

Indicazioni per la redazione di capitolati di concessione e appalto del servizio di accertamento e riscossione coattiva delle entrate comunali



Responsabile di Progetto e supervisione:

Andrea Ferri (IFEL)

Coordinamento e Cura:

Alessandro Canzoneri (IFEL)

Elaborazione e redazione:

Intellera Consulting

Il presente elaborato rientra tra le attività previste dal “Progetto Riscossione” promosso da IFEL nell’ambito della convenzione stipulata con il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’economia e delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato e la Direzione Centrale per la Finanza Locale del Ministero dell’Interno in attuazione dell’art. 57 del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con Legge n. 157/2019.

Indice

Ambiti di analisi nella stesura dei Capitolati di gara	2
Metodologia e Ambiti di riferimento	2
Aspetti preliminari e contesto del Capitolato di gara	4
➤ Oggetto	4
➤ Durata.....	6
➤ Requisiti di partecipazione	8
➤ Procedure di scelta	10
➤ Tutele dell’Affidamento	11
➤ Esercizio Funzione Pubblica.....	14
Aspetti Remunerativi del Contratto	17
➤ Corrispettivo.....	17
➤ Condizioni per adesione rottamazione.	18
➤ Costi del servizio	21
Presidi informatici e Sicurezza dati	22
➤ Strumenti digitali.....	22
➤ Gestione e Condivisione Banche dati	23
Competenze e Procedure di monitoraggio	26
➤ Formazione	26
➤ Rendicontazione	28
➤ Procedure di controllo e monitoraggio.....	30
➤ Parametri di misurazione rapporto cittadini:	33
➤ Gestione Ricorsi.....	35
➤ Gestione Procedure concorsuali	35
➤ Definizione penali	36

Indice delle Tabelle

Tabella 1 - Focus rischi e tutele potenziale per ambito: "Oggetto"	5
Tabella 2 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Durata"	7
Tabella 3 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Requisiti di partecipazione"	9
Tabella 4 - Focus e rischi potenziali per ambito: "Criteri di scelta"	10
Tabella 5 -Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Tutele dell'affidamento"	13
Tabella 6 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Esercizio funzione pubblica"	16
Tabella 7 - Focus rischi e tutele potenziali per l'ambito: "Corrispettivo"	20
Tabella 8 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Costi del Servizio"	21
Tabella 9 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Strumenti Digitali"	23
Tabella 10 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Gestione e condivisione dati"	26
Tabella 11 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Formazione"	27
Tabella 12 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Rendicontazione"	29
Tabella 13 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Struttura dedicata ai controlli"	33
Tabella 14 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Misurazione rapporto cittadini"	34
Tabella 15 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Gestione ricorsi e procedure concorsuali"	36
Tabella 16 - Focus rischi e tutele potenziali per ambito: "Definizione Penali"	37

Ambiti di analisi nella stesura dei Capitolati di gara

Il presente contributo ha l'obiettivo di definire delle linee guida che possano supportare la stesura dei documenti di gara, disciplinari e capitolati tecnici e trae origine dall'analisi di un campione di capitolati che si ritiene sufficientemente rappresentativo degli approcci di Comuni diversi per dimensione e ambito territoriale. L'indagine non può ovviamente considerarsi esaustiva, ma ha consentito di evidenziare elementi di attenzione di seguito riportati con le relative riflessioni operative.

L'esigenza di dover individuare dei parametri che limitino il rischio di scelte inefficienti o non strategiche, per l'economicità e la qualità del servizio da esternalizzare, ha richiesto di verificare quali fossero gli ambiti che maggiormente incidono sulle tutele dell'affidamento.

Tipologie oggetto di indagine:

- **Affidamento in Concessione:** riguarda l'affidamento di specifiche attività per le quali è previsto il trasferimento in capo all'Operatore Economico dell'esercizio della Funzione Pubblica. Tale forma di affidamento risulta utilizzata sia con riferimento all' attività di accertamento che di riscossione coattiva e prevede generalmente una forma di remunerazione del servizio in aggio percentuale sul riscosso.
- **Affidamento in appalto di servizi di supporto e propedeutici:** riguarda l'affidamento di specifiche attività a supporto nella gestione dell'attività accertativa e/o di riscossione coattiva. Non riguarda pertanto l'adozione di atti di accertamento o di atti della riscossione coattiva, ma solo attività preparatorie, precedenti o posteriori, all'emissione degli atti: bonifiche, allineamento banche dati, stampa e postalizzazioni. Non prevede il trasferimento della funzione pubblica e il corrispettivo è, di norma, in misura fissa.

Metodologia e Ambiti di riferimento

Il ricorso a forme di esternalizzazione dell'attività di accertamento e riscossione deve essere indirizzato al conseguimento di maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione di esazione delle entrate. Ciò implica che l'affidamento a soggetti esterni, indipendentemente dalla scelta tra concessione o appalto, non debba tradursi in un mero trasferimento o supporto di attività, ma debba perseguire un miglioramento complessivo della gestione, garantendo un incremento qual-quantitativo delle attività e un'ottimizzazione dei costi per l'ente concedente. La scelta di

esternalizzare deve dunque essere supportata da un'attenta analisi dei benefici attesi e da un sistema di controllo adeguato, in modo da verificare costantemente il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In questo senso, affinché il processo di outsourcing sia realmente funzionale agli obiettivi dell'Ente, è fondamentale un'attenta analisi preliminare della convenienza e sostenibilità economico-finanziaria dell'esternalizzazione, valutando non solo i costi diretti e indiretti dell'affidamento, ma anche l'impatto in termini di efficienza, efficacia e continuità del servizio. L'adozione di un modello di gestione integrato, che coniughi il controllo pubblico con il contributo del soggetto privato, può rappresentare una leva strategica per ottimizzare la riscossione delle entrate.

Dato per acquisito che qualsiasi processo di esternalizzazione debba essere preceduto da un'attenta analisi della sua convenienza e sostenibilità economico-finanziaria, anche mediante il ricorso ad analisi “make or buy”, il presente elaborato si propone di “segnalare” gli aspetti critici che devono essere attentamente valutati fin dalla fase di impostazione dei capitolati e dei disciplinari di gara, identificando e descrivendo i principali fattori di successo e le potenziali criticità.

Per valutare tali elementi critici è stato elaborato un modello preliminare di riferimento (Benchmark) che ha costituito la base metodologica per l'istruttoria condotta su un campione di trenta disciplinari e capitolati di gara. L'analisi campionaria ha consentito di raffrontare le soluzioni concretamente adottate ponendole in raffronto al benchmark teorico elaborato, individuando, per confronto, i principali punti di attenzione finalizzati a mettere in evidenza sia le buone pratiche che le criticità ricorrenti.

Sulla base delle evidenze emerse, si è quindi proceduto a integrare e consolidare lo schema di riferimento iniziale.

Il risultato finale consiste nell'elaborazione di indicazioni e soluzioni volte a supportare l'Ente nell'individuazione dei principali elementi critici da considerare nella definizione dei capitolati e dei disciplinari di gara, al fine di garantire il raggiungimento dei risultati attesi dal processo di outsourcing, anticipare possibili criticità operative e ridurre il rischio di contenzioso. Un'impostazione rigorosa della fase di affidamento contribuisce infatti a prevenire inefficienze gestionali, ridurre margini di ambiguità contrattuale e garantire il corretto svolgimento del rapporto tra l'Ente e il soggetto aggiudicatario.

Da questo punto di vista, la costruzione di un impianto regolamentare e contrattuale chiaro e dettagliato, già in fase di predisposizione degli atti di gara, contribuisce a ridurre il rischio di contenziosi e conflitti interpretativi, favorendo una gestione contrattuale fluida e orientata al risultato. L'inserimento di clausole specifiche per la gestione delle eventuali inadempienze, la previsione di strumenti di conciliazione e la definizione di penali calibrate sulle reali esigenze dell'Ente rappresentano elementi fondamentali per mitigare il rischio di controversie e garantire il corretto svolgimento dell'affidamento.

Centrale per il perseguitamento di una corretta gestione risulta la previsione strumenti di monitoraggio e controllo – tanto nel caso di affidamento in appalto che in concessione – che consentano di verificare costantemente il rispetto delle condizioni contrattuali definite, introducendo meccanismi di verifica periodica, reportistica obbligatoria e indicatori di performance che misurino il buon andamento e l'efficacia dell'affidamento nel tempo. L'implementazione di un sistema strutturato di governance contrattuale permette di individuare tempestivamente eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati e di adottare misure correttive, evitando il consolidarsi di inefficienze o criticità operative.

Aspetti preliminari e contesto del Capitolato di gara

➤ Oggetto

Per definire correttamente l'oggetto dell'affidamento è necessaria una attenta analisi organizzativa che tenga conto, prioritariamente delle risorse umane disponibili nonché della loro professionalità, in ottica di medio-lungo periodo. L'esternalizzazione, anche di una parte non rilevante dell'attività ha evidenti riflessi sia nella programmazione delle risorse umane che in quelle informatiche, e di frequente scelte pensate per tamponare esigenze contingenti si trasformano in scelte irreversibili, e tale rischio è direttamente proporzionale alla tipologia e ampiezza delle attività esternalizzate.

L'analisi organizzativa è dunque necessaria per individuare tempi e modi dell'esternalizzazione, avendo sempre una visione d'insieme dell'intero processo di gestione delle entrate, che potrebbe anche portare alla segmentazione delle varie fasi, individuando quelle gestibili internamente e quelle esternalizzabili. L'esempio tipico è quello della riscossione coattiva: l'ente decide di gestire internamente le fasi della riscossione ordinaria e dell'accertamento, ma esternalizza la fase della riscossione coattiva, vuoi per assenze di risorse umane, vuoi, ed in modo più ricorrente, per assenza delle professionalità necessarie. Ma anche l'esternalizzazione di una sola fase richiede delle

valutazioni strategiche. Così ad esempio, a seguito del mutato quadro normativo di riferimento, dettato dal d.lgs. 110/2024, la scelta di affidare ad Ader non può più considerarsi una “scelta passiva”, in quanto occorre preventivamente programmare le modalità di riscossione dei carichi che saranno discaricati automaticamente decorso un quinquennio dall'affidamento, o ancor prima, nel caso di discarico anticipato sulla base di valutazione autonome operate da Ader con riferimento alla possibilità di portare a compimento la riscossione del credito.

È quindi fondamentale mantenere una visione d’insieme, non solo nell’individuazione dell’oggetto, ma anche dei soggetti.

Occorre considerare che la gestione delle entrate è composta da varie fasi concatenate, finita una, ne inizia un’altra. Questo, porta a ritenere che un’eccessiva frammentazione, che coinvolga più outsource, pone ulteriori problemi di coordinamento dei vari soggetti, oltre che di individuazione delle responsabilità. Sotto tale angolazione, si ritiene che l’esternalizzazione debba riguardare intere fasi del processo, quali l’attività di accertamento o la riscossione coattiva.

