

COMUNE DI SANTA TERESA GALLURA
Provincia di Sassari

SETTORE FINANZIARIO

**SERVIZIO PER LA GESTIONE DELL'ACCERTAMENTO E
DELLA RISCOSSIONE, ORDINARIA E COATTIVA,
DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta**
*(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34, comma 20,
e D.Lgs. n. 50/2016, art. 192, comma 2)*

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO PER LA GESTIONE DELL'ACCERTAMENTO E DELLA RISCOSSIONE, ORDINARIA E COATTIVA, DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO
Ente affidante	COMUNE DI SANTA TERESA GALLURA
Tipo di affidamento	APPALTO DI SERVIZI
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE PROVIDING
Durata del contratto	DAL 01.01.2023 AL 31.12.2027

Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	RINNOVO AFFIDAMENTO IN SEGUITO ALL'ISTITUZIONE DEL TRIBUTO "IMPOSTA DI SOGGIORNO" E ALLA SUA APPLICAZIONE A PARTIRE DALL'ANNO 2018
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	TERRITORIO COMUNALE DI SANTA TERESA GALLURA

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	DOTT. SSA CANU GIUSEPPINA
Ente di riferimento	COMUNE DI SANTA TERESA GALLURA
04Area/servizio	SETTORE FINANZIARIO
Telefono	0789 740994
Email	canug@comunesantat eresagallura.it
Data di redazione	

INTRODUZIONE

La presente relazione è stata redatta in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 e dall'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016. Questo documento, suddiviso in quattro sezioni, intende sostanzialmente garantire adeguata informazione in merito al servizio per la gestione dell'accertamento e della riscossione dell'imposta di soggiorno, motivarne la scelta della modalità di affidamento, dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta e definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico.

Si intende inoltre relazionare in merito alla congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

SEZIONE A

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Occorre premettere che con deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 26.03.1999 e successivo atto n. 1 del 10.04.1999, il Comune di Santa Teresa Gallura ha costituito, in qualità di socio unico, una società a responsabilità limitata denominata Silene Multiservizi Srl che opera *in house* per la realizzazione di attività di produzione di servizi, sia a rilevanza economica che di tipo strumentale, strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme dell'art. 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. La nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. Stato, sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345).

Il "servizio pubblico" può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il "servizio universale" può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile; in particolare, la nozione comunitaria di servizio universale ricomprende "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". La nozione interna di "servizio pubblico locale" a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di "servizio di interesse generale", ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010).

I "servizi di interesse generale", secondo la Commissione Europea, sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio. Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico. In altre parole, può affermarsi che la *ratio* degli obblighi di servizio pubblico sia da ricercare nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'ente locale deve pertanto intervenire laddove – per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile - si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

Il servizio pubblico locale di cui l'ente è titolare può essere gestito direttamente, in economia o con un affidamento *in house providing*, oppure affidato all'esterno con le modalità e nelle forme previste dal Codice dei Contratti. Il nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016), contiene il recepimento della nuova disciplina in materia di "*in house providing*" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24, e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza 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:

- ✓ Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi; ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria 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");
- ✓ Oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
- ✓ Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "*in house*". L'iscrizione in tale elenco avviene secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Il Comune di Santa Teresa Gallura ha proceduto ad inoltrare richiesta per la suddetta iscrizione in data 09.07.2013 Codice 0000277590, pertanto, come previsto dalla stessa Agenzia, l'Ente può procedere agli

affidamenti nelle more della conclusione del procedimento. Inoltre, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "*in house*", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono altresì effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dalla società "*in house*", avendo riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione.

Da ultimo è stato approvato il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", in vigore dal 23.09.2016, che indica all'art. 4, tra l'altro, le finalità perseguibili mediante società *in house* che hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a) "produzione di un servizio di interesse generale"; b) "progettazione e realizzazione di un'opera pubblica..."; d) "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente..."; e) "servizi di committenza ...".

L'art. 16 del citato decreto dispone che le società *in house* ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo nel caso di assenza di capitali privati. Gli statuti delle società *in house* devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di costituire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. Le società *in house* sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. La società Silene Multiservizi possiede tutti i predetti requisiti di legge.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Oggetto del contratto è l'affidamento del servizio per la gestione dell'accertamento e della riscossione, ordinaria e coattiva, dell'imposta di soggiorno nel territorio del Comune di Santa Teresa Gallura.

In particolare, il servizio in parola dovrà ricomprendere le seguenti attività:

- ✓ Implementazione ed aggiornamento banche dati;
- ✓ Invio comunicazioni e pubblicazione note esplicative ai gestori delle strutture ricettive;
- ✓ Gestione incontri informativi con l'utenza e apertura sportello dedicato al pubblico;
- ✓ Verifica e rendicontazione all'Ente degli introiti derivanti dall'imposta;
- ✓ Gestione dell'attività di controllo e predisposizione di ispezioni e verifiche utili per l'attivazione di azioni di contrasto all'evasione/elusione dell'imposta;
- ✓ Gestione attività accertativa (emissione, rettifica, annullamento avvisi di accertamento);
- ✓ Gestione del contenzioso attraverso la predisposizione di tutti gli atti previsti dalla legge;
- ✓ Supporto alla Polizia Locale e agli altri soggetti preposti al controllo presso le strutture ricettive.

