



Proposta di deliberazione

presentata dai consiglieri comunali

Michele D'Ambrosio, Stefano Ignazzi, Rocco Loreto e Leonardo Rubino

Oggetto:

"Bando di gara per affidamento delle attività di supporto per la riscossione spontanea e di accertamento (stampa, spedizione e rendicontazione) tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urani (o TARES), imposta comunale propria (IMU), accertamento e riscossione ICI e TARSU anni precedenti, riscossione coattiva dei tributi comunali, delle sanzioni al codice della strada e di tutte le altre entrate extratributarie - determinazioni".

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO che:

- con atto n. 30 del 3 agosto 2006 il Commissario Prefettizio deliberava l'approvazione del PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE 2006, il cui obiettivo 18 recava inequivocabilmente "gestione diretta dei tributi" (la gestione diretta delle entrate, con connessa attività di liquidazione, accertamento e sanzionatoria, veniva poi ribadita con deliberazione del Commissario Straordinario n. 61 del 4 aprile 2007, recante l'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione per l'anno 2007);
- difformemente da quanto deciso dal Commissario Prefettizio con le succitate deliberazioni, la responsabile dell'Area 2^a - economico-finanziaria decideva (con determinazione n. 61 dell'1 settembre 2006) di esternalizzare il servizio di accertamento versamento ICI anni 2003 e 2004;
- con successiva delibera n. 77 del 24 aprile 2008 la Giunta comunale, nel deliberare l'approvazione del PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE 2008, specificava nella scheda obiettivo del servizio economico-finanziario (obiettivo 33 - accertamento ICI) di procedere ad "esternalizzazione accertamento ICI annualità 2005/2006/2007", senza peraltro specificarne le modalità di affidamento (con gara o senza gara);
- con successiva determinazione n. 53 del 7 luglio 2008 la responsabile della 2^a Area - economico finanziaria - decideva *motu proprio* l'"affidamento in estensione del precedente contratto di appalto del servizio di accertamento ICI fino all'anno d'imposta 2007";

TENUTO CONTO che

- si stanno susseguendo a diversi livelli episodi che evidenziano un elevato rischio di corruzione per tutta la materia afferente i TRIBUTI;
- , in particolare risultano avviate indagini e procedimenti penali anche sull'attività svolta in altri Comuni dalla ditta "Cerin" srl;

RITENUTO preliminarmente **INDISPENSABILE** che la Giunta comunale fornisca al Consiglio un'informativa completa, analitica ed esauritiva circa gli esiti a oggi certi e verificabili dei servizi affidati alla ditta "Cerin" srl, comprensiva di dati e informazioni relativi alle modalità e procedure avviate nei confronti dei contribuenti e i risultati conseguiti nell'accertamento e riscossione dei tributi attribuiti alla predetta società;

VISTI:

- la delibera della Giunta comunale n. 78 del 6 giugno 2013, recante "attività di supporto per la riscossione spontanea e di accertamento ... - atto di indirizzo";
- la determina n. 14 del 18 luglio 2013 con la quale il resp. 3^a area - fiscalità locale - indiceva avviso di gara per "affidamento attività di supporto per la riscossione spontanea e di accertamento ...";
- l'avviso di gara del 22 luglio 2013 con cui si procedeva all'appalto delle attività di supporto per la riscossione spontanea e di accertamento ...;

VALUTATO che

- l'affidamento di servizi all'esterno rientra tra le competenze esclusive del Consiglio comunale, a norma dell'art. 42 del Testo Unico degli Enti locali (decr. legislativo n. 267 del 2000);
- la delibera di Giunta n. 78 del 6 giugno 2013 risulta priva del parere del collegio dei revisori dei conti, ai quali spetta (a norma dell'art. 239 del TUEL - decr. lgs. 267/2000) la formulazione di pareri sulle modalità di gestione dei servizi, nonché la "vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate";
- l'affidamento all'esterno (outsourcing) dei "servizi di supporto per la riscossione spontanea e di accertamento ..." comporterebbe spese aggiuntive a carico del bilancio comunale e, quindi, "oneri aggiuntivi per il contribuente", impegnando peraltro il bilancio comunale per ben sette anni;
- la materia dei tributi può a buon ragione essere compresa tra le aree ad elevato rischio di corruzione sarebbe utile acquisire preliminarmente il parere del responsabile anti-corruzione del Comune;

RITENUTO che

- occorre distinguere nettamente e operativamente le attività ordinarie connesse ai "versamenti spontanei" effettuati dai contribuenti (quantificati tra il 2009 e il 2012 in oltre 23 milioni di euro) dalle attività connesse all'accertamento e alla riscossione coattiva;



A TUTELA DELL'INTERESSE PUBBLICO,
dell'integrità delle entrate comunali e per scongiurare l'eventuale rischio di
danni erariali e connesse, eventuali responsabilità amministrativo-contabili;

DELIBERA

di invitare la Giunta, quale organo esecutivo, a procedere
all'ANNULLAMENTO per AUTOTUTELA della delibera n. 78
del 6 giugno 2013, nonché a impartire conseguenti, immediate
disposizioni al responsabile della 3^a area - fiscalità locale - circa gli atti
da lui emanati (determina n. 14 del 18 luglio 2013 e avviso di gara del 22
luglio 2013) e ogni operazione e/o atto successivo e conseguente, al fine
di procedere a un approfondimento analitico e dettagliato di tutta la materia,
che risulta di primaria importanza per il Comune di Castellana Grotte.



