

COMUNE DI PARONA

Comunità



Europa



Provincia di Pavia

Regione



Lombardia

OGGETTO: PROCEDURA APERTA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE, LIQUIDAZIONE, ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE VOLONTARIA E COATTIVA DEL CANONE PATRIMONIALE DI CONCESSIONE, AUTORIZZAZIONE O ESPOSIZIONE PUBBLICITARIA (C.D. CANONE UNICO) E DEL CANONE DI CONCESSIONE PER L’OCCUPAZIONE DELLE AREE E DEGLI SPAZI APPARTENENTI AL DEMANIO O AL PATRIMONIO INDISPONIBILE DESTINATI A MERCATI REALIZZATI ANCHE IN STRUTTURE ATTREZZATE NONCHE’ DEL SERVIZIO DELLE PUBBLICHE AFFISSIONI (DI CUI ALL’ART. 1 - COMMI DA 816 A 847 - DELLA LEGGE N. 160/19).

PROGETTO AI SENSI DELL’ART. 41, COMMI 12, 13 e 14 DEL D.LGS N. 36/2023

1. PREMESSE

Il presente progetto, relativo alla concessione del servizio in oggetto, viene elaborato ai sensi dell’art. 41, commi 12, 13 e 14 del D.Lgs n. 36/2023 (di seguito “Codice”), il quale prevede che la progettazione di servizi e forniture sia articolata in un unico livello.

Il Progetto relativo alla concessione del servizio in oggetto contiene:

- la Relazione tecnico illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio in concessione;
- le indicazioni e le disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all’art. 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008;
- il valore stimato della concessione e piano economico finanziario di massima (PEF) – matrice dei rischi;
- il capitolato speciale (allegato n. 1);
- lo schema di contratto (allegato n. 2).

2. RELAZIONE TECNICO ILLUSTRATIVA DEL CONTESTO IN CUI È INSERITO IL SERVIZIO IN CONCESSIONE

IL CUP: L’EVOLUZIONE DI TOSAP, COSAP, ICP E PUBBLICHE AFFISSIONI

L’occupazione del suolo pubblico costituisce il minimo comune denominatore della Tassa per l’occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosap) di cui all’art.38 D. Lgs 15/11/1993, n.507, del Canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) di cui all’art.63 D. Lgs 15/12/1997, n.446, del Canone di concessione per l’occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate (Canone Mercatale) di cui all’art.1, comma 837, Legge 27/12/2019, n.160, e del Canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (Canone Unico Patrimoniale) di cui all’art.1, comma 816, Legge 27/12/2019, n.160.

A introdurre il canone unico patrimoniale dal 1° gennaio 2021 è stata la Legge di Bilancio 2020: all’articolo 1, con i commi da 816 a 836, è stata riordinata la disciplina in materia di occupazione di aree pubbliche e diffusione di messaggi pubblicitari.

Sono stati, in questo modo, sostituiti una serie di canoni, tasse e imposte esistenti:

- taxa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP);
- canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP);
- imposta comunale sulla pubblicit  e il diritto sulle pubbliche affissioni (ICPDPA);
- canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP);
- canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province.

Due sono i presupposti del CUP, canone unico patrimoniale:

- l'occupazione, anche abusiva, delle aree che appartengono al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;
- la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, tramite impianti installati su aree che appartengono al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati nel caso in cui siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, o anche all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato.

LA GESTIONE DEL CANONE

La gestione del canone unico patrimoniale (CUP) di concessione e occupazione di aree e suolo pubblico, di installazione, esposizione e diffusione di messaggi pubblicitari e del canone di concessione e occupazione di aree e suolo pubblico nei mercati, dei passi carrabili e della gestione del servizio di pubbliche affissioni, ex art. 1 commi da 816 a 847 della L. 160/2019, sono da anni affidate all'esterno in concessione a soggetto/i abilitato/i, iscritto/i ad apposito albo di cui all'art. 53 del D.Lgs n. 446/1997 e una loro re-internalizzazione comporterebbe la necessit  della dotazione di risorse, con particolare riferimento alle professionalit  ed agli strumenti necessari per l'organizzazione e gestione in forma diretta di tali servizi.

