

# **La gestione delle Entrate Comunali: modalità diretta, supporto e concessione**

## **Analisi capitolati e Linee guida operative**

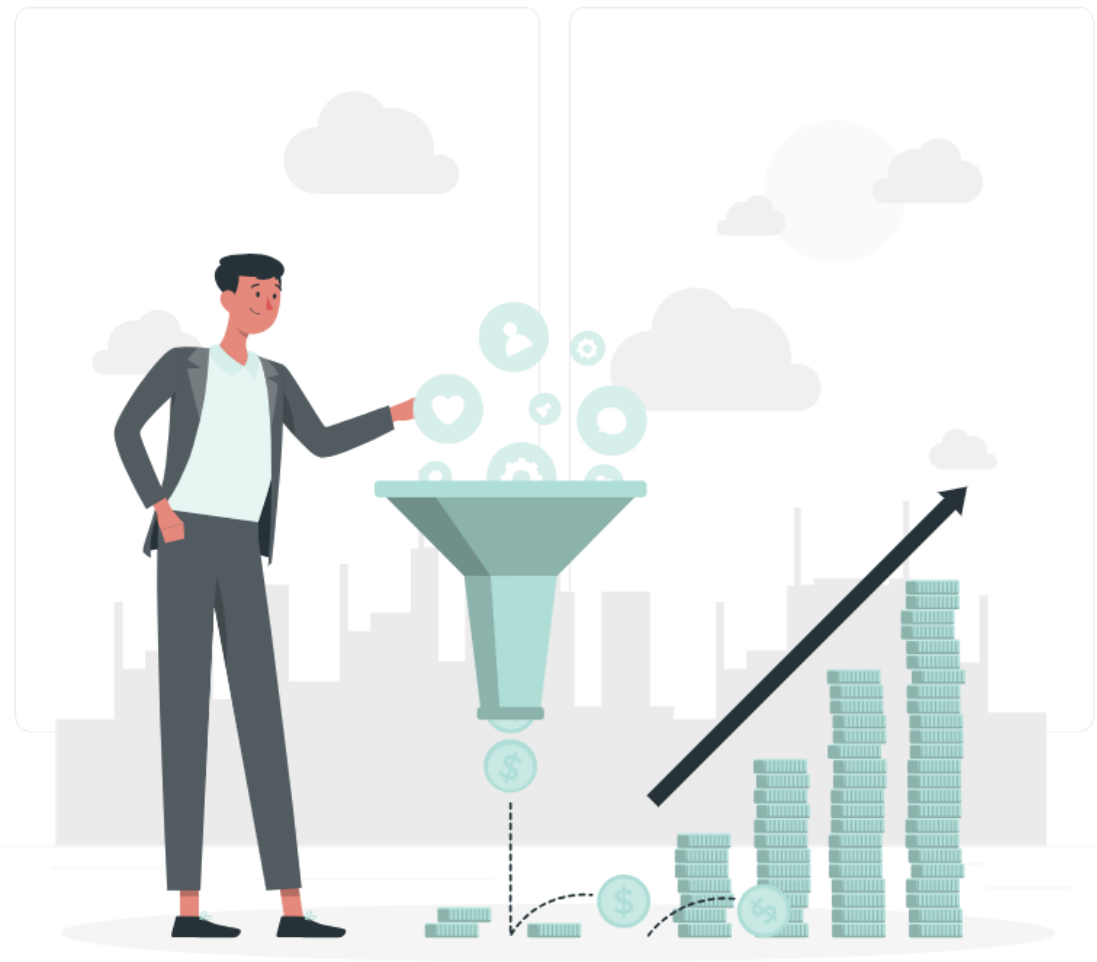
### **Relatori:**

**Biello Arcangelo - Senior Expert di Intellera Consulting - Part of Accenture Group**

**Malfa Piergiorgio - Technical Manager di Intellera Consulting - Part of Accenture Group**

# AGENDA

## La gestione delle Entrate Comunali: modalità diretta, supporto e concessione



01. *Intervento a cura di Biello Arcangelo*  
*Senior Expert di Intellera Consulting - Part of Accenture Group*

- **OBIETTIVO DELL'ANALISI E APPROCCIO METODOLOGICO**
- **EVIDENZE EMERSE DALL'ANALISI DI SPECIFICI AMBITI DEI CAPITOLATI**



02. *Intervento a cura di Malfa Piergiorgio*  
*Technical Manager di Intellera Consulting - Part of Accenture Group*

- **SPECIFICI AMBITI DI INTERESSE E LINEE GUIDA DI RIFERIMENTO**
- **CRITERI DI CORRELAZIONE TRA I DIVERSI AMBITI**



01.

- **OBIETTIVO DELL'ANALISI E APPROCCIO METODOLOGICO**
- **EVIDENZE EMERSE DALL'ANALISI DI SPECIFICI AMBITI DEI CAPITOLATI**

*Intervento a cura di Biello Arcangelo  
Senior Expert di Intellera Consulting - Part of Accenture Group*



## 01. Obiettivo dell'analisi e approccio metodologico

L'**obiettivo** finale dell'analisi è la **predisposizione di indicazioni per la redazione di Capitolati di concessione e appalto del servizio di accertamento e riscossione coattiva** delle entrate comunali.