COMUNE DI CASTELLANETA
UFFICIO PROTOCOLLO

26 SET, 2013

Prot. N. 229/11

Comune di CASTELLANETA

Provincia di TARANTO

Castellaneta, 26 settembre 2013

Al Sindaco

Al Presidente del Consiglio comunale

Al Segretario Generale

Al Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti

SEDE

Oggetto: relazione sulla gestione tributaria dell'ente

In riferimento alla nota a Sua firma del 22.8.2013 ed ai successivi articoli riguardanti la gestione tributaria dell'ente comunale e del bando di gara in pubblicazione nonché in relazione alla proposta di deliberazione assunta al prot. com.le n. 22625 del 25.9.2013 presentata dai Consiglieri Comunali D'Ambrosio, Ignazzi, Loreto, Rubino, si trasmette la seguente relazione, ritenendo opportuno fare un breve *excursus* storico circa la gestione del servizio di che trattasi per giungere sino all'attualità, grazie anche al contributo fornito dalla struttura tecnica del Servizio finanziario e della Fiscalità locale.

La gestione sino al 2003

Con deliberazione della Giunta comunale n. 546 dell'11.10.1999, nonostante che il personale in dotazione al servizio tributi fosse composto da un capoarea categoria D3, un istruttore amm.vo cat. C e due collaboratori amministrativi cat. B, tutti full time, fu approvata una convenzione che affidava direttamente alla Soget, oltre alla riscossione ordinaria, tutta l'attività di accertamento dell'ICI e della TARSU e delle entrate patrimoniali, con un aggio diversificato ovvero :

-attività di riscossione ordinaria : ICI 1% sulle somme riscosse con un minimo di Euro 1,81 con un massimo euro 51,65; TARSU 7% sul riscosso; altre entrate patrimoniali 7% (per singola lettura dei contatori dell'acqua Euro 5,16)

-attività accertamento : 7% sull'ICI, sulla TARSU e sulle entrate patrimoniali.

Il concessionario si impegnavo ad attivare a sua cura e spese lo Sportello della riscossione presso i locali del Comune e a garantire l'apertura al pubblico per 2 giorni settimanali, consulenza al Funzionario Responsabile per l'applicazione dei Tributi e corso all'utilizzo del software .

In caso di contenzioso, il Comune doveva farsi carico della difesa legale e, in caso di soccombenza, il pagamento delle spese processuali in favore dei ricorrenti.

Si precisa che nel periodo 1999-2003, le somme iscritte in bilancio sono state le seguenti :

ANNO	ACCERTATO RISC. ORD. ICI	ACCERTAMENTI ICI ISCRITTI IN BILANCIO
1999	€ 2.633.930,00	€ 826.331,00
2000	€ 2.659.227,00	€ 464.811,00
2001	€ 3.025.628,00	€ -
2002	€ 3.738.820,00	€ 100.000,00
2003	€ 4.075.581,00	€ 150.000,00
Aggio	€ 16.133.186,00 483.995,58	€ 1.541.142,00 107.879,94

ANNO	ACCERTATO RISC. ORD. TARSU	ACCERTAMENTI TARSU ISCRITTI IN BILANCIO
1999	€ 825.751,00	€ 46.481,00
2000	€ 904.529,00	€ 77.469,00
2001	€ 1.366.168,00	€ -
2002	€ 1.578.526,00	€ -
2003	€ 1.472.028,00	€ 40.000,00
Aggio	€ 6.147.002,00 430.290,14	€ 163.950,00 11.476,50

Nella convenzione di affidamento della riscossione di tutte le entrate, in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione del personale dipendente pubblico, era prevista (in modo, perlomeno, discutibile sul piano giuridico), la corresponsione in favore del personale comunale dell'importo del 3% sull'ammontare delle commissioni spettanti al concessionario.

In questo periodo, peraltro, i c.d. **tributi minori** (pubblicità, pubbliche affissioni, tosap ecc.) venivano gestiti tramite altro concessionario e, precisamente, dalla Gestor spa,

Gli affidamenti in concessione suddetti, inoltre, sono avvenuti in modo diretto, senza alcuna evidenza pubblica, in violazione dei principi evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria secondo cui le concessioni di servizi sono comunque sottoposte alle regole fondamentali dei Trattati, e in particolare al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. Ne deriva l'automatica estensione dell'obbligo della procedura a evidenza pubblica nei confronti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici del mercato unico anche prima dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici.