Diverso è il caso dei servizi di supporto all’ente, che possono variare, nella loro ampiezza significativamente, come, ad esempio, dalla bonifica della banca dati comunale, alla predisposizione di liste di indagine per l’individuazione di potenziali evasori, alla cura delle fasi di stampa e postalizzazione degli atti firmati dal Funzionario Responsabile dell’Ente. In questi casi la direzione e il coordinamento delle attività rimangono di esclusiva competenza dell’Ente che deve comunque attivare una specifica funzione di monitoraggio.

Tabella 1. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALE PER AMBITO: OGGETTO

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">• L’assenza di pianificazione e analisi preliminare del contesto interno, potrebbe comportare l’esternalizzazione di servizi per competenze già presenti all’interno dell’Ente con un elevato dispendio di risorse, tempi e dispersione di informazioni strategiche.• La frammentazione delle attività esternalizzate, dove applicabile, deve essere attentamente bilanciata con la possibilità di mantenere un efficace controllo sui diversi operatori economici. Ragion per cui è preferibile prevedere, semmai, una ripartizione nell’assegnazione dei vari servizi solo per quanto attiene alle attività di mero supporto che non incidono strutturalmente sul processo di riscossione.

Esempio: I servizi di stampa/imbustamento, postalizzazione, bonifica degli indirizzi, possono essere affidati a soggetti diversi, preservando comunque l'efficienza dei costi e la possibilità di monitoraggio.

Tutele potenziali

- Una attenta valutazione delle esigenze consente di individuare le soluzioni più adatte per il raggiungimento dei risultati attesi, attraverso l'ottimizzazione delle risorse investite.

➤ Durata

La durata dell'affidamento incide sulla qualità e continuità del servizio.

Tale aspetto si lega ad una programmazione preliminare dell'Ente che specifichi gli obiettivi da raggiungere e i tempi per poterli conseguire. Una durata troppo limitata potrebbe creare dei problemi nel compimento delle diverse fasi di processo, mentre un arco temporale eccessivo potrebbe risultare sovrabbondante rispetto alle necessità e comportare un vincolo prolungato dell'Ente nei confronti dell'operatore economico.

Preliminarmente è quindi opportuno comprendere quali fasi sono correlate all'esternalizzazione del servizio: l'attività accertativa avrà, probabilmente, dei tempi di realizzazione inferiori a quelli necessari per l'avvio e la conclusione delle procedure di riscossione coattiva che richiedono analisi e indagini prolungate.

Una durata ritenuta, dunque, congrua, soprattutto in un affidamento che riguarda l'attività accertativa e di riscossione coattiva, è quella che permette di completare le seguenti fasi:

- pianificare e programmare le attività in relazione all'ambito territoriale.
- verificare ed eventualmente apportare delle azioni correttive rispetto alla pianificazione iniziale.
- consolidare l'esperienza maturata e conseguire dei risultati sostenibili.

In tale contesto può assumere particolare rilievo la decisione di subordinare un possibile **rinnovo** dell'affidamento al conseguimento di predeterminate **performance**, misurabili e realizzate durante il primo periodo di affidamento, in modo da stimolare maggiori prestazioni di efficienza/efficacia da parte dell'Operatore Economico.

Ad esempio:

- ✓ Determinata soglia di atti notificati e riscossi;
- ✓ Determinata soglia di atti notificati e non annullati;

- ✓ Determinata soglia di atti notificati su atti emessi;
- ✓ Iniziative che, indipendentemente dalle previsioni del capitolato tecnico, hanno condotto a soluzioni innovative nella gestione del servizio.

L'obiettivo è dunque quello di prevedere un arco temporale idoneo al compimento proficuo delle attività affidate.

Di norma, il periodo ottimale è il 3+3, ovvero una previsione minima di 3 anni, con possibilità di rinnovo, rimessa alla sola decisione dell'ente, di altri 3 anni. Questo arco temporale permette di svolgere compiutamente tutte le fasi, anche considerando il periodo di prescrizione quinquennale. Sono da evitare affidamenti inferiori a tre anni (se non in chiave di sperimentazione-verifica-continuazione, sulla base di regole predeterminate), che non consentono l'adeguato ed efficace dispiegamento delle misure necessarie ad ottenere risultati tangibili tanto nel senso dell'attività di accertamento, quanto ancor meno nel caso della riscossione coattiva.

È fondamentale altresì prevedere un periodo finale “transitorio” nel quale permettere all'affidatario uscente di completare le operazioni in corso e di affidare al soggetto entrante le banche dati e le informazioni necessarie al fine di evitare interruzioni dei processi. In questi casi può essere opportuno concedere un periodo massimo di sei mesi.

Tabella 2. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: DURATA

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">Affidamenti con una durata troppo limitata non offrirebbero la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati. <i>Esempio: in relazione a tale aspetto si precisa che la semplice conoscenza del contesto territoriale, essenziale per delineare le strategie di riscossione, richiede del tempo che può variare da 6 mesi ad un anno (mappatura del territorio, censimenti, bonifica e valorizzazione delle banche dati ecc.).</i>Contratti con durata eccessiva, possono rendere irreversibile la scelta dell'esternalizzazione, con perdita della governance, anche per fenomeni progressivi di perdita delle professionalità in grado di vigilare sull'operato della società.La prolungata presenza di un operatore esterno può comportare criticità sotto diversi profili:Autonomia funzionale: limitare per troppo tempo la capacità di gestione diretta del servizio e la conseguente crescita delle competenze interne. Tale aspetto incide sia sotto il profilo del gap informativo accumulato nel tempo sia riguardo alla perdita di capacità nel gestire determinati

<p>compiti. Inoltre, nel caso di software forniti dall'Operatore, crea una dipendenza informatica che limita la possibilità di sviluppo di soluzioni interne.</p> <ul style="list-style-type: none">• Limitazione concorrenza: Non consente la partecipazione di altri operatori e all'Ente di usufruire di condizioni maggiormente vantaggiose, presenti sul mercato, per la gestione dello stesso servizio.• Opportunità di mercato: preclude e rallenta l'accesso a nuove soluzioni tecnologiche esterne che possono accelerare e ottimizzare le procedure di riscossione, anche in relazione all'efficienza delle risorse impiegate (esempio: portali che attraverso l'A.I. gestiscono ed incrociano dati).• Indirizzo Politico - Amministrativo: la presenza continuativa di un medesimo operatore economico potrebbe comportare disallineamenti tra i nuovi indirizzi/soluzioni politico amministrativi e le linee strategiche inizialmente definite e condivise.
<p>Tutele potenziali</p> <ul style="list-style-type: none">• Una durata congrua permette nel caso di inadeguatezze nella gestione del servizio di poter terminare il periodo di affidamento e di indire un'altra gara, senza dover ricorrere alla risoluzione contrattuale, non sempre facile da amministrare.• Un arco temporale dell'affidamento adeguato permette di concedere rinnovi sulla base degli obiettivi ottenuti e quindi incentivare l'operatore al raggiungimento di risultati premianti. <p>Suggerimento: prevedere contratti triennali con il primo anno “di prova”, con conferma sulla base dell’andamento dei lavori di impianto e prima attivazione, e la possibilità di rinnovo al superamento di parametri quantitativi e qualitativi indicati nel contratto.</p>

➤ Requisiti di partecipazione

Parlare di requisiti di partecipazioni porta, da subito, a considerare, come basilare, l'iscrizione all'albo ministeriale dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate nei Comuni. L'albo in questione prevede 2 sezioni. La prima (sezione ordinaria) riferita ai soggetti che effettuano le attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, la seconda (sezione separata) prevista per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione. Quest'ultima sezione, inizialmente non prevista, è stata istituita con D.M. 101/2022 in attuazione di quanto disposto dall' articolo 1, comma 805, della legge n. 160 del 2019. La finalità sottesa all'introduzione della sezione separata è quella di disciplinare i requisiti per lo svolgimento di servizi accessori, in precedenza privi di una chiara regolamentazione e frequentemente causa di interferenze o sovrapposizioni con le attività istituzionalmente riservate ai concessionari.

Le ulteriori condizioni richieste per la partecipazione al bando di gara hanno la funzione prevalente di assicurare sotto il profilo economico/finanziario e professionale, la scelta di un operatore con una consolidata esperienza tecnica utile alla gestione delle attività affidate. La solidità economico/finanziaria risulta, ovviamente, essenziale per la continuità del servizio e per poter fronteggiare i costi delle attività prima che esse producano il ritorno economico dell'affidatario.

L'esperienza professionale, invece, garantisce un corretto e celere svolgimento dei processi, agevolando la fase di avvio e minimizzando gli errori che possono impattare sul rapporto con il contribuente.

Sotto il profilo della professionalità, prevalentemente tecnica, vanno inclusi anche il possesso di specifici software, che abbiano riflessi diretti nel rapporto con il contribuente, ma anche nei confronti dell'amministrazione stessa, soprattutto sotto il profilo della tenuta e conservazione delle banche dati e della controllabilità continua dell'operato dell'affidatario. Anche la previsione che l'affidatario abbia utilizzato in passato determinati software è di norma finalizzata a non disperdere il patrimonio informativo dell'ente, più frequente nel caso di utilizzo di applicativi di proprietà esclusiva, in quanto dallo stesso sviluppati, dell'affidatario.

La preferenza, dunque, per uno specifico gestionale deve rispecchiarsi nell'opportunità di maggiore controllo sull'andamento della gestione, per le caratteristiche stesse del software che possono, ad esempio, prevedere una storicizzazione delle operazioni compiute, ma anche in relazione al risparmio di risorse necessarie per formare il personale interno all'utilizzo del programma.

Tabella 3. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: *REQUISITI DI PARTECIPAZIONE*

Rischi potenziali

- La mancata valutazione del piano economico finanziario dell'operatore e quindi dei requisiti che ne determinano la solidità strutturale, può comportare l'insostenibilità della gestione e il rischio di recesso anticipato.
- Non prevedere una esperienza pregressa e documentata in ambiti di gestione similari a quello dell'affidamento crea il rischio di inadeguatezza allo svolgimento delle attività, per mancanza dei requisiti professionali.
- Criteri, soprattutto tecnici/informatici, selettivi devono essere valutati sia in relazione alle capacità di supporto dei sistemi informatici, sia in relazione alla maggiore capacità di controllo sull'operato dell'affidatario.

