

# COMUNE DI ALESSANDRIA

Analisi CAF – aggiornamento sullo sviluppo delle  
macro-azioni di miglioramento  
(Common Assessment Framework)

30 novembre 2016

## 2) Rivisitazione sistema delle partecipate

*Compensi agli Amministratori delle Partecipate: restano le vecchie limitazioni in attesa del decreto del MEF*

In allegato (**vedi all.n.1**), si acclude una nota a commento della deliberazione n.90/2016 della Corte dei Conti, Sezione regionale di Controllo per la Liguria, che “analizzando i riflessi dati dalla nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n.175/2016 (Testo Unico sulle Società partecipate)” attesta come si debba ancora far riferimento alle vecchie limitazioni, in attesa dell’emanazione di un apposito decreto del MEF (come disposto dall’art.11, comma 6 del suddetto D.Lgs. n.175/2016).

*Per la partecipazione a Consorzi nessun obbligo di ricognizione*

Con il parere n. 134/2016/PAR, la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, si è espressa sulla sussistenza o meno dell’obbligo di soppressione per i consorzi aventi natura socio-assistenziale. In estrema sintesi, la Corte specifica che, *per i consorzi socio assistenziali classificabili nella categoria dei consorzi di servizi non opera l’obbligo di soppressione...omissis....* Inoltre, sempre nello stesso parere, si chiarisce che “...Nessuna norma di legge prevede l’adozione, da parte dell’amministrazione comunale, di una deliberazione ricognitiva dei presupposti che legittimano il mantenimento di un consorzio, salva la valutazione discrezionale del Comune nell’orientare la propria gestione a criteri di trasparenza. (...)”. Per completezza d’informazione si acclude (**vedi all.n.2**) un interessante commento a riguardo dello studio Delfino.

*E’ ammissibile la gestione congiunta in house dei Servizi Pubblici Locali (SPL) e dei Servizi Strumentali?*

La Sezione autonomie della Corte dei Conti, nella deliberazione n. 27 dello scorso 30 settembre, contenente la Relazione 2016 sugli Organismi partecipati degli enti locali, ha passato in rassegna le novità normative introdotte dal D.Lgs. n. 175/2016: con specifico riferimento alle attività esercitabili attraverso le società in controllo pubblico, i magistrati contabili non sembrerebbero ammettere la conduzione congiunta di servizi strumentali con servizi pubblici locali. In allegato, per completezza d’informazione, la nota del dott. Delfino (**vedi all.n.3**), da cui emerge il disallineamento che appare manifestarsi tra il nuovo quadro normativo e l’orientamento della Corte dei Conti e che si conclude con il seguente auspicio “*Certamente, in considerazione delle misure di razionalizzazione che enti e società partecipate saranno chiamati a porre in essere in vista della prossima revisione straordinaria (art. 24 del D.Lgs.n.175/2016), risulterà importante che si definisca con chiarezza l’effettiva sostenibilità di condurre, con la medesima partecipata in house, sia servizi pubblici locali che servizi strumentali*”.

## *Gruppo A.M.A.G.*

### *A.M.A.G. Mobilità S.p.A.*

Con propria deliberazione n.294 del 09/11/2016 la Giunta comunale ha preso atto che, in data 14/06/2016, è stato sottoscritto il *Contratto d'affitto di ramo d'azienda* tra A.T.M. S.p.A. in liquidazione e AMAG Mobilità S.p.A..

Tale contratto, avente decorrenza dalla data di sottoscrizione sino al 31/12/2016, prevede l'affitto del ramo d'azienda relativo alle prestazioni dei seguenti servizi pubblici:

- o servizi di trasporto pubblico locale TPL;
- o servizio trasporto alunni;
- o servizio trasporto disabili;
- o servizio gestione parcheggi a pagamento.

Si allega (**vedi all.n.4**) il report attinente ai principali dati di bilancio della società ATM, nel periodo 2012-2015\*, con particolare attenzione a quelli inerenti la gestione parcheggi (i dati a consuntivo 2015 derivano dalla riparametrazione su base annua delle proiezioni al 30/11/2015 del forecast aziendale - non essendo il bilancio 2015 ATM ancora agli atti degli uffici comunali preposti).

### *C.S.I. Piemonte*

Con propria deliberazione n.304 del 17/11/2016, la Giunta comunale ha autorizzato il Direttore della Direzione Politiche economiche, abitative e Protezione civile del Comune di Alessandria a sottoscrivere con CSI Piemonte un contratto di concessione in uso di spazi, arredi e attrezzature siti in Piazza della Libertà, 1 - 5° piano – in particolare 5 postazioni di lavoro che CSI Piemonte potrà utilizzare anche per attività non espressamente dedicate al Comune di Alessandria, ove occorra anche mediante atti separati. Contestualmente, l'Organo esecutivo ha dato mandato ai Direttori competenti per gli atti necessari e conseguenti.

### 3) Riorganizzazione della “macchina” comunale

#### *Incostituzionale la legge delega di riforma su dirigenza pubblica e società partecipate*

Con la sentenza n. 251 del 2016, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenenti le deleghe al Governo per il riordino della disciplina vigente in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica (art. 11 della legge n. 124 del 2015), nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è l'intesa, ma il semplice parere, non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali. Secondo la Consulta, poi, anche la sede individuata dalle norme impugnate non è idonea, dal momento che le norme stesse toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali. Il luogo idoneo per l'intesa è, dunque, la Conferenza Stato-Regioni e non la Conferenza unificata.

Analoghe illegittimità sono state inoltre ravvisate dalla Corte in relazione alle norme contenenti le deleghe al Governo per il riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), nonché di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni (art. 18) e di servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19), le quali incidono su una pluralità di materie e di interessi, inscindibilmente connessi, riconducibili a competenze statali (ordinamento civile, tutela della concorrenza, principi di coordinamento della finanza pubblica) e regionali (organizzazione amministrativa regionale, servizi pubblici locali e trasporto pubblico locale).

© Delfino & Partners spa – 25.11.2016

#### *Gli incentivi per le funzioni tecniche spettano anche per gli appalti di servizi e forniture*

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia, con proprio parere n.333/2016/PAR, ha stabilito che “sia l'interpretazione letterale che quella logico-sistematica delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 50/2016 depongono per una lettura che riconosce anche agli appalti di forniture e servizi l'incentivo per funzioni tecniche”. Per completezza d'informazione si acclude il commento a riguardo dello studio Delfino (vedi all.n.5).

## **7) Costituzione della Centrale Entrate**

### *Riscossione tributi comunali*

Con propria determinazione n.3153 del 17/11/2016 il Direttore dei Servizi Demografici e Tributi ha dato avvio al procedimento di acquisizione e selezione delle candidature, finalizzate alla individuazione degli operatori economici da invitare alla procedura per l'affidamento dei servizi legali conseguenti alla notifica delle ingiunzioni di pagamento emesse dal Comune di Alessandria in riscossione diretta (per il recupero coattivo dei tributi, dei crediti patrimoniali, delle sanzioni amministrative pecuniarie e di ogni altro credito, anche di natura tributaria).

La suddetta Direzione, infatti - nelle more dell'espletamento delle procedure di gara necessarie per l'individuazione del soggetto affidatario della riscossione coattiva delle entrate comunali - ha provveduto alla riscossione coattiva diretta delle entrate tributarie ed extratributarie (con particolare riferimento alle sanzioni per infrazioni al Codice della Strada, per violazioni al Regolamento comunale di applicazione della tassa sui rifiuti, al mancato pagamento della Tariffa di Igiene Ambientale dell'anno 2010) mediante lo strumento dell'ingiunzione.

Considerata la quantità e la complessità delle procedure da attivare in conseguenza della notifica delle ingiunzioni di pagamento, non essendo possibile eseguire internamente il suddetto servizio, data la specificità delle prestazioni richieste, si è perciò attivata la procedura negoziata prevista dal nuovo Codice degli appalti pubblici.

In allegato (vedi all.n.6) si riporta un'interessante scheda informativa dello Studio Delfino inerente il D.L. 22 ottobre 2016, n.193, riferita, in particolare, alle misure urgenti in materia di riscossione, esplicitate nel contesto degli artt. 1-3 (riforma della riscossione coattiva), laddove è stabilita altresì la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con un ente pubblico economico, partecipato interamente dall'Agenzia delle Entrate, ente che, in realtà, come osservato dal commentatore "eredita e rafforza i poteri della società pubblica".

## **8) Documenti di Programmazione**

### *Documento Unico di Programmazione (DUP) – Nota di Aggiornamento*

Il ddl Legge di bilancio 2017, all'art.1 comma 455, stabilisce che la Nota di Aggiornamento al DUP 2017-2019 deve essere deliberata dalla Giunta comunale e presentata al Consiglio comunale entro il 31 dicembre 2016.

A tal proposito, lo studio Delfino osserva che "l'aspetto che lascia maggiormente perplessi è l'assenza di coordinamento della Nota di Aggiornamento al DUP con lo schema di bilancio", la cui approvazione è fissata al 28 febbraio 2017 (vedi all.n.7).