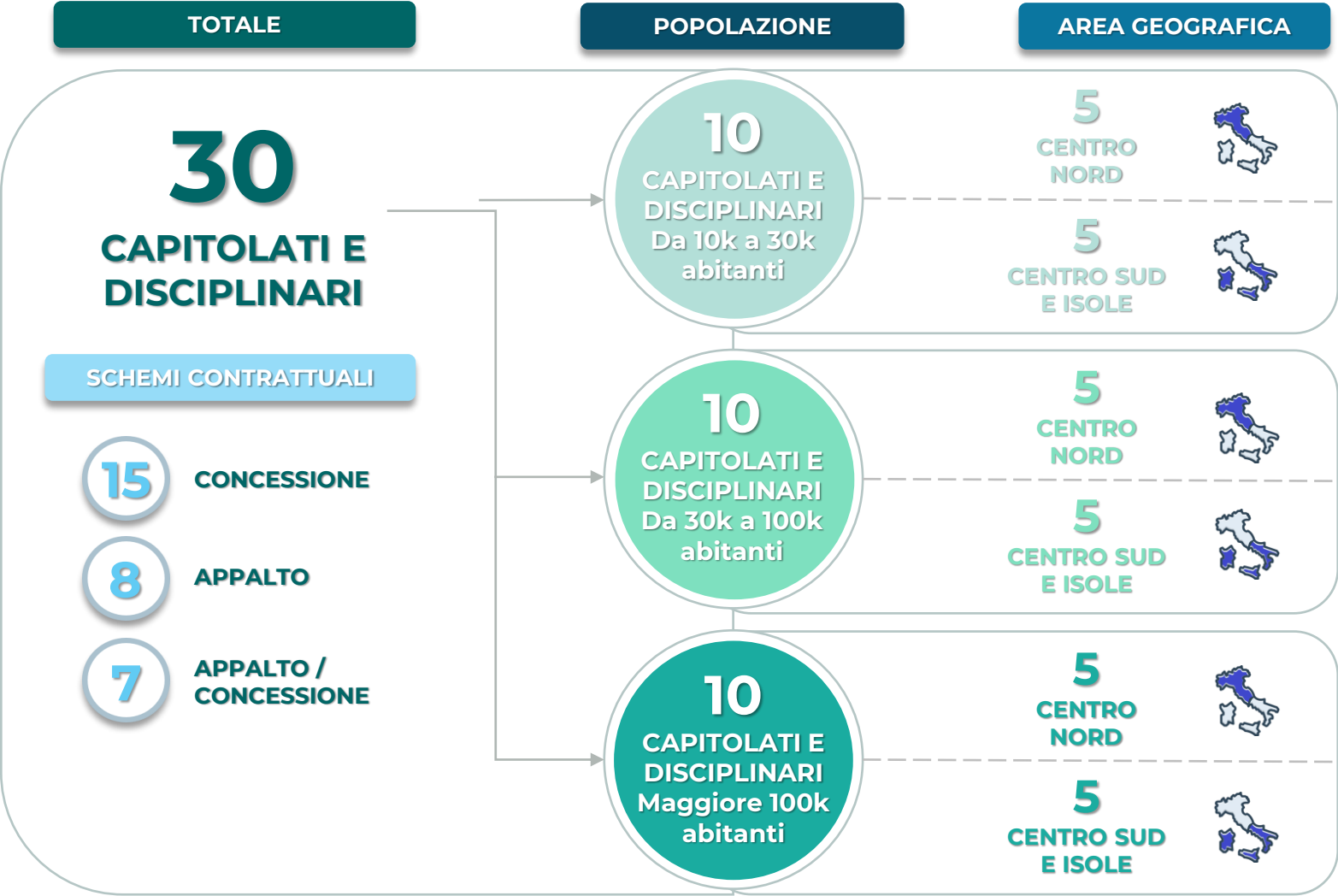
**L'APPROCCIO METODOLOGICO** UTILIZZATO PER IL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO:



- 1 Definizione di un **benchmark** di **riferimento** per **ambiti** di **indagine**
- 2 **Individuazione** delle **prassi** in uso per specifico **ambito** di analisi dei processi di **esternalizzazione** riguardanti un **campione** di **30 disciplinari e capitolati tecnici** di gara.
- 3 Criteri di **selezione e ripartizione del campione**
- 4 Rivisitazione ed integrazione del benchmark di riferimento al fine di fornire **indicazioni operative per la redazione dei capitolati tecnici di gara**

# 01. Obiettivo dell'analisi e approccio metodologico

Divisione per cluster



## CRITERI DI SELEZIONE E RIPARTIZIONE DEL CAMPIONE

30 capitolati e disciplinari inerenti l'esternalizzazione del servizio di riscossione delle entrate comunali.

I documenti oggetto di analisi sono stati **divisi per i cluster**:

- **POPOLAZIONE**
- **AREA GEOGRAFICA**
- **TIPOLOGIA AFFIDAMENTO**

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Ambiti di analisi oggetto del campione

## AMBITI CONSIDERATI ALL'INTERNO DEI CAPITOLATI TECNICI DI GARA

|                                     |                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------|
| A. Oggetto                          | I. Strumenti digitali                          |
| B. Durata                           | L. Gestione banche dati                        |
| C. Requisiti di partecipazione      | M. Formazione                                  |
| D. Criteri di scelta                | N. Rendicontazione                             |
| E. Tutela dell'affidamento          | O. Struttura dedicata ai controlli             |
| F. Esercizio funzione Pubblica      | P. Parametri di misurazione rapporto cittadini |
| G. Determinazione del corrispettivo | Q. Gestione ricorsi e procedure concorsuali    |
| H. Costi di servizio                | R. Definizione penali                          |



Gli **affidamenti** del campione riguardano la gestione **ordinaria**, **accertativa** e **coattiva** delle **entrate comunali**.

