



## ALLEGATO 2

Trieste, 3 dicembre 2019

comune di trieste  
piazza Unità d'Italia 4  
34121 Trieste  
tel 040 6751  
www.comune.trieste.it  
partita iva 00210240321

**Dipartimento Servizi Finanziari, Tributi e Partecipazioni Societarie  
Direzione**

**Relazione illustrativa dell'affidamento "in house" alla società Esatto s.p.a. del servizio di gestione delle attività di accertamento delle entrate tributarie e di cura del relativo contenzioso nonché di messa a disposizione di un sistema informativo per la gestione dei tributi comunali.**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Costituiscono oggetto dell'affidamento del servizio le seguenti attività:

- attività di accertamento e liquidazione dei tributi comunali IMU, TASI, TARES e TARI;
- attività di gestione del contenzioso tributario per la costituzione e la difesa in giudizio in ogni ordine e grado avverso i ricorsi presentati dai contribuenti contro gli avvisi di accertamento emessi dalla Società tramite il o le proprie figure di Funzionario Responsabile del Tributo;
- attività di gestione degli istituti deflattivi del contenzioso quali l'accertamento con adesione, l'acquiescenza, il ravvedimento operoso, le rettifiche in autotutela, il reclamo e la mediazione e la conciliazione giudiziale;
- messa a disposizione del Comune di un Sistema Informativo adeguato a gestire tutti i tributi comunali (IMU, TASI, Tassa Rifiuti, Imposta di Soggiorno, Imposta Comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, Canone di occupazione suolo aree pubbliche o altri tributi comunali che verranno introdotti in futuro in aggiunta o in loro sostituzione) ed in particolare dovrà comprendere specifici moduli che permettono una completa informatizzazione delle attività di incrocio di informazioni e dati rilevanti per il contrasto all'evasione ai tributi erariali e la verifica delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) per la richiesta dell'ISEE.

Sono a carico della società Esatto tutte le attività funzionali al puntuale svolgimento dei compiti affidati dal Comune quali, in via esemplificativa e non esaustiva la gestione dei rapporti con i contribuenti, l'aggiornamento delle banche dati, l'emissione degli avvisi di accertamento, le attività di notifica degli avvisi, le attività di coltivazione del contenzioso.

Per un regolare svolgimento dei compiti affidati la società si impegna a costituire un'unità organizzativa deputata alle attività di contrasto all'evasione tributaria ed alle attività di coltivazione del contenzioso che in questa fase dovrà essere composta da non meno di n. 3 unità di personale con qualifica e profilo professionale idoneo ad assolvere all'incarico,

### **SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI RICHIESTE DALL'ORDINAMENTO**

In continuità con il modello organizzativo già adottato dal Comune di Trieste, l'Amministrazione, per la gestione dei servizi in argomento intende procedere con un affidamento *in house providing* alla Società Esatto S.p.A. partecipata al 100 per cento.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

La normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

**Previsione normativa: Il c.d. controllo analogo.**

Ai sensi dell'art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) sussiste il "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando l'amministrazione aggiudicatrice esercita tale controllo quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti dell'amministrazione aggiudicatrice che detiene il 100% del capitale sociale.

**Situazione di fatto:** allo stato attuale si ritiene che il requisito del controllo analogo viene rispettato dal combinato disposto del comma 2, art. 28, dello Statuto della società ESATTO S.p.A. così formulato: omissis "La società e i suoi organi amministrativi e di controllo debbono, inoltre, attenersi a quanto stabilito nei regolamenti adottati dal Comune di Trieste", con gli articoli dal 12 al 18 del Regolamento sul sistema di pianificazione programmazione e controlli interni che disciplinano in maniera puntuale le modalità di controllo sulle società partecipate non quotate (categoria a cui appartiene al società Esatto s.p.a.). Negli articoli da 12 a 18 del vigente Regolamento sul sistema di pianificazione programmazione e controlli interni sono contenuti gli elementi che caratterizzano il controllo analogo del Comune di Trieste sulla propria società Esatto s.p.a.