A seguito del progressivo ridursi del personale interno all'Ente ed all'impossibilit  di implementarlo per le limitazioni sulle assunzioni, la situazione attuale della dotazione del servizio finanziario/tributi, ad oggi formato da una sola figura, oltre al responsabile di servizio, che si occupa della gestione delle attivit  legate all'IMU ed alla TARI, risulta ormai insufficiente a garantire le molteplici attivit  legate alla CUP.

Diventa, pertanto, indispensabile mantenere all'esterno la gestione di questo canone (come peraltro avviene nella stragrande maggioranza degli enti).

Il ricorso al mercato esterno pu  avvenire per il tramite di due soluzioni alternative. L'acquisto del personale e dei servizi (appalto) o la concessione (attribuzione a terzi delle facolt  originariamente in capo al Comune). La scelta se gestire in appalto o in concessione detto servizio dipende in buona sostanza dal numero di personale esistente nell'ufficio e dalla presenza di funzionari specifici per tipologia di tributo che abbiano anche competenze in campo tecnico o nella presenza di una unica figura che deve seguire tutti gli aspetti dei tributi in questione.

L'attivit  svolta con appalto di servizi strumentali all'accertamento dei tributi, sulla base delle attuali linee ed interpretazioni normative e giurisprudenziali implicherebbe, inoltre, costi fissi da riconoscere ai fornitori di servizi per le attivit  di supporto prestate, indipendentemente dal volume delle entrate conseguite dal Comune, dovendosi pagare le stesse a misura.

Tale scenario lascia spazio alla soluzione della esternalizzazione mediante concessione.

Le attivit  in concessione hanno l'inevitabile vantaggio di poter essere gestite senza il coinvolgimento del personale interno all'ente ed interruzione dell'operativit  dello stesso. Inoltre, tale forma di gestione consente un vantaggio conseguibile grazie alla maggior specializzazione dell'affidatario.

La concessione si qualifica come un contratto a titolo oneroso in virt  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.

LA NORMATIVA

Le attivit  di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate di Province e Comuni sono gestite da soggetti privati abilitati, in possesso dei requisiti previsti per l'iscrizione all'albo appositamente istituito (art. 53, comma 1, D. Lgs, 15 dicembre 1997, n. 446).

L'art. 52 D.Lgs n. 446/1997 s.m.i. stabilisce al comma 5 che: "I regolamenti comunali, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, stabiliscono che può essere effettuato:

1. in forma diretta dall'ente locale o anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;
2. gestione mediante convenzione ad azienda speciale di cui all'art.22 comma 3 lett. c) della Legge 8/06/90 n.142;
3. mediante affidamento a terzi, anche disgiuntamente, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:
 - i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;
 - gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;
 - 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;
 - 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.

Il vigente art. 5 del regolamento generale delle entrate comunali, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 26 del 20.10.2020, prevede che, *"Oltre alla gestione diretta, per le fasi di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate comunali è possibile procedere, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, all'affidamento al competente Agente della riscossione, ovvero, singolarmente per ogni entrata o cumulativamente per più categorie, ai soggetti indicati dagli artt. 52, comma 5 e 53 D.Lgs. 446/1997, come attuati dal D.M. 11 settembre 2000 n. 289 e secondo quanto stabilito nei singoli regolamenti disciplinanti le diverse risorse di entrata."*

OGGETTO DELLA CONCESSIONE

L'affidamento del servizio ha per oggetto lo svolgimento delle attività connesse al governo di tutte le fasi di gestione, accertamento, liquidazione, riscossione spontanea e coattiva comprese le attività collegate, propedeutiche e strumentali del Canone Unico, compresa la materiale affissione di manifesti, e del Canone per l'occupazione nei mercati oltreché attivare e portare a compimento, se non ancora iniziata dal precedente affidatario, l'attività accertativa e coattiva ed ogni onere inerente alla procedura esecutiva, fino a riscossione del credito o a dichiarazione di inesigibilità, relativamente sia alle entrate confluite nel Canone Unico e Mercatale, che ai Canoni stessi ed oggetto di affidamento alla data del 31/12/2024, di competenza del Comune di Parona.