Le **attività** previste nell'**oggetto** di gara riguardano nella totalità dei casi esaminati, la **gestione dell'intero processo di riscossione**, partendo dalla bonifica delle banche dati, individuazione dei soggetti passivi, determinazione della pretesa ed emissione e postalizzazione degli avvisi o degli atti della riscossione.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| G. DETERMINAZIONE DEL CORRISPETTIVO                    |                                   |                                                                                    |                                                                                         |                               |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Remunerazione variabile (Concessione)                  | Remunerazione variabile (Appalto) | Remunerazione variabile (Appalto e Concessione - solo per attività in Concessione) | Remunerazione variabile (Appalto e Concessione - per attività in Concessione e Appalto) | Remunerazione fissa (Appalto) |
| 15                                                     | 4                                 | 2                                                                                  | 5                                                                                       | 4                             |
| 50%                                                    | 13,3%                             | 6,7%                                                                               | 16,7%                                                                                   | 13,3%                         |
| Dettaglio disciplina ripartizione oneri di riscossione |                                   | Nessuna disciplina ripartizione oneri di riscossione                               |                                                                                         |                               |
| 9                                                      |                                   | 21                                                                                 |                                                                                         |                               |
| 30%                                                    |                                   | 70%                                                                                |                                                                                         |                               |

Nel caso di **appalti** può essere **previsto** un **compenso premiante** in relazione a determinati **parametri di performance**, ma ciò non determina necessariamente un trasferimento del rischio operativo, poiché la remunerazione dell'operatore economico non dipende solo dall'effettivo incasso delle entrate. **Tale previsione** risulta, pertanto, più **legata** ad **aspetti di stimolo**, lasciando comunque in capo all'Ente pubblico la responsabilità del successo della riscossione.

| L. GESTIONE DELLE BANCHE DATI                                              |                                                                           |                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Disciplina analitica in merito alla conservazione e fruibilità banche dati | Disciplina adeguata in merito alla conservazione e fruibilità banche dati | Disciplina poco dettagliata in merito alla conservazione e fruibilità banche dati |
| 15                                                                         | 5                                                                         | 10                                                                                |
| 50%                                                                        | 16,7%                                                                     | 33,3%                                                                             |
| Richiesta degli archivi digitalizzati                                      |                                                                           | Nessuna richiesta in merito agli archivi digitalizzati                            |
| 12                                                                         |                                                                           | 18                                                                                |
| 40%                                                                        |                                                                           | 60%                                                                               |

Le evidenze emerse rappresentano un punto di **attenzione** soprattutto quando viene concesso **all'operatore economico**, per lo svolgimento del servizio, **l'utilizzo di un software esterno**. La **mancata conoscenza** del **gestionale** da parte delle risorse comunali e il fatto che **solo previa condivisione dell'aggiudicatario**, l'ente possa **acquisire le informazioni richieste**, può non solo **limitare** l'effettiva capacità di **controllo**, ma anche **l'operatività futura** del servizio.

| N. RENDICONTAZIONE                                                      |                               |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Rendicontazione con cadenza mensile                                     | Rendicontazione non periodica |
| 20                                                                      | 10                            |
| 66,7%                                                                   | 33,3%                         |
| Dettaglio utile alla determinazione di indicatori di performance        |                               |
| 15                                                                      |                               |
| 50%                                                                     |                               |
| Nessun dettaglio utile alla determinazione di indicatori di performance |                               |
| 15                                                                      |                               |
| 50%                                                                     |                               |

Il processo di **rendicontazione** rappresenta una delle fasi di monitoraggio del servizio. Può essere **prevista in relazione** alla **fatturazione** o per dimostrare lo **stato di avanzamento delle attività** programmate. Una maggiore **frequenza** nel **rappresentare i risultati raggiunti**, come l'esigenza di **evidenziare parametri significativi** di performance, si traduce in una più **elevata capacità** di **intervento** e correzione delle eventuali **criticità** emerse.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| A. OGGETTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |         |                     | B. DURATA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                    |          | C. REQUISITI DI PARTECIPAZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                  |                                                                         |                          |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|
| Concessione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Appalto | Concessione/Appalto | < 3 anni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ≥ 3 anni; ≤ 5 anni | > 5 Anni | Sistema Gestione qualità + Sicurezza Informazioni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Sistema Gestione qualità + Sicurezza Informatica | Sistema Gestione qualità + Sicurezza su lavoro                          | Sistema Gestione Qualità | Non prevista |
| 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 8       | 7                   | 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 25                 | 1        | 7                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1                                                | 1                                                                       | 7                        | 14           |
| 50%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 26,7%   | 23,3%               | 13,3%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 83,3%              | 3,3%     | 23%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 3,5%                                             | 3,5%                                                                    | 23%                      | 47%          |
| Suddivisione attività oggetto di affidamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |         |                     | Rinnovo con durata inferiore o pari a quella dell'affidamento iniziale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                    |          | Dettaglio utile alla determinazione di indicatori di performance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                  | Nessun dettaglio utile alla determinazione di indicatori di performance |                          |              |
| Nessuna Suddivisione attività oggetto di affidamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |         |                     | Nessun rinnovo previsto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                    |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                  |                                                                         |                          |              |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         |                     | 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                    |          | 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                  | 15                                                                      |                          |              |
| 6,7%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |         |                     | 50%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                    |          | 50%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                  | 50%                                                                     |                          |              |
| Dei 30 capitolati analizzati 15 prevedono lo schema contrattuale della Concessione, 8 lo schema di Appalto, mentre nei restanti 7 casi è previsto l'utilizzo di entrambi gli schemi Appalto e Concessione, in funzione delle attività affidate all'operatore economico. Solo 2 dei 30 bandi di gara prevedono nell'affidamento la Suddivisone in Lotti: nel primo, il supporto ordinario è separato dall'accertamento e dalla riscossione coattiva; nel secondo, il servizio di accertamento è distinto dalla riscossione coattiva. |         |                     | 25 Capitolati su 30 analizzati indicano una durata dell'affidamento maggiore o uguale a 3 anni ma allo stesso tempo minore o uguale a 5 anni. Dei restanti 5 Capitolati, 4 prevedono un affidamento per meno di 3 anni mentre in un solo caso è prevista una durata di 8 anni. Per 10 su 15 Comuni del Centro Sud (il 67%), complessivamente analizzati, è prevista una durata dell'affidamento di almeno 5 anni. È previsto il rinnovo dell'affidamento per un periodo di tempo minore o uguale alla durata iniziale per 15 dei 30 Capitolati analizzati. |                    |          | In tutti i 30 capitolati richiesti Requisiti economici (fatturato dell'ultimo anno o per più anni, rilascio di garanzia provvisoria e impegno alla definizione di una garanzia definitiva post-aggiudicazione) e Requisiti professionali (esperienza in servizi analoghi a quelli oggetto della gara, competenze specifiche). Su 30 affidamenti, 16 richiedono la certificazione di conformità del sistema di gestione della qualità; tra questi, 7 anche quella per la sicurezza delle informazioni, 1 per la sicurezza informatica e 1 per la salute e sicurezza sul lavoro. |                                                  |                                                                         |                          |              |

