



PROVINCIA DI RAVENNA

Medaglia d'Argento al Merito Civile

Scheda

sull'assetto tecnico - economico della gestione e riscossione delle sanzioni amministrative di competenza della Provincia affidata *in house* alla società Ravenna Entrate s.p.a"

1. La gestione e riscossione coattiva delle sanzioni amministrative: natura e qualificazione ai fini dell'affidamento *in house*.

In ordine alla natura e qualificazione dell'attività di riscossione dei tributi, entrate patrimoniali o sanzioni amministrative riferisce al riguardo la nota ANCI - IFEL, ad oggetto "La riscossione delle entrate degli enti locali dal 2011 – Approfondimenti e spunti di riflessione", ha chiarito che: *"sul piano dottrinario si sta affermando la tesi secondo la quale l'affidamento a terzi dell'attività di cui trattasi, debba configurarsi come affidamento di una "funzione pubblica con delega di poteri autoritativi", dal quale affidamento la delega dei poteri autoritativi pubblici necessari per adempiere alla funzione esternalizzata costituisce elemento essenziale e connotante. Concorrono a validare questa interpretazione, tra l'altro, le seguenti considerazioni:*

- a) *dottrina amministrativa ha da sempre definito la "funzione pubblica" come l'esercizio autoritativo di una potestà giuridica da parte dello Stato o di altro Ente pubblico (esercizio che nel caso di specie viene delegato al terzo incaricato), mentre per "servizio pubblico" intende l'attività svolta dai medesimi soggetti in campo prevalentemente economico e produttivo, senza manifestazione di potere sovrano;*
- b) *il Consiglio di Stato ha precisato che possono definirsi strumentali all'attività degli Enti Locali tutti quei servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica, di cui resta titolare l'Ente di riferimento e con i quali la stessa amministrazione provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 3766/2009).*

Secondo la modalità in cui si struttura il rapporto di affidamento si possono configurare due diverse soluzioni, a cui corrispondono due diverse qualificazioni:

- se con l'affidamento vengono traslate anche le potestà di emissioni degli atti di riscossione si è di fronte ad un trasferimento di funzioni amministrative;
- se, invece con l'affidamento vengono trasferite le mere attività preparatorie degli atti di riscossione si è di fronte ad un appalto di servizi di natura strumentale.

L'amministrazione provinciale intende trasferire la gestione e la riscossione delle sanzioni amministrative trasferendo la potestà di emissione dei relativi atti di riscossione direttamente in capo alla società Ravenna Entrate e quindi si è di fronte ad un trasferimento di "funzioni".

2. Analisi di efficienza, efficacia ed economicità: riferimenti normativi

Si analizzano in questa sede le seguenti disposizioni di legge che comportano adempimenti motivazionali e di pubblicità delle scelte dell'affidamento in house.

L'art. 34 (rubricato "*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*") del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 - Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, recita al comma 20:

"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."

Stante la natura di funzione amministrativa del servizio di riscossione e gestione, non riconducibile alla natura di servizio pubblico (servizio di interesse generale a carattere economico secondo la nozione più recente del diritto euro unitario) non risulta applicabile l'art. 34 comma 20 del D.L. n. 179/2012 che prevede specifica relazione per la scelta del modello di gestione dei servizi pubblici degli enti locali. (cfr. Anac – Relazione illustrativa alla Bozza pubblicata in consultazione delle Linee Guida recanti "*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma due, del decreto legislativo 18 Aprile 2016 numero 50 e s.m.i.*" al paragrafo 6).

Ed ora con l'approvazione del d.lgs. 23/12/2022 n. 201 intitolato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*" ("Tuspl") appare evidente che la gestione della riscossione dei tributi (i.e. nel caso di specie sanzioni amministrative) non è ascrivibile alla disciplina dei servizi pubblici locali, che sono divenuti sinonimi di servizi di interesse economico generale di livello locale) e pertanto non solo trova conferma che non si applica la disciplina prevista dall'art. 34 comma 20 e ss. del D.L. 179/2012, espressamente abrogata, ma neppure la nuova disciplina contenuta nel Tuspl.