Le suddette attività dovranno essere svolte con la massima puntualità e sollecitudine, osservando con esattezza tutti gli impegni assunti. Al fine di assicurare l'efficacia e la perfetta funzionalità operativa, anche nell'interesse degli utenti, il servizio dovrà essere gestito attraverso procedure informatizzate che consentano il trasferimento di tutti i dati all'interno dei software gestionali utilizzati dal Comune. Le banche dati in uso all'Ufficio Tributi saranno a loro volta messe a disposizione dell'affidatario per consentire una più facile e rapida consultazione delle posizioni tributarie.

Per garantire l'economicità e la celerità dei servizi svolti si dovranno inoltre fornire tutte le prestazioni connesse all'oggetto dell'affidamento che non comportino ulteriori aggravii degli adempimenti dietro semplice richiesta del Comune, qualora se ne ravvisi la necessità.

È fatto divieto di subappaltare o cedere a terzi il servizio affidato, a pena dell'immediata risoluzione del contratto e del risarcimento danni e delle spese causate al Comune stesso. L'affidatario effettuerà la gestione del tributo con i dipendenti attualmente impiegati ovvero mediante nuove assunzioni, qualora consentito dalla vigente normativa. In ogni caso l'affidatario dovrà dotarsi di personale adeguatamente formato, da adibire esclusivamente al servizio in misura sufficiente ad assicurare il suo regolare e corretto svolgimento. Ci si potrà inoltre avvalere del supporto di professionisti qualificati esterni, ove ritenuto necessario per il perseguimento degli obiettivi di efficientamento della gestione del tributo.

Infine, il servizio verrà svolto in locali messi a disposizione dall'affidatario, idonei e facilmente accessibili. Gli uffici dovranno essere aperti al pubblico per un tempo adeguato alle esigenze dei contribuenti e dell'utenza.

L'Ente potrà in ogni caso mettere a disposizione propri spazi e uffici per brevi periodi, nel caso ciò sia ritenuto utile all'ottimizzazione dei flussi di dati e informazioni tra il personale dell'affidatario e i dipendenti dell'Ufficio Tributi comunale.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In via generale gli obblighi di servizio imposti all'affidatario dei servizi in questione, sono:

- a) Uguaglianza: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- b) Imparzialità: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini ed utenti, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità, con particolare riferimento all'attività svolta per il servizio sanzionatorio, adottando comportamenti consoni al ruolo richiesto;
- c) Continuità: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni, trattandosi soprattutto di servizi resi ai cittadini in qualità di fruitori;
- d) Partecipazione: la Società predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, anche attraverso il portale della Società stessa;
- e) Informazione: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalle norme di riferimento. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- f) Efficienza ed efficacia: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia, anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia. La Società ha l'obbligo di mantenere l'apertura al pubblico, secondo il modello organizzativo della struttura, per l'assistenza richiesta da parte dell'utenza. La società ha l'obbligo di rendicontare i risultati conseguiti.

SEZIONE C

MOTIVAZIONI DELLA SCELTA DELL’AFFIDAMENTO IN-HOUSE E RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO

La normativa vigente prevede le seguenti modalità di gestione e affidamento dei servizi:

1. Gestione diretta;
2. Affidamento in appalto o concessione;
3. Affidamento a Società a capitale misto pubblico-privato;
4. Affidamento "*in house providing*".

Attualmente questo Ente gestisce le sue entrate tributarie attraverso il proprio Ufficio Tributi, delegando all'esterno solo le attività di riscossione coattiva, affidate all'Agenzia delle Entrate-Riscossioni (già Equitalia).

L'Ufficio comunale opera però da diverso tempo in estrema carenza di personale, per cui risulta molto complicato optare per la gestione interna dell'imposta di soggiorno. Ciò infatti implicherebbe l'inevitabile omissione o perlomeno la carente gestione di alcune delle innumerevoli attività ordinarie e straordinarie legate ai restanti tributi, quali IMU, TARI, che nel caso del Comune di Santa Teresa Gallura rappresentano una quota molto rilevante delle entrate correnti. Il personale addetto deve perciò essere dedicato interamente e costantemente alle operazioni di inserimento, aggiornamento, invio e ricezione dei dati relativi all'anagrafe tributaria, sia per quanto riguarda i soggetti che gli oggetti passivi. A ciò si aggiungano le complesse attività di monitoraggio, rendicontazione, emissione degli avvisi di accertamento e gestione del contenzioso tributario.

Con queste premesse è pressoché scontato giungere alla conclusione che le opzioni di gestione percorribili sono ridotte alle due seguenti:

- 1) l'affidamento in concessione a terzi;
- 2) l'affidamento in house providing.