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| D. CRITERI DI SCELTA            |       |
|---------------------------------|-------|
| Procedura aperta di affidamento | Altro |
| 30                              | 0     |
| 100%                            | 0%    |

Tutti i bandi di gara analizzati prevedono la scelta della procedura aperta di affidamento, determinata in relazione alle attività di servizio richieste e in base all'importo complessivo a base di gara.

| E. TUTELA DELL'AFFIDAMENTO                                                  |                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Disciplina garanzia definitiva e polizza assicurativa RC                    | Assenza disciplina garanzia definitiva e polizza assicurativa RC                    |
| 30                                                                          | 0                                                                                   |
| 100%                                                                        | 0%                                                                                  |
| sub-appalto                                                                 | Divieto di sub-appalto                                                              |
| 23                                                                          | 7                                                                                   |
| 76,7%                                                                       | 23,3%                                                                               |
| Disciplina condizioni di presenza e servizio minimo post aggiudicazione     | Assenza disciplina condizioni di presenza e servizio minimo post aggiudicazione     |
| 28                                                                          | 2                                                                                   |
| 93,3%                                                                       | 6,7%                                                                                |
| Condizioni di risoluzione/recesso                                           | Assenza condizioni di risoluzione/recesso                                           |
| 26                                                                          | 4                                                                                   |
| 86,7%                                                                       | 13,3%                                                                               |
| Disciplina delle tempistiche per l'avvio delle attività post aggiudicazione | Assenza disciplina delle tempistiche per l'avvio delle attività post aggiudicazione |
| 19                                                                          | 11                                                                                  |
| 63,3%                                                                       | 36,7%                                                                               |
| Disciplina delle attività post affidamento                                  | Assenza disciplina delle attività post affidamento                                  |
| 21                                                                          | 9                                                                                   |
| 70%                                                                         | 30%                                                                                 |

Il **subappalto** è regolato in modo eterogeneo: in **7** casi è espressamente **vietato**, in **2** è **consentito fino a un massimo del 30% del servizio**, in **4** è **ammesso solo per attività che non richiedono l'iscrizione all'albo**, in **10** può riguardare esclusivamente **attività accessorie**, quelle previste per i soggetti iscritti nella sezione separata dell'Albo ministeriale, in **2** è possibile **solo se dichiarato in sede di offerta**, mentre in **5** casi è **consentito senza particolari vincoli**.  
**28 dei 30** capitolati **disciplinano** puntualmente la gestione delle presenze e i **parametri minimi di servizio**, con riferimento a: orari di apertura al pubblico, tempi medi di gestione delle pratiche, tempi di attesa allo sportello e assistenza call center. In **26 dei 30** capitolati sono chiaramente **disciplinate le condizioni di recesso e risoluzione del contratto**: il recesso è generalmente previsto per motivi di opportunità connessi ad una rivalutazione dell'interesse pubblico. La risoluzione, invece, è legata a gravi inadempimenti dell'operatore economico. In **19 capitolati su 30** sono **previste tempistiche specifiche per l'avvio delle attività post-aggiudicazione**, relative all'operatività della sede per il pubblico, all'attivazione del servizio di assistenza e all'abilitazione ai sistemi di consultazione delle banche dati. In **21 capitolati su 30** è disciplinata l'attività **post-affidamento** di gestione attività residue.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| F. ESERCIZIO FUNZIONE PUBBLICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                 |                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concessione<br>(trasferimento<br>esercizio F.P.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Appalto<br>(no trasferimento<br>esercizio F.P.) | Appalto/Concessione<br>(trasferimento esercizio<br>F.P. Solo per attività<br>in Concessione) |
| 15                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 8                                               | 7                                                                                            |
| 50%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 26,7%                                           | 23,3%                                                                                        |
| Dettaglio disciplina ripartizione<br>oneri di riscossione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                 | Nessuna disciplina ripartizione<br>oneri di riscossione                                      |
| 9                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                 | 21                                                                                           |
| 30%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                 | 70%                                                                                          |
| Su 30 capitolati analizzati, <b>15</b> affidamenti adottano lo schema della <b>Concessione, con trasferimento dell'esercizio di funzione pubblica all'O.E.</b> ; <b>8</b> lo schema dell' <b>Appalto</b> , in cui la <b>direzione resta in capo all'Ente</b> ; <b>7</b> schema <b>misto Concessione/Appalto</b> , con <b>attribuzione funzione pubblica per attività affidate in Concessione</b> . |                                                 |                                                                                              |