Rilevato altresì che la natura di funzione pubblica amministrativa non riconducibile dunque al mero appalto di servizi si nutrono dubbi anche in merito alla applicabilità al caso di specie dell'art. 192 comma 2 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) che recita; "*2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.*"

A tal riguardo la Relazione illustrativa alla Bozza pubblicata in consultazione delle Linee Guida recanti "*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma due, del decreto legislativo 18 Aprile 2016 numero 50 e s.m.i.*" al paragrafo 4 ("*Ambito oggettivo di applicazione*") riferisce che: "*Trattandosi di una norma derogatoria che introduce limitazione al principio di autoregolazione degli enti pubblici, si ritiene non consentita l'applicazione in via analogica a fattispecie escluse dalla norma e quindi, nel caso di specie e quindi ai contratti di lavori forniture*".

Volendo seguire il canone interpretativo offerto dalla Relazione di cui sopra dovrebbe concludersi che anche le funzioni amministrative esulano dalla portata applicativa dell'art. 192 co.2"

Tale conclusione trova ora conferma nel nuovo codice degli appalti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), la cui entrata in vigore è prevista dal 1. 4.2023 (con efficacia prevista dal 1.7.2023) che recita all'art. 7 rubricato "*Principio di auto-organizzazione amministrativa*" ("*Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare – Schema di decreto legislativo recante codice dei contatti pubblici*").

"comma 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

Comma 3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118."

Inoltre, si prevede l'abrogazione dell'art. 192 del codice dei contratti.

Per Ravenna Entrate risulta depositata istanza di iscrizione in data 26.01.2021 (id 3659 prot. 0006439) alle liste ANAC ("Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house" ai sensi dell'art. 192 comma 2 del Codice dei contratti e in data 26.03.2021 è stata regolarmente iscritta.

La scheda contiene le analisi di efficienza, efficacia ed economica riferita alla scelta organizzativa della Provincia.

3. Il nuovo assetto organizzativo: La proposta del candidato in house Ravenna Entrate

La società Ravenna Entrate società in house, che gestisce il servizio tributi per il Comune di Ravenna, ha avanzato la seguente proposta organizzativa per ricevere l'affidamento della gestione delle sanzioni irrogabili dalla Provincia di Ravenna.

Proposta Ravenna Entrate S.p.A.

Il prospetto presentato da Ravenna Entrate (che si riporta nel seguito) contiene gli elementi economici che rappresentano la base dell'intesa contrattuale tra Ravenna Entrate S.p.A. (di seguito anche "RE") e la Provincia di Ravenna (di seguito anche "la Provincia") per la gestione delle sanzioni amministrative della Provincia.

Il prospetto si suddivide in due sezioni. La prima sezione evidenzia il conto economico di Ravenna Entrate per la gestione del servizio ed arriva ad un risultato ante imposte. La seconda sezione del

prospetto evidenzia i costi (iva compresa) che la Provincia sosterrà in conseguenza dell'affidamento in house¹.

Conto economico RE

A titolo di corrispettivo sono previste una *componente fissa* ed una *variabile*.

La *componente fissa* del compenso di Ravenna Entrate è stata determinata sulla base dei costi fissi che la stessa società sosterrà a seguito principalmente del necessario inserimento di nuove risorse umane (1 risorsa dal 1° luglio 2023 con la partenza della riscossione coattiva ed una ulteriore risorsa dal 1° gennaio 2024 con la partenza anche della riscossione ordinaria).

La *componente variabile* del compenso di Ravenna Entrate (aggi da riscossione coattiva) è stata determinata considerando incassi pari al 10% sulla "coattiva" trasferita a RE il cui valore è stato ipotizzato rispettivamente nei tre anni in € 1.000.000 – € 3.000.000- € 4.000.000.

Su questi incassi la Convenzione prevede un aggio per RE del 15%, comprensivo di quanto riversato a favore di società terze ingaggiate a supporto parziale delle attività.

Il rimborso spese per il compenso fisso a favore di terzi sull'attività coattiva è stato determinato su un numero di atti pari rispettivamente nei tre anni a n. 1.500 – n. 4.500 – n. 4.500. Tale valore è un costo passante per Ravenna Entrate.

Il rimborso delle spese di stampa e di notifica, a partire dal 2024, è stato determinato considerando l'invio di n. 24.000 atti sui n. 33.000 ipotizzati, escludendo quindi le notifiche a mano e a mezzo pec. Tale valore è un costo passante per Ravenna Entrate.

I costi del personale sono stati stimati da RE sulla base del calendario delle attività che saranno gestite unitamente ai costi accessori (mensa e formazione).