<p>Esempio: richiedere per l'Operatore competenze nell'utilizzo di un determinato software deve quantomeno contemplare che quel software sia già in uso presso l'Ente, che sia effettivamente dotato di tutte le funzionalità necessarie e che sia utilizzato per la durata di tutto l'affidamento, altrimenti non sarebbe chiara la giustificazione di tale requisito richiesto.</p>
<p>Tutele potenziali</p>
<ul style="list-style-type: none">• Maggiori saranno le garanzie richieste sulla solidità economico finanziaria dell'operatore maggiori saranno le tutele per il buon esito del servizio, soprattutto in relazione ad affidamenti dove il rischio operativo della gestione è a carico dell'affidatario.• La richiesta di competenze professionali specifiche favorisce la capacità di pianificazione e programmazione delle attività che può ridurre i tempi per il conseguimento degli obiettivi da raggiungere.

➤ Procedure di scelta

Nel campione analizzato sono stati selezionati, in riferimento al tipo di attività e agli importi a base di gara, solamente procedure di gara aperta.

La procedura aperta consente una partecipazione maggiore dei diversi operatori e quindi una possibilità di selezione più ampia delle caratteristiche richieste, soprattutto se abbinata alla previsione di una suddivisione in lotti delle diverse attività.

Tabella 4. FOCUS E RISCHI POTENZIALI PER AMBITO: CRITERI DI SCELTA
<p>Rischi potenziali</p>
<ul style="list-style-type: none">• Negli affidamenti relativi alla gestione di attività accertative o di riscossione coattiva è opportuno evitare la scelta di modalità di affidamento che restringano in maniera non proporzionata la possibilità di partecipazione a più operatori economici possibili.• Procedure di affidamento estremamente complesse e articolate, possono tuttavia ridurre la flessibilità e la rapidità nell'esecuzione dell'affidamento. Per questo motivo, è fondamentale definire preliminarmente le dimensioni e le tempistiche delle attività da svolgere, così da garantire un equilibrio tra il rispetto delle regole concorrenziali e l'efficienza operativa.
<p>Tutele potenziali</p>
<ul style="list-style-type: none">• Per ovviare al maggiore tempo richiesto da una procedura ordinaria è importante pianificare i tempi per le attività da svolgere nella fase di avvio, post aggiudicazione, in modo da accelerare, quanto più

possibile, l'effettiva esecuzione del servizio. Tra gli accorgimenti che possono favorire una maggiore fluidità della procedura c'è senz'altro quello di rendere chiari e completi i documenti di gara in modo da evitare l'insorgere di ricorsi e difficoltà di azione della commissione di gara.

Suggerimento: *Una pianificazione chiara e dettagliata consente di ridurre il rischio di ritardi e inefficienze, assicurando il corretto svolgimento del servizio fin dalle prime fasi dell'affidamento. Ad esempio, può essere opportuno stabilire tempistiche chiare per la predisposizione del locale per il ricevimento del pubblico, fissare i tempi per le abilitazioni ai portali delle banche dati e prevedere un cronoprogramma dettagliato per l'emissione degli atti, sia iniziali che successivi.*

➤ Tutele dell'Affidamento

Nel quadro generale delle tutele dell'affidamento, sono state considerate alcune condizioni che possono garantire, post aggiudicazione, la continuità e la qualità del servizio affidato.

Oltre, quindi, le garanzie definitive e assicurative, devono essere disciplinate le attività che assicurano una gestione rapida e fluida del servizio, anche nelle fasi successive alla fine dell'affidamento.

A tal fine, è opportuno prevedere tre momenti chiave, da presidiare con particolare attenzione durante lo svolgimento e al termine del contratto, al fine di assicurare la piena efficienza e ottimizzazione dei processi.

Fase post aggiudicazione: In questa fase è necessario prevedere la celere esecuzione di adempimenti funzionali alla pronta operatività del servizio. Ciò include tutte le attività propedeutiche e di predisposizione delle infrastrutture logistiche e informatiche, finalizzate a garantire l'avvio tempestivo e regolare delle prestazioni contrattuali. Tra gli aspetti da monitorare rientrano: l'allestimento dei locali destinati allo svolgimento delle attività, la disponibilità delle dotazioni tecnologiche necessarie, l'accesso alle banche dati, la consegna delle credenziali, nonché la definizione puntuale delle tempistiche di avvio del servizio e della presenza effettiva delle risorse umane impegnate.

Fase di esecuzione dell'affidamento: durante questa fase è fondamentale garantire il mantenimento di standard qualitativi coerenti con gli obiettivi contrattuali. A tal fine, devono essere attivati specifici strumenti di monitoraggio e controllo relativi a: il livello di competenza tecnica del personale impiegato e le modalità di gestione delle presenze; il rispetto delle tempistiche previste per l'evasione delle pratiche e, più in generale, per lo svolgimento delle attività; l'aderenza al Piano

Operativo approvato, che rappresenta il principale riferimento per la corretta esecuzione del servizio.

Fase successiva alla conclusione dell'affidamento: Questa fase regola la gestione delle attività residue al termine del contratto e assume un'importanza strategica, in quanto un presidio non adeguato può generare criticità rilevanti nella continuità operativa dell'ente. Tra gli elementi che richiedono una disciplina puntuale rientrano: la definizione delle modalità di gestione delle pratiche ancora in istruttoria; il trattamento dei residui attivi non riscossi; la presa in carico di eventuali contenziosi pendenti connessi all'esercizio di funzioni pubbliche svolte dall'operatore economico; la restituzione completa, ordinata e verificata delle banche dati e delle informazioni gestite durante l'affidamento.

Nell'ambito delle tutele volte a garantire il corretto svolgimento dell'affidamento, particolare rilievo assumono le clausole che disciplinano le ipotesi di recesso e di risoluzione anticipata da parte dell'Ente. Tali condizioni contrattuali devono essere definite con chiarezza al fine di salvaguardare l'interesse pubblico in presenza di inadempimenti, sopravvenienze ostative o mutamenti del contesto che rendano non più coerente la prosecuzione del rapporto contrattuale. È opportuno distinguere, all'interno delle clausole di tutela, tra recesso e risoluzione anticipata.

Il **recesso** si configura prevalentemente come uno strumento a disposizione dell'Ente per far fronte a sopravvenuti motivi di pubblico interesse oppure per cogliere opportunità ritenute più vantaggiose sotto il profilo economico e organizzativo. Tra queste rientra, ad esempio, la possibilità di aderire a convenzioni stipulate da Consip o da altri soggetti aggregatori per l'esecuzione del medesimo servizio.

La **risoluzione** concerne invece la facoltà dell'Amministrazione di sciogliere unilateralmente il contratto a fronte di gravi o reiterate inadempienze da parte dell'affidatario, tali da compromettere l'esecuzione del servizio o da violare obblighi contrattuali essenziali. In tale ipotesi, l'Ente potrà procedere all'affidamento del servizio a un diverso operatore economico, al fine di garantire la continuità delle attività. Tale scelta comporta, tuttavia, l'assunzione di rischi connessi alla necessità di subentrare in un'attività precedentemente gestita da altro soggetto, con possibili ricadute in termini di disallineamenti operativi, trasferimento di dati e livelli di servizio. Da qui la necessità di

prevedere sempre delle azioni preventive che possano risolvere eventuali esigenze previste e prevedibili, concernenti:

- Archiviazione e aggiornamento dati periodico.
- Supervisione della struttura di controllo.
- Contatti diretti periodici con i referenti della società affidataria.

Tabella 5. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: TUTELE DELL'AFFIDAMENTO

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Non prevedere delle tempistiche stringenti nelle fasi preparatorie post-aggiudicazione rallenta l'avvio dell'esecuzione del servizio.• La mancata previsione di condizioni che disciplinano le caratteristiche delle risorse impiegate (titoli di studio, formazione in ambito di gestione delle entrate, abilitazione agenti accertatori o messi notificatori), la gestione delle presenze (sostituzioni, ferie, assenze in genere), e le tempistiche nell'espletamento delle attività portano ad una gestione disorganica del servizio, anche ai fini del controllo.• Non definire le modalità di gestione delle procedure non concluse post-affidamento compromette la continuità del servizio fino all'indizione di una nuova aggiudicazione e, spesso, anche successivamente (gap informativo).
Tutele potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Disciplinare analiticamente le singole fasi della gestione, post aggiudicazione, dell'affidamento, post affidamento, permette di avere una visione complessiva di tutti gli step di processo e quindi anche di prevenire o correggere tempestivamente gli scostamenti rispetto ai risultati attesi.• Prevenire, tramite l'inserimento di apposite clausole e garanzie, i casi di recesso, risoluzione e, eventualmente, il corretto passaggio di informazioni e consegne tra un affidamento e l'altro consente di non alterare gli equilibri del servizio da svolgere.
<p>Suggerimento: per la condivisione delle banche dati si possono prevedere delle garanzie economiche, a carico dell'O.E., fintanto che l'Ente non rilasci il nulla osta sulla completezza dei dati traferiti.</p>

- Definire in modo chiaro gli elementi che possono comportare il recesso o la risoluzione contrattuale evita l'insorgere di eventuali contestazioni. Tale eventualità deve essere, oltremodo, disciplinata nel caso di conclusione anticipata dell'O.E. in modo da prevedere delle condizioni che attutiscano il danno arrecato all'Ente in termini economici e di continuità del servizio.

➤ Esercizio Funzione Pubblica

Il trasferimento dell'esercizio della Funzione Pubblica avviene esclusivamente tramite concessione, e questo implica la difficoltà di segmentare singole attività all'interno di una singola fase del ciclo della riscossione. Così, ad esempio, la concessione dell'attività di accertamento, che implica la firma degli atti e la difesa diretta nei giudizi, implica l'affidamento di tutte le attività che compongono quella fase, come bonifica banca dati, controlli sul territorio, responsabilità del procedimento, rappresentanza nel giudizio tributario.

Diverso quando si tratta di affidamento di servizi di supporto, con mantenimento della funzione pubblica in capo all'ente.

In questo contesto, è fondamentale distinguere tra attività meramente propedeutiche – in cui l'esercizio di valutazioni discrezionali dovrebbe essere assente o comunque ridotto al minimo – e attività che implicano elementi di apprezzamento e valutazione, le quali dovrebbero essere saldamente ed efficacemente sottoposte all'indirizzo e al controllo dell'ente comunale, quando non direttamente ed esclusivamente riservate a quest'ultimo.

Da questa prospettiva, una limitata capacità di controllo può tradursi in inefficienze e rischi per l'ente pubblico, riconducibili ai tipici problemi del rapporto principale-agente, in termini di asimmetria informativa e a quello che la letteratura economica definisce "azzardo morale".

Un esempio emblematico può essere rappresentato dalla predisposizione di liste di indagine per il contrasto all'evasione fiscale. In questo contesto, la separazione tra fase istruttoria e fase decisionale determina una distinzione di ruoli tra l'operatore economico incaricato del supporto, che conduce l'analisi e individua i potenziali evasori, e il responsabile comunale del tributo, che, in ultima istanza, sottoscrive il provvedimento e ne assume la responsabilità giuridica.