| H. COSTI DEL SERVIZIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Costi di struttura a carico<br>dell'operatore economico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Costi di struttura<br>a carico dell'Ente    |
| 21                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 9                                           |
| 70%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 30%                                         |
| Costi di allestimento a carico<br>dell'operatore economico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Costi di allestimento a carico<br>dell'Ente |
| 23                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 7                                           |
| 76,7%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 23,3%                                       |
| Costi di notifica a carico<br>dell'operatore economico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Costi di notifica a carico dell'Ente        |
| 9                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 21                                          |
| 30%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 70%                                         |
| Costi di struttura: in <b>21</b> casi sono <b>a carico dell'O.E.</b> ; nei restanti <b>9 l'Ente concede i locali comunali</b> .<br>Costi di allestimento: in <b>23</b> casi sono <b>a carico dell'O.E.</b> , in <b>7 sostenuti dall'Ente</b> .<br>Costi di notifica: <b>sostenuti dell'O.E.</b> in <b>9 casi</b> ; nei restanti <b>21 sono a carico dell'Ente</b> , anche tramite modalità di successivo <b>rimborso all'Operatore</b> . |                                             |

| I. STRUMENTI DIGITALI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                              |                                    |                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Richiesta<br>utilizzo<br>software<br>esterni                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Richiesta<br>utilizzo<br>software<br>interni | Circostanza<br>non<br>disciplinata | Circostanza<br>facoltativa |
| 19                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 9                                            | 1                                  | 1                          |
| 63,3%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 30%                                          | 3,3%                               | 3,3%                       |
| Su 30 affidamenti analizzati, <b>19 richiedono</b> la <b>fornitura</b> di un <b>software esterno</b> da parte <b>dell'O.E.</b> , <b>9</b> prevedono l' <b>utilizzo di software interni già in uso presso l'Ente</b> , <b>1 non disciplina la modalità</b> , mentre <b>1 affidamento lascia facoltà di utilizzare software esterni</b> . |                                              |                                    |                            |

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| M. FORMAZIONE                                                    |                                 |                              |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Formazione per argomenti amministrativi, normativi e procedurali | Formazione per software esterni | Nessuna formazione richiesta |
| 4                                                                | 9                               | 17                           |
| 13,3%                                                            | 30%                             | 56,7%                        |

In **17** affidamenti su 30 **non è prevista nessuna attività formativa** rivolta agli operatori dell'Ente. In **9** casi **la formazione prevista è limitata all'utilizzo di software esterni** connessi all'affidamento.. Solo in **4** affidamenti **è espressamente richiesta, a carico dell'O.E., una formazione di carattere amministrativo, normativo e procedurale.**

| O. STRUTTURA DEDICATA AI CONTROLLI                  |                                                    |                                                             |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Previsione del team di controllo andamento attività |                                                    | Nessuna previsione del team di controllo andamento attività |
| 0                                                   |                                                    | 30                                                          |
| 0%                                                  |                                                    | 100%                                                        |
| Richiesta nomina del DEC (Ente)                     | Richiesta nomina del referente responsabile (O.E.) | Circostanza non disciplinata                                |
| 13                                                  | 5                                                  | 12                                                          |
| 43,3%                                               | 16,7%                                              | 40%                                                         |
| Disciplina modalità di controllo                    |                                                    | Nessuna disciplina modalità di controllo                    |
| 0                                                   |                                                    | 30                                                          |
| 0%                                                  |                                                    | 100%                                                        |

**Nessuno dei capitolati analizzati prevede una struttura dedicata alle attività di controllo.** In **13** affidamenti su 30 **è prevista la nomina**, da parte dell'Ente, del **Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC)**; in **5** casi è contemplata la **nomina di un Referente Responsabile da parte dell'O.E.**; nei restanti **12** capitolati **non viene disciplinata** alcuna figura di riferimento per il controllo. **Assenza di procedure di controllo strutturate:** non sono mai definite procedure di controllo formalizzate e programmate nei tempi e nelle modalità.

| P. PARAMETRI MISURAZIONE RAPPORTO CITTADINI                          |                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Disciplina delle misure per un buon grado di assistenza al cittadino | Nessuna disciplina delle misure per un buon grado di assistenza al cittadino |
| 0                                                                    | 30                                                                           |
| 0%                                                                   | 100%                                                                         |
| Modulo Customer Satisfaction previsto                                | Modulo Customer Satisfaction non previsto                                    |
| 7                                                                    | 23                                                                           |
| 23,3%                                                                | 76,7%                                                                        |

In **29** capitolati su 30 **sono dettagliate le misure volte a garantire un sufficiente grado di assistenza al cittadino** oltre agli adempimenti che agevolano il reperimento delle informazioni. **7** affidamenti su 30 **prevedono la compilazione** di un modulo che verifichi il grado di soddisfazione del cittadino/contribuyente (**Customer Satisfaction**); i restanti **23** affidamenti **non prevedono nessun modello di misurazione.**

01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

TREND RILEVATI

DESCRIZIONE TREND

| Q. GESTIONE RICORSI E PROCEDURE CONCORSUALI                       |                                                                 |                                                                                                                 |                                                                                                                        |                                                               |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Gestione ricorsi in capo all'operatore economico<br>(Concessione) | Gestione ricorsi richiesta all'operatore economico<br>(Appalto) | Gestione ricorsi in capo all'operatore economico<br>(Appalto/Concessione - solo per le attività in Concessione) | Gestione ricorsi richiesta all'operatore economico<br>(Appalto/Concessione - per le attività in Appalto e Concessione) | Gestione ricorsi gestita dall'Ente con affidamento in Appalto |
| 15                                                                | 7                                                               | 5                                                                                                               | 2                                                                                                                      | 1                                                             |
| 50%                                                               | 23,3%                                                           | 16,7%                                                                                                           | 6,7%                                                                                                                   | 3,3%                                                          |