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 1*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

## COMPENSI AMMINISTRATORI PARTECIPATE: RESTANO LE VECCHIE LIMITAZIONI IN ATTESA DEL DECRETO MEF

Con la [deliberazione n. 90/2016 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Liguria](#), i magistrati contabili, a riscontro di un quesito posto dal Sindaco di un comune, hanno ricostruito il quadro normativo vigente e prospettico in merito alla definizione dei compensi da riconoscere agli amministratori di società a partecipazione pubblica; nello specifico il parere, dopo aver ripercorso i vincoli finanziari posti agli emolumenti dall'art. 1, comma 725, della L. n. 296/2006 (compenso massimo erogabile al singolo amministratore) e dall'art. 4 del D.L. n. 95/2012 (costo annuale massimo sostenuto complessivamente per gli amministratori), analizza i riflessi dati dalla nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico sulle società partecipate).

In particolare, con riferimento ai compensi spettanti agli amministratori, i magistrati si soffermano sulle norme previste agli artt. 11 e 28 del D.Lgs. n. 175/2016.

L'art. 11, comma 6, del D.Lgs. n. 175/2016 prevede la predisposizione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che:

- definisca indicatori dimensionali, quantitativi e qualitativi, atti a distribuire tutte le società in controllo pubblico in massimo a cinque fasce di classificazione;
- individui, per ciascuna fascia, limiti massimi ai compensi a cui gli organi delle società interessate devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere ad amministratori, titolari e componenti degli organi di controllo, dirigenti e dipendenti (detto limite non può comunque eccedere € 240.000 annui lordi);
- fissi criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurandola ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente.

Nel merito, i magistrati evidenziano come il nuovo dettato normativo tenda “(...) *ad uniformare la disciplina dei limiti remunerativi posti agli organi di amministrazione e controllo di tutte le società pubbliche, introducendo vincoli non più ancorati a parametri storici (il costo sostenuto nel 2013, con l'art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012) ovvero agli emolumenti percepiti da altri soggetti (i sindaci e presidente di province, con l'art. 1, commi 725 e seguenti, della legge n. 296 del 2006), ma ad indicatori dimensionali, qualitativi e quantitativi, riferiti alla medesima società (fatturato, numero di dipendenti, clienti serviti, etc.).*”.

Il comma 7 dell'art. 11 del D.Lgs. n. 175/2016 prevede che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale previsto dal precedente comma 6, resti in vigore l'art. 4 comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012 che pone, come limite finanziario al costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori, l'80% di quanto complessivamente sostenuto nel 2013. A seguito dell'abrogazione delle limitazioni finanziarie relative agli emolumenti attribuiti al singolo amministratore (art. 1 commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733 e 735 della L. n. 296/2006), ad opera dell'art. 28 del D.Lgs. n. 175/2016, il predetto limite è il solo a rimanere in vita, pur sempre in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del D.Lgs. n. 175/2016.

Ulteriormente, con riferimento ai rimborsi spese spettanti agli amministratori, i magistrati chiariscono che “*Le indicate norme di finanza pubblica non prevedono, invece, un limite diretto ai costi che la società, controllata o interamente detenuta, da un ente locale (o da altra pubblica amministrazione) può sostenere a titolo*

*di rimborso di eventuali spese documentate sostenute degli amministratori (per trattamenti di missione o altra esigenza istituzionale)”. Tuttavia “una conferma, a contrario, si trae proprio dalla lettera dell’art. 4, comma 4, terzo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012 (vigente fino al 23 settembre 2016, data di entrata in vigore del nuovo testo unico sulle società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175 del 2016, che, all’art. 28, comma 1, lett. o), abroga la richiamata disposizione), che, dopo aver vietato alle società controllate da pubbliche amministrazioni la corresponsione di compensi in caso di nomina, come amministratore, di un dipendente dell’ente socio, fa salvo il diritto al “rimborso delle spese documentate”. ”.*

Nel merito la sezione ritiene che *“appare necessario che il rimborso delle spese documentate, oltre ad osservare il canone della congruità, deve essere conforme ad un preventivo provvedimento di carattere generale adottato dall’assemblea dei soci, vale a dire dal sindaco dell’ente locale proprietario (o dai sindaci, in caso di società pluripartecipate). ”* . Detto indirizzo trova conferma nell’art. 19, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016 che impone:

- alle amministrazioni pubbliche socie di adottare provvedimenti volti a fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate;
- alle società controllate di adottare provvedimenti volti a garantire il concreto perseguimento degli obiettivi specifici definiti dalla amministrazioni pubbliche socie.

Concludendo la Corte specifica che *“anche prima dell’entrata in vigore del nuovo testo unico sulle società pubbliche, l’esigenza di controllo sui costi sostenuti dalle società partecipate dagli enti locali trovava fonte, oltre che nei principi generali di economicità ed efficienza, che debbono presidiare la gestione di un soggetto, anche societario, operante con fondi pubblici, nel richiamato sistema normativo. Quest’ultimo, inoltre, costituisce strumento di presidio anche per l’effettiva adozione, da parte dell’ente locale socio, dei provvedimenti di carattere generale, tesi al contenimento dei costi di funzionamento di società controllate (potenzialmente afferenti, fra gli altri, ai rimborsi agli amministratori per spese documentate), prescritti dall’art. 19, comma 5, del nuovo testo unico d.lgs. n. 175 del 2016 (che, in caso di mancata adozione, potrà esporre gli organi responsabili all’applicazione delle citate sanzioni previste dall’art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000). ”.*



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 2*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

## PER LA PARTECIPAZIONE A CONSORZI NESSUN OBBLIGO DI RICOGNIZIONE

Con il [parere n. 134/2016/PAR](#), la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte si è espressa sulla sussistenza o meno dell'obbligo di soppressione per i consorzi aventi natura socio-assistenziale.

I Magistrati rilevano dapprima come l'obbligo richiamato, di cui all'art. 2, comma 186 lett. e), della L. n. 191/2009, riguardi *“(...) i consorzi di funzioni, e non i consorzi con i quali i Comuni gestiscono servizi pubblici privi di rilevanza economica, disciplinati dall'art. 113 bis del D. Lgs.vo 18 agosto 2000, n. 267 (...)”*.

Al fine di verificare l'eventuale abrogazione implicita, limitatamente ai consorzi socio-assistenziali, dell'obbligo di soppressione dei consorzi di funzione (previsto dal citato art. 2, comma 186, della L. n. 191/2009), la Corte ritiene rilevante determinare l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute al comma 130-bis dell'art. 1 della L. n. 56/2014. Nel merito quest'ultimo dispone che *“Non si applica ai consorzi socio-assistenziali quanto previsto dal comma 28 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni”*. In tal senso i Magistrati chiariscono che l'art. 2, comma 28 della L. n. 244/2007 *“(...) imponendo la semplificazione nella gestione dei servizi, delle funzioni e delle strutture, mediante l'obbligo posto a carico dell'amministrazione comunale di aderire ad un'unica forma associativa per gestire il medesimo servizio, sembra riferirsi ai soli consorzi di gestione di servizi. Tale interpretazione trova conferma nel fatto che il comma 130 bis in esame, escludendo espressamente i consorzi socio – assistenziali dagli obblighi previsti dal citato art. 2, comma 28, non può che presupporre necessariamente la sopravvivenza di tali consorzi, e quindi la loro esclusione dall'obbligo di soppressione previsto dall'art. 1, (2, ndr) comma 186, della L. n. 191/2009, fatto che si realizza solo ove tali consorzi siano qualificabili quali consorzi di servizi, e non quali consorzi di funzioni (...)”*.

In conclusione, specifica la Corte *“(...) per i consorzi socio – assistenziali classificabili nella categoria dei consorzi di servizi non opera l'obbligo di soppressione né di applicare le misure disposte dall'art. 2, comma 28, della L. n. 244/2007, ai sensi dell'art. 1, comma 130 bis, della L. n. 56/2014, mentre a carico dei consorzi socio – assistenziali qualificabili quali consorzi di funzione opera l'obbligo di soppressione, ai sensi dell'art. 1, comma 186, della L. n. 191/2009. Compete quindi al comune, nell'esercizio della propria sfera di autonomia, la specifica valutazione circa la riconducibilità del consorzio in esame tra i consorzi socio assistenziali, e se sia un consorzio di funzioni, per i quali è prevista la soppressione, ovvero tra i consorzi socio assistenziali di servizi, per il quali non è previsto l'obbligo di soppressione, in applicazione della predetta normativa, salva la verifica di assenza di duplicazione di strutture per la gestione delle medesime attività. Nessuna norma di legge prevede l'adozione, da parte dell'amministrazione comunale, di una deliberazione ricognitiva dei presupposti che legittimano il mantenimento di un consorzio, salva la valutazione discrezionale del Comune nell'orientare la propria gestione a criteri di trasparenza. (...)”*.