Questa suddivisione impone la necessità di un chiaro indirizzo nella fase di impostazione del controllo da parte del responsabile dell'ente, affinché siano definiti criteri e metodologie che garantiscano la coerenza e l'affidabilità dell'intero processo. Parallelamente, risulta fondamentale

predisporre un sistema di verifica a campione a valle dell’attività istruttoria, in modo da intercettare eventuali criticità ed evitare che errori o omissioni si ripercuotano negativamente sulla legittimità e sull’efficacia dell’azione amministrativa.

Se non opportunamente impostato e monitorato, questo meccanismo può generare problematiche significative, poiché l’assenza di un diretto vincolo di responsabilità tra il soggetto che conduce l’indagine e quello che emette l’atto potrebbe determinare un abbassamento del livello di accuratezza e rigore nell’attività istruttoria. Il rischio principale è che l’operatore, non essendo chiamato a rispondere direttamente delle conseguenze del provvedimento finale, tenda ad adottare un approccio meno scrupoloso nella raccolta, verifica e validazione degli elementi probatori.

Tale dinamica potrebbe compromettere la solidità dell’azione amministrativa, esponendo l’ente a un aumento delle contestazioni, alla proliferazione di ricorsi e, nei casi più critici, all’annullamento degli atti emessi. Le conseguenze di tali inefficienze non si limitano al piano giuridico e amministrativo, ma possono tradursi in un significativo dispendio di risorse pubbliche, oltre a minare la credibilità e l’autorevolezza dell’ente nell’esercizio delle proprie funzioni di controllo e contrasto dell’evasione fiscale.

Quanto osservato a titolo esemplificativo evidenzia l’importanza di valutare con attenzione il modello di esternalizzazione più adeguato, considerando la capacità di controllo dell’ente e le specificità del contesto locale. In alcune situazioni, potrebbe essere opportuno riflettere sull’adozione di un meccanismo concessorio, che, attraverso una diversa impostazione del rapporto con il soggetto esterno, può favorire un migliore allineamento degli incentivi.

In generale, il concessionario – essendo responsabile degli atti emessi – ha un interesse diretto a garantire un’istruttoria accurata e a ridurre il margine di errore, poiché il suo compenso è legato ai risultati effettivamente ottenuti. Questo approccio può contribuire a mitigare il rischio che l’operatore trascuri elementi rilevanti, consapevole della propria responsabilità rispetto all’esito della riscossione, ma non è indenne da altri potenziali e anche maggiori criticità connesse ad esempio ad una più difficoltosa attività di supervisione e controllo ed al mantenimento di un allineamento costante con gli obiettivi strategici dell’amministrazione comunale.

Pertanto, la scelta tra diverse soluzioni organizzative deve essere attentamente ponderata, tenendo conto sia dei benefici in termini di efficienza ed efficacia, sia delle implicazioni in termini di governance e capacità di controllo dell’ente.

Tabella 6. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: ESERCIZIO FUNZIONE PUBBLICA	
Rischi potenziali	
<ul style="list-style-type: none"> • Dove le attività affidate riguardano la gestione dell’attività accertativa o quella inerente alla riscossione coattiva e, quindi, non il mero supporto propedeutico ai due processi di gestione, potrebbe propendersi per lo schema della Concessione con il relativo trasferimento di Funzione Pubblica. In assenza si corre il pericolo di non rinvenire soluzioni efficaci che possano responsabilizzare sufficientemente l’operatore sulle specifiche funzioni che svolge. <p>Evidenza: <i>nell’analisi dei disciplinari e capitolati presi a campione tale criticità è stata rilevata più volte. L’operatore economico svolgeva intere fasi del processo di riscossione, senza alcun tipo di responsabilità assunta e senza che fosse scelto lo schema contrattuale tipico della concessione.</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> • L’assenza di responsabilità nella sottoscrizione degli atti da parte dell’O.E. comporta che l’Ente debba esercitare un’attività di controllo costante prima dell’emissione degli atti. 	
<ul style="list-style-type: none"> • La mancata responsabilità assunta dall’O.E. potrebbe comportare una gestione basata sulla quantità degli atti emessi piuttosto che sulla qualità delle indagini e dei controlli effettuata. Tale rischio aumenta, soprattutto, se non previste penali, come la definizione di una soglia percentuale di atti annullati su atti emessi. Questa circostanza, oltre che determinare un dispendio di risorse, può comportare una perdita di credibilità nell’azione amministrativa. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Il rischio ulteriore in cui si può incorrere, dove manchi il trasferimento della F.P., è non riconoscere incentivi all’O.E. che comportino la ricerca di parametri di risultato ottimali. Incentivi di questo tipo concorrono ad indurre l’affidatario ad eseguire una attività istruttoria scrupolosa e preventiva all’emissione degli atti. <p>Esempio: Soglie di un corrispettivo sempre fisso, ma articolato in relazione a determinati risultati misurabili, numero atti notificati, numeri di atti definitivi ecc.</p>	
Tutele potenziali	
<ul style="list-style-type: none"> • Il trasferimento dell’esercizio di F.P responsabilizza l’O.E. sul principio di risultato. 	
<ul style="list-style-type: none"> • L’assunzione della Funzione Pubblica in capo all’operatore economico, schema contrattuale della Concessione, limita il rischio dell’Ente nel dover sostenere le eventuali spese di soccombenza in seguito all’impugnazione di atti errati. 	
<ul style="list-style-type: none"> • L’attribuzione dell’esercizio della Funzione Pubblica vincola maggiormente l’O.E. alla conclusione di tutte le attività in essere e alla gestione dei ricorsi pendenti. 	

Esempio: attività pendenti dopo la conclusione dell'affidamento richiedono un maggior sforzo per essere terminate, perché risentono di una mancata gestione iniziale della pratica e di una scarsa condivisione delle metodologie e delle informazioni.

Aspetti Remunerativi del Contratto

➤ Corrispettivo

La modalità di remunerazione del contratto rappresenta un criterio fondamentale per distinguere tra appalto e concessione, poiché incide direttamente sul trasferimento del rischio operativo all'operatore economico.

In termini generali, la previsione di un compenso fisso implica l'assenza di rischio per l'affidatario, configurando un'ipotesi di appalto. Al contrario, la determinazione di un corrispettivo proporzionale alle somme effettivamente riscosse comporta una traslazione del rischio gestionale sull'operatore economico, avvicinando la fattispecie alla concessione.

Ad ogni modo, anche nel caso di appalti può essere prevista una componente di compenso variabile, ad esempio calcolata in percentuale sulle somme accertate, ma ciò non determina necessariamente un trasferimento del rischio operativo, poiché la remunerazione dell'operatore economico non dipende dall'effettivo incasso delle entrate. Di conseguenza, l'affidamento conserva le caratteristiche proprie di un appalto, lasciando in capo all'ente pubblico la responsabilità del successo della riscossione.

Chiariti, in termini generali, gli aspetti che possono declinare l'affidamento in Appalto o Concessione è importante valutare, soprattutto nel caso di affidamento in Concessione, quali sono gli elementi che devono essere considerati nella quantificazione delle somme sulle quali calcolare l'aggio percentuale.

È opportuno, preliminarmente, sottolineare che per somme riscosse devono intendersi quelle derivate dagli atti emessi dallo stesso aggiudicatario. Tuttavia, si riscontra frequentemente che tale principio non venga adeguatamente considerato, con la conseguente inclusione, nel calcolo dell'aggio percentuale, anche degli incassi relativi ad atti emessi dall'ente o dal precedente affidatario. L'assenza di una chiara definizione di questo aspetto può dar luogo a contenziosi e determinare un'errata quantificazione del corrispettivo spettante all'operatore, con il rischio di una remunerazione non proporzionata all'attività effettivamente svolta. L'inclusione, nel calcolo dell'aggio percentuale, di somme riscosse per atti emessi dall'ente o dal precedente affidatario

compromette il principio di correlazione tra la performance dell'operatore e la sua remunerazione, incidendo sull'equità e sull'efficienza del sistema di incentivazione e, in alcuni casi, configurando ipotesi di remunerazione indebita per attività non riconducibili all'operato dell'affidatario.

Inoltre, è fondamentale precisare che le somme riscosse devono provenire da atti divenuti definitivi e non più impugnabili per decorrenza dei termini. Questa specificazione è necessaria per evitare che all'operatore venga riconosciuto un compenso su importi ancora soggetti a contenzioso e potenzialmente suscettibili di restituzione al contribuente.

Più nello specifico, è opportuno precisare che le somme riscosse sono composte da vari elementi, quali, entrate, sanzioni, interessi, spese notifica, interessi di mora e oneri di riscossione. Considerando, ad esempio, gli oneri di riscossione, ex L.160/2019 c. 803 lettera a), questi non rappresentano una forma di remunerazione dell'operatore economico, ma un ristoro riconosciuto all'Ente per le spese procedurali sostenute. È evidente, pertanto, che tali oneri oltre a non essere riconosciuti all'operatore, remunerato già con l'aggio percentuale sulle somme incassate, dovrebbero essere esclusi dall'importo riscosso sul quale determinare lo stesso aggio. Tuttavia, dall'analisi dei capitolati esaminati relativi a concessioni, emerge che solo una minoranza dei Comuni (meno di un quarto del campione analizzato) ha previsto espressamente l'esclusione degli oneri di riscossione di spettanza dell'Ente dal calcolo dell'importo su cui determinare l'aggio. Tale accorgimento dovrebbe essere adottato anche nei casi in cui si decida di riconoscere all'operatore economico gli oneri di riscossione in aggiunta all'aggio sulle somme riscosse. In assenza di tale previsione, infatti, l'affidatario percepirebbe l'aggio sull'intero importo incassato, includendo anche gli oneri già riconosciuti, con il rischio di una duplicazione della remunerazione.

Situazione similare potrebbe configurarsi, secondo la ripartizione dei costi delle attività, nel caso di rimborso delle spese di notifica anticipate dall'operatore. Anche qui è ovvio che nella determinazione delle somme riscosse, sulle quali calcolare l'aggio, non devono considerarsi le spese di notifica già separatamente rimborsate.

➤ Condizioni per adesione rottamazione.