Nei casi di **Concessione**, la **gestione del contenzioso e i relativi costi sono a carico dell'O.E.**. Anche negli **affidamenti in Appalto** emerge **l'interesse dei Comuni a richiedere assistenza nella gestione dei ricorsi**. Nei **7** casi di **Appalto/Concessione**, **solo 2 richiedono supporto limitatamente ai servizi in Appalto**. Su **8** affidamenti in **Appalto**, **7 prevedono forme di assistenza al contenzioso; di cui 3 prevedono che il costo dell'assistenza legale sia a carico dell'O.E., gli altri 4 prevedono solo una forma di supporto all'avvocatura comunale**.

| R. DEFINIZIONE PENALI                                                   |                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Disciplina dettagliata delle condizioni per l'applicazione delle penali | Disciplina generica delle condizioni per l'applicazione delle penali |
| 20                                                                      | 10                                                                   |
| 66,7%                                                                   | 33,3%                                                                |

Dall'analisi emerge che solo **20** dei 30 capitolati **disciplinano dettagliatamente le penali applicabili in caso di inadempienze** (*mancata notifica degli atti nei tempi stabiliti, superamento soglia prevista di atti annullati, mancata presentazione della rendicontazione, mancato o ritardato avvio delle procedure cautelari ed esecutive, ostacoli o ritardi nella condivisione dei dati richiesti, mancato aggiornamento delle banche dati*).



02.

- **SPECIFICI AMBITI DI INTERESSE E LINEE GUIDA DI RIFERIMENTO**
- **CRITERI DI CORRELAZIONE TRA I DIVERSI AMBITI**

*Intervento a cura di Malfa Piergiorgio  
Technical Manager di Intellera Consulting - Part of Accenture Group*



# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

FOCUS DI ANALISI

INDICAZIONI LINEE GUIDA



G. DETERMINAZIONE DEL CORRISPETTIVO

Nel **cluster** Comuni con **popolazione superiore a 100.000 abitanti**, frequente **ricorso** a forme di **remunerazione premiante** nei contratti di **Appalto**.  
In particolare, il 50% delle attività in **Appalto** prevede un **corrispettivo** legato a **parametri variabili**, con attenzione alla performance.

**Definire chiaramente** gli **elementi** sui quali è riconosciuto un **corrispettivo premiante**. Una remunerazione sugli **atti prodotti, rispetto ad atti notificati e non annullati, non supporta** il principio di **risultato** atteso. Nei contratti di **concessione definire** dettagliatamente gli **elementi** che comprendono il **riscosso evita** una **remunerazione indebita**. Tale aspetto si concretizza anche nell'**inclusione** di **somme rimosse non derivate** da **atti prodotti dall'operatore economico**.



L. GESTIONE DELLE BANCHE DATI

Comuni con **popolazione superiore a 30.000 abitanti**, garantita **fruibilità banche dati oltre la durata dell'affidamento** con: salvataggio dei dati su **hardware stand alone fornito al Comune**, installazione di **software esterni su server comunali**, trasferimento mensile dei dati verso gestionali dell'Ente, **disponibilità del software esterno anche dopo la fine dell'affidamento**.

L'**affidatario** non è proprietario dei dati che acquisisce, ma **fruitore di informazioni**. In **caso di utilizzo** di un **gestionale esterno** l'**archiviazione dei dati su sistemi accessibili all'Ente** è essenziale, anche dopo la conclusione del contratto. **Controllare** periodicamente, anche in fase di conclusione del contratto, la **corrispondenza** tra i **dati archiviati dall'Ente** e quelli **disponibili nel software esterno**. Stabilire **penali** dettagliate in caso di **inadempienze**.



N. RENDICONTAZIONE

Elementi di **dettaglio** della **rendicontazione** prevista maggiormente nei **Comuni con popolazione tra i 30.000 e 100.000 abitanti**. Tuttavia, solo Comuni del nord disciplinano questa condizione e, tra questi, solo il 67% opta per una rendicontazione con cadenza mensile. Nei **Comuni con popolazione maggiore di 100.000 abitanti**, tale **dettaglio presente in modo bilanciato** tra i **Comuni del nord e del sud**, in **relazione a rendicontazione mensile**.

**Atti emessi e notificati:** qualità dati recapito;  
**Canali di notifica utilizzati:** digitalizzazione canali notifica;  
**Mancate notifiche/Atti emessi:** aggiornamento indirizzi;  
**Riscosso/Atti notificati:** performance recupero credito;  
**Riscosso entro 60gg dalla notifica/totale riscosso:** velocità riscossione  
**Rettificato/Notificato:** elementi che non incidono sulla legittimità atto.  
**Annullato/notificato:** gestione banche dati;  
**Atti scaduti su notificato:** misurare velocità avvio fasi coattive.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

FOCUS DI ANALISI

INDICAZIONI LINEE GUIDA



## A. OGGETTO

Nel cluster dei **Comuni tra 10.000 a 30.000** abitanti, lo Schema Contrattuale della **Concessione** è **maggiormente adottato**. Per i **Comuni con più di 100.000 abitanti** soprattutto **l'Appalto**, ma anche **l'Appalto/Concessione** è **maggiormente adottato**.

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 dell'attività ha riflessi sia nella programmazione delle risorse umane che in quelle informatiche, e scelte pensate per tamponare esigenze contingenti si trasformano in scelte irreversibili.



## B. DURATA

**Nessuno** degli **affidamenti** analizzati **collega** il **rinnovo contrattuale** al **raggiungimento** di specifici **risultati**, lasciando tale scelta alla piena discrezionalità dell'Ente.

**Durata congrua** in relazione ad una preliminare **programmazione** e **rinnovi** legati alle performance.  
Per gli **Appalti**: Il superamento di determinate soglie di atti notificati; non aver superato determinate soglie di ricorsi su atti notificati e di atti annullati rispetto a quelli notificati,  
Per le **Concessioni**: Il raggiungimento di soglie prestabilite in termini di importi riscossi, N° ricorsi con esito favorevole al Concessionario; l'implementazione di sistemi che abbiano generato benefici concreti e misurabili per l'Ente.