In particolare si ritiene che nelle disposizioni degli articoli da 12 a 18 del suddetto Regolamento sussiste l'effettivo svolgimento dei contenuti del controllo analogo realizzati dal Comune sulla società Esatto s.p.a. con riferimento al controllo ex ante (ovvero l'inserimento nel Documento Unico di Programmazione degli obiettivi annualmente affidati alla Società anche con riferimento al contenimento dei costi generali e di personale, la preventiva approvazione, da parte del Comune degli atti e scelte gestionali fondamentali della Società) al controllo contestuale (ovvero la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi in corso anno, l'esercizio della possibilità di fornire indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione dell'organismo in house, l'esecuzione di controlli e accessi ispettivi, la validazione dei contenuti dei contratti di servizio con l'utenza) e al controllo ex post (ovvero al controllo realizzato a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti dall'organismo in house in relazione agli obiettivi prefissati ed al fine di orientare le scelte di indirizzo del Comune in sede di programmazione successiva).

In ogni caso, alla luce dell'istruttoria aperta dall'ANAC in data 11/11/2019 sulla domanda di iscrizione del Comune di Trieste e della società Esatto spa nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano servizi a propri organismi in house providing, si rileva che l'Amministrazione provvederà nei termini indicati dalla stessa Autorità di controllo ad integrare lo Statuto della società nonchè ad adottare un apposito Regolamento per il controllo analogo rispondendo in questo modo alle successive indicazioni fornite dall'ANAC in merito alla configurazione puntuale dei contenuti del controllo analogo.

Si evidenzia comunque che, con riferimento al controllo effettivo che attualmente il Comune ha su Esatto s.p.a., l'Amministrazione ha tutte le prerogative per orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento dei servizi di gestione delle entrate comunali, esercitando un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Nello specifico i vigenti articoli da 12 a 18 del vigente Regolamento sul sistema di pianificazione



programmazione e controlli interni, infatti, regolamentano le modalità con cui si esercita il controllo analogo sulle società partecipate non quotate del Comune di Trieste, (a cui appartiene la società Esatto spa) prevedendo una disciplina del controllo analogo che viene esercitato secondo le seguenti modalità: a) indirizzo/controllo sugli obiettivi strategici e le finalità dell'azione societaria; b) indirizzo/controllo di tipo economico-finanziario e gestionale; c) indirizzo/controllo di tipo societario; d) indirizzo/controllo sulle qualità dei servizi erogati.

Per quanto riguarda la previsione normativa che dispone la destinazione prevalente dell'attività in favore del socio Comune di Trieste si rileva che ben oltre l'80% dell'attività svolta dalla società Esatto spa è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione comunale.

Per quanto riguarda la previsione normativa che dispone la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale dell'organismo societario si rileva che il Comune di Trieste detiene il 100% del capitale sociale di Esatto spa.

### **VALUTAZIONI DI CONGRUITA'**

Con riferimento alla verifica della congruità dell'offerta economica presentata al Comune di Trieste in data 11 novembre 2019 da Esatto S.p.a. per lo svolgimento delle attività affidate con il Contratto di Servizio di cui alla presente relazione, si è proceduto, per quanto possibile, ad un confronto delle condizioni di "prezzo-aggio" applicate per analoghi servizi affidati da altri Comuni a terzi anche in considerazione del fatto che l'Amministrazione comunale si limita a "coprire" i soli costi di gestione che vengono a gravare sul bilancio societario.

In particolare le valutazioni operate sono state le seguenti:

1) per quanto riguarda l'affidamento delle attività di accertamento dei tributi IMU, TASI e TARES e TARI ed alle successive eventuali attività di gestione del contenzioso tributario l'aggio del 18% sulle somme effettivamente incassate con riferimento agli avvisi di accertamento predisposti ed emessi dalla Società si è considerato congruo rispetto all'aggio riconosciuto da altri Comuni per analoghi servizi affidati a terzi. Tale aggio si considera tanto più vantaggioso per il Comune non solo perché quantificato nella stretta misura diretta ad assicurare la sola copertura dei costi di esercizio a carico della Società per lo svolgimento delle attività di accertamento ai tributi IMU, TASI, TARES e TARI e conseguenti attività di gestione del contenzioso tributario ma anche perché soggetto ad un limite massimo complessivo di euro 153.000,00 IVA esclusa (corrispettivo massimo) oltre al quale nulla sarà dovuto alla Società per lo svolgimento delle stesse attività (l'importo del corrispettivo massimo per le attività di accertamento e gestione del contenzioso è stato quantificato prevedendo l'emissione di avvisi di accertamento per un importo complessivo di euro 2.840.000,00 incassati per il 30% e quindi su un importo incassato di euro 850.500,00);

