

AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE, ORDINARIA E COATTIVA, DEL CANONE PATRIMONIALE DI CONCESSIONE, AUTORIZZAZIONE O ESPOSIZIONE PUBBLICITARIA, DELLE PUBBLICHE AFFISSIONI, DEL CANONE PER LE OCCUPAZIONI DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE, DEL CANONE MERCATALE E DEL SERVIZIO DI RINNOVO E CONTROLLO DELLE AUTORIZZAZIONI PUBBLICITARIE CON INGIUNZIONE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONE DI NORME REGOLAMENTARI IN MATERIA DI PUBBLICITA' COMPRESA LA VIGILANZA SUL TERRITORIO.

CIG: A03416E569

RELAZIONE RISCHIO OPERATIVO

PREMESSA

La concessione del servizio di accertamento e riscossione del CUP e delle pubbliche affissioni è in scadenza al 31 dicembre 2023 e l'ente intende mantenere l'affidamento esterno ai soggetti iscritti all'Albo dei soggetti abilitati ad effettuare le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi nonché di altre entrate dei Comuni e delle Province, come disciplinato dal D.M. 13 Aprile 2022 n. 101 e dall'art. 53 D.Lgs. n. 15 dicembre 1997 n. 446 per la gestione del servizio in oggetto.

L'ente intende affidare anche il servizio di rinnovo e controllo delle autorizzazioni pubblicitarie con ingiunzione delle sanzioni amministrative per violazione di norme regolamentari in materia di pubblicità compresa la vigilanza sul territorio.

Infatti l'Ente non dispone di un apparato organizzativo e strutturale adeguato a far fronte agli adempimenti riguardanti le fasi di accertamento, liquidazione e riscossione coattiva del canone e del servizio di rinnovo e controllo delle autorizzazioni pubblicitarie con conseguente rischio di mancato raggiungimento di livelli ottimali di gestione, nonché di entrate per il bilancio comunale.

POSSIBILI FORME DI AFFIDAMENTO

In generale il ricorso al mercato esterno può avvenire per il tramite di due soluzioni alternative.

- Appalto (acquisto personale e servizi)
- Concessione (attribuzione a terzi delle facoltà originariamente in capo al comune).

Stante la tipologia dei servizi e la natura delle entrate, dovranno essere trasferite all'aggiudicatario tutte le potestà e le pubbliche funzioni inerenti alla riscossione volontaria e coattiva del Canone, con riferimento alla titolarità, direzione e controllo del procedimento. L'aggiudicatario sarà il soggetto legittimato ad emettere gli atti ed attivare le relative procedure cautelari ed esecutive, avvalendosi dei poteri che le normative vigenti riconoscono al Comune, i cui poteri sono da intendersi trasferiti e/o delegati all'aggiudicatario per effetto della concessione stessa.

Tale scenario lascia spazio alla soluzione della esternalizzazione mediante concessione.

LA CONCESSIONE E LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

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

La concessione si qualifica come un contratto a titolo oneroso in virtù del quale viene affidata ad un operatore economico la fornitura e la gestione di servizi, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto dietro remunerazione di una aggio, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Il rischio imprenditoriale di cui il concessionario è portatore discende non solo dal flusso di accesso degli utenti al servizio e dalle variazioni di mercato, ma anche da scelte dell'imprenditore in merito all'organizzazione dei propri mezzi e delle modalità di offerta del servizio, in quanto capaci di orientare la domanda e di condizionare eventuali fattori esogeni.

Ai sensi dell'art. 177 del d. lgs 36/2023, l'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.

La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

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

Il rischio operativo a cui il privato concessionario viene ad essere esposto ha, nel nostro caso, una natura economica per i potenziali riflessi sulla sostenibilità del piano economico finanziario (PEF) associato al contratto di concessione che nel nostro caso riguarda il lato della domanda.