Quindi, alle spese dei concessionari predetti si aggiungevano i costi del personale interno, ivi inclusi quelli per progetti incentivanti di cui appresso si dirà.

La gestione dal 2003 all'attualità

Con deliberazione di giunta comunale n. 305 del 19.12.2003 (confermato con D.G.C. n. 284 del 16.12.2004) fu approvato un progetto per la gestione diretta (internalizzazione) dei tributi comunali (ici, tarsu, tributi minori) per:

1. Individuazione e creazione del software di gestione delle pratiche dell'ufficio e creazione dell'anagrafe tributaria;
2. Attivazione di procedure per la comunicazione dei dati tra i vari uffici comunali;
3. Costruzione della banca dati;
4. Riscossione diretta dei tributi;



5. Front-office e gestione del contenzioso;
6. Recupero evasione tarsu, ici, tosap, imposta della pubblicità e controllo delle altre entrate comunali.

La previsione di spesa per la gestione diretta era preventivata in € 250.000 (costo personale sia interno che esterno ed applicativi di gestione). Per quanto riguarda il personale esterno, sono stati attivate n. 4 collaborazioni con contratti co.co.co. ed interinali.

Nel corso della "gestione diretta" l'Amministrazione si è avvalsa di imprese specializzate esterne per le seguenti attività:

- a) Accertamento e liquidazione ICI - Eurogest srl (ICI 2001-2002);
- b) Accertamento e liquidazione ICI e TARSU - Cerin srl (ICI 2003-2007 e TARSU 2005-2007);
- c) Riscossione coattiva acquedotto, sanzioni al Codice della strada, TARSU e ICI (2003-2008) tramite SOGET ed Equitalia.

Di seguito si riportano le somme iscritte in bilancio ed affidate alla Soget per la riscossione coattiva della Tarsu ordinaria non versata dal 2005 al 2008, alla quale è dovuto un aggio del 9% (stabilito per legge).

ANNO	IMPORTO
2005	€ 363.998,07
2006	€ 372.933,50
2007	€ 391.086,68
2008	€ 427.554,00

Dal conto di gestione 2012 presentato dalla medesima nel mese di febbraio 2013, risulta non riscossa la somma di € 1.799.206,13 per il periodo 2000/2011 relative alle contravvenzioni del codice della strada, Tarsu ed accertamenti Ici. Si evidenzia che le suddette partite non rimosse, potranno essere trasferite al Comune, successivamente al 31/12/2013, per la riscossione.

La Cerin Srl, a seguito di gara ad evidenza pubblica, ha predisposto avvisi di accertamento Ici per € 4.700.000 circa (di cui rimosse circa € 850.000) ed avvisi per Tarsu per € 361.907,00. L'ufficio per le somme non ancora rimosse ha notificato ed è in procinto di notificare atti d'ingiunzione fiscale, con il rischio che in caso di omesso pagamento l'attività posta in essere potrebbe essere vanificata dalla mancanza dell'ufficiale di riscossione abilitato ai sensi di legge.

Per quanto riguarda le entrate patrimoniali iscritte negli esercizi finanziari dal 2009 al 2012, al 31 dicembre del passato esercizio, non risultano rimosse le seguenti somme:

- Canoni demaniali € 534.777,07;
- Parcheggi € 51.078,98
- Fitti € 477.206,52
- Canoni idrici € 483.866,56
- Multe per violazioni al codice della strada € 253.388,89

Si precisa che, intanto, in riferimento agli **anni 1999-2003**, era già stato approvato con **D.G.C. n. 143 del 10.6.2003** il progetto incentivante destinato ai dipendenti dell'Ufficio tributi e ad altro personale comunale coinvolto (precisamente n. 3 unità di cat. C e n. 3 unità di cat. B) per il recupero dell'evasione TARSU, prevedendo un recupero di circa Euro 1.500.000,00 circa, a fronte di un costo di progetto in favore del personale d'importo inizialmente previsto in 40.000 Euro, oltre alla remunerazione di n. 200 ore pro capite.

In concreto, in base ai dati di bilancio, risultano incassate per il periodo preso in riferimento dal progetto somme pari ad euro 285.000,00, mentre risultano corrisposte ai dipendenti coinvolti nello stesso somme pari ad euro 30.500,00 oltre oneri riflessi e retribuzione a titolo di lavoro straordinario per il monte ore suddetto, circa 20.000,00 oltre oneri riflessi, per un totale di circa 70.000,00 euro.