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 3*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

## E' AMMISSIBILE LA GESTIONE CONGIUNTA IN HOUSE DI SPL E SERVIZI STRUMENTALI?

Una delle principali novità emerse a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica) appare quella delle attività ammesse per le società in house; il c. 4 dell'art. 4 del Testo unico, prevede infatti che tali società possano avere come oggetto sociale esclusivo **una o più** delle attività di cui alle lettere a) (*“servizi di interesse generale”*), b) (*“progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche”*), d) (*“autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti”*) ed e) (*“servizi di committenza”*) del comma 2 del medesimo art. 4. Dal tenore letterale del riferimento normativo richiamato, sembrerebbe superata una delle principali limitazioni previste dal quadro previgente: il c. 2 dell'art. 13 del DL 223/2006 conv. dalla L. 248/2006 (c.d. Decreto Bersani), prevedeva infatti che le società che gestivano servizi strumentali dovessero avere oggetto sociale esclusivo; tale previsione si era tradotta, anche sulla base di autorevoli espressioni giurisprudenziali (Sentenza Corte costituzionale n. 326/2008, Deliberazione n. 517/2011 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia), nel divieto di gestire congiuntamente servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi strumentali.

Il nuovo contesto normativo appare dunque più permissivo per le società in house, che vedono ampliato il proprio ambito operativo; tale maggiore ampiezza risulta peraltro coerente con i nuovi strumenti di controllo introdotti sempre dalla riforma delle partecipate: il c. 1 dell'art. 6 del D. Lgs. 175/2016 prevede infatti l'obbligo, per le società in controllo pubblico che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, di adottare sistemi di contabilità separata sia per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi, che per ciascuna attività. Lo strumento contabile dovrebbe così consentire di verificare che le società multiservizi non supportino in modo irregolare servizi contendibili sul mercato e servizi amministrativi affidati direttamente, alterando la concorrenza; proprio tale ultimo rischio era infatti all'origine del divieto di gestione congiunta di servizi strumentali e servizi pubblici locali.

Il quadro normativo sopra delineato non sembra tuttavia corrispondere a quanto recentemente espresso dalla Sezione autonomie della Corte dei conti: nella deliberazione n. 27 dello scorso 30 settembre, contenente la Relazione 2016 sugli Organismi partecipati degli enti locali, i magistrati contabili hanno passato in rassegna le novità normative introdotte dal D. Lgs. 175/2016; con specifico riferimento alle attività esercitabili attraverso le società in controllo pubblico, non sembrerebbero ammettere la conduzione congiunta di servizi strumentali con servizi pubblici locali, come emerge dallo stralcio del paragrafo 1.4.3 che di seguito riportiamo:

*“Un profilo cruciale nella razionalizzazione del settore è dato dalla previsione, tra i criteri di acquisizione e gestione di partecipazioni pubbliche, di vincoli di scopo pubblico e di vincoli di attività (art. 4, commi 1, e 2, d.lgs. n. 175/2016).*

*I primi consistono nell'esercizio di attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari all'esercizio delle finalità istituzionali dell'ente partecipante, mentre i vincoli di attività possono sintetizzarsi nei servizi di interesse generale, economico e non, con particolare riferimento alle società con affidamenti in house e a quelle che svolgono servizi strumentali.*

*Questi ultimi sono tali in quanto rivolti agli stessi enti partecipanti. Per costante giurisprudenza, amministrativa e in sede di controllo, trattasi di funzioni di supporto delle amministrazioni pubbliche, in relazione a funzioni pubbliche di cui restano titolari gli enti serviti. È, quindi, una criticità la circostanza che i servizi strumentali, in concreto, abbiano ad oggetto attività economiche potenzialmente contendibili sul mercato e, quindi, regolate da norme di diritto privato, in contrasto con la finalità istituzionale della società strumentale, che resta quella dello svolgimento di attività amministrativa in forma privatistica. Nella riforma*

*delle partecipazioni societarie (art. 4, co. 5) questi profili sono accentuati, nella misura in cui si vieta alle società che autoproducono beni o servizi strumentali la costituzione di nuove società (o l'acquisizione di nuove partecipazioni in società), con la rilevante eccezione delle holding (v. par. 1.5.4).*

*Nell'ambito dei vincoli di attività, l'art. 4, co. 2, precisa che è consentita: a) la produzione di un servizio di interesse generale, ivi compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi<sup>38</sup>; b) la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193, d.lgs. n. 50/2016; c) la realizzazione e gestione di un'opera pubblica attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180, d.lgs. n. 50/2016 (v. par. 5.2.2); d) l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) i servizi di committenza. In questa ricostruzione, è consentito alle società a controllo pubblico titolari di affidamento diretto (le c.d. multiutilities) di avere come oggetto sociale esclusivo una o più attività tra quelle sopra descritte (ad eccezione dei contratti di partenariato e dei servizi strumentali per le ragioni sopra esposte), nei limiti in cui tale affidamento è da ritenere legittimo ..”*

Rispetto al disallineamento che appare manifestarsi tra nuovo quadro normativo ed orientamento della Corte dei conti, riteniamo ragionevole ed opportuno, visto il breve lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore del Testo unico partecipate, attendere il consolidamento di nuove espressioni giurisprudenziali. Certamente, in considerazione delle misure di razionalizzazione che enti e società partecipate saranno chiamati a porre in essere in vista della prossima revisione straordinaria (art. 24 del D. Lgs. 175/2016), risulterà importante che si definisca con chiarezza l'effettiva sostenibilità di condurre, con la medesima partecipata in house, sia servizi pubblici locali che servizi strumentali.



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 4*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale



Città di Alessandria

A.T.M. S.p.A.

Analisi di Bilancio

Esercizi 2012 - 2015\*

**\* i dati a consuntivo 2015 derivano dalle proiezioni al 30.11.2015 del forecast aziendale (non essendo il bilancio 2015 ATM ancora agli atti degli uffici comunali preposti)**

C.E.	A.T.M. 31.12.2015 (#)	A.T.M. 31/12/2014	Variazione 2015/2014	% 2015/2014	A.T.M. 31/12/2014	A.T.M. 31/12/2013	Variazione 2014/2013	% 2014/2013	A.T.M. 31/12/2013	A.T.M. 31/12/2012	Variazione 2013/2012	% 2013/2012
<b>Valore della produzione</b>												
corrispettivi	10.410.424	11.054.997	- 644.573	-5,8%	11.054.997	10.811.456	243.541	2,3%	10.811.456	13.418.277	- 2.606.821	-19,4%
trasferimenti/contributi					-	504.063	- 504.063	-100,0%	504.063	1.181.818	- 677.755	-57,3%
varie	717.596	1.481.208	- 763.612	-51,6%	1.481.208	1.074.878	406.330	37,8%	1.074.878	2.266.407	- 1.191.529	-52,6%
<b>tot Valore della produzione</b>	<b>11.128.020</b>	<b>12.536.205</b>	- 1.408.185	-11,2%	<b>12.536.205</b>	<b>12.390.397</b>	<b>145.808</b>	1,2%	<b>12.390.397</b>	<b>16.866.503</b>	- 4.476.106	-26,5%
<b>Costi della produzione</b>												
materie prime	1.716.835	1.754.436	- 37.601	-2,1%	1.754.436	2.009.936	- 255.500	-12,7%	2.009.936	2.323.697	- 313.761	-13,5%
servizi	1.798.721	1.654.200	144.521	8,7%	1.654.200	1.859.367	- 205.167	-11,0%	1.859.367	2.360.188	- 500.821	-21,2%
personale	7.514.710	7.091.971	422.739	6,0%	7.091.971	8.305.187	- 1.213.216	-14,6%	8.305.187	8.589.191	- 284.004	-3,3%
ammortamenti e svalutazioni	5.853.184	1.008.462	4.844.722	480,4%	1.008.462	1.001.704	6.758	0,7%	1.001.704	5.830.429	- 4.828.725	-82,8%
varie	1.870.993	1.151.376	719.617	62,5%	1.151.376	2.288.563	- 1.137.187	-49,7%	2.288.563	1.436.352	852.211	59,3%
<b>tot Costi della produzione</b>	<b>18.754.443</b>	<b>12.660.445</b>	6.093.998	48,1%	<b>12.660.445</b>	<b>15.464.756</b>	- 2.804.311	-18,1%	<b>15.464.756</b>	<b>20.539.857</b>	- 5.075.101	-24,7%
<b>Margine operativo</b>	- 7.626.423	- 124.239	- 7.502.184		- 124.239	- 3.074.358	2.950.119		- 3.074.358	- 3.673.354	598.996	
<b>Proventi e oneri finanziari</b>	- 593.491	- 262.735	- 330.756		- 262.735	- 311.823	49.088		- 311.823	- 610.504	298.681	
<b>Rettifiche</b>												
<b>Proventi e oneri straordinari</b>	- 120.741	- 406.876	286.135		- 406.876	- 2.710.016	2.303.140		- 2.710.016	- 541.527	- 2.168.489	
<b>Imposte sul reddito dell'esercizio</b>	- 8.416	- 259.248	250.832		- 259.248	- 213.479	45.769		- 213.479	- 422.116	208.637	
<b>Risultato d'esercizio</b>	- 8.349.071	- 1.053.099	- 7.295.972		- 1.053.099	- 6.309.675	5.256.576		- 6.309.675	- 5.247.502	- 1.062.173	

(#) i dati a consuntivo 2015 derivano dalla riparametrazione su base annua delle proiezioni al 30.11.2015 del forecast aziendale (non essendo il bilancio 2015 ATM ancora agli atti degli uffici comunali preposti); per quel che concerne, invece, la voce "ammortamenti e svalutazioni", si è provveduto alla riparametrazione su base annua della sola componente "ammortamenti", mantenendo invariata quella attinente alle "svalutazioni", come desunto dal confronto con la semestrale 2015, presente nel forecast al 30/11/2015