Ad integrazione degli elementi che devono essere valutati in termini di remunerazione delle attività, c'è la previsione di condizioni che disciplinino l'eventuale adesione dell'Ente a forme di rottamazione. Tale aspetto, ovviamente, riguarda prevalentemente gli affidamenti in concessione e può incidere sulla sostenibilità del servizio da parte dell'operatore economico. Durante l'analisi dei

capitolati non è stata mai riscontrata una condizione che disciplinasse tale casistica. Probabilmente perché ritenuta più a tutela dell'operatore che dell'Ente. Tuttavia, si sono già evidenziati i rischi che legano la mancata sostenibilità del servizio alla continuità dello stesso, con riflessi inevitabili per l'amministrazione comunale. Ad oggi, le norme non consentono agli Enti locali di approvare rottamazioni/definizioni agevolate in assenza di una previsione legislativa statale, ma questa condizione potrebbe cambiare nel brevissimo periodo, complicandone la gestione, in assenza di una precisa disciplina nei documenti di gara. Se si prende, ad esempio, l'ultima rottamazione, questa prevedeva sia lo stralcio delle ingiunzioni di pagamento che la definizione agevolata delle ingiunzioni e degli accertamenti esecutivi. In caso di riscossione coattiva affidata a soggetti terzi, la conseguenza è stata di dover rinunciare alla possibile riscossione di alcune ingiunzioni vetuste e di dover accettare di incassare importi minori rispetto a quelli dovuti, in caso di definizione agevolata. Tuttavia, è anche ipotizzabile che tale situazione sia bilanciata con il maggior numero di soggetti che, attratti dalla definizione agevolata, tendono ad essere più propensi al versamento di quanto dovuto. Riuscire a comprendere esattamente quali possono essere i riflessi non è facile, ma proprio per questa incertezza è opportuno prevedere delle specifiche condizioni che possano definire i casi di adesione a future rottamazioni durante il corso di affidamenti esterni.

Una possibile soluzione, durante il periodo di adesione alla rottamazione, potrebbe consistere nella previsione di un corrispettivo fisso, aggiuntivo all'aggio percentuale, finalizzato a coprire i costi emergenti e/o il lucro cessante.

Un altro rimedio potrebbe consistere nel prevedere la possibilità di rinnovo/estensione, rispetto alla durata complessiva dell'affidamento, per consentire all'operatore di recuperare su un arco temporale più esteso i minori importi fatturabili per effetto delle misure di adesione/stralcio.

Quest'ultima proposta dovrebbe tenere conto del periodo nel quale inizia e si conclude la rottamazione, anche in relazione alle proroghe che molto spesso si adottano.

Ad ogni modo la questione è sempre più attuale e pertanto potrebbe essere opportuno, in questo senso, prevedere misure di governo del fenomeno attraverso dispositivi appositi di contraddittorio, da adottarsi nel quadro delle facoltà di modifica dovute a variazione obiettiva del contesto di applicazione dei contratti.

Tabella 7. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER L'AMBITO: CORRISPETTIVO	
Rischi potenziali	<ul style="list-style-type: none"> Non comprendere e definire chiaramente le differenze che contraddistinguono l'appalto dalla concessione non permette di ripartire l'attribuzione del rischio operativo tra O.E ed Ente. Prevedere un aggio percentuale solo sull'emissione degli atti, senza correlarlo al buon esito degli stessi, preclude la qualità delle performance dell'O.E. Non definire dettagliatamente su quali elementi delle somme riscosse deve essere riconosciuto l'aggio percentuale comporta dei vantaggi, non giustificati, per l'O.E. a discapito dell'Ente. <p>Esempio: <i>Nei capitolati analizzati, l'aggio percentuale sul riscosso viene generalmente determinato senza specificare con chiarezza quali importi debbano essere inclusi o esclusi dal calcolo. Inoltre, non viene esplicitamente stabilito che le somme da considerare debbano derivare esclusivamente da atti emessi dall'operatore economico successivamente all'aggiudicazione della gara.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La mancata definizione della titolarità degli oneri di riscossione può generare criticità operative e gestionali. Tali oneri devono essere determinati in funzione delle attività effettivamente svolte e dell'ambito e tipo (appalto/concessione) dell'affidamento, al fine di garantire una corretta ripartizione delle competenze, dei costi sostenuti e degli oneri dovuti. In particolare, è essenziale distinguere le attività di pertinenza dell'operatore economico da quelle che restano in capo all'Ente, assicurando una chiara attribuzione delle responsabilità. Non prevedere delle condizioni che tutelino l'O.E. nel caso di adesione ad eventuali forme di rottamazione, da parte dell'Ente, rischia di compromettere la sostenibilità del servizio per l'Affidatario. <p>Esempio: <i>si potrebbe, infatti, prevedere, per l'eventuale adesione al regime di rottamazione, il riconoscimento di un corrispettivo fisso che copra quantomeno i costi correnti dell'operatore, per un determinato arco temporale, in modo da bilanciare le minori possibilità di remunerazione. D'altronde la controprestazione richiesta potrebbe riguardare la gestione stessa del processo di rottamazione che prevede competenze specifiche ed una attenta attività di controllo.</i></p>
Tutele potenziali	<ul style="list-style-type: none"> Anche in caso del riconoscimento di un corrispettivo fisso, si devono sempre prevedere delle condizioni premianti che incentivino le performance dell'O.E. <p>Esempio: <i>un compenso fisso di base e delle percentuali di incremento in relazione agli atti emessi e notificati o notificati e non annullati.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Per evitare che venga meno la dovuta attenzione sulla qualità degli atti elaborati non deve mai essere riconosciuto un corrispettivo ad aggio percentuale sugli atti emessi, ma sempre su quelli riscossi.

Esempio: si potrebbe, addirittura, prevedere un aggio differenziato in relazione alle tempistiche con le quali le somme vengono riscosse. Con una percentuale che decresce nel corso del tempo. La velocità di riscossione d'altronde incide positivamente anche sul FCDE.

- Prevedere che l'aggio percentuale sulle somme riscosse venga riconosciuto solo sugli atti elaborati dall'O.E. preserva l'Ente da qualsiasi tipo di pretesa e contestazione sugli incassi non di competenza.

➤ Costi del servizio

I costi del servizio, unitamente alla determinazione del corrispettivo, concorrono a definire la remunerazione complessiva delle attività oggetto dell'affidamento. Tali costi possono essere posti:

- a carico dell'operatore economico;
- a carico dell'amministrazione;
- ripartiti tra amministrazione e operatore economico.

Possono riguardare le spese di notifica, le attrezzature informatiche, le sedi operative, la formazione e in generale ogni aspetto che riguarda lo svolgimento materiale dell'attività.

Bilanciare tali costi, soprattutto in relazione ad un corrispettivo con aggio percentuale sulle somme riscosse, assicura un'esecuzione conforme dell'affidamento.

Per tali ragioni è opportuno prevedere all'interno del capitolato tecnico le condizioni necessarie, da un lato, ad evitare che possano nascere divergenze sul soggetto che debba sostenere tali costi e, dall'altro, per consentire all'Operatore Economico di formulare un'offerta che consideri il carico di determinati costi.

Tabella 8. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: COSTI DEL SERVIZIO

Rischi potenziali

- Non considerare un attento bilanciamento dei costi tra O.E. ed Ente rischia di rendere eccessivamente gravosa la sostenibilità del servizio e di precluderne la qualità e continuità su determinati standard.
- Se a favore dell'O.E. viene riconosciuto il rimborso delle spese di notifica, si deve richiedere che queste vengano dettagliatamente documentate e che non includano anche gli atti non notificati. Tale omissione rischia di gravare notevolmente sulle risorse dell'Ente oltre che non incentivare la bonifica degli indirizzi di recapito.

<ul style="list-style-type: none">• Se le spese di notifica sono a carico dell'ente non si deve correre il rischio di ricomprenderle nelle somme riscosse sulle quali calcolare l'aggio percentuale come remunerazione riconosciuta all'O.E.
Tutele potenziali
<ul style="list-style-type: none">• In caso di spese postali a carico dell'Ente prevedere che si faccia ricorso preliminarmente alla notifica tramite pec o messi comunali, preserva da costi eccessivi.• Pattiuire che le attrezzature informatiche, per allestire la struttura operativa, fornite dell'O.E. possano essere trasferite, ad un prezzo congruo, nella disponibilità dell'Ente può risultare economicamente vantaggioso anche in relazione alla continuità del servizio, sebbene tale scelta debba adeguatamente tener conto dei successivi costi di aggiornamento, nel caso di software specifici.• La formazione, che si suggerisce comunque di prevedere, dovrà sempre essere a carico dell'O.E. in modo da comprenderla nel costo dell'affidamento già preventivato senza oneri aggiuntivi.

Presidi informatici e Sicurezza dati

➤ Strumenti digitali

Gli strumenti informatici che devono supportare la gestione del servizio affidato sono un elemento fondamentale del contesto di affidamento. Spesso per una questione di conoscenza, ma anche di assenza di presidi informatici idonei presso l'Ente, l'operatore economico sponsorizza l'utilizzo di propri programmi. Tale scelta, dove consentita dalle previsioni che regolano i capitolati tecnici, deve essere attenzionata sia sotto l'aspetto della potenziale perdita di autonomia sul controllo delle banche dati interne, sia rispetto ai rischi legati al trasferimento di informazioni da un software all'altro. In generale, per una questione di controllo e di condivisione delle banche dati, ma anche di sicurezza delle informazioni gestite è preferibile che l'operatore utilizzi le strumentazioni informatiche già presenti nell'ente. Tuttavia, questo non sempre è possibile, soprattutto per la gestione delle fasi coattive, molto spesso esternalizzate a soggetti terzi per l'intero ciclo di riscossione. Inoltre, non è da escludere, l'ipotesi, che l'operatore fornisca un programma con funzioni innovative che velocizzi e semplifichi indirettamente anche il lavoro delle risorse comunali. In tali situazioni è necessario richiedere dei corsi di formazione che consentano all'Ente la possibilità di consultazione, operabilità e controllo delle singole fasi di processo esternalizzate. La formazione dovrà essere ulteriormente integrata attraverso delle demo che possano guidare in ogni momento l'operatore.

Il rischio più significativo riguarda la garanzia della continuità del servizio al termine dell'affidamento, che deve essere assicurato mediante la pronta disponibilità di informazioni aggiornate, complete e facilmente accessibili. Per raggiungere questo obiettivo è necessario prevedere delle condizioni stringenti che vincolino l'operatore economico alla corretta gestione e successiva restituzione di tutte le banche dati messe a disposizione dall'Ente proprietario.

Tabella 9. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: STRUMENTI DIGITALI	
Rischi potenziali	
• Non prevedere l'utilizzo di software già in uso presso l'Ente determina un maggiore sforzo nel dover acquisire le funzionalità di utilizzo di un programma nuovo.	
• Maggiore è la dipendenza dall'utilizzo di portali informatici gestiti e forniti da soggetti esterni, minore sarà la capacità da parte dell'Ente di acquisire autonomia per esercitare un controllo efficace e per perseguire ipotesi di internalizzazione future dei servizi affidati.	
• Le transcodifiche di dati da un gestionale all'altro possono comportare la perdita di informazioni	
• Il mancato aggiornamento di dati limita la continuità del servizio e ne pregiudica la qualità.	
Tutele potenziali	
• L'Ente dove possibile deve internalizzare un proprio programma che favorisca una gestione autonoma del servizio e, dove presente, vincolarne l'utilizzo in caso di affidamento esterno.	
• Un software esterno con funzionalità innovative potrebbe anche velocizzare e semplificare il lavoro delle stesse risorse dell'Ente.	
• In caso di software esterni prevedere che l'O.E. svolga corsi di formazione periodici che consentano alle risorse interne all'Ente di svolgere l'attività di controllo, consultazione e utilizzo.	