I costi per le visure si basano sul volume delle sanzioni ipotizzate (33.000).

A completamento del conto economico di RE sono state stimate anche le spese generali che RE dovrà sostenere in sede di avvio del contratto di servizio nonché della partenza delle nuove attività.

Prospetto costi – Provincia di Ravenna

Nella seconda sezione vengono riepilogate le stime dei costi che la Provincia sosterrà², tutti comprensivi di IVA.

La tariffa concordata sui rimborsi delle spese di stampa e di notifica prevede un risparmio per la Provincia³ che in virtù dell'affidamento beneficerà anche sulla componente di costo per le visure che saranno a carico di RE.

¹ Alcuni dei quali la Provincia già sostiene, ad esempio spese di stampa e di notifica.

² IVA 22% inclusa

³ beneficio in quanto la tariffa concordata prevederebbe un risparmio superiore all'incremento di costo correlato alla tassazione ad IVA, per effetto dell'affidamento, dei costi attualmente esenti.

Tab. 1 – Proposta RE

Previsione attività	2023	2024	2025
Compenso fisso da contratto di servizio (da luglio 2023 solo att. Coattiva, poi da 2024 anche att ordinaria)	25.000,00	110.000,00	110.000,00
Considerati Aggì da riscossione coattiva (15% sul gettito considerato con nr pratiche riscosse in crescita nel triennio)	15.000,00	45.000,00	60.000,00
relativi oneri di riscossione coattiva (64% degli aggì - compenso verso terzi)	-9.600,00	-28.800,00	-38.400,00
Considerato il rimborso spese per il compenso fisso sulle attività ingiuntive (€ 9,98 x nr pratiche)	14.970,00	44.910,00	44.910,00
relativo costo fisso	-14.970,00	-44.910,00	-44.910,00
Considerato rimborso spese di stampa e di notifica su attività ordinaria	0,00	200.000,00	200.000,00
relativo costo di stampa e notifica (e ri-notifica sanz. amm.ve)	0,00	-200.000,00	-200.000,00
Visure Pra su attività ordinaria	0,00	-12.045,00	-12.045,00
1 risorsa di personale da luglio solo per att. coattiva	-20.000,00	0,00	0,00
2 risorse di personale tutto l'anno da 2024	0,00	-76.000,00	-80.000,00
Mensa, formazione, ecc...	-1.500,00	-3.950,00	-3.950,00
Service RH	0,00	-10.000,00	-10.000,00
Costi fissi di struttura (energia elettr, telefonia, carta e materiale di consumo)	0,00	-3.000,00	-3.000,00
Commissioni postali	0,00	-3.960,00	-3.960,00
Canoni software	-3.000,00	-10.750,00	-11.337,50
Ammortamento Hw e Sw	-2.000,00	-3.000,00	-4.000,00
Risultato pre-imposte	3.900,00	3.495,00	3.307,50
COSTO PROVINCIA IVA COMPRESA			
Compenso fisso da contratto di servizio (da luglio 2023 solo att. Coattiva, poi da 2024 anche att ordinaria)	30.500,00	134.200,00	134.200,00
Considerati Aggì da riscossione coattiva (15% sul gettito considerato con nr pratiche riscosse in crescita nel triennio)	18.300,00	54.900,00	73.200,00
Considerato il rimborso spese per il compenso fisso sulle attività ingiuntive (€ 9,98 x nr pratiche)	18.263,40	54.790,20	54.790,20
Considerato rimborso spese di stampa e di notifica su attività ordinaria	0,00	244.000,00	244.000,00
	67.063,40	487.890,20	506.190,20
POSSIBILI RISPARMI PER PROVINCIA GRAZIE AD ECONOMIE DI SCALA:			
Visure Pra (valore da determinare sulla base dei costi attualmente sostenuti dalla Provincia)			
Minori costi di spedizioni e stampa (valore da determinare sulla base dei costi attualmente sostenuti dalla Provincia)			

Proposte migliorative

L'esperienza e la capacità organizzativa di Ravenna Entrate

- Ravenna Entrate è dotata di struttura altamente specializzata anche nella considerazione che ad essa furono trasferiti gran parte gli effettivi degli uffici del Comune di Ravenna, dedicati alla gestione dei tributi, con ciò disponendo di specifica "azienda" in grado di assolvere all'attività di accertamento, liquidazione ed anche riscossione dei tributi e delle altre entrate patrimoniali ed assimilate di competenza dell'ente locale;

