanti che l'impresa è solida ed ha sempre fatto fronte ai suoi impegni con regolarità e puntualità. In caso di Associazione Temporanea di Imprese il suddetto requisito deve essere dimostrato da ciascun operatore economico del raggruppamento. In caso di Consorzio il suddetto requisito deve essere soddisfatto dal consorzio medesimo.
2. **Fatturato globale medio annuo** riferito al triennio 2017-2018-2019 non inferiore a € 2.348.726,00,00 (*doppio valore stimato della concessione*) IVA esclusa; tale requisito è richiesto in quanto il predetto fatturato trova giustificazione, in considerazione dell'ambito dimensionale nel quale il contratto dovrà essere eseguito, richiedendo livelli di capacità organizzativa e struttura aziendale adeguata. Il suddetto fatturato viene richiesto allo scopo di selezionare un contraente che risulta affidabile per l'Amministrazione aggiudicatrice, avuto riguardo all'importo complessivo della concessione ed all'oggetto del servizio. Inoltre tale indicazione consente, in via propedeutica un apprezzamento di affidabilità dei partecipanti alla gara. Il requisito richiesto rispetta, infine, i principi di proporzionalità ed adeguatezza. In caso di Associazione Temporanea di Imprese il suddetto requisito deve essere soddisfatto dal raggruppamento temporaneo nel complesso. Detto requisito deve essere posseduto in misura maggioritaria dall'impresa mandataria. In caso di Consorzio il suddetto requisito deve essere soddisfatto dal consorzio medesimo. La comprova dei requisiti è fornita, ai sensi dell'art. 86, comma 4 e all. XVII parte I, del Codice: per le società di capitali mediante i bilanci approvati alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte corredati delle nota integrativa. Ai sensi dell'art 86

comma 4 del Codice, l'operatore economico, che per fondati motivi non è in grado di presentare le referenze richieste può provare la propria capacità economica e finanziaria mediante un qualsiasi altro documento considerato idoneo dalla stazione appaltante.

- Fatturato specifico minimo annuo** nel settore di attività oggetto della concessione riferito a ciascuno degli esercizi finanziari 2017-2018-2019 non inferiore a € 1.174.363,00 (*uguale valore stimato della concessione*) IVA esclusa; tale requisito è richiesto in quanto il predetto fatturato trova giustificazione, in considerazione dell'ambito dimensionale nel quale il contratto dovrà essere eseguito, richiedendo livelli di capacità organizzativa e struttura aziendale adeguata. Il suddetto fatturato viene richiesto allo scopo di selezionare un contraente che risulta affidabile per l'Amministrazione aggiudicatrice, avuto riguardo all'importo complessivo della concessione ed all'oggetto del servizio. Inoltre tale indicazione consente, in via propedeutica un apprezzamento di affidabilità dei partecipanti alla gara. Il requisito richiesto rispetta, infine, i principi di proporzionalità ed adeguatezza. In caso di Associazione Temporanea di Imprese il suddetto requisito deve essere soddisfatto dal raggruppamento temporaneo nel complesso. Detto requisito deve essere posseduto in misura maggioritaria dall'impresa mandataria. In caso di Consorzio il suddetto requisito deve essere soddisfatto dal consorzio medesimo. La comprova dei requisiti è fornita, ai sensi dell'art. 86, comma 4 e all. XVII parte I, del Codice: per le società di capitali mediante i bilanci approvati alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte corredati delle nota integrativa.

Ai sensi dell'art 86 comma 4 del Codice, l'operatore economico, che per fondati motivi non è in grado di presentare le referenze richieste può provare la propria capacità economica e finanziaria mediante un qualsiasi altro documento considerato idoneo dalla stazione appaltante.

C – Requisiti di capacità tecnica e professionale (a pena di esclusione)

- Aver svolto in modo continuativo nel triennio 2017-2018-2019 servizi della riscossione coattiva di entrate di Comuni con popolazione pari o superiore a 97.000 abitanti nel primo anno del triennio di riferimento. Si precisa che tale soglia (97.000 abitanti) si può raggiungere anche cumulando i servizi prestati in più Comuni, in modo continuativo per il triennio sopra indicato, che totalizzino almeno il predetto numero di abitanti. In caso di associazione temporanea di impresa il requisito deve essere posseduto cumulativamente dal raggruppamento. Detto requisito deve essere posseduto in misura maggioritaria dall'impresa mandataria. In caso di consorzio il requisito deve essere posseduto dal Consorzio medesimo
Nel caso l'operatore economico sia un Consorzio di cui all'articolo 45 comma 2 lett.c) del D.Lgs. 50/2016 questi potrà spendere, per i requisiti di cui ai punti B2, B3 e C1, quelli posseduti dalle consorziate.

Cesena, 14/12/2021\n

Sottoscritto digitalmente da
\n\nSEVERI STEFANO\n