Sorvolando sui risultati modesti concretamente raggiunti dal progetto rispetto agli obiettivi dello stesso, è il caso di evidenziare che il progetto incentivante suddetto non trovava (e non troverebbe) copertura normativa (e, quindi, legittimità) atteso che – come chiarito in più occasioni tanto dalla Corte dei Conti quanto dall'ARAN – a differenza dell'ICI, per la quale sussisteva una specifica disposizione di legge, per la TARSU non sussistono specifiche disposizioni normative che consentano all'ente locale di destinare risorse c.d. incentivanti al personale (*ex multis*, C.d.C. Lombardia, parere n. 577/2011 nonché Puglia n. 78/2013 e precedenti ivi richiamati – ARAN, parere RAL 1127, secondo cui deve considerarsi escluso l'utilizzo dello strumento regolamentare per erogare compensi incentivanti per le entrate locali diverse dall'Ici o per l'attività di recupero dei tributi erariali).

In particolare, l'ARAN (v., tra gli altri, parere RAL_1455_Orientamenti Applicativi) ha sempre precisato nei propri orientamenti applicativi che, sulla base della specifica formulazione della clausola contrattuale ex art. 15, comma 5, CCNL 1999, possono integrare le disponibilità finanziarie destinate alla contrattazione integrativa solo quelle risorse che particolari previsioni legislative destinano in modo specifico ed espresso all'incentivazione del personale, secondo le quantità e le modalità stabilite direttamente dalla legge ed a favore dei beneficiari indicati da quest'ultima. Proprio sulla base di tale precisazione, si è ritenuto che non possano integrare la specifica fattispecie dell'art.15, comma 1, lett. k) del CCNL dell'1.4.1999, quei provvedimenti legislativi o amministrativi che dispongano, a favore degli enti del Comparto, in modo generale e generico, un contributo o un finanziamento per la realizzazione di determinate opere o per lo svolgimento di determinate attività. Ove manchi nella fonte normativa tale chiara finalizzazione di almeno una quota del finanziamento previsto anche alla incentivazione del personale, allora verrebbe meno ogni possibilità di ricorso all'applicazione dell'art.15, comma 1, lett. k) del CCNL dell'1.4.1999, ai fini del possibile incremento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa e della conseguente erogazione ai dipendenti coinvolti nei progetti. Pertanto, ogni altra interpretazione volta all'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina contrattuale sarebbe priva di ogni fondamento. Alla luce di tali disposizioni, quindi, si è esclusa la possibilità di stabilire in un regolamento comunale (che è una fonte normativa formalmente e sostanzialmente ben diversa dalla legge o dal CCNL) che una quota delle risorse derivanti dal recupero dell'evasione TARSU potessero (o possano) essere destinate all'incentivazione del personale: si tratta, infatti, di incentivi non previsti né da una specifica disposizione di legge (a differenza del caso del recupero evasione ICI) né dal CCNL e, pertanto, non sono consentiti.

Peraltro, l'approvazione dei progetti di che trattasi e l'erogazione di somme non risulta in linea con le indicazioni dell'ARAN, secondo cui per poter applicare correttamente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, suggeriamo, in conclusione, un semplice percorso, che prevede i passaggi di seguito indicati

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione).

Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5 e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG; la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare" il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fatta al Sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabili nel contratto decentrato.

Ebbene, tutti questi passaggi risultano assolutamente carenti se non addirittura omessi, mancando alcuna valutazione e previa validazione dei servizi di controllo interno.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, appare *in re ipsa* la non convenienza della gestione suddetta a fronte dei risultati raggiunti (o meglio degli obiettivi non conseguiti).

Inoltre, occorre evidenziare che la gestione diretta deliberata giusta **D.G.C. n. 305/2003** sopra citata, in concreto, non risulta essere avvenuta atteso il ricorso sia a ditte esterne che a collaboratori occasionali, come sopra evidenziato, senza dimenticare il ricorso ad attività di progettazione interna finanziata in mancanza di disposizione di legge per quanto sopra precisato.

Ciò premesso, si giunge alla **D.G.C. n.78 del 6.6.2013** che ha dato indirizzi in merito alla gestione dei servizi tributari e che si è mossa rispetto all'attuale quadro giuridico, ben differente da quello nell'alveo del quale si sono mossi i precedenti atti amministrativi di organizzazione e di funzionamento dei servizi tributari di che trattasi. Infatti, rispetto alla normativa attualmente vigente l'Ente deve:

- a) ridurre progressivamente la spesa pubblica destinata alle assunzioni a tempo indeterminato (L. 296/2006 e successive finanziarie);
- b) rispettare il turn over (art. 14, comma 76, D.L. 112/2008 e s.m.i.)
- c) limitare fortemente il ricorso al lavoro flessibile ed occasionale (art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010);
- d) gestire in proprio o mediante società pubblica la riscossione coattiva (prorogata sino al 31.12.2013 ad Equitalia);
- e) limitare il pagamento di salario accessorio in favore del personale comunale ai sensi dell'art. 9 comma 2 bis D.L. 78/2010 e, comunque, non finanziare con risorse comunali o autofinanziare progetti incentivanti in favore di personale in materia tributaria (TARSU, IMU, entrate varie: il D.L. n.16/2012, conv. nella legge n.44/2012 ha eliminato gli strumenti per il potenziamento degli Uffici Tributi introdotti dalla Legge n.662 del 23.12.1996 e dal successivo Dlg.vo n.446/1997, art. 59 comma 1 lett. p).