## C. REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

Nell'analisi dei capitolati è emersa la casistica di **affidamenti** aventi ad **oggetto** le tipiche **attività di liquidazione, accertamento e riscossione** ma con **richiesta del requisito di iscrizione all'albo ministeriale** nella **sezione secondaria**

Requisiti d'**iscrizione all'albo ministeriale** dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e riscossione o di mero supporto. **L'albo prevede 2 sezioni**. La prima riferita ai soggetti che effettuano le attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, la seconda prevista per i soggetti che svolgono esclusivamente le attività di supporto propedeutiche. Risulta essenziale comprendere il **perimetro delle attività** che possono essere svolte in relazione alla relativa iscrizione alle due **sezioni dell'albo ministeriale**.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

FOCUS DI ANALISI

INDICAZIONI LINEE GUIDA



D. CRITERI DI SCELTA

Negli **affidamenti** relativi alla gestione di **attività accertative** o di **riscossione coattiva** è opportuno **evitare** la scelta di **modalità di affidamento** che **restringano** in modo non proporzionato la **possibilità di partecipazione** a più operatori economici.

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**.



E. TUTELA DELL’AFFIDAMENTO

L’analisi evidenzia che le **clausole** relative alle fasi **post-aggiudicazione** e **post affidamento** sono principalmente **presenti** nei **Comuni tra 10.000 e 30.000 abitanti**,. Negli altri due cluster, sempre comunque in misura minore rispetto al cluster tra 10.000 e 30.000 abitanti, vengono disciplinate, in termini relativi, maggiormente le condizioni post affidamento rispetto a quelle post aggiudicazione. Tale aspetto in particolare è evidente nel cluster dei comuni tra 30.000 e 100.000 abitanti.

**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.

**Fase di esecuzione dell’affidamento:** durante questa fase è fondamentale garantire il **mantenimento** di **standard qualitativi** coerenti con gli obiettivi contrattuali. Devono essere attivati specifici strumenti di **monitoraggio** e **controllo**, per garantire 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.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

FOCUS DI ANALISI

INDICAZIONI LINEE GUIDA



F. ESERCIZIO FUNZIONE PUBBLICA

Nell'analisi dei disciplinari e capitolati presi a campione più volte l'operatore economico svolge intere fasi del processo di riscossione, senza alcun tipo di responsabilità assunta e senza che fosse scelto lo schema contrattuale tipico della concessione.

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. E' fondamentale distinguere tra attività meramente propedeutiche, in cui l'esercizio di valutazioni discrezionali dovrebbe essere assente o comunque ridotto e attività che implicano elementi di apprezzamento e valutazione.



H. COSTI DEL SERVIZIO

In 6 affidamenti il rimborso dei costi di notifica è previsto solo in caso di effettivo pagamento da parte del contribuente. In altri 2 casi si registrano ulteriori limitazioni: nel primo, non è previsto rimborso per atti annullati, nell'altro il rimborso è riconosciuto esclusivamente per la prima notifica effettuata.

Bilanciare tali costi, soprattutto in relazione ad un corrispettivo con aggio percentuale sulle somme riscosse, assicura un'esecuzione conforme dell'affidamento. Disciplinare le condizioni necessarie, da un lato, ad evitare 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.



I. STRUMENTI DIGITALI

L'analisi svolta evidenzia la seguente tendenza nella richiesta di software esterni: Nei cluster con popolazione fino a 30.000 abitanti, il 70% richiede la fornitura di un software esterno. Nei cluster fino a 100.000 abitanti, la quota sale al 80%. Nei cluster con oltre 100.000 abitanti, solo il 30% prevede tale fornitura.

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.

# 01. Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati

Trend emersi riferiti agli ambiti considerati

FOCUS DI ANALISI

INDICAZIONI LINEE GUIDA



## M. FORMAZIONE

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**.

Un aspetto 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 e **assicurare** l'**autonomia** dell'ente in caso di una eventuale e futura gestione interna del servizio.



## O. STRUTTURA DEDICATA AI CONTROLLI

Pur in **assenza**, nei **capitolati** analizzati, di **strutture dedicate ai controlli**, nei **Comuni con oltre 100.000 abitanti**, il **70%** degli affidamenti **prevede** formalmente la presenza del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (**DEC**), evidenziando una maggiore attenzione alla fase di monitoraggio del contratto.

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 affidamento**. Tale struttura dovrebbe essere dotata di **competenze adeguate** e **diversificate**, sotto il profilo tecnico informatico, normativo e per ciò che riguarda la sistematicità dei contenuti informativi, protezione dei dati personali.



## P. PARAMETRI MISURAZIONE RAPPORTO CITTADINI

La previsione di **moduli** che rilevano il **grado di soddisfazione del cittadino** è **presente** in **rari casi** e si concentra **principalmente** nei **Comuni con una popolazione compresa tra i 30.000 e i 100.000 abitanti**. Ciò indica una **maggiore attenzione** alla **qualità percepita** del **servizio** nei **contesti di medie dimensioni**.

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: facilità accesso alle strutture, forme di reperimento delle informazioni, certezza e rapidità riscontri.

01. **Evidenze emerse dall'analisi di specifici ambiti dei capitolati**

*Trend emersi riferiti agli ambiti considerati*



**Q. GESTIONE RICORSI E PROCEDURE CONCORSUALI**

**Solo** in **1 caso** di richiesta di **supporto al contenzioso**, nello schema contrattuale di appalto, sono **stabiliti i tempi** entro i quali l'**operatore** deve **fornire una relazione sulle eccezioni sollevate nel ricorso**. **Solo** in **1 caso**, nello schema contrattuale della concessione, è richiesto che l'operatore **trimestralmente** invii **relazione andamento del contenzioso**. **Solo** in **3 affidamenti** è **prevista**, oltre alla gestione del contenzioso, l'**attività di supporto alle procedure concorsuali**.