C.E. Esercizio 2014	Parcheggi 2014	Parcheggi 2013	scostamenti 2014/2013	% scostamento 2014/2013	Parcheggi 2013	Parcheggi 2012	scostamenti 2013/2012	% scostamento 2013/2012
<b>Valore della produzione</b>								
corrispettivi	3.139.695	3.298.440	- 158.745	-4,8%	3.298.440	3.422.919	- 124.479	-3,6%
trasferimenti/contributi								
varie	179.207	179.843	- 636	-0,4%	179.843	514.276	- 334.433	-65,0%
<b>tot Valore della produzione</b>	<b>3.318.902</b>	<b>3.478.283</b>	- 159.381	-4,6%	<b>3.478.283</b>	<b>3.937.195</b>	- 458.912	-11,7%
<b>Costi della produzione</b>								
materie prime	74.052	52.657	21.395	40,6%	52.657	75.134	- 22.477	-29,9%
servizi	314.377	411.245	- 96.868	-23,6%	411.245	528.561	- 117.316	-22,2%
personale	1.301.093	2.001.592	- 700.499	-35,0%	2.001.592	1.637.569	364.023	22,2%
ammortamenti e svalutazioni	381.681	474.030	- 92.349	-19,5%	474.030	831.312	- 357.282	-43,0%
varie	933.527	1.663.821	- 730.294	-43,9%	1.663.821	1.112.577	551.244	49,5%
<b>tot Costi della produzione</b>	<b>3.004.730</b>	<b>4.603.345</b>	- 1.598.615	-34,7%	<b>4.603.345</b>	<b>4.185.152</b>	418.193	10,0%
<b>Margine operativo</b>	<b>314.172</b>	- <b>1.125.062</b>	1.439.234	-127,9%	- <b>1.125.062</b>	- <b>247.957</b>	- 877.105	353,7%
<b>Proventi e oneri finanziari</b>	- 138.012	- 182.386	<b>44.374</b>	-24,3%	- 182.386	- 255.553	73.167	-28,6%
<b>Rettifiche</b>								
<b>Proventi e oneri straordinari</b>	- 117.908	- 1.677.975	<b>1.560.067</b>	-93,0%	- 1.677.975	- 140.350	- 1.537.625	1095,6%
<b>Imposte sul reddito dell'esercizio</b>	- 65.011	- 41.589	<b>23.422</b>	56,3%	- 41.589	- 83.353	41.764	-50,1%
<b>Risultato d'esercizio</b>	- <b>6.757</b>	- <b>3.027.011</b>	<b>3.020.254</b>	-99,8%	- <b>3.027.011</b>	- <b>727.214</b>	- 2.299.797	316,2%

		31.12.2015 (#)	anno 2014	anno 2013	anno 2012
corrispettivi biglietti/abbonamenti AL			872.910	1.175.923	848.827
agevolazioni tariffarie AL		363.636	412.044	504.062	1.181.818
ricavi da servizi speciali di linea			159.086	109.566	65.284
corrispettivi Eccobus				7.579	8.639
corrispettivi Discobus					1.811
corrispettivi biglietti e abbonamenti (*)		1.273.188			
corrispettivi biglietti/abbonamenti Valenza			186.220	220.766	219.585
ricavi da servizi speciali di linea Valenza					
corrispettivo contratto di servizio linee		3.841.000	4.400.973	3.949.864	5.634.340
corrispettivi contratto di servizio Scuolabus		636.363	699.257	807.091	1.226.999
corrispettivi servizi speciali Scuolabus		74.642			
biglietti e servizi trasporto Disabili			4.325	32.050	110.417
corrispettivo contratto di servizio Disabili		363.636	363.636	409.091	666.744
corrispettivo vendita gas metano auto		822.557	816.848	801.086	722.443
corrispettivo biglietti/abbonamenti parcheggi:	Rovereto Piazza della Libertà via Parma Cardinal Massaia		57.560 882.593 122.689	63.363 958.146 159.945	62.725 1.036.546 180.126
	tessere a scalare parking voucher parcometri Neos Park		3.695 744.499 1.153.827 174.835	4.334 758.252 1.185.010 169.391	4.368 630.793 1.138.435 144.927
contratto di servizio parcheggi					225.000
corrispettivi sosta e abbonamento parcheggi		3.035.401	3.139.698	3.298.441	3.422.920
bike sharing					770
contratto di servizio segnaletica					489.498
<b>totale</b>		<b>10.410.424</b>	<b>11.054.997</b>	<b>11.315.519</b>	<b>14.600.095</b>

(#) i dati a consuntivo 2015 derivano dalle proiezioni al 30.11.2015 del forecast aziendale (non essendo il bilancio 2015 ATM ancora agli atti degli uffici comunali preposti)

(\*) voce omnicomprensiva per il forecast 2015

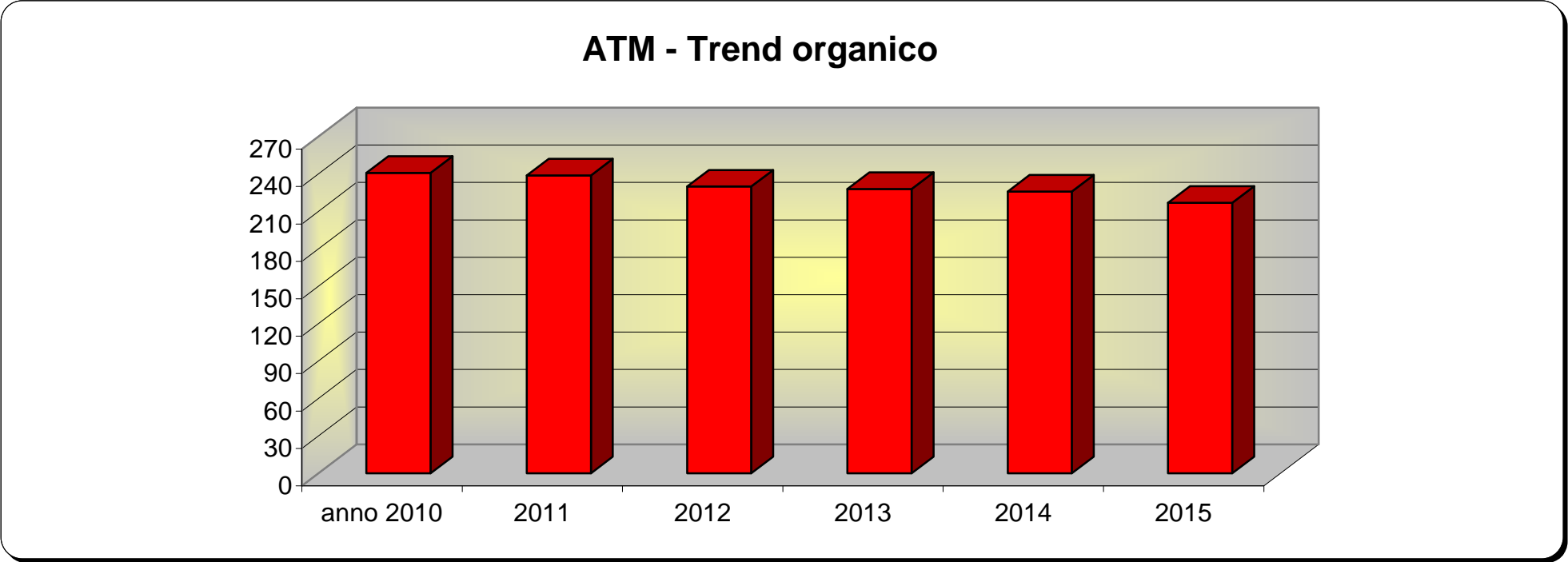
## A.T.M. S.p.A.

contratto	31.12.2015 (#)	2014	2013	differenza	2013	2012	differenza
Parcheggi	0	0	0	0	0	225.000	-225.000
Segnaletica	0	0	0	0	0	489.498	-489.498
Scuolabus	636.363	699.257	807.091	-107.834	807.091	1.135.319	-328.228
Disabili	363.636	363.636	409.091	-45.455	409.091	666.744	-257.653
TPL trasferimenti regionali	3.351.000		3.371.630		3.371.630	4.388.022	-1.016.392
TPL trasferimenti comunali					0	521.147	-521.147
TPL trasferimenti provinciali	490.000		578.234		578.234	660.000	-81.766
<i>tot. trasferimenti TPL</i>	<i>3.841.000</i>	<i>4.400.973</i>	<i>3.949.864</i>	<i>451.109</i>	<i>3.949.864</i>	<i>5.569.169</i>	<i>-1.619.305</i>
Agevolazioni tariffarie	363.636	363.636	454.545	-90.909	454.545	1.181.818	-727.273
Agevolazioni tariffarie invalidi e Forze dell'Ordine		48.408	49.517	-1.109	49.517	65.171	-15.654
	5.204.636	5.875.910	5.670.108	205.802	5.670.108	9.332.719	-3.662.611