➤ Gestione e Condivisione Banche dati

La corretta disciplina della gestione e della conservazione delle banche dati rappresenta un punto estremamente delicato nella stesura dei documenti di gara. Le banche dati di proprietà esclusiva dell'Ente, indipendentemente dallo schema contrattuale dell'affidamento, rappresentano un fattore strategico per la qualità e continuità del servizio, ma anche un elemento da preservare e tutelare per evitare la dispersione o la divulgazione di informazioni riservate.

È importante distinguere il momento nel quale, dopo l'aggiudicazione della gara, vengono accreditati gli operatori esterni alla consultazione delle banche dati disponibili, dalle fasi successive nelle quali le stesse banche dati iniziali, vengono alimentate in seguito all'esecuzione del servizio.

Durante l'intero arco temporale dell'affidamento, l'operatore economico avrà modo di acquisire, rispetto alla consegna delle banche dati iniziali, un numero significativo di informazioni che rimangono sempre e comunque di esclusiva titolarità dell'Ente, ma che vengono prevalentemente gestite da chi svolge il servizio. Soprattutto nel caso di utilizzo prevalente di un gestionale esterno, potrebbe verificarsi che la conservazione e l'archiviazione dei dati avvenga su sistemi non direttamente accessibili all'Ente, se non previa condivisione dell'affidatario. In questo caso, le stesse funzionalità del software vengono, spesso, garantite tramite l'utilizzo di server farm gestiti esclusivamente dal soggetto aggiudicatario.

In ultimo, considerare che nel caso di subentro di nuovi programmi dovrà essere gestito l'inevitabile passaggio di dati da un programma ad un altro con i relativi tempi di verifica e controllo della completa e corretta fase di trasferimento.

Ogni processo che prevede il passaggio di banche dati da un gestionale all'altro è complesso e non esente da errori e perdita di informazioni. Alla luce di tali considerazioni è naturale ritenere più sicura la condizione espressa dell'utilizzo di software già in uso presso l'amministrazione locale. Sia per una questione di monitoraggio e presidio sulle banche dati sia per evitare dispersione di informazioni acquisite. Tuttavia, questa scelta non sempre è possibile o per mancanza all'interno dell'Ente di un gestionale idoneo allo svolgimento di determinate funzioni o perché, anche in presenza di un programma interno, questo non risulta adatto alle specifiche esigenze di servizio. In questi casi, l'attenzione deve essere massima nel prevedere i dovuti accorgimenti che possano tutelare la perdita di controllo sulle proprie banche dati e le eventuali rivendicazioni da parte dell'operatore economico.

- In primo luogo, è opportuno definire condizioni per le quali l'amministrazione possa accedere liberamente, senza intermediazioni, ad ogni singola informazione storica o attuale, in modo puntuale e massivo. Inoltre, deve essere previsto un sistema di archiviazione, preferibilmente a periodicità ravvicinata (settimanale o giornaliera), che preveda dei back up di tutte le banche dati su sistemi di esclusiva competenza e gestione dell'Ente. Tale accortezza preserva, sin dall'inizio e per tutta la durata dell'affidamento, la conservazione di ogni singolo dato e la sua disponibilità su supporti di memorizzazione digitale, con accesso esclusivo dell'amministrazione locale.
- Inoltre, con cadenza periodica, anche in relazione alla durata dell'affidamento, deve essere prevista una verifica di corrispondenza tra i dati archiviati dall'Ente e quelli disponibili nel software esterno. Tale procedura deve essere disciplinata con pari livello di dettaglio anche in

riferimento alla fase di conclusione del contratto, prevedendo un termine adeguato che consenta al Comune di espletare tutte le attività necessarie a verificare la conformità e la completezza dei dati condivisi. A tal proposito, può essere opportuno prevedere l'inserimento, nella redazione dei documenti di gara, di una clausola che garantisca all'Ente la possibilità di accedere in modalità di sola lettura al gestionale esterno anche dopo la conclusione del contratto, per un periodo di tempo determinato, al fine di assicurare la verifica della corretta trasmissione dei dati.

- Per tutelare il rispetto di tutte le condizioni descritte, bisogna stabilire delle penali, dettagliate nelle casistiche e negli importi, che preservino dal rischio di omissioni, mancate collaborazioni o negligenze dell'operatore, volte ad ostacolare o ritardare in qualsiasi modo l'accesso o la condivisione alle banche dati disponibili. Il medesimo fine deve essere raggiunto nella fase conclusiva del contratto, stabilendo che la garanzia definitiva sarà trattenuta fino alla verifica della completezza delle banche dati condivise. Ovviamente in tale fase deve essere anche stabilito preventivamente il tempo ritenuto congruo perché tale controllo risulti esaustivo.

Ulteriore tema è quello riguarda la disciplina della tutela dei dati e della riservatezza. Tale aspetto è rilevante per definire che l'operatore economico potrà trattare ed inserire dati personali, nei relativi sistemi telematici, solo per fini connessi allo svolgimento del servizio. L'obiettivo è quello di rendere chiaro nei documenti di gara che l'affidatario non è in alcun caso proprietario dei dati che acquisisce, ma un mero fruitore di informazioni utili allo svolgimento delle attività. È dunque necessario garantire non solo il rispetto del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR), ma anche prevedere che, al termine del servizio, i dati siano conservati per un periodo congruo, adeguato a soddisfare eventuali esigenze di consultazione da parte dell'Ente proprietario.

Dall'analisi dei capitolati emerge con costanza la presenza di disposizioni relative alla protezione dei dati personali, così come la designazione dell'aggiudicatario quale responsabile del trattamento, a conferma dell'attenzione riservata a questo aspetto nella regolamentazione degli affidamenti. Analogamente, si rileva con continuità la previsione secondo cui, una volta concluso il contratto, l'aggiudicatario non potrà conservare copie di dati, documenti o programmi dell'Ente, né alcuna documentazione ad essi correlata, rafforzando così le tutele in materia di gestione e riservatezza delle informazioni. Tuttavia, è fondamentale verificare che ogni condizione contrattuale sia formulata in modo chiaro e dettagliato in tutti i suoi elementi essenziali, al fine di prevenire

eventuali rischi e contestazioni. Soprattutto per quanto riguarda le procedure di accesso e condivisione dei dati non deve essere tralasciata nessuna misura preventiva per essere sicuri della disponibilità di informazioni complete, aggiornate che rendano efficace l’azione amministrativa e che tutelino la cittadinanza da possibili errori.

Tabella 10. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: GESTIONE E CONDIVISIONE DATI

Rischi potenziali

- Il mancato utilizzo di software già in uso presso l’Ente rende necessaria una regolamentazione più rigorosa delle modalità di condivisione delle banche dati, al fine di garantire l’interoperabilità e la corretta gestione delle informazioni.
- L’assenza di specifiche richieste di archiviazione e backup periodici rischia di disperdere informazioni utili alla gestione del processo di riscossione.
- Non prevedere anche un’archiviazione giornaliera o settimanale, su supporti di memorizzazione digitale dell’Ente, dei dati storici e attuali, limita il controllo sulla gestione delle proprie banche dati.
- Il mancato aggiornamento e trasferimento di dati limita la continuità del servizio e ne pregiudica la qualità.

Tutele potenziali

- Predisporre una struttura interna dedicata al controllo dell’aggiornamento e condivisione delle banche dati.
- Prevedere in modo inequivocabile che l’Ente senza alcun permesso o ostacolo, possa sempre accedere al sistema gestionale adottato per la consultazione, estrazione, verifica.
- Deve essere disciplinato con chiarezza che l’Ente è l’esclusivo proprietario delle banche dati e che l’operatore potrà dispone solo per le esclusive esigenze di servizio.
- Disciplinare l’applicazione di penali estremamente rigide per ogni comportamento o azione che metta a rischio la fruizione o la perdita di informazioni.
- La condivisione delle banche dati deve prevedere, nella fase post affidamento, un tempo congruo che ne consenta il controllo e la completezza.

Competenze e Procedure di monitoraggio

➤ Formazione

Un aspetto poco disciplinato ma estremamente importante è la formazione da garantire alle risorse dell’Ente nell’arco temporale del contratto. Si intende un percorso formativo gestito dall’affidatario

e rivolto ai dipendenti dell’Ente che consenta di acquisire le dovute competenze per agevolare l’esecuzione di un efficace controllo delle attività. Ogni tipo di affidamento riguarda l’esternalizzazione di servizi che, per numero di risorse e competenze, l’Ente non è in grado di portare a termine. Dei due aspetti, che limitano la gestione interna delle attività, il più critico è quello relativo alle competenze. Tale limite crea una inevitabile dipendenza nei confronti di soggetti esterni e, tra l’altro, preclude notevolmente la capacità di monitoraggio: *“chi non conosce la materia difficilmente può controllare”*. A questi rischi, si aggiunge la difficoltà di gestire gli intervalli temporali che decorrono tra un affidamento e l’altro. Ossia quelle situazioni nelle quali tra la scadenza di un contratto e l’indizione di una nuova gara, il servizio deve essere comunque gestito in continuità. Una soluzione consiste nel prevedere modalità di formazione e istruzione del personale affinché acquisisca un livello di autonomia tale da consentire, nel corso dell’affidamento, un efficace controllo delle attività e, in prospettiva futura, la gestione interna delle diverse esigenze di servizio.

È evidente che, anche per una questione di costi, tale obiettivo può essere perseguito:

- attraverso corsi indipendenti dall’affidamento;
- sfruttando l’occasione di un contratto, già in essere, dove la richiesta di professionalità consolidate è, preliminarmente, prevista e disponibile.

Gli ambiti formativi devono riguardare in primo luogo le tematiche che risultano oggetto di affidamento per accrescere competenze specifiche che agevolino anche il controllo sulle attività esternalizzate.

Tabella 11. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: FORMAZIONE

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">• L’assenza di un programma di formazione per le risorse interne dell’Ente, anche a cura dell’operatore economico, può rendere debole la capacità di controllo dell’Ente nella gestione del servizio, sia durante il periodo di affidamento esterno che al termine dello stesso. Evidenza: <i>L’assenza di disposizioni che regolamentino la formazione, da parte dell’operatore nei confronti delle risorse dell’Ente, rappresenta uno dei principali fattori di criticità emersi nell’analisi dei capitolati.</i>• Una formazione insufficiente delle risorse interne del Comune aumenta il rischio di una limitata capacità di supervisione e controllo sulla gestione dell’operatore economico.