L'indicazione riguarda la previsione nei capitolati 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 scadenziario per le costituzioni o i depositi, per evitare ritardi o errori. Tale **previsione** è **estendibile** anche alle attività di gestione delle **procedure concorsuali**.



**R. DEFINIZIONE PENALI**

La **disciplina** delle **penali** risulta **più dettagliata** nei **comuni con popolazione tra 30.000 e 100.000 abitanti**, dove **l'80%** degli **affidamenti** ne **prevede una regolamentazione puntuale**.

Per garantire un **effetto deterrente** le **penali** devono essere: **definite in modo chiaro** negli ambiti di applicazione e nella determinazione degli importi; devono **contrastare effettivi comportamenti** che potrebbero arrecare un danno; devono **essere** effettivamente **applicate** per dare credibilità all'azione di contrasto e controllo; In caso di necessità applicate sulla cauzione definitiva o come trattenute sulle fatture da liquidare.

## 02. Specifici ambiti di interesse e linee guida di riferimento

Le fasi del processo di esternalizzazione

Si possono delineare **tre fasi principali all'interno di un processo di esternalizzazione** e, con esse, i diversi ambiti e relative condizioni che devono essere previsti e disciplinati.

- 1



**Analisi delle esigenze interne**  
all'Ente – gestione interna o esternalizzata
- 2



**Programmazione, svolgimento e controllo dell'affidamento**
- 3



**Pianificazione, Controllo della gestione e Programmazione post-affidamento**

### AMBITI CONSIDERATI ALL'INTERNO DELLE DIVERSE FASI DEL PROCESSO DI AFFIDAMENTO

**OGGETTO:** tipologia del servizio da esternalizzare

**DURATA:** arco temporale nel quale si ritiene possa esaurirsi l'esigenza di esternalizzazione

**REQUISITI DI PARTECIPAZIONE:** definizione dei criteri rilevanti nell'individuazione dell'operatore economico.

**PROCEDURA DI SCELTA:** definizione delle modalità di assegnazione dell'affidamento

**TUTELE DELL'AFFIDAMENTO:** piano operativo di esecuzione del servizio

**ESERCIZIO DELLA FUNZIONE PUBBLICA:** livello di governance e controllo dell'Ente

**CORRISPETTIVO e COSTI DEL SERVIZIO:** ripartizione del rischio operativo

**RENDICONTAZIONE:** criteri di misurazione dei risultati

**STRUTTURA DI CONTROLLO:** verifica scostamenti tra prestazioni attese ed eseguite

**MISURAZIONE DEL RAPPORTO CON I CITTADINI:** misurazione livello assistenza al cittadino

**RICORSI E PROCEDURE CONCORSUALI:** digitalizzazione a supporto della gestione

**PENALI:** stabilire condizioni di deterrenza

**STRUMENTI DIGITALI:** elementi da considerare per la gestione del servizio sia durante l'affidamento che dopo la conclusione del contratto al fine di mantenere una continuità nelle attività

**GESTIONE BANCHE DATI:** per garantire l'autonomia gestionale anche dopo la conclusione dell'affidamento

**FORMAZIONE:** arricchire le competenze che consentono una autonomia per la gestione futura anche interna del servizio

## 02. Criteri di correlazione tra i diversi ambiti

Condizioni d'ambito strumentali al controllo

**| DURATA:** Programmazione delle attività e dei tempi di realizzazioni congrui.

**| OGGETTO:** La definizione chiara delle attività favorisce il controllo

**| REQUISITI DI PARTECIPAZIONE:** I requisiti professionali e/o economico-finanziari assicurano qualità e continuità del servizio

**| CRITERI DI SCELTA:** Le procedure aperte consentono una selezione più ampia degli operatori economici

**| STRUMENTI DIGITALI:** La scelta di software di gestione interni o esterni deve bilanciarsi con l'autonomia gestionale interna e con la possibilità di verifica sulle attività esternalizzate

**| FORMAZIONE:** Acquisire le dovute competenze tecniche favorisce il monitoraggio e l'autonomia gestionale dell'Ente

**| RENDICONTAZIONE:** La periodicità di indicatori di risultato consente azioni correttive in modo tempestivo



**| TUTELA DELL'AFFIDAMENTO:** Definire le diverse fasi di gestione consente di pianificare azioni specifiche e limitare l'insorgere di inadempienze

**| ESERCIZIO FUNZIONE PUBBLICA:** Assunzione di responsabilità per il servizio svolto stimola nell'O.E. il principio di risultato

**| CORRISPETTIVO E COSTI DEL SERVIZIO:** Il livello di attribuzione o ripartizione del rischio operativo può incentivare le performance di riscossione

**| GESTIONE BANCHE DATI:** La condivisione delle informazioni durante la gestione del servizio preserva la continuità delle attività nelle fasi post affidamento

**| PARAMETRI DI MISURAZIONE RAPPORTI CON I CITTADINI:** Misurare la Customer Satisfaction consente di monitorare il livello di assistenza rivolto all'utente/contribuyente

**| PENALI:** Una precisa definizione delle penali e l'applicazione, in caso di inadempienza, funge da deterrente per prevenire disservizi legati alla gestione esterna

# Grazie per l'attenzione!

**Contatti:**

[arcangelo.biello@intelleraconsulting.com](mailto:arcangelo.biello@intelleraconsulting.com)

[piergiorgio.malfa@intelleraconsulting.com](mailto:piergiorgio.malfa@intelleraconsulting.com)

Roma, 01 Dicembre 2025

**iFEL**  
Fondazione ANCI

**intellera**  
Part of Accenture Group