L'oggetto della concessione è individuato come segue: CPV 79940000-5 Servizi di organismi di riscossione (prestazione principale).

La concessione non prevede la suddivisione in lotti aggiudicabili separatamente in quanto trattasi di un complesso di servizi costituenti un unicum funzionale, la cui corretta esecuzione ne rende opportuna la gestione unitaria e organica, a cura del medesimo operatore.

Per svolgere le specifiche attività di gestione, accertamento e riscossione, anche coattiva, è necessaria l'iscrizione all'albo nazionale dei concessionari previsto all'art. 53 del D.Lgs.vo 446/1997 e ss.mm.ii. o il possesso di equivalente autorizzazione valida per Imprese aventi sede in altro Stato membro dell'Unione Europea a norma dell'art. 52 comma 5 lett. b) n. 2 del D.Lgs.vo n. 446/1997.

DURATA

La concessione avrà la durata di 5 anni dal 01 gennaio 2025 al 31 dicembre 2029.

Su richiesta del Comune, l'aggiudicatario è tenuto ad attivare il servizio anche nelle more della stipula del contratto.

La durata della presente concessione si giustifica, in conformità a quanto previsto dall'art. 178 del Codice, tenuto conto delle esigenze del Comune e al fine di consentire la remunerazione dell'attività del Concessionario, in relazione al recupero degli investimenti sostenuti.

3. INDICAZIONI PER LA STESURA DEI DOCUMENTI DI CUI AL D.LGS.VO N° 81/2008 PER RISCHI DA INTERFERENZA – DUVRI

Non si rileva la necessità di predisporre il Documento Unico per la Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI) di cui all'art. 26, comma 3 del D.Lgs 81/08, in quanto non sono presenti interferenze tra il personale del Concessionario e del Comune, in ragione della peculiare natura del servizio oggetto della presente concessione.

L'importo degli oneri della sicurezza da rischi di interferenza è pertanto pari a € 0,00.

4. VALORE STIMATO DELLA CONCESSIONE E PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DI MASSIMA (PEF) – MATRICE DEI RISCHI

Secondo quanto prescritto dall'art. 179, comma 1, del Codice, il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

Nel caso qui considerato l'affidamento in concessione dei servizi sopra richiamati avviene a fronte dell'attribuzione in favore del Concessionario del diritto di gestire gli stessi con incasso del canone unico su conto/i corrente/i all'uopo attivato/i intestato/i al Concessionario con riconoscimento, a favore del Comune di Parona, di un canone fisso annuo netto predeterminato con esclusione di ogni altro corrispettivo, stabilito tenendo conto anche delle attuali condizioni di mercato.

Il valore della concessione è stato determinato con riferimento alle riscossioni annue che si presume il concessionario realizzi in base alle utenze attualmente attive, tenuto conto che il dato storico risulta inferiore rispetto alle previsioni a causa pandemia da covid-19.

Il valore complessivo stimato del contratto, per la durata di anni cinque, è di € 220.000,00.=.

Detto valore è stato desunto dall'attualizzazione ad oggi del canone storico relativo all'affidamento in concessione del servizio di pubbliche affissioni e accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità (ICP) e dei diritti sulle pubbliche affissioni (DPA), decorrente dall'anno 2020, oltre al quale è stata considerata in aggiunta la gestione del canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate, in precedenza esclusa.