(#) i dati a consuntivo 2015 derivano dalle proiezioni al 30.11.2015 del forecast aziendale (non essendo il bilancio 2015 ATM ancora agli atti degli uffici comunali preposti)

**A.T.M. S.p.A.**

		30.11.2015	2014	2013	2012	2011	2010
dipendenti	n°	217	226	228	230	239	241



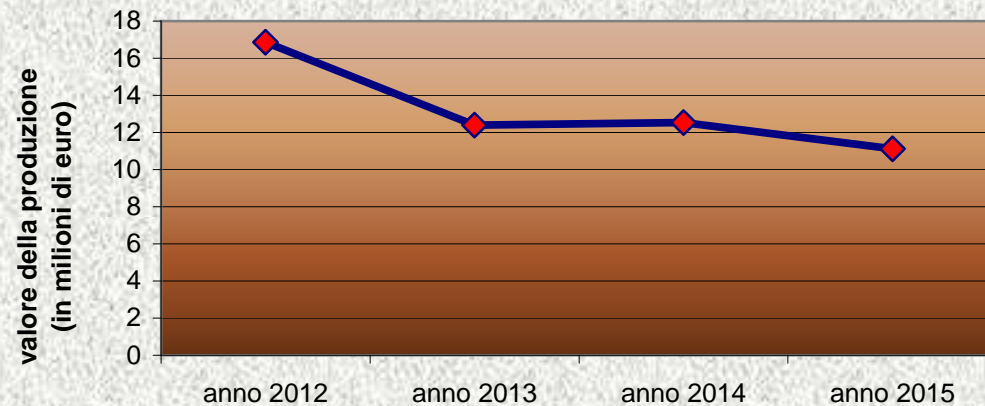
**A.T.M. S.p.A.**

<b>Organico</b>	<b>30.11.2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>
dirigenti				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
impiegati	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>19</b>
operai	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
personale viaggiante/altri	<b>161</b>	<b>171</b>	<b>172</b>	<b>178</b>	<b>186</b>	<b>186</b>
<b><i>Totale dipendenti</i></b>	<b>217</b>	<b>226</b>	<b>228</b>	<b>230</b>	<b>239</b>	<b>241</b>

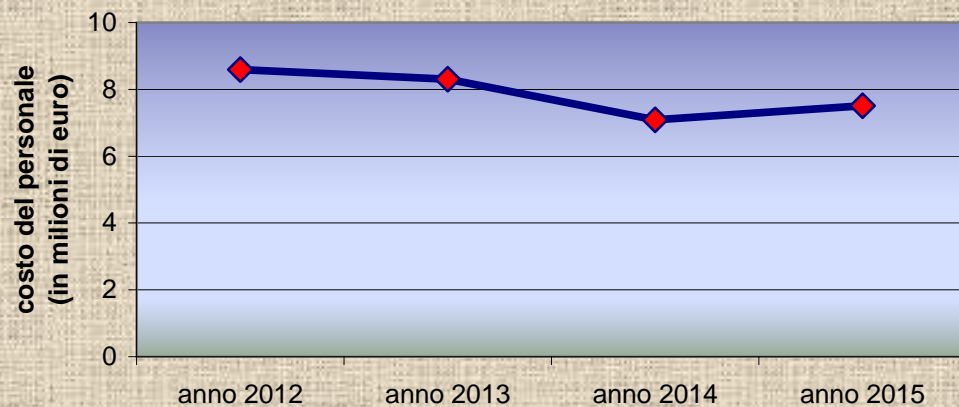
**ATM - Trend risultato d'esercizio**



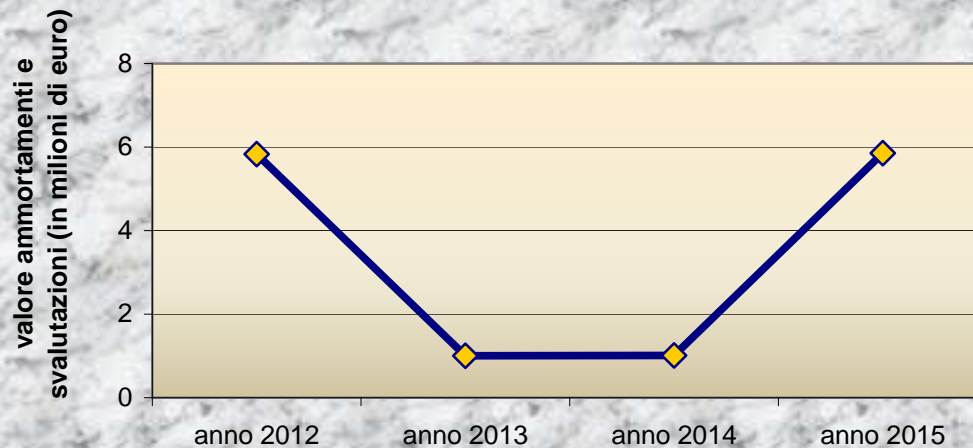
**ATM - Trend valore della produzione**



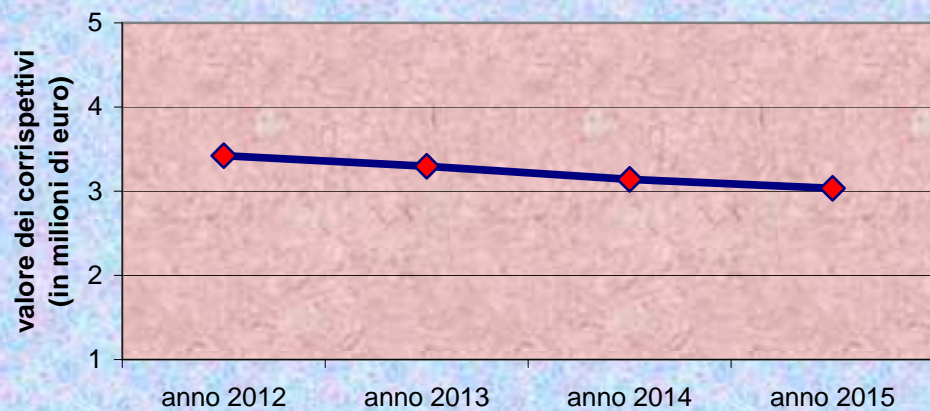
**ATM - Trend costo del personale**



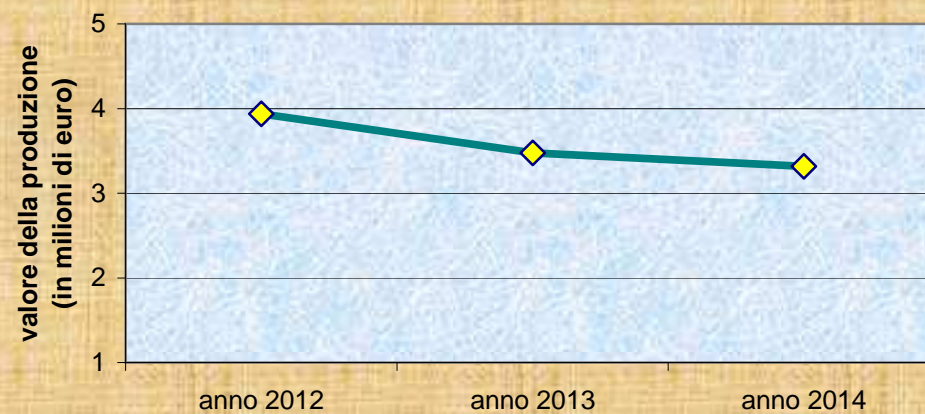
**ATM - Trend ammortamenti e svalutazioni**



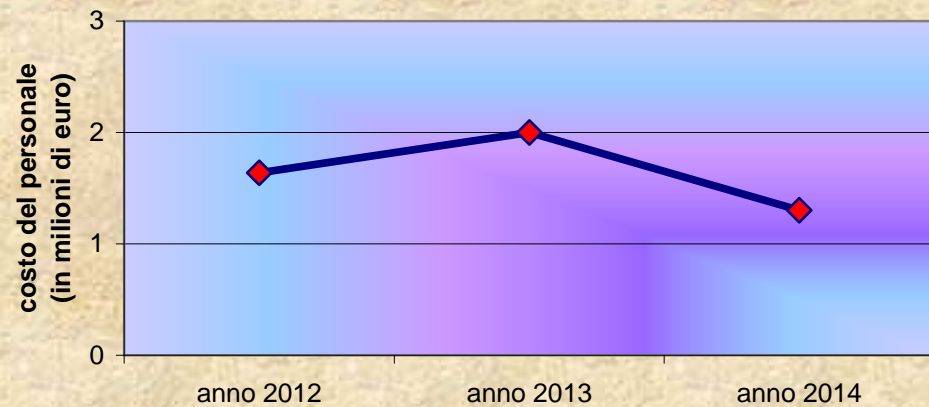
**ATM - Parcheggi: Trend dei corrispettivi**