In questo contesto normativo, si deve precisare che la gestione dei tributi locali non poteva né può in alcun modo avvenire con il personale interno in servizio atteso che, attualmente, in organico sono solo n. 3 unità di categoria B1¹, ossia collaboratori amministrativi, senza alcun dipendente

1 PROFILI PROFESSIONALI

1. Applicato
2. Custode Cimiteriale
3. Esecutore Operativo
4. Operaio Specializzato
5. Operatore Conduttore
6. Operatore Socio-Assistenziale
7. Operatore Socio-Scolastico Specializzato

DECLARATORIE

Appartengono a questa categoria i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- ☐ Buone conoscenze specialistiche ed un grado di esperienza discreto;
- ☐ Contenuto di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi;

inquadrate con il profilo d'istruttore amministrativo o contabile addetto alle entrate tributarie ed a quelle extratributarie (patrimoniali) intanto passate dall'Area tecnica a quella tributaria per effetto di processi di riorganizzazione interna all'Ente.

Ne si può immaginare, come pure accaduto in passato, di riconoscere e remunerare (discutibili) progetti obiettivo-incentivanti a personale interno stanti gli attuali limiti e divieti in tal senso disposti dalla normativa sul contenimento della spesa del personale pubblico.

Il personale in servizio è ben inferiore anche rispetto alla dotazione organica che sarebbe occorrente per far funzionare al meglio i servizi di che trattasi e precisamente :

PREVISIONE COSTO PERSONALE GESTIONE DIRETTA UFFICIO UNICO ENTRATE TRIBUTARIE E PATRIMONIALI ANNO 2013				
N° dip.	Figure professionali	Ributazione tabellare	Oneri riflessi	Totale
1	Funzionario Responsabile Gestore Unico Entrate Comunali	24.185,59	8.653,60	32.839,19
1	Istruttore Direttivo amm.	20.307,89	7.266,16	27.574,05
1	Istruttore amm. Con. per Front-office TARSU/TARES	19.143,38	6.849,50	25.992,88
1	Addetto registrazione dati stampa spedizione avvisi bonari TARSU/TARES	17.195,43	6.152,52	23.347,95
1	Istruttore Amm. Con. Front-office per ICI- IMU	19.143,38	6.849,50	25.992,88
1	Addetto registrazione dati stampa spedizione avvisi accertamento ICI- IMU	17.195,43	6.152,52	23.347,95
1	Istruttore amm. Con. per Front-office entrate patrimoniali	19.143,38	6.849,50	25.992,88

- ☐ Discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili;
☐ Relazioni organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale. Relazioni con utenti di natura diretta.

CONTENUTI PROFESSIONALI DEI PROFILI

1. APPLICATO

Possiede buone conoscenze specialistiche ed un discreto grado di esperienza diretta nelle mansioni che hanno contenuto di tipo operativo, con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi, con discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili. Ha relazioni organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne di tipo indiretto e formale mentre quelle con l'utenza sono di natura diretta. Provvede nel campo amministrativo ad attività di carattere operativo sulla base di istruzioni e direttive dettagliate. Può effettuare supporto operativo nell'ambito di sopralluoghi. Utilizza attrezzature d'ufficio quali personal computer (con funzioni elementari e non prevalenti) centraline telefoniche, fax e fotocopiatrici.

1	Collaboratore amm.vo entrate patrimoniali	17.195,43	6.152,52	23.347,95
1	Istruttore accertatore abilitato Legge n. 296/2006	19.143,38	6.849,50	25.992,88
1	Ufficiali alla riscossione	19.143,38	6.849,50	25.992,88
2	Messi notificatori abilitati	34.390,46	12.304,91	46.695,37
			-	-
12	TOTALE	226.187,13	80.929,76	307.116,89

Pertanto, in caso di assunzione di nuovo personale per la gestione del servizio si stima una spesa di circa 307.116,89 euro, compresi oneri accessori, senza considerare i tempi per lo svolgimento del concorso e quelli di formazione iniziale. Ciò agli anzidetti costi di personale si aggiungerebbero quelli relativi ai costi di gestione come da tabella seguente:

Acquisto software e contratto annuale di assistenza	15.000,00
spese varie utenze	3.000,00
Assistenza legale in sede tributaria e in sede civile	25.000,00
spese stampa, consegna avvisi bonaria per riscossione e rendicontazione TARES-IMU-IMU secondaria-Entrate patrimoniali	50.000,00
Spese sollecito avvisi liquidazione e avvisi di accertamento - ingiunzioni	20.000,00

TOTALE 113.000,00

Quindi, il costo di una effettiva internalizzazione dei servizi sarebbe quello annuo stimato di euro 420.116,00.