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DI MASSIMA

La redazione del Piano economico-finanziario ha l'intenzione di fornire agli operatori economici interessati, una stima di massima delle entrate parametricate alle spese, derivanti dall'aggiudicazione della concessione oggetto della presente gara.

Si specifica in ogni caso che tale Piano economico-finanziario ha valore puramente indicativo, pertanto il Comune non ha alcuna responsabilità in ragione dell'inevitabile variabilità della stima delle entrate da riscuotere e di quelle che saranno realmente rimosse, così come dell'eventuale variazione dei costi del personale nonché delle effettive retribuzioni che l'operatore economico sostiene per i propri dipendenti in relazione ai servizi oggetto della presente concessione.

Di conseguenza l'operatore economico che si aggiudicherà la concessione, non potrà pretendere eventuali maggiori entrate o minori costi sulla base del Piano economico-finanziario qui rappresentato.

Piano economico-finanziario di massima per concessione oggetto di gara:

CONTO ECONOMICO	1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	4° ANNO	5° ANNO
Incassi totali del concessionario relativi ai servizi in concessione (A)	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00
Canone annuo a favore del Comune di Parona (B)	44.000,00	44.000,00	44.000,00	44.000,00	44.000,00
Stima costi di gestione del concessionario relativi ai servizi in concessione (manodopera, spese accessorie) (C)	17.000,00	17.000,00	17.000,00	17.000,00	17.000,00
RISULTATO D'ESERCIZIO (A-B-C)	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00

La stima dei costi così come sopra rappresentati, evidenzia nel quinquennio, un equilibrio positivo di gestione.

LA CONCESSIONE E LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

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, almeno in una certa misura, fattori esogeni.

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

Ai sensi dell'articolo 177, comma 1, e seguenti del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che l'aggiudicazione di una concessione comporti il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprenda un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi.

Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto.

Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti. Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore.

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 che nel nostro caso riguarda il lato della domanda.

Il Codice definisce 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 accertamento e di riscossione coattiva dei tributi in quanto è difficile stimare con esattezza quale sarà nel breve o medio periodo la propensione dei contribuenti individuati come evasori a pagare spontaneamente, a seguito di procedura coattiva o addirittura a non pagare i tributi richiesti (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 comporta che la legge possa disporre un cambiamento in divenire che non sempre può essere a carico esclusivo della parte concessionaria.

LA MATRICE DEI RISCHI

All'amministrazione spetta la stima del volume di ricavi che il servizio può generare, allo scopo di orientare gli operatori economici circa la dimensione economica del servizio da affidare mentre l'operatore economico rimane libero, assumendosi il rischio imprenditoriale, di organizzare i propri mezzi e l'offerta del servizio, allo scopo di massimizzare il guadagno derivante dalla concessione.

MATRICE DEI RISCHI		Probabilità del verificarsi dei rischi	Maggiori costi e/o ritardi associati al verificarsi del rischio	Possibilità di mitigazione del rischio se trasferito al privato	Rischio a carico del pubblico	Rischio a carico del privato
1. Rischio di domanda						
1	<i>Rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa</i>	basso	NO	NO	NO	SI
1	<i>Rischio di contrazione della domanda specifica</i>	medio	NO	NO	NO	SI
2. Rischio di insolvenza						
2	<i>Rischio di soccombenza in contenzioso</i>	medio	NO	SI	NO	SI
3. Rischio normativo-politico-regolamentare						
3	<i>Rischio normativo politico regolamentare</i>	medio	SI	NO	SI	SI

Per quanto sopra esposto, la concessione del servizio in oggetto appare pertanto l'unica soluzione per garantire la continuità nella gestione del canone CUP.

5. CAPITOLATO SPECIALE

Vedasi l'Allegato n. 1, quale parte integrante del presente Progetto, denominato capitolato speciale.

6. SCHEMA DI CONTRATTO

Vedasi l'Allegato n. 2, quale parte integrante del presente Progetto, denominato schema di contratto.