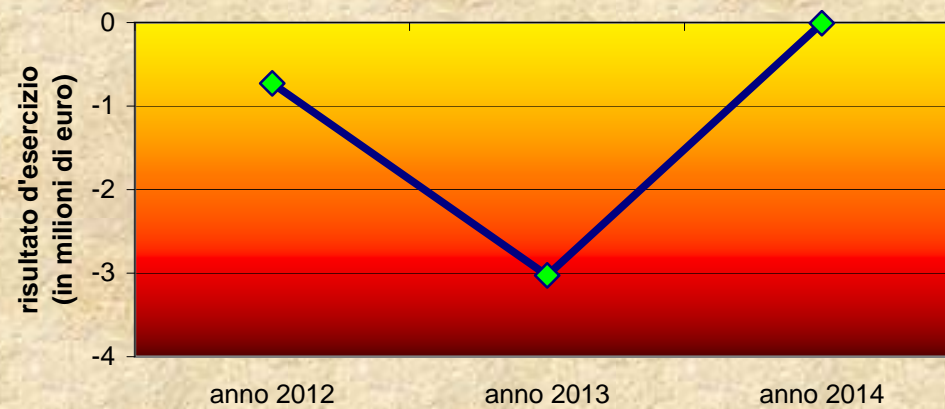
**ATM - Parcheggi: Trend valore della produzione**

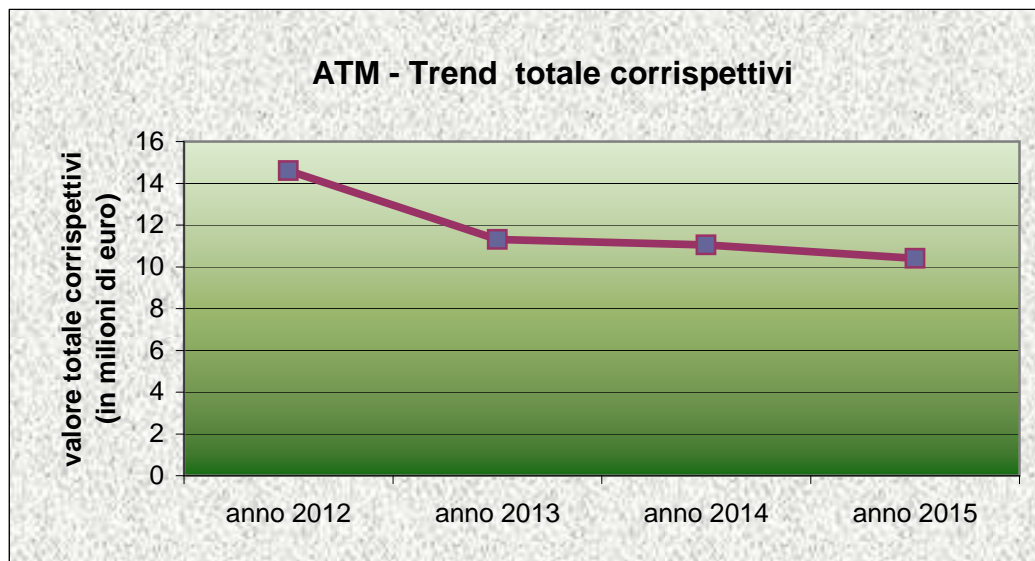
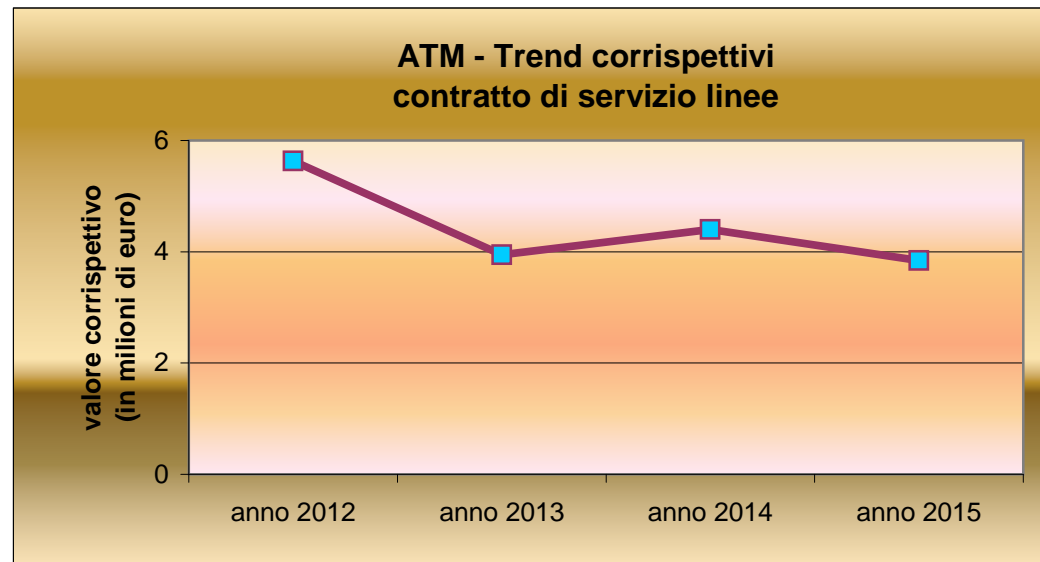
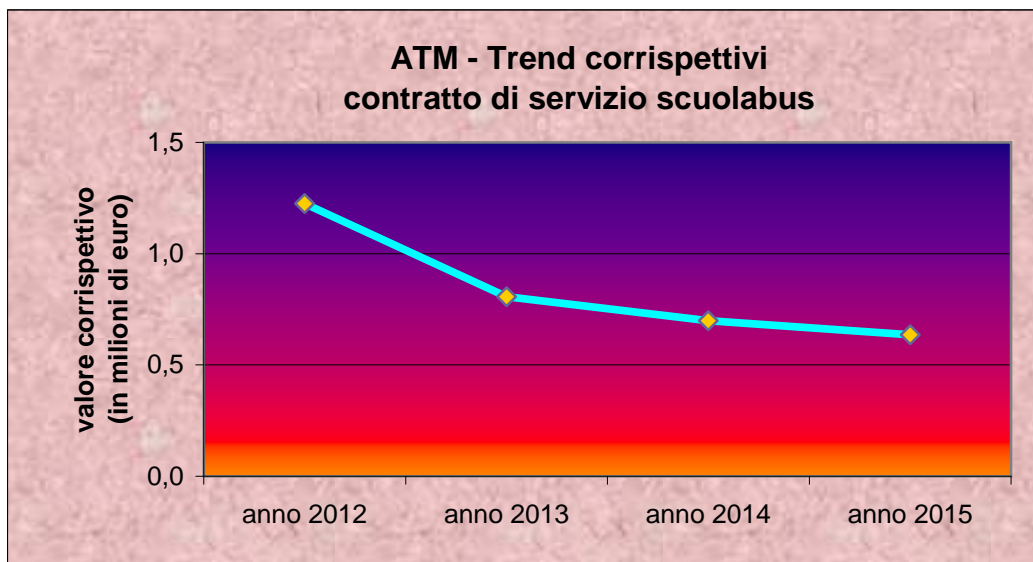


**ATM - Parcheggi: Trend costo del personale**



**ATM - Parcheggi: Trend risultato d'esercizio**





## NOTE

La tabella riportata a margine rappresenta lo sviluppo dettagliato delle voci economiche “ammortamenti” e “svalutazioni”, inerente al periodo preso in esame dalla presente analisi. Come già sinteticamente evidenziato in nota alla tabella rappresentante il trend storico delle poste di conto economico, i dati a consuntivo 2015 riguardanti la voce "ammortamenti e svalutazioni" derivano dalla riparametrazione su base annua della sola componente "ammortamenti", mentre rimane invariata quella attinente alle "svalutazioni", come desunto dal confronto con la semestrale 2015, presente nel forecast al 30/11/2015.

<u>Voci economiche</u>	<u>Anno 2012</u>	<u>Anno 2013</u>	<u>Anno 2014</u>	<u>Anno 2015</u>	
				<u>al 30 novembre</u>	<u>al 31 dicembre</u>
ammortamenti	1.040.948	983.254	990.301	988.256	1.078.097
svalutazioni	4.789.481	18.450	18.161	4.775.087	4.775.087
totale	5.830.429	1.001.704	1.008.462	5.763.343	5.853.184

Come disposto con deliberazione della Giunta comunale n.160 del 04/06/2014, ad oggetto “Comune di Alessandria/ATM S.p.A./Aspal s.r.l. – approvazione transazione”, si è provveduto alla definizione degli importi del Cosap anni pregressi, dovuto da ATM al Comune e gestito da Aspal:

<u>Canone Cosap</u>		
<u>Anno 2012</u>	<u>Anno 2013</u>	<u>Anno 2014</u>
681.257,58	1.194.167,93	da determinare con gli stessi criteri degli anni precedenti

Per completezza d'informazione, nella tabella sotto riportata si rappresenta il trend storico della voce economica “godimento beni di terzi”, a cui è imputato il Cosap:

<u>Godimento Beni di Terzi</u>			
<u>Anno 2012</u>	<u>Anno 2013</u>	<u>Anno 2014</u>	<u>Anno 2015</u>
			<u>al 30 novembre</u>
1.023.794	1.311.663	862.298	1.222.776

(\*) Importi espressi in euro



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 5*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

## **GLI INCENTIVI PER LE FUNZIONI TECNICHE SPETTANO ANCHE PER GLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE**

Secondo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia non vi sono dubbi in merito al fatto che sia l'interpretazione letterale che quella logico-sistematica delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 50/2016 depongono per una lettura che riconosce anche agli appalti di forniture e servizi l'incentivo per funzioni tecniche.