- Attraverso l'affidamento a Ravenna Entrate l'amministrazione provinciale darà vita ad una riorganizzazione del servizio di gestione e riscossione delle sanzioni amministrative in base al quale disporrà di una struttura efficace ed efficiente, già organizzata per l'attività di riscossione per grandi volumi di entrate e ciò in termini di atti lavorabili, capace quindi:

- Di usufruire di economie di scala, non diversamente ottenibili, con un gestore autonomo per la riscossione di volumi generabili da parte della Provincia;
- Di raggiungere un tasso di riscossione (accertamenti in valore euro/ riscossione in valore euro) delle sanzioni amministrative più elevate di quello che è in grado di ottenere attraverso una gestione autonoma delle proprie entrate;
- Di usufruire di una struttura flessibile governabile ex ante attraverso l'attribuzione di obiettivi strategici e gestionali (ex art. 147 quater del D. Lgs n. 267/2000 e art. 19, comma 5, del TUSP);

4. La congruità dell'offerta comparata con i costi di gestione del servizio tributari di altri enti locali confrontabili

Vengono di seguito evidenziati i costi sostenuti per la gestione dei tributi da comuni della Regione Emilia-Romagna o di altre regioni limitrofe del centro Italia, comparabili, per dimensione demografica con il Comune di Ravenna, ove opera Ravenna Entrate.

Si ritiene maggiormente significativo presentare un *benchmark* di comparazione relativo ai comuni, rispetto che alle province, data la maggiore numerosità di questi enti e la disponibilità di dati per effettuare comparazioni. Ciò che preme evidenziare, infatti, è la bontà del modello organizzativo e gestionale di Ravenna Entrate, che applicherà nei confronti della Provincia modalità organizzative ed importi simili in relazione alle attività svolte in maniera analoga per il Comune di Ravenna.

Sono stati presi in considerazione i costi dell'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi locali e/o entrate patrimoniali, sostenuti direttamente dai comuni⁴.

I costi di cui sopra sono stati poi parametrati ad alcuni indicatori quali:

- Il numero degli abitanti;
- La superficie territoriale
- Il totale delle entrate comunali del titolo I e III desumibile dal rendiconto consuntivo 2021⁵

⁴ Come desumibile dagli impegni dei Rendiconti approvati dagli enti del *PROGRAMMA 04 Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali*

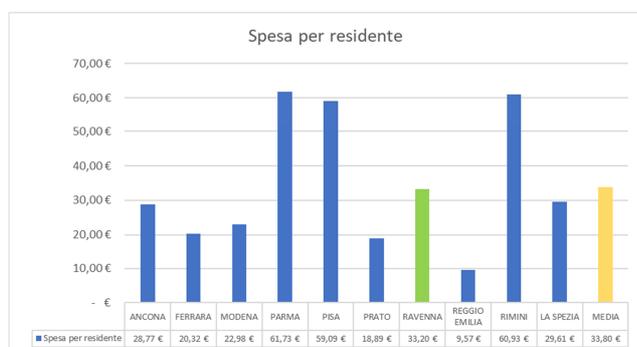
In sintesi, si riporta l'analisi dal quale emerge come il costo del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione, per il Comune di Ravenna ove opera RE, in rapporto alla media ponderata degli indicatori del campione su descritti sia:

- sostanzialmente in linea con riferimento alla Spesa per residente (Ravenna 33,2€ vs Media 33,8€ - Tab.2 e Graf. 1) ed alla Spesa rispetto alle Entrate (Ravenna 2,91% vs Media 3,28% - Tab.2 e Graf. 3)
- inferiore con riferimento alla Spesa per kmq (Ravenna 7.935 € vs Media 19.622 € - Tab.2 e Graf. 2)

