

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DELL’IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA’ E DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI

1. Il quadro normativo di riferimento

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:

“20. 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.

Secondo il TAR Brescia (Lombardia) sez. II (sent. n. 363 del 18.4.2013): “La gara per l’affidamento dei servizi di riscossione dell’imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni ha per oggetto una concessione, ove l’aggiudicatario assume totalmente il rischio dell’iniziativa intrapresa e la sua remunerazione avviene attraverso la riscossione di un aggio percentuale calcolato sull’ammontare corrisposto dagli utenti: il cd. “criterio della gestione” è l’indice rilevante ai fini dell’individuazione dei tratti distintivi tra concessione di servizi pubblici e appalto di servizi, e nella specie il concessionario sopporta direttamente i rischi economici dell’attività, mentre i destinatari della prestazione sono i cittadini utenti e non l’amministrazione”.

Il vigente regolamento comunale per l’applicazione dell’Imposta Comunale sulle Pubblicità e dei Diritti sulle Pubbliche Affissioni all’art. 3, comma 2 prevede che: “La scelta della forma per la gestione del servizio è di competenza del Consigli comunale che, quando lo ritenga più conveniente sotto il profilo economico e funzionale, può affidare il servizio ad azienda speciale comunale o consortile, ovvero in concessione a soggetti terzi iscritti nell’albo previsto dall’art. 32 del D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507.”

2. La 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 pubblicità e pubbliche affissioni 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.

Il servizio di accertamento e riscossione dell'imposta Comunale sulla Pubblicità (ICP) e del Diritto sulle Pubbliche Affissioni (DPA), compresa la materiale affissione dei manifesti, possiede le caratteristiche di servizio pubblico a rilevanza economica. Tale servizio è ad oggi gestito in concessione a terzi con le seguenti modalità: invio ai contribuenti degli avvisi di scadenza, verifiche denunce di installazione, variazione e rimozione di mezzi pubblicitari, gestione rapporti diretti con contribuenti per chiarimenti e supporto, attività di controllo, emissione atti di accertamento, attivazione procedure esecutive, gestione posizioni non rimosse, sportello nel territorio comunale, affissione manifesti.

Tale servizio è compensato unicamente ad aggio calcolato sull'ammontare lordo riscosso. Il valore attuale dell'aggio è pari a 32,50% sulle riscossioni ICP e DPA e 100% sulle riscossioni dei diritti d'urgenza DPA.

Il contratto di concessione vigente, la cui scadenza è stata più volte prorogata in virtù di specifiche disposizioni di legge, verrà a scadere il 31.12.2016.

3. Modalità affidamento servizio

Il Servizio verrà affidato ai sensi dell'art. 52, comma 5 del D. Lgs. 446/1997 il quale recita:

“5. 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;

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 e 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, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, 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) l'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 e' apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.”

Tale modalità di gestione in concessione è di fatto l'unica considerabile, alla luce dell'impossibilità di reinternalizzazione del servizio dovuta all'insufficienza di personale, fra il quale selezionare e destinare specifiche risorse umane allo svolgimento continuativo delle attività legate ai servizi di cui in oggetto.

Per garantire la piena tutela della concorrenza nonché la massima partecipazione possibile, il servizio verrà affidato mediante espletamento di una **procedura aperta** ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. 50/2016.

La concessione verrà affidata in base al criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, ai sensi dell'art. 95 del D. Lgs. 50/2016.

L'offerta economica sarà valutata in termini di *percentuale di aggio del concessionario*, relativa alla riscossione ordinaria e coattiva delle entrate in questione.

L'offerta tecnica sarà valutata in termini di *esperienza professionale del concessionario, di numero di giorni di apertura settimanale dello sportello al pubblico (il quale dovrà necessariamente essere stabilito nel territorio del Comune, al fine di agevolare il più possibile il rapporto col contribuente), di ore di apertura giornaliera del medesimo sportello*.

Sarà inoltre richiesto al Concessionario il versamento di un minimo annuo garantito.

4. Compensazioni economiche

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere ad esempio qualificate come aiuti di stato.

Come già specificato, il presente servizio è compensato unicamente ad aggio.

I soggetti passivi dei tributi effettueranno i versamenti su apposito conto corrente postale del Comune. Il Concessionario avrà la possibilità di accedere a tale conto ai fini della redazione della periodica rendicontazione che dovrà essere trasmessa al Comune entro il giorno 10 di ogni mese, contestualmente alla fattura relativa ai suoi compensi, maggiorati dell'IVA. Il Comune emetterà mandato di pagamento entro i termini stabiliti dalla legge.

Con la scadenza dell'ultima rata di ogni anno solare, il Concessionario dovrà provvedere ad integrare la quota di minimo garantito eventualmente non coperta dai versamenti delle riscossioni effettuate, al netto dell'aggio, nelle rate precedenti.