L'art 113 al secondo comma, infatti, sancisce che gli stanziamenti di cui al primo comma debbano finanziare, fra l'altro, un fondo non superiore al 2 per cento dell'importo del lavoro a base d'asta, per l'attività relativa alla programmazione della spesa per investimenti, alla verifica preventiva dei progetti di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori ovvero di direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e dei costi stabiliti.

L'art. 113 al terzo comma espressamente stabilisce che l'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito per ciascuna opera o lavoro, servizio o fornitura con le modalità ed i criteri previsti di contrattazione decentrata e pertanto, anche per questa tipologia di appalti (servizi e forniture) la possibilità di incentivazione è prevista per tabulas.

E' evidente che il termine "lavori a base d'asta" utilizzata nel secondo comma, è da intendere in senso atecnico e quindi non soltanto per lavori ma anche per servizi e forniture.

Infatti, l'art.102 del decreto legislativo 50/2016 dispone che il responsabile unico del procedimento controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al direttore dell'esecuzione del contratto e che i contratti pubblici sono soggetti a collaudo per i lavori, e a verifica di conformità per i servizi e le forniture e disciplina una serie di attività e di adempimenti (non tutti) che sono comuni ad ogni tipo di appalto e che, in base all'oggetto dell'appalto, saranno conseguentemente previste le diverse figure professionali che dovranno svolgere quelle attività destinatarie dell'incentivo di cui al comma 2 dell'art.113 e la cui quantificazione avrà una disciplina regolamentare.

Non bisogna infine dimenticare che il nuovo codice degli appalti prevede anche per l'acquisto di beni e servizi l'obbligo della programmazione (disposizione già introdotta dalla finanziaria 2016-legge 208/2015 art 1, comma 505- per gli acquisti superiori ad 1.000.000 di euro ed ora superata dall'art.21 del decreto legislativo).

L'art. 21 del decreto legislativo 50/2016 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi ed il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.

I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio.

In breve, il compenso incentivante è previsto per i servizi e le forniture in maniera autonoma, ossia a prescindere da ogni collegamento con l'esecuzione di lavori, ovviamente nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 113 del decreto.

Va invece esclusa la spettanza dell'incentivo per la progettazione ed il coordinamento della sicurezza. Si ritiene che il compenso non spetti in quanto il legislatore con il comma 1 ha inteso stabilire che gli oneri per le attività ivi menzionate fanno carico sugli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti, mentre con il comma 2 ha voluto definire il valore massimo del fondo incentivante (2% del valore dell'opera) e determinare i beneficiari dello stesso, tra i quali non sono presenti appunto le attività relative alla progettazione ed al coordinamento della sicurezza.

Da ultimo, si deve evidenziare che la quota non utilizzata dell'incentivo di cui al comma 3 penultimo periodo dell'art. 113 (parte dell'incentivo corrispondente a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento) debba (nuovamente) incrementare il fondo per il finanziamento di quanto stabilito dall'art. 113, senza che, però, la suddetta somma possa maggiorare i compensi già stabiliti per i dipendenti interessati dal lavoro, servizio o fornitura, che hanno determinato il suddetto incremento. In ultima analisi non vi sarà un'economia di spesa ma un incremento del fondo previsto dall'art. 113 del codice dei contratti nelle sue articolazioni.

È quanto si legge nella [deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia n. 333/2016/PAR.](#)



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 6*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

**n. 35, 3 novembre 2016**

**D.L. 193/2016: prime note esplicative**

*Elena Salvia – Maurizio Delfino*

*scheda informativa*



## Premessa

Il D.L. 22 ottobre 2016 n. 193 recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze **indifferibili**” è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2016, n. 249, entrando in vigore il medesimo giorno e introducendo alcune importanti novità, prima fra tutte l'**annunciata** soppressione di Equitalia.

## Misure urgenti in materia di riscossione

Gli artt. 1-3 contengono la riforma della riscossione coattiva con la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con un ente pubblico economico partecipato interamente **dall'Agenzia** delle Entrate che, in realtà, eredita e rafforza i poteri della società pubblica.

### Soppressione Equitalia S.p.A. (art.1)

L'**art. 1** prevede lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia a decorrere dal **1° luglio 2017**. Fino a quella data, l'attività di riscossione prosegue nel regime giuridico vigente (comma 15).

L'**art. 3** D.L. 205/2005, a decorrere dal 1° ottobre 2006, ha soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione a soggetti privati e trasferito le funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle entrate, che le esercita tramite una società partecipata insieme **all'INPS**, in un sistema pubblicistico di tipo duale (affidamento del servizio di riscossione ad una società pubblica diversa **dall'ente** impositore).

Il Gruppo Equitalia è quindi formato da Equitalia S.p.A. (inizialmente chiamata Riscossione S.p.A.) e dalle Società o rami di azienda degli ex concessionari della riscossione, di emanazione bancaria, scorporatisi ai sensi **dell'art. 3 c. 7** D.L. 203/2005, con una partecipazione societaria incrociata. Detti soggetti, chiamati “**Agenti della riscossione**”, sono gli unici titolari alla riscossione coattiva tramite **ruolo** di cui al D.P.R. 602/1973, mentre gli altri soggetti pubblici e privati (iscritti **all'albo** di cui **all'art. 53** D.Lgs. 446/1997) che possono svolgere le funzioni di accertamento e riscossione procedono tramite **ingiunzione fiscale**, in un sistema non perfettamente allineato (da anni si invoca una riforma) che conduce ad una disparità di poteri e mezzi.

La soppressione avviene attraverso la **cancellazione d'ufficio** dal registro delle imprese delle società del gruppo, che si estinguono senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione. Dalla data di entrata in vigore del decreto (24 ottobre) è fatto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (comma 1).

Dalla medesima data, l'**esercizio** delle funzioni relative alla riscossione nazionale è riattribuito all'Agenzia delle entrate, che lo svolge tramite un **ente strumentale** (comma 2) denominato "**Agenzia delle entrate-Riscossione**".

Natura ed organizzazione dell'**ente** sono delineati dai successivi commi i quali prevedono, tra l'**altro**, che:

- l'**ente** ha natura di "**ente pubblico economico**" sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze, con il monitoraggio costante dell'Agenzia delle entrate provvede secondo principi di trasparenza e pubblicità (comma 3);
- **subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici** attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia e assume la **qualifica di Agente della riscossione** con i poteri e secondo le disposizioni che regolano la riscossione tramite **ruolo** (di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602; comma 3);
- ha autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione (comma 3);
- ne costituiscono organi il presidente, il comitato di gestione – di nomina interna ed a cui non spetta alcun compenso - e il collegio dei revisori dei conti (commi 3 e 4). Entro il 30 aprile 2017 l'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. è nominato commissario straordinario per l'adozione dello statuto dell'ente e per la vigilanza e la gestione della fase transitoria (comma 15);
- lo statuto è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Tra i vari contenuti, lo statuto indica in particolare le **entrate** dell'ente, stabilendo i criteri concernenti la determinazione dei corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici o privati, incluse le amministrazioni statali, al fine di **garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'attività**. Se ne deduce, quindi, che essendo l'**attività** improntata all'**economicità**, i servizi prestati dall'**ente** pubblico economico potranno comportare un aumento dei costi di riscossione a carico degli enti in relazione ai servizi affidati (comma 5);
- l'ente opera nel rispetto dei **principi** di legalità e imparzialità, con criteri di efficienza gestionale, economicità dell'attività ed efficacia dell'azione, nel perseguimento degli obiettivi stabiliti nell'atto aggiuntivo alla convenzione, e garantendo la massima trasparenza degli obiettivi stessi, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti (comma 5). Tra MEF ed Agenzia delle entrate-Riscossione è stipulata una convenzione, in applicazione del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 300, che disciplina le Agenzie fiscali (v. anche comma 13 e 14);
- l'Agenzia delle entrate-Riscossione è sottoposta alle disposizioni del codice civile e delle altre leggi relative alle **persone giuridiche private**. Ai fini dello svolgimento della propria attività è autorizzata ad utilizzare anticipazioni di cassa (comma 6);

- resta fermo quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159 in tema di oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione. Per l'anno 2017, sono validi i costi determinati, approvati e pubblicati da Equitalia S.p.A (comma 7);
- l'Ente è autorizzato ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio (comma 8) e continua ad applicarsi l'art. 11 c. 2 D.Lgs. 546/1992, che prevede che gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate e degli Agenti della riscossione stiano in giudizio direttamente o mediante la struttura territoriale sovraordinata;
- i riferimenti contenuti in norme vigenti agli ex concessionari del servizio nazionale della riscossione e agli agenti della riscossione, si intendono riferiti, in quanto compatibili, all'Agenzia entrate – riscossione (comma 16)

Per quanto riguarda il delicato tema del personale delle società del Gruppo Equitalia, i comma 9 e 10 specificano che:

**Il personale delle società del Gruppo Equitalia con contratto di lavoro a tempo indeterminato e in servizio alla data di entrata in vigore del decreto:**

- è trasferito all'ente pubblico economico;
- senza soluzione di continuità e con la garanzia della posizione giuridica ed economica maturata alla data del trasferimento,
- previo superamento di apposita procedura di selezione e verifica delle competenze, in coerenza con i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.
- A tale personale si applica l'articolo 2112, primo e terzo comma, del codice civile.