POSSIBILI RISCHI OPERATIVI NEL CONTRATTO DI CONCESSIONE PER IL SERVIZIO IN OGGETTO

I possibili rischi operativi cui sono esposti gli operatori economici nel caso in specie, sono riconducibili a:

- RISCHIO DI DOMANDA
- RISCHIO DI OFFERTA
- RISCHIO DI INSOLVENZA
- RISCHIO NORMATIVO POLITICO-REGOLAMENTARE

In generale il rischio di domanda consiste nel fatto che la fruizione di quel servizio possa avere un calo per l'insorgere nel mercato di un'offerta competitiva di altri operatori, come per mancanza di "appeal" della gestione del concessionario, oltreché a fattori del tutto esogeni come quello di una contrazione dei consumi generata da una crisi economica.

Per quanto concerne la fattispecie oggetto di affidamento, il «*rischio di domanda*» è rappresentato dal rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.

La presenza, nel contratto, di un obbligo a carico del concessionario di garantire all'Ente un provento minimo ed anche di un sistema di penali che riduca o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico, fa rilevare il rischio dell'offerta.

Il rischio di insolvenza si rileva nella concessione dell'attività di accertamento e di riscossione coattiva dei tributi in quanto è difficile stimare con esattezza quale sarà nel breve o medio periodo la propensione dei contribuenti individuati come evasori a pagare spontaneamente, a seguito di procedura coattiva o addirittura a non pagare i tributi richiesti (insolvenza). Di tale tipologia di rischio fa parte anche il rischio di soccombenza nel contenzioso.

Ci possono essere poi altri rischi legati a fattori esogeni all'attività svolta quali il rischio normativo politico regolamentare. La facilità con cui cambiano le normative soprattutto in

materia di tributi fa sì che la legge possa disporre un cambiamento in divenire che non sempre può essere a carico esclusivo della parte concessionaria.

LA MATRICE DEI RISCHI

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

Nel documento Piano Economico Finanziario viene dimostrata la sostenibilità della concessione, in quanto, nel quinquennio di gestione, viene raggiunto un equilibrio positivo di gestione connesso al tipo di rischio dell'attività, generando una differenza positiva tra ricavi e costi.

Occorre inoltre considerare che il concessionario sarà tenuto a garantire all'Ente un minimo di provento annuo, pari ad € 500.000,00.

Riepilogando quanto sopra esposto, il rischio imprenditoriale di cui il concessionario è portatore per la concessione in oggetto potrebbe derivare da:

- Rischio di domanda: deriva dal verificarsi di una contrazione delle richieste delle affissioni, dell'esposizione pubblicitaria, delle richieste di concessioni di suolo pubblico,... ;
- Rischio di offerta: è legato al gettito minimo che il concessionario deve garantire all'Ente ed alla presenza di penali.
- Rischio di insolvenza: afferisce ai soggetti che non pagano il canone unico patrimoniale o al rischio di soccombenza in caso di contenzioso;
- rischio normativo-politico-regolamentare, derivante da modifiche dell'assetto normativo e da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente (esempio introduzione di fattispecie di esenzione, o di particolari riduzioni delle tariffe,...)

Per la valutazione del rischio si utilizza una scala da 1 a 3 con i seguenti significati:

- 1) rischio basso: la probabilità che si verifichi l'evento rischioso è molto bassa o remota
- 2) rischio medio: la probabilità che si verifichi l'evento rischioso è bassa anche se possibile
- 3) rischio alto: la probabilità che si verifichi l'evento rischioso è alta

In esito all'analisi effettuata, si espone una griglia che evidenzia i tipi di rischi e la relativa valutazione:

TIPO DI RISCHIO	Probabilità del verificarsi del rischio	Effetti	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio a Carico del pubblico (si/no)	Rischio a carico del privato (si/no)	Articolo Capitolato che identifica il rischio
Rischio di domanda	Alto	Diminuzione dei ricavi	No	No	Si	16
Rischio di offerta	Basso	Riduzione/Azzeramento ricavi	Si	No	Si	5-31
Rischio di insolvenza	Medio	Ritardi negli incassi e/o riduzione incassi	Si	No	Si	20-21-25
Rischio normativo-politico-regolamentare	Medio	Diminuzione dei ricavi	No	Si	Si	20-21