Intanto, con il suddetto personale attualmente in servizio di categoria B - a cui va comunque riconosciuto impegno ed abnegazione, ma privo della qualifica professionale richiesta dal vigente ordinamento per svolgere compiti istruttori e men che meno direttivi - non è immaginabile seriamente che possa avvenire tanto la riscossione spontanea quanto quella coattiva, che la legge ha ormai sottratto ad Equitalia e posto in capo ai Comuni, con procedure alquanto complesse e gravose di adempimenti per i quali occorre almeno un funzionario abilitato della riscossione, figura non reperibile in organico e disponibile solo presso i concessionari della riscossione.



Ed allora, rispetto al quadro normativo e finanziario sopra rappresentato, l'Amministrazione si è orientata verso una gara di carattere europeo, assegnando un termine di presentazione delle domande anche superiore a quello previsto dalla legge (ben 68 gg. a fronte del termine legale di 52 gg.), per individuare con il sistema di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa un operatore specializzato nel settore, iscritto ad apposito albo presso il Ministero delle Finanze, avente i requisiti finanziari e di esperienza previsti dalla legge, che possa svolgere servizi ausiliari alla struttura burocratica del Comune che resterà, quindi, titolare del potere impositivo e gestionale in materia.

Ne consegue che le imprese concorrenti dovranno presentare sia un progetto tecnico – migliorativo dei servizi da gestire che un aggio sui valori a base di gara, in modo da aggiudicare la stessa in favore dell'offerta migliore.

Non si comprende, allora, su quali basi e con quali criteri si determini in € 2.000.000,00 il compenso in favore di una impresa aggiudicataria che ancora non esiste perché non c'è alcuna aggiudicazione, non conoscendosi, peraltro, l'aggio che sarà offerto, comunque legato alle attività svolte ed agli incassi dell'ente, certamente, inferiore alla base d'asta in ragione dell'offerta prezzo che sarà proposta dai partecipanti alla gara.

In ogni caso, non si deve considerare l'aggio sulla riscossione ordinaria in modo a sé stante ed avulso dall'economia complessiva dell'appalto atteso che occorre valutare complessivamente le attività richieste e quelle migliorative offerte in sede di gara, tra le quali il costo del personale (compreso l'aggiornamento e la sicurezza), il costo a cura dell'affidatario per attrezzature informatiche di tecnologia avanzata e di tutti i servizi necessari alla comunicazione da allocare nei locali comunali messi in sicurezza da parte della impresa aggiudicataria, ai sensi dell'art.28 del Dlg.n.81/2008 come descritto nel DUVRI (allegato al disciplinare di gara), dell'apertura dello sportello durante gli orari dei servizi comunali, dell'assistenza legale in ogni grado di giudizio, del pagamento delle spese di giudizio a carico della ditta affidataria in caso di soccombenza e quant'altro richiesto dal capitolato di gara o che sarà offerto come proposta tecnica-migliorativa in sede di gara.

E' il caso, inoltre, di evidenziare che il disciplinare di gara offre ampie tutele all'Amministrazione ed al RUP nel caso in cui le offerte non risultino convenienti all'esito delle operazioni di gara, atteso che :

- a pag. 5, è stabilito che *"La stazione appaltante, conformemente a quanto previsto dall'art. 21-sexies della legge 241/1990, si riserva, con preavviso di almeno 3 (tre) mesi formalizzato mediante raccomandata con avviso di ricevimento, la facoltà di ricorrere al recesso unilaterale dal contratto laddove dovessero sussistere motivi di pubblico interesse. Qualora venga esercitata tale facoltà, l'aggiudicataria non avrà diritto ad alcuna indennità e ad alcun compenso aggiuntivo rispetto a quelli legittimamente maturati a fronte delle prestazioni rese sino al momento in cui il recesso unilaterale, sulla base della comunicazione formalizzata dalla stazione appaltante, diviene operativo.*
- a pag. 20, è stabilito che *"Tenuto conto di quanto disposto dall'art. 81, comma 3, del D. Lgs. 163/2006, la stazione appaltante si riserva comunque la facoltà di non procedere all'aggiudicazione definitiva se nessuna delle offerte presentate dovesse risultare conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto...."*

Quanto alla legittimazione a partecipare alla gara da parte delle imprese interessate, si deve rammentare che i requisiti di ammissione sono ben precisati dalla legge e dal disciplinare di gara, con particolare riferimento alle previsioni di cui all'art. 38 d.lgs. n. 163/2006 ed al Codice antimafia, per cui saranno verificati sia dalla commissione di gara che dal RUP nelle varie fasi e secondo le modalità di legge.