<p>Esempio: conoscere il processo di riscossione e le sue diverse fasi operative variabili consente di avere una panoramica specifica su ogni elemento che potrebbe creare inefficienze e quindi prevenirlo tempestivamente.</p>
<p>Tutele potenziali</p> <ul style="list-style-type: none">Prevedere la formazione all'interno dei costi dell'affidamento generale può consentire di non dover ricorrere necessariamente a corsi esterni.
<p>Esempio: L'attività di affiancamento tra le risorse esterne e quelle interne al Comune, può rilevarsi non solo una opportunità di crescita professionale, ma anche una scelta strategia per rinforzare il processo di coordinamento che fondamentalmente si deve basare su obiettivi comuni. L'affidamento di una sola fase del processo di riscossione, esempio l'attività accertativa, richiede comunque che l'operatore economico si relazioni con le risorse interne al Comune che si occupano della gestione ordinaria dell'Entrata. Maggiori, dunque, saranno le relazioni e i processi di interscambio informativo tra le figure esterne ed interne all'Ente, maggiore sarà la condivisione di intenti e la possibilità di monitorare il rispetto delle condizioni contrattuali assunte.</p>

➤ Rendicontazione

Il processo di rendicontazione delle attività rappresenta una delle fasi di monitoraggio del servizio. Può essere prevista in relazione all'emissione della fattura con la quale l'operatore economico, a fronte del servizio reso, evidenzia il corrispettivo maturato oltre che per rappresentare puntualmente lo stato di avanzamento delle attività programmate.

È quindi necessario, non solo prevedere la cadenza con la quale richiedere il resoconto, mensile trimestrale, semestrale, ma anche stabilire gli elementi che all'interno di tale documento, devono essere evidenziati.

Per quanto riguarda le tempistiche, una maggiore frequenza nel monitoraggio dei risultati raggiunti si traduce in una più elevata capacità di intervento e correzione delle eventuali criticità. In termini di contenuti è necessario sottolineare gli aspetti che effettivamente rimarchino il buon esito della gestione.

Ad esempio, tra gli elementi da rendicontare per la spedizione di un lotto di accertamenti, deve essere incluso:

- il notificato sull'emesso,
- numero atti non notificati con indicazione delle motivazioni che hanno comportato il mancato recapito.

- l'annullato/rettificato sul notificato,
- ricorsi presentati sugli atti notificati,
- riscosso sugli atti emessi,
- la velocità di riscossione legata al rateizzato sul notificato e al versato entro i 60 gg dalla notifica.

Ciò dipende dal fatto che vi è una differenza significativa tra calcolare l'incasso in rapporto agli atti notificati e parametrarlo, invece, sugli atti effettivamente emessi. Anche un elevato incasso basato sulle notifiche perde di significato se il numero di atti effettivamente recapitati è significativamente inferiore al numero degli atti emessi. In tal caso, la gestione non può essere considerata efficiente, poiché comporterebbe un impiego di risorse senza un adeguato riscontro e una bonifica incompleta della banca dati. Allo stesso modo, l'elevata incidenza di annullamenti sugli atti notificati, seguito da un incasso dell'80% sul residuo, non rappresenta un indicatore di buona performance. Al contrario, evidenzia significative carenze nell'analisi preliminare dei potenziali evasori, segnalando una selezione inefficace dei destinatari degli atti e una conseguente inefficienza nella fase istruttoria del processo di riscossione.

Tabella 12. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: RENDICONTAZIONE

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Non individuare, già nelle previsioni del capitolato, gli elementi che devono essere evidenziati nella rendicontazione, può comportare il rischio di non riuscire a valutare concretamente il buon esito della gestione.• Una rendicontazione che rappresenti un arco temporale della gestione troppo esteso può essere utile per una visione di insieme, ma limita la possibilità di intervento immediata nel caso di risultati conseguiti diversi da quelli programmati.
Tutele potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Per garantire un'azione di monitoraggio efficace, che consenta un tipo di controllo più possibile concomitante alle attività svolte, la rendicontazione dovrebbe essere predisposta con cadenze ravvicinate prevedendo una rendicontazione mensile, una alla scadenza del primo semestre di gestione e a fine anno, come sintesi generale dell'andamento del servizio.• Una rendicontazione frequente vincola l'O.E. a tenere sempre ordinate e aggiornate le banche dati.• La validazione dei resoconti deve essere svolta da competenze che sappiano individuare i fattori chiave per rilevare eventuali anomalie nella gestione del servizio.

Esempio: Si lega a questo aspetto la formazione delle risorse interne all'Ente che, dove assente, limita l'interpretazione dei dati rendicontati.

➤ Procedure di controllo e monitoraggio

L'efficacia di una gestione esternalizzata dipende non solo dalla definizione delle responsabilità contrattuali, ma anche dall'attivazione di procedure di controllo strutturate che consentano un monitoraggio costante delle attività affidate. Tali procedure devono abbracciare diversi ambiti della gestione, intervenendo sia in termini di deterrenza che di verifica dell'operato dell'operatore economico.

1. Strutture di controllo e modalità di monitoraggio

L'efficacia di un sistema di controllo presuppone l'esistenza di una struttura dedicata, di complessità e articolazione variabile a seconda della dimensione e degli ambiti di intervento oggetto di affidamento. In linea di principio, tale struttura dovrebbe essere dotata di competenze adeguate e diversificate, disciplina e processi di gestione delle entrate, funzionamento dei sistemi informativi sia sotto il profilo tecnico informatico che per ciò che riguarda la chiarezza e sistematicità dei contenuti informativi, protezione dei dati personali.

L'attività di monitoraggio deve avvenire in modo preventivo, adottando strumenti che facilitino la verifica e rendano possibile un tempestivo intervento correttivo.

Un controllo efficace si basa a sua volta sulla chiarezza e completezza delle disposizioni contrattuali, che devono definire con precisione sia l'oggetto delle attività esternalizzate sia le modalità operative previste. A supporto delle fasi di controllo, è utile prevedere misure specifiche, tra cui:

- **Monitoraggio della presenza del personale dell'operatore economico**, attraverso un sistema di registrazione delle entrate e delle uscite consultabile dall'Ente;
- **Verifica del volume di attività svolte**, mediante la predisposizione di report giornalieri contenenti il numero di pratiche gestite, le istanze ricevute e gli esiti delle lavorazioni;
- **Rilevazione della quantità/qualità della produzione**, attraverso indici di notifica, annullamento e litigiosità (oltre che – ovviamente – attraverso l'analisi degli andamenti della riscossione rispetto al valore degli atti emessi/notificati);

- **Rilevazione della qualità del servizio percepito**, attraverso questionari somministrati ai contribuenti per valutare il livello di soddisfazione rispetto alle informazioni ricevute e alle soluzioni proposte.

2. Indirizzo, coordinamento e controllo

Un ulteriore elemento cruciale per il controllo è la rendicontazione periodica, che deve comprendere non solo una parte descrittiva, ma anche **indicatori quantitativi** che dimostrino i risultati raggiunti. Come indicato nella sezione dedicata alla rendicontazione, è essenziale stabilire con precisione i tempi e il livello di dettaglio richiesto per i report periodici.

Inoltre, ogni fattura emessa dall'operatore economico dovrebbe essere accompagnata da un resoconto dettagliato delle attività svolte, in modo da garantire la trasparenza e la tracciabilità delle operazioni che giustificano la richiesta di pagamento.

Per rafforzare il coordinamento tra l'Ente e l'operatore economico, è opportuno prevedere incontri periodici, almeno con cadenza mensile, volti ad analizzare le eventuali criticità, individuare soluzioni operative e garantire il corretto svolgimento del servizio. La qualità della gestione esternalizzata dipende infatti non solo dal controllo, ma anche dalla capacità dell'Ente di mettere l'affidatario nelle condizioni ottimali per operare, assicurando un ambiente di lavoro adeguato, una corretta interazione con il personale interno e un'efficace accessibilità alle informazioni presenti nei sistemi interni, che costituiscono fonte essenziale per i controlli fiscali.

3. Monitoraggio delle banche dati e prevenzione delle distorsioni operative

Un aspetto particolarmente rilevante nell'attività di controllo riguarda la protezione e gestione delle banche dati. Oltre alle misure di sicurezza per prevenire la dispersione di informazioni, è necessario prevedere una **struttura di monitoraggio informatico** con competenze adeguate a verificare la conformità delle operazioni svolte.

In questo contesto, la struttura di controllo deve essere composta da personale interno all'Ente con competenze tecniche specifiche, in grado di rilevare e contestare eventuali discrepanze tra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti dall'operatore economico.

4. Controllo e prevenzione delle distorsioni nei modelli di Concessione

Le azioni di controllo devono essere adattate anche al modello contrattuale adottato. In particolare, nel caso di affidamenti in concessione, il meccanismo di remunerazione può incentivare pratiche che privilegiano il raggiungimento del ritorno economico dell'operatore economico, talvolta a discapito del perseguitamento degli obiettivi strategici dell'amministrazione.

Ad esempio, un operatore economico interessato a massimizzare le somme riscosse potrebbe favorire l'emissione di accertamenti per omesso, parziale o tardivo versamento della Tari, trascurando invece quelli per omessa o infedele dichiarazione, che risultano più complessi da gestire. Analogamente, nell'ambito dell'IMU, potrebbe verificarsi il fenomeno dell'accertamento a ribaltamento, in cui il primo anno di accertamento viene replicato sugli anni successivi senza un'effettiva ricerca di nuovi evasori.

Per prevenire tali distorsioni, il **capitolato tecnico** potrebbe prevedere insieme o alternativamente:

- una **percentuale minima di atti relativi a determinate forme di evasione**;
- **meccanismi di premialità**, ad esempio riconoscendo un aggio più elevato per le somme riscosse derivanti dall'ampliamento della base imponibile piuttosto che dalla sola attività di mera liquidazione o di ribaltamento di accertamenti già prodotti;

In generale, affinché il sistema di monitoraggio sia realmente efficace, la struttura di controllo deve possedere alcune caratteristiche fondamentali:

- **essere dedicata e non occasionale**, per garantire un controllo costante e sistematico delle attività affidate;
- **avere un numero adeguato di risorse**, in grado di coprire le diverse esigenze ispettive e di verifica;
- **essere composta da personale con competenze tecniche adeguate**, affinché le attività di monitoraggio non siano meramente formali, ma consentano un'effettiva valutazione della qualità e della conformità del servizio.

Infine, la sola presenza di una struttura di controllo ben organizzata rappresenta già di per sé un elemento di deterrenza per l'operatore economico, inducendolo ad adottare un comportamento più rigoroso del rispetto delle prescrizioni contrattuali.