Tab. 2 – Gestione tributi Comuni

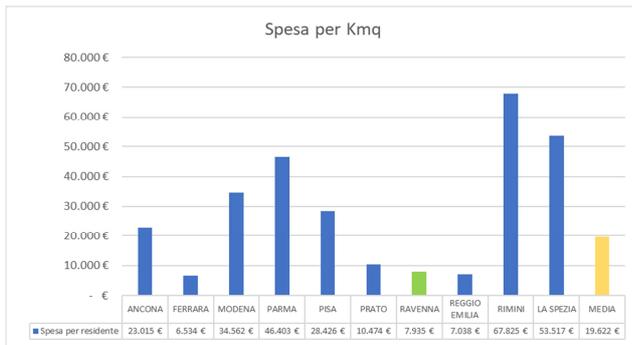
COMUNE	MODELLO ORGANIZZATIVO	Spesa da Rendiconto	Anno di riferimento	Residenti	Spesa per residente	Kmq	Spesa per Kmq	Entrate Tit. I e III	Spesa su entrate Tit. I e III
ANCONA	SOCIETA' IN HOUSE	2.830.813,58	2021	98.402	28,77 €	123	23.014,74 €	100.807.044 €	2,81%
FERRARA	GESTIONE DIRETTA	2.639.536,51 €	2020	129.872	20,32 €	404	6.533,51 €	96.538.475 €	2,73%
MODENA	GESTIONE DIRETTA	4.251.160,30 €	2021	184.971	22,98 €	123	34.562,28 €	208.017.631 €	2,04%
PARMA	SOCIETA' IN HOUSE	12.064.719,89 €	2021	195.436	61,73 €	260	46.402,77 €	203.664.973 €	5,92%
PISA	SOCIETA' IN HOUSE	5.258.893,39 €	2021	89.002	59,09 €	185	28.426,45 €	113.627.450 €	4,63%
PRATO	SOCIETA' IN HOUSE	3.686.703,37 €	2021	195.213	18,89 €	352	10.473,59 €	188.406.102 €	1,96%
RAVENNA	SOCIETA' IN HOUSE	5.173.919,70 €	2021	155.836	33,20 €	652	7.935,46 €	177.706.087 €	2,91%
REGGIO EMILIA	GESTIONE DIRETTA	1.625.867,13 €	2021	169.908	9,57 €	231	7.038,39 €	169.010.035 €	0,96%
RIMINI	GESTIONE DIRETTA	9.088.612,58 €	2021	149.169	60,93 €	134	67.825,47 €	176.469.091 €	5,15%
LA SPEZIA	SOCIETA' IN HOUSE	2.729.358,64 €	2021	92.169	29,61 €	51	53.516,84 €	68.877.177 €	3,96%
MEDIE (ponderate)					33,80 €		19.622,10 €		3,28%

Graf. 1 – Benchmark Spesa per residente



Graf. 2 – Benchmark Spesa per Kmq

⁵ Ad eccezione del Comune di Ferrara per il quale è stato utilizzato il Rendiconto 2020, data l'indisponibilità, al momento della redazione della presente relazione, del Bilancio consuntivo 2021



Graf. 3 – Benchmark Spesa su Entrate Tit. I e III



5. Il rispetto del principio dell'art. 52/446: l'assenza di aggravio di oneri per il debitore

L'art. 52 del Dlgs. n. 446/1997, prevede che l'affidamento della riscossione ai soggetti di cui all'art. 52 non debba prevedere aggravii di oneri al contribuente ovvero debitore verso la Pubblica amministrazione.

Sul punto, è opportuno analizzare la Sentenza del Consiglio di Stato n. 3413/2012, la quale ha disposto che *“nemmeno la norma che inibisce maggiori oneri per il contribuenti in caso di affidamento a terzi del Servizio, può fornire argomentazioni sufficienti a sostenere l'equiparazione dei 2 strumenti di riscossione: appare ragionevole infatti attribuire il riferimento al 'divieto di aggravio economico' non già alla concorrente procedura di riscossione mediante ruoli ed ai suoi costi, ma alla procedura di ingiunzione fiscale gestita direttamente dall'Amministrazione. Il Legislatore ha voluto cioè chiarire che l'affidare il Servizio a terzi, ovvero a propria Società 'in house', non deve determinare un aumento degli oneri per il debitore rispetto a quanto deriverebbe dalla diretta gestione delle procedure da parte degli Uffici comunali”*. Per cui, l'elemento che deve informare l'attività dell'Ente e, soprattutto, del Concessionario, è quello di equivalenza dei costi tra quanto applicato nel caso in cui l'Ente procedesse direttamente alla riscossione e quanto applicato dal Concessionario che opera in nome e per conto dell'Ente stesso.

Non è previsto un aggravio di costi per il cittadino oggetto della sanzione per effetto dell'affidamento della gestione alla società Ravenna Entrate.