In ogni caso, si evidenzia che il mantenimento dell'iscrizione all'albo ministeriale del MEF di cui al d.lgs. n. 446/1997 e l'assenza di segnalazioni da parte dell'AVCP, assicurano che l'impresa

concorrente che partecipi ad ogni gara pubblica mantenga la legittimazione a partecipare alle procedure indette dalla PA, fatte salve le ulteriori informazioni antimafia tipiche e, se del caso, atipiche.

Quanto alla natura dei servizi oggetto di gara, errano i Consiglieri nell'assimilare i servizi ausiliari alla concessione di servizi, posto che i primi non comportano una esternalizzazione in favore di terzi concessionari, ma un ausilio, appunto, a servizi che restano esclusivamente nella responsabilità degli uffici comunali. Pertanto, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa nel caso di che trattasi non ha luogo alcuna concessione di servizi pubblici, ma un appalto di servizi legato ad attività propedeutiche (rilevazione, costituzione banche dati, ecc.: v. in tal senso, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 1878/2006).

La giurisprudenza, peraltro, ha ritenuto legittimo, anche quando l'attività prevista nel bando di gara consista - come nel caso di specie - consista solo nello svolgere una mera "attività di sostegno" alla vera e propria gestione degli atti sanzionatori - che la stazione appaltante chieda il requisito d'iscrizione all'albo ministeriale di cui agli artt. 52 e 53 d.lgs. n. 446/1997, dal momento che l'affidamento riguarda la riscossione di un'entrata dell'ente e appaiano *"quantitativamente prevalenti aspetti di mera gestione amministrativa (inserimento dati, controllo indirizzi, imbustamento e spedizione atti ecc.)"*, oltre che il compimento di *"funzioni che attengono alla gestione dei pagamenti spontanei e alla predisposizione dei ruoli, in tal modo ponendo le premesse per la successiva esecuzione forzata"* (cfr. Tar Toscana, prima sezione, sentenza 1329 del 16 luglio 2012).

Quanto alla competenza consiliare in materia, rammentato che la stessa opera ai sensi dell'art. 42 TUEL n. 267/00 secondo il principio di tassatività delle materie, tra le quali sono esclusi gli appalti e le concessioni che non rientrano nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari, si ritiene che nel caso di specie non ci sia stata alcuna violazione di legge in quanto la giunta non ha mutato in alcun modo le modalità di gestione del servizio che, come sopra evidenziato, sono avvenute sempre attraverso un sistema misto tra utilizzo di personale in servizio e imprese specializzate, consolidato attraverso l'approvazione dei documenti di programmazione e gli atti gestione avvenuti da parte degli organi e degli uffici comunali competenti negli anni, come, del resto, affermato e documentato dagli stessi Consiglieri Comunali proponenti.

Quindi, l'Amministrazione gli Uffici hanno agito in continuità con un *modus operandi* ormai consolidato, procedendo ad una gara pluriennale sia per ottenere maggiori benefici in sede di offerta (sul presupposto di economie di scala e degli ammortamenti pluriennali della impresa aggiudicataria), sia al fine della razionale e duratura organizzazione del servizio, sia al fine di evitare di dover procedere a brevi scadenze via via a nuove gare stante il divieto di rinnovo o di proroga dei contratti pubblici sancito dalla legge.

In questo senso, la giurisprudenza ha ritenuto legittima la scelta del dirigente di indire la gara per l'affidamento del servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali quando detta scelta si attegga a semplice modalità di affidamento del servizio e, quindi, non contrasta con il regime relativo alla distribuzione delle competenze in seno alla compagine comunale, trattandosi, al contrario, di attività posta in essere in stretta consequenzialità rispetto alla originaria decisione dell'organo consiliare competente di affidare all'esterno il predetto servizio (cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. II, 19 luglio 2005, n. 3763, che nella fattispecie ha ritenuto legittima nonché TAR Lombardia Milano, sez. III, 14 luglio 1997, n. 1271, secondo cui, ai sensi degli art. 32 lett. m), 46 e 47, l. 7 giugno 1990 n. 142 rientrano nei poteri di ordinaria amministrazione della giunta municipale l'approvazione del nuovo capitolato speciale d'appalto e l'indizione della gara per l'affidamento del servizio di nettezza urbana per la cui gestione già da anni sia stato scelto l'affidamento esterno).