Tabella 13. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: STRUTTURA DEDICATA AI CONTROLLI	
Rischi potenziali	
<ul style="list-style-type: none">Non disciplinare correttamente le fasi di controllo della gestione, e quindi non prevederne una pianificazione puntuale individuando i soggetti, i tempi e le modalità, rende, di per sé, le attività di monitoraggio disorganizzate e poco efficaci. <p>Evidenza: Ambito ritenuto estremamente critico nell'analisi dei capitolati, dove in nessun caso è stata prevista una struttura dedicata al controllo né tantomeno una pianificazione dei controlli puntuale, ma solo occasionale e legata all'esigenza.</p>	
<ul style="list-style-type: none">Il controllo deve essere eseguito trasversalmente per ogni ambito nel quale è strutturato il capitolato tecnico, prevedendo delle specifiche condizioni che facilitano l'attività di monitoraggio e disincentivano le inadempienze contrattuali.Una percezione ridotta del controllo effettivo sulle attività aumenta la probabilità che l'operatore economico adotti comportamenti non conformi.	
Tutele potenziali	
<ul style="list-style-type: none">In relazione allo schema contrattuale dell'affidamento, appalto o concessione, stabilire una funzione di controllo specifica che rilevi, in relazione al grado di autonomia gestionale dell'operatore, quali possono essere gli aspetti da attenzionare.Una struttura di controllo dotata delle dovute competenze può rilevare tempestivamente eventuali azioni correttive e sollevare le dovute contestazioni. <p>Esempio: anche in questo caso, corsi di formazione mirati che includano lo studio delle procedure operative messe in atto dall'operatore e la conoscenza approfondita dei software esterni al proprio sistema di gestione, supportano la capacità di monitoraggio e presidio.</p>	
<ul style="list-style-type: none">La previsione di controlli più efficaci rafforza la prevenzione di comportamenti non conformi alle condizioni stabilite nei documenti di gara, generando un effetto deterrente.Ad ogni specifico controllo deve seguire, da parte della struttura, un verbale d'esito controfirmato dall'O.E.La struttura dedicata ai controlli deve prevedere degli incontri periodici con il referente nominato dall'O.E. per condividere, segnalare o semplicemente confrontarsi sull'andamento del servizio.	

➤ Parametri di misurazione rapporto cittadini:

L'affidamento esterno non dovrebbe mai alterare le condizioni di assistenza e supporto, già presenti, per i cittadini. Per tali ragioni è importante prevedere nei capitolati delle specifiche condizioni che

possano assicurare la continuità delle tutele già previste, in coerenza con la normativa sui diritti dei contribuenti, e la misurazione del grado di soddisfazione dei contribuenti/utenti.

Le tutele da prevedere sono di tre tipi:

- facilità di accesso alle strutture;
- forme di consultazione e reperimento delle informazioni;
- certezza, uniformità e rapidità dei riscontri.

Ognuno di questi elementi dovrebbe essere misurabile attraverso la compilazione di un modulo di soddisfazione del cittadino (*Customer Satisfaction*) che l'Ente valuta per richiedere e apportare i dovuti accorgimenti.

Tabella 14. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: MISURAZIONE RAPPORTO CITTADINI	
Rischi potenziali	
<ul style="list-style-type: none">• Non considerare i dovuti accorgimenti nel processo di gestione del pubblico, può comportare dei disallineamenti tra le tutele garantite pre e post affidamento, con riflessi anche sul consenso della collettività.• Non prevedere delle modalità e dei tempi di risposta tempestivi e uniformi, espone l'Ente a contestazioni di vario genere che inficiano l'andamento delle performance di risultato.• Una ridotta assistenza al pubblico si traduce in maggiori difficoltà nella riscossione del credito. A questo fine è essenziale attivare canali dedicati che facilitino il contribuente nell'accesso alle informazioni necessarie, nella compilazione delle istanze, nella presentazione delle richieste di rateizzazione e in tutte le procedure connesse, garantendo così un processo più efficiente e trasparente.	
<p>Esempio: può accadere che il contribuente non paghi per l'assenza di chiarimenti ed informazioni che darebbero maggiore tranquillità nel regolarizzare la propria posizione debitoria.</p>	
Tutele potenziali	
<ul style="list-style-type: none">• La previsione di moduli online e cartacei che valutino la soddisfazione del servizio prestato ai contribuenti permette di attivare i dovuti accorgimenti in corso d'opera.• I moduli che presentano un grado di insoddisfazione devono essere periodicamente valutati con il referente nominato dall'O.E. per concordare le dovute azioni correttive.	

- Le strutture dedicate al ricevimento pubblico devono essere raggiungibili facilmente e devono garantire ogni supporto per l'accesso facilitato. Tale aspetto deve essere attentamente disciplinato quando il costo di allestimento e degli stessi locali, è a carico dell'O.E.
- Si devono prevedere condizioni per il minor disagio possibile ai contribuenti, come sostituzioni del personale esterno mancante, gestione del servizio nei periodi di festa, orario di risposta per i numeri di assistenza, prenotazione appuntamenti online, gestione istanze in modalità remota, tempi e modalità di comunicazione per eventuali disservizi ecc.
- Sistemi di accoglienza filtrati e tracciati da dispositivi semiautomatici di contatto (via web e via telefono) contribuiscono ad acquisire un flusso informativo utile a misurare la domanda e a verificare i tempi di risposta alle istanze del pubblico.

➤ Gestione Ricorsi

L'ambito riguarda la previsione nei capitoli di sistemi che supportino la digitalizzazione e quindi il monitoraggio informatico dei ricorsi: *Agenda digitale dei ricorsi*.

Il portale dedicato dovrebbe favorire la gestione dei ricorsi e lo scadenzario per le costituzioni o i depositi, in modo da evitare ritardi o errori.

Una delle soluzioni consigliate, applicabile anche alla gestione delle procedure concorsuali, è prevedere, tramite un'esplicita disposizione nel capitolo tecnico, che il portale utilizzato rimanga nella disponibilità dell'Ente anche dopo la conclusione dell'affidamento, garantendone così un utilizzo continuativo e funzionale.

Dall'analisi dei capitoli emerge l'assenza di disposizioni relative all'adozione di sistemi informatici a supporto della gestione delle diverse fasi del contenzioso. Tuttavia, anche in assenza di un affidamento basato sullo schema di concessione, si riscontra frequentemente la previsione di un supporto proattivo da parte dell'operatore economico, sia nella predisposizione delle memorie difensive sia nella richiesta di pareri legali.

➤ Gestione Procedure concorsuali

Come per i ricorsi, nei capitoli dovrebbe essere richiesta l'implementazione di un portale che favorisca, digitalmente, il processo di gestione e monitoraggio delle procedure concorsuali.

In un'ottica di sistema tali portali, dovrebbero integrarsi con i gestionali adottati per il processo di riscossione o anche essere strutturati come moduli aggiuntivi dello stesso programma di gestione.

Tale soluzione permetterebbe un accesso alle informazioni rapido e la possibilità di una maggiore profilazione dell'utenza grazie alla completezza dei dati che la riguardano.

Tabella 15. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: GESTIONE RICORSI E PROCEDURE CONCORSUALI	
Rischi potenziali	<ul style="list-style-type: none">La mancata previsione di sistemi digitali che supportino il procedimento di gestione dei ricorsi e delle procedure concorsuali, comporta il rischio di ritardi, errori e l'impiego di un numero di risorse maggiore per le attività di monitoraggio.
Tutele potenziali	<ul style="list-style-type: none">Anche nello schema contrattuale dell'Appalto può essere prezioso ricevere supporto da parte dell'operatore economico nella gestione di tutti gli adempimenti legati al contenzioso.Snellire le procedure di controllo e rendere tempestive le azioni da svolgere tramite supporti digitali.Minore dispendio di risorse/tempo: il sistema informatico sostituisce molti compiti manuali.La possibilità di sfruttare gli investimenti già previsti per l'affidamento per sviluppare ed eventualmente internalizzare un supporto digitale utile anche per la futura gestione del servizio.

➤ Definizione penali

La specifica previsione di penali, dettagliate, da applicare all'operatore economico, in caso di disservizi, è una sezione del capitolato che deve prevedere la massima attenzione. Le penali devono essere un deterrente che limiti e contrasti eventuali comportamenti e inadempimenti che possono minare la qualità e continuità del servizio.

Tuttavia, per essere efficaci e incontestabili devono:

- Essere definite in modo chiaro negli ambiti di applicazione e nella determinazione degli importi;
- Non devono essere previste per ogni aspetto, anche marginale, ma devono contrastare gli effettivi comportamenti che potrebbero arrecare un danno all'Ente:
 - ✓ Mancata o incompleta presentazione della rendicontazione nei termini stabiliti;
 - ✓ Mancato o ritardo dei termini di esecuzione delle attività - Piano operativo disatteso;
 - ✓ Ritardi o omissioni nella archiviazione digitale dei dati e nella condivisione delle banche dati;
 - ✓ Scarsa disponibilità durante le attività di controllo e monitoraggio;
 - ✓ Azioni che possano compromettere la continuità e qualità del servizio;

- ✓ Disservizi legati alla gestione del pubblico;
- ✓ Recesso anticipato da parte dell'operatore per cause non imputabili all'Ente
- ✓ Mancato o tardivo riversamento di somme oggetto di recupero che per qualsiasi motivo siano state incassate direttamente dall'O.E. affidatario
- ✓ Mancato rinnovo/mantenimento in efficacia della cauzione.
- Se necessario, devono essere effettivamente applicate per dare credibilità all'azione di controllo e contrasto dell'Ente;
- Applicarle sulla cauzione definitiva o come trattenute sulle fatture da liquidare.

All'interno dell'analisi dei capitolati campionati, solo il 20% dei Comuni ha definito in modo dettagliato gli ambiti di applicazione delle diverse penali, mentre sono stati diversi i casi nei quali tale aspetto è stato genericamente disciplinato, in particolar modo negli Enti di minori dimensioni.

Tabella 16. FOCUS RISCHI E TUTELE POTENZIALI PER AMBITO: DEFINIZIONE PENALI

Rischi potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Per essere efficaci devono riguardare le cause che possono comportare un effettivo disagio sulla qualità e continua del servizio. Prevedere penali anche per aspetti marginali rende vano il senso profondo della loro disciplina.• Una definizione generica delle penali aumenta il rischio di contestazioni nella loro applicazione, rendendo necessario un maggiore livello di precisione nella loro formulazione contrattuale.• Per essere credibili, devono essere applicate quando è necessario. Un atteggiamento flessibile da parte dell'Ente potrebbe far venire meno il rispetto delle condizioni contrattuali da parte dell'O.E.
Tutele potenziali
<ul style="list-style-type: none">• Nella definizione delle penali bisogna rincorrere soprattutto un effetto deterrente che punitivo.• Dettagliare in modo specifico le condizioni che possono comportare l'applicazione e l'importo di un determinata penale, rende l'azione amministrativa credibile e non contestabile.• Deve essere prevista la loro applicazione sugli importi da riconoscere all'O.E. e sulle somme poste a garanzia del contratto.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it