

AFFIDAMENTO IN HOUSE. GESTIONE DEI SERVIZI INERENTI LE ATTIVITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI E DI ALTRE ENTRATE E DELLE ATTIVITA' CONNESSE O COMPLEMENTARI ALLE ATTIVITA' DI RISCOSSIONE TRIBUTARIA E PATRIMONIALE, DELLA RISCOSSIONE VOLONTARIA E COATTIVA, NONCHE' DELLE ATTIVITA' PROPEDEUTICHE, COMPLEMENTARI A QUESTA CONNESSE, DEI TRIBUTI E DELLE ALTRE ENTRATE COMUNALI. RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 192, COMMA 2, DEL D. LGS. 50/2016

Premessa

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

LEGENDA

- 1) Finalità della relazione
- 2) Considerazioni preliminari
- 3) La Giurisprudenza Europea e Nazionale
- 4) La normativa vigente
- 5) Gli esiti del controllo dei presupposti giuridici
- 6) Particolare regime di affidamento
- 7) Descrizione dell'attività istruttoria
- 8) Il giudizio sull'affidabilità in rapporto alle caratteristiche della società
- 9) L'approccio differenziale a fondamento dell'analisi di convenienza economica dell'in house
- 10) Le valutazioni di congruità economica
- 11) Il giudizio di ragionevolezza sull'affidamento in ordine al sistema delle partecipate del Comune di Torino.
- 12) I benefici della collettività come valorizzazione della possibilità di incidenza sulle scelte alla luce degli obiettivi di universalità e socialità
- 13) Le complessive ragioni del mancato ricorso al mercato

## **PREMESSA**

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito in legge 17 dicembre 2012, n.221 e ai fini degli adempimenti di cui all'art. 192 comma 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs n. 50/2016), così come modificato dal decreto correttivo (D.Lgs n. 56/2017) e s.m.i., che prevedono quanto segue:

Art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012

*Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

Art. 192 comma 2 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs n. 50/2016I e s.m.i.)

*Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.*

In particolare con la Relazione si intende:

- 3) individuare la forma di affidamento prescelta del servizio pubblico locale di gestione dei servizi inerenti le attività di riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse o complementari alle attività di gestione tributaria e patrimoniale, della riscossione volontaria e coattiva, nonché delle attività propedeutiche, complementari a questa connesse, dei tributi e delle altre entrate comunali, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- 4) Dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo e dalla normativa nazionale per la forma di affidamento prescelta;
- 5) definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico
- 6) indicare le compensazioni economiche ove previste
- 7) indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta;
- 8) esplicitare le motivazioni dell'affidamento e del mancato ricorso al mercato, i benefici derivanti alla collettività dalla forma di gestione in house anche in riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità, e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

## IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Al fine di delineare il quadro normativo per l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica occorre precisare che non essendo giunto a conclusione l'iter di approvazione del testo unico dei servizi pubblici locali (art. 19 L. 124 del 2015), occorre richiamare le disposizioni e i principi normativi e giurisprudenziali comunitari e nazionali che si sono succeduti e che regolano la materia.

L'articolo 112 del TUEL rubricato “*Servizi pubblici locali*” al comma 1 recita: “*Gli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”; tuttavia va sottolineato che si tratta di nozione parziale sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo (circoscritta ai soli enti locali) da integrare con la normativa europea e con i prevalenti principi europei.

Il servizio pubblico assume quindi la denominazione di locale quando è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'ente locale del servizio per natura o per scelta legale o amministrativa
- Oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

La normativa attualmente vigente in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, è rappresentata dall'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 che stabilisce che gli enti locali in sede di affidamento del servizio sono tenuti a predisporre a pubblicare una relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina Europea.

Nel contesto normativo vigente l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può avvenire secondo tre modelli alternativi:

1. a società di capitale individuata attraverso l'espletamento di procedura di gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs n. 50 del 18 aprile 2016 e s.m.i.;
2. a società a capitale misto pubblico e privato attraverso l'espletamento di procedura di gara di cui al D.Lgs n. 50 del 18 aprile 2016 e s.m.i. riguardante la scelta del socio che la gestione del servizio (procedura CD a doppio oggetto);
3. a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (procedura c.d. *in house*).

Va sottolineato che la scelta sulla modalità di gestione dei servizi pubblici e sulla esternalizzazione degli stessi compete esclusivamente alle autorità pubbliche: il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo all'opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o se affidarli invece ad un terzo. Infatti, come chiarito ne "Il Libro Verde della Commissione Europea", il dibattito sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni "si colloca a valle della scelta economica ed organizzativa effettuata