2) per quanto riguarda i servizi di supporto all'incasso dell'imposta di soggiorno, per la messa a disposizione dell'applicativo per la gestione dell'imposta di soggiorno integrato con la piattaforma PagoPa e per la messa a disposizione dei moduli gestionali necessari alle attività di contrasto all'evasione erariale si considera congruo l'aggio del 3% sulle somme effettivamente incassate dal Comune per imposta di soggiorno; anche in questo caso è previsto un tetto di spesa massimo a carico del Bilancio comunale fissato in euro 51.000,00 IVA esclusa (si tratta di un aggio sugli incassi gestiti inferiore a quello del 6% previsto dall'art. 17, comma 2, lett. 3) del Decreto Legislativo n. 112 del 13 aprile 1999, aggiornato con il Decreto Legislativo n. 159 del 24 Settembre 2015 a favore del concessionario Agenzia delle Entrate Riscossioni);

In particolare si rileva che, con riferimento agli aggi, la deliberazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 921 del 31 agosto 2016, prendendo atto dell'audizione dell'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. del 20/04/2016 alla Camera dei Deputati, rileva che gli operatori che gestiscono per conto dei Comuni le entrate percepiscono in media un aggio che oscilla dal 15% al 25% del riscosso in caso di gestione unitaria delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione, ovvero dall'8% al 15% nell'ipotesi di affidamento della

sola riscossione coattiva.

Dal punto di vista economico l'affidamento ad Esatto spa è maggiormente vantaggioso in quanto beneficia delle economie di scala conseguenti ad un più inteso e proficuo utilizzo delle risorse tecniche, umane e professionali a disposizione del "Sistema Comune-Società rendendo più efficace l'azione di contrasto all'evasione ai tributi comunali ed erariali.

Di rilievo, inoltre, il fatto che una quota prevalente dei costi di affidamento alla Società Esatto s.p.a. delle attività di accertamento tributario è compensata dalla pari riduzione di costo connessa alla diminuzione del numero dei dipendenti a disposizione degli Uffici Tributi del Comune (3 dipendenti in meno nel solo anno 2019) in conseguenza dei numerosi pensionamenti non sostituiti a causa dei vincoli imposti alle Pubbliche Amministrazioni in materia di assunzione di personale nonchè dalla riduzione delle spese a carico del Bilancio comunale per l'acquisizione del gestionale dell'imposta di soggiorno e dei moduli per la completa informatizzazione delle attività di incrocio di informazioni e dati rilevanti per il contrasto all'evasione ai tributi erariali e la verifica delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) per la richiesta dell'ISEE.

L'applicazione dei suddetti aggi alle attività oggetto dell'affidamento ad Esatto spa, tenuto conto dei limiti massimi di spesa fissati a carico del bilancio comunale (euro 153.000,00 IVA esclusa per le attività di accertamento ai tributi IMU, TASI, TARES e TARI e per l'eventuale coltivazione del contenzioso ed euro 51.000,00 IVA esclusa per le attività di supporto all'imposta di soggiorno e per la messa a disposizione di un di servizi informativi) consente di formulare delle previsioni di fatturato del piano industriale della Società pari ad approssimativi euro 204.000,00 IVA esclusa nei singoli anni del prossimo triennio; in tali termini risultano adeguate le previsioni di stanziamento di spesa allocate sul redigendo bilancio 2020 – 2022, tenuto conto che tali spese saranno effettivamente sostenute dal Comune a fronte del concreto svolgimento da parte della Società delle attività affidate ed al conseguimento degli effettivi incassi delle relative entrate da parte dell'Amministrazione.

Firmato: Il Direttore di Dipartimento Vincenzo dott. Di Maggio