Affidamento in house-providing

A decorrere dalla data di costituzione della società, la Silene Multiservizi Surl è stata sempre impegnata nello svolgimento di attività aventi un'elevata importanza strategica per il socio unico, acquisendo così una grande esperienza nella gestione di servizi pubblici o di interesse pubblico quali la cura del verde, la gestione dei parcheggi, la gestione dell'Imposta di Soggiorno, etc. Il Comune di Santa Teresa Gallura ha pertanto optato per l'affidamento *in house providing* della gestione dell'imposta di soggiorno in quanto la

società in-house ha sempre dimostrato attraverso il suo personale di saper affrontare in maniera ottimale non solo tutti gli incarichi affidatigli in passato, ma anche quelli derivanti dai numerosi contratti attualmente in essere.

Inoltre la modalità di affidamento prescelta risulta vantaggiosa anche per i seguenti aspetti tecnico-gestionali:

- le condizioni economiche previste dalla proposta, come dettagliato nella seguente sezione D, risultano vantaggiose rispetto al mercato;
- la necessità di sviluppo, conservazione e consolidamento del *know-how* nella gestione dei servizi affidati aventi caratteristiche di elevata specificità e durata nel tempo;
- il mantenimento del margine operativo della gestione all'interno della società pubblica con conseguente patrimonializzazione della stessa e correlato efficientamento dei servizi;
- la gestione flessibile delle attività, dovuta al potere di indirizzo e controllo dell'Ente, utile al fine di garantire un'elevata operatività in relazione ai mutamenti delle condizioni esterne che di volta in volta si presentano.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA E VALUTAZIONE DELLA CONGRUITÀ

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA E VALUTAZIONE DELLA CONGRUITÀ

L'affidamento è disposto col riconoscimento a favore della società partecipata delle spese di gestione del servizio, di un ad un aggio stimato riconosciuto alla società concessionaria pari al 12,20% ,rapportato al gettito del tributo, compresa l'IVA nella misura di legge nel caso di versamenti ordinari.

Da un'analisi delle condizioni di mercato esistenti nel territorio sardo, risulta che molti Comuni, con condizioni e problemi organizzativi molto simili al nostro Ente, hanno affidato direttamente la gestione dell'Imposta di Soggiorno alle proprie società in house, sulla scorta di motivazioni analoghe a quelle espresse nella precedente sezione C.

Nel caso in esame le condizioni sopra indicate appaiono congrue, in quanto la remunerazione avviene con un aggio percentuale assai ridotto, il quale copre tutti i costi di funzionamento legati alla gestione e allo svolgimento delle attività indicate nella convenzione

La valutazione economica dell'aggio riconoscibile al concessionario è stata predisposta sulla base dell'analisi dei costi minimi necessari a garantire un livello ottimale di qualità del servizio.

Il costo complessivo del servizio a regime (12,20% iva compresa) risulta più conveniente di quello calcolato sulla base degli aggi offerti dal mercato per questa tipologia di affidamento, mediamente superiori al 20%.

In conclusione, la valutazione di congruità sulla scelta dell'affidamento *in house* è certamente positiva per le seguenti motivazioni:

1. L'affidamento tramite gara porrebbe di fronte a una forte incertezza sul risultato finale che non permetterebbe di salvaguardare a priori, né il livello occupazionale, né il know-how acquisito nel tempo, né tanto meno la flessibilità finora garantita dal società in-house affidataria;
2. La gestione in-house non pone problemi di "governance" essendo la società interamente partecipata dall'ente e sottoposta a un efficiente controllo analogo che ha garantito, in tutti gli anni di operatività, una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività insite nel rapporto organico tipico dell'in-house providing, un penetrante controllo della gestione, il raggiungimento degli obiettivi assegnati e il mantenimento di un soddisfacente equilibrio economico-finanziario;
3. La proposta è stata predisposta sulla base dell'analisi dei costi minimi necessari a garantire un livello ottimale di qualità del servizio, considerando che la società in house, al contrario dei soggetti economici privati, non deve tendere alla massimizzazione del profitto ma al pareggio economico-finanziario complessivo. Il ricorso al mercato implicherebbe infatti per l'amministrazione un onere economico aggiuntivo corrispondente all'utile d'impresa richiesto dal socio, diversamente dalla società in-house che opera non per fini di lucro ma per realizzare gli obiettivi d'interesse pubblico;
4. La remunerazione del servizio avviene tramite con un aggio predeterminato che garantisce al Comune la certezza di un ampio margine positivo;
5. Non è previsto alcun onere ulteriore per lo svolgimento delle attività di contrasto all'evasione e recupero crediti;
6. Il costo complessivo del servizio a regime risulta decisamente più conveniente rispetto a quello calcolato sulla base degli aggi offerti dal mercato per questa tipologia di affidamento, mediamente superiori al 20%.
7. Viene previsto un numero adeguato di operatori dedicati che, durante i periodi dell'anno meno oberati dalle attività ordinarie del tributo, possono intensificare le attività di controllo, di accertamento dell'evasione e di recupero crediti in collaborazione con l'Ufficio Tributi;
8. Gli introiti dell'imposta vengono incassati direttamente su conti correnti intestati al Comune, entrando perciò nella immediata disponibilità dell'Ente.

Santa Teresa Gallura lì 10.02.2023

Il Responsabile del Settore Finanziario

Dott.ssa Giuseppina Canu

(documento firmato digitalmente)