In ogni caso, ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di orientare in altro modo gli uffici comunali, secondo scelte diverse da quelle sino ad ora assunte e praticate, si ritiene alquanto



imprudente sul piano delle entrate comunali sospendere e ancor più revocare la gara in itinere attesa la concreta possibilità di far prescrivere o decadere gli accertamenti tributari in scadenza (ICI e TARSU 2008), non potendo disporre di risorse interne idonee e qualificate per categoria professionale che consentano di assicurare tempestivamente l'assolvimento degli adempimenti né potendo ricorrere a progetti incentivanti per le ragioni sopra esposte, senza considerare l'impossibilità di fare in proprio la riscossione coattiva.

Deve escludersi, in ogni caso, che tanto il Consiglio quanto la giunta abbiano alcun potere in ordine alle modalità di scelta del contraente ed alla formulazione dei capitolati d'appalto atteso che nel regime delle competenze di cui al vigente TUEL d.lgs. n. 267/00 è il responsabile del servizio a dover assolvere a dette competenze per quanto chiaramente sancito dall'art. 107 TU cit., nel rispetto del principio di separazione tra attività d'indirizzo e di gestione, spettanti rispettivamente agli organi politici, le prime, ed ai responsabili di uffici e servizi, le seconde.

Infatti, come chiarito dal Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 1775 del 27.3.2013), «il criterio discrezionale tra attività di indirizzo e di gestione degli organi della p.a. è rinvenibile nella estraneità della prima al piano della concreta realizzazione degli interessi pubblici che vengono in rilievo, esaurendosi nella indicazione degli obiettivi da perseguire e delle modalità di azione ritenute congrue a tal fine». Pertanto, spetta al dirigente operare le scelte tecnico-giuridiche necessarie all'assegnazione del servizio, a cominciare dalla predisposizione degli atti inditivi della gara, che, quali atti di gestione, di competenza del responsabile del procedimento di spesa, seguono e attuano gli atti che sono espressione del potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (v. Consiglio Stato, Sez. V, 31.01.2007 n. 383; 13.12.2005 n. 7058; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 02.05.2003 n. 2851; TAR Calabria, Reggio Calabria, 13.02.2004 n. 153).

La stessa giurisprudenza (v. sentenza del Tar Puglia-Lecce n. 724/2009) ha precisato come rientri nella del dirigente comunale approvare il bando di gara e lo schema di contratto allegato, atteso che tale atto risulta conforme all'art. 107 del d.l.vo 267/00, secondo il quale sono invece attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico, compresi gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, tra i quali i predetti atti.

La scelta del criterio più idoneo per l'aggiudicazione di un appalto (tra quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del prezzo più basso) sia la scelta dei criteri più adeguati (tra quelli esemplificativamente indicati dall'art. 83, d.lg. 12 aprile 2006 n. 163) per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, costituiscono espressione tipica della discrezionalità della stazione appaltante e, impingendo nel merito dell'azione amministrativa, sono perfino sottratte al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, tranne che, in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, non siano manifestamente illogiche, arbitrarie, ovvero macroscopicamente viziate da travisamento di fatto (parere AVCP n. 9/2013).

Quanto al parere dei revisori dei conti, si ritiene non necessario nel caso di specie atteso che non si tratta di stabilire, come visto, nuove modalità di gestione del servizio, per cui l'eventuale richiesta di parere integrerebbe un illegittimo aggravio di procedimento.

Peraltro, eventuali vizi procedimentali - che, comunque, si escludono per quanto detto - rileverebbero solo nei rapporti interni agli organi comunali e non verso l'esterno, per cui alcun rischio di ricorso sussisterebbe al riguardo da parte delle imprese concorrenti.

Ad ogni buon conto, il Consiglio comunale potrà sempre ribadire e confermare, per quanto e nei limiti di competenza - onde eliminare ogni possibile dubbio in merito, pur a fronte del chiaro quadro giuridico-amministrativo sopra esposto - la scelta organizzativa in atto per quanto sopra meglio descritto in tema di servizi ausiliari e di riscossione a cura di imprese specializzate nel settore ed iscritte nell'apposito albo ministeriale (MEF), a supporto degli uffici comunali in capo ai quali resta la titolarità del servizio.



Per quanto sopra esposto e relazionato, si ritiene che l'annullamento proposto dai Consiglieri comunali non abbia fondamento in quanto non si ravvede alcuna violazione di legge, mentre restano in capo alla valutazione dell'Amministrazione solo gli aspetti di merito, aspetti su cui al limite potrebbe fondarsi un'eventuale revoca degli atti, comunque sconsigliata per le ragioni d'interesse pubblico sopra evidenziate (prescrizioni e decadenze nonché disfunzioni dei servizi di riscossione delle entrate, ivi incluse quelle patrimoniali di recente affidate alla III Area).

Restando a disposizione, saluto con osservanza.

Il Capo Area Fiscalità locale
Michele Galasso