**il personale delle società del Gruppo Equitalia proveniente da altre amministrazioni pubbliche**

- a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione è ricollocato nella posizione economica e giuridica originariamente posseduta nell'amministrazione pubblica di provenienza. L'amministrazione di provenienza, prima di poter effettuare nuove assunzioni, procede al riassorbimento di detto personale, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale.
- In caso di indisponibilità di posti vacanti, è ricollocato previa intesa ad altra amministrazione, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di mobilità e, comunque, nell'ambito delle facoltà assunzionali delle amministrazioni interessate.

Il comma 11 e 12 disciplinano i dettagli tecnici dello scioglimento, con l'acquisizione da parte dell'Agenzia delle Entrate, al valore nominale, delle azioni di INPS e la cessione a titolo gratuito al MEF delle azioni di Equitalia - Giustizia, in completa esenzione fiscale.

## **Art. 2. Disposizioni in materia di riscossione locale**

L'art. 2 interviene per disciplinare la soppressione di Equitalia con riferimento alla riscossione delle entrate degli enti locali.

Anche in questa sede, giova ricordare che sin dall'approvazione dell'art. 3 D.L. 203/2005, era stata fissata una scadenza per gli affidamenti della riscossione dei tributi ed entrate locali ad Equitalia. A decorrere da tale data:

- Equitalia S.p.A. e le società da essa partecipate, nonché Riscossione Sicilia S.p.A., cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate;
- Equitalia S.p.A. e le società da essa partecipate, possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate degli Enti pubblici territoriali, nonché le altre attività di cui al D.L. 203/2005 (art. 3, comma 4, lettera b), n. 1), soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica

Tuttavia, la mancata riforma del sistema della riscossione e la disparità dei poteri in capo ai soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore, hanno condotto a rinviare sempre più in là l'addio alla società pubblica (giudicata poco efficiente nella riscossione, ma in possesso di strumenti più incisivi per la riscossione coattiva, messi a disposizione ad oggi decisamente inferiori a quelli praticati sul mercato), ad oggi fissato al 31 dicembre 2016.

**Il termine per la scadenza degli affidamenti ad Equitalia da parte di enti locali e società da loro partecipate è differito dall'art. 2 c. 1 al 31 maggio 2017.**

Rispetto però ai toni perentori della normativa precedente, probabilmente prendendo atto della mancanza di soluzioni alternative idonee alla riscossione tramite la società pubblica, il comma 2 dispone che, **entro il 1° giugno**, gli enti locali possano, con deliberazione si ritiene di Consiglio, **decidere di continuare ad avvalersi, per sé e per le società da essi partecipate, di Agenzia Entrate – Riscossione.**

Il comma 3 prevede però che gli enti locali, **entro il 30 settembre di ogni anno**, possano deliberare l'affidamento dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione al soggetto preposto alla riscossione nazionale (Agenzia Entrate – Riscossione). Appare quindi dubbia la natura e funzione di tale deliberazione: occorrerà infatti chiarire se tale deliberazione sia assimilabile ed equivalente ad un affidamento diretto (si tratta di un ente pubblico economico non direttamente partecipato dagli enti locali che però è titolare di uno strumento esclusivo

per la riscossione quale il ruolo) e quindi le conseguenze di una mancata deliberazione entro il 30 settembre di ciascun anno.

La norma potrebbe essere letta alla luce dell'art. 10 c. 1 lettera c, n. 6) della legge delega n. 23/2014 (il termine per l'esercizio della delega sul riordino della disciplina della riscossione è scaduto), il quale prevedeva tra i criteri direttivi della (mancata) riforma riscossione delle entrate degli enti locali, quello di *"assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia, subordinatamente alla trasmissione a queste ultime di informazioni idonee all'identificazione della natura e delle ragioni del credito, con la relativa documentazione"*.

In sostanza, il ruolo di Equitalia è limitato ai casi in cui l'ente non intenda mettere a gara il servizio, voglia procedere con lo strumento del ruolo e non sia ancora in grado di svolgere l'attività di recupero attraverso strutture proprie o con società interamente partecipate.

### **Art. 3. Potenziamento della riscossione**

L'art. 3 potenzia ulteriormente gli strumenti dell'Agenzia delle Entrate per la riscossione. Questa:

- potrà utilizzare le banche dati già in suo possesso anche "per le funzioni relative alla riscossione nazionale" (ma su questo punto sorgono delle perplessità dato che è l'Agenzia Entrate – Riscossione il titolare della funzione. È possibile che si intenda una reciprocità nell'utilizzo delle banche dati);
- acquisire le informazioni relative ai rapporti di lavoro ed impiego accedendo alle banche dati dell'INPS, per il pignoramento presso terzi.

Parimenti, l'Agenzia delle entrate-Riscossione è autorizzata ad accedere e utilizzare i medesimi dati per i propri compiti di istituto.

In sostanza, attraverso questa sorta di "reinternalizzazione" della funzione della riscossione coattiva, si attua una condivisione delle fonti informative tra i vari soggetti coinvolti, creando, però, una sempre maggiore disparità di trattamento con i soggetti privati iscritti all'Albo e gli altri enti impositori in caso di riscossione diretta.



**CITTA' DI ALESSANDRIA**

*Allegato n. 7*  
*Analisi CAF – Approfondimento a novembre*

30 novembre 2016

Centro Stampa Comunale

## **LA PRESENTAZIONE DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DUP ENTRO DICEMBRE**

### **NON SI COORDINA CON IL BILANCIO**

Nei giorni scorsi abbiamo comunicato che il ddl Legge bilancio 2017 (entrerà in vigore il 1° gennaio 2017) prevede all'art. 1 comma 455 che la Nota di aggiornamento al DUP 2017-2018-2019 deve essere deliberata dalla Giunta e presentata al Consiglio comunale entro il 31 dicembre 2016. Nella new abbiamo erroneamente scritto “votata” dal Consiglio, anziché deliberata dalla Giunta e presentata al Consiglio entro il 31 dicembre 2016; ce ne scusiamo.

La lettura della norma non può che essere quella della presentazione da parte della Giunta al Consiglio, visto che il comma 455 del ddl legge di bilancio 2017 rinvia al 31 dicembre 2016 il termine di cui art. 179 Tuel (primo comma, secondo periodo: “Entro il 15 novembre di ciascun anno, con lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario, la Giunta presenta al Consiglio la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione”).

Confermiamo che lo scopo della norma è evidenziare ancora una volta che il DUP non è un allegato al bilancio, bensì un atto presupposto al bilancio stesso, che deve quindi precedere. Tra le righe, la norma si rivolge anche a quei Comuni che finora non hanno approvato in Consiglio comunale il DUP presentato dalla Giunta entro il 31 luglio 2016 (alcuni Comuni nemmeno lo hanno presentato al Consiglio). Quindi è necessario che il Consiglio comunale (se ancora non lo ha fatto) voti il DUP entro fine anno anche se il bilancio sarà votato entro il 28 febbraio 2017, come prevede lo stesso ddl di bilancio 2017 al comma 454.

**L'aspetto che tuttavia lascia maggiormente perplessi è l'assenza di coordinamento della Nota di aggiornamento al DUP con lo schema di bilancio. I due documenti sono strettamente correlati. Visto che il DUP contiene anche i numeri di bilancio, che cosa succede se dopo aver approvato in Giunta la Nota di aggiornamento al DUP e presentata la stessa al Consiglio entro il 31 dicembre 2016, la Giunta modifica nuovamente lo schema di bilancio 2017-2019? Presenta una nuova Nota di aggiornamento al DUP? La risposta non può che essere affermativa, visto che il documento di programmazione deve essere coordinato con i numeri di bilancio; tuttavia appare evidente come questo strumento sia ormai diventato faticoso e non sempre significativo.**

## **NOTA DI AGGIORNAMENTO DUP ENTRO IL 31.12.2016**

Con una incidenza temporale che lascia perplessi, il ddl Legge bilancio 2017, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2017, prevede all'art. 1 comma 455 che la Nota di aggiornamento al DUP 2017-2019 deve essere approvata dal Consiglio comunale entro il 31 dicembre 2016.

Lo scopo della norma è evidenziare ancora una volta che il DUP non è un allegato al bilancio, bensì un atto presupposto al bilancio stesso, che deve quindi precedere. Tra le righe, la norma si rivolge anche a quei Comuni che finora non hanno approvato in Consiglio comunale il DUP presentato dalla Giunta entro il 31 luglio 2016 (alcuni Comuni nemmeno lo hanno presentato al Consiglio). Quindi è necessario che il Consiglio comunale voti il DUP entro fine anno anche se il bilancio sarà votato entro il 28 febbraio 2017, come prevede lo stesso ddl di bilancio 2017 al comma 454.

**Ddl Legge bilancio 2017 art. 1 comma 455:** per l'esercizio finanziario 2017, il termine per la deliberazione della nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione degli enti locali, di cui all'articolo 170 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è differito al 31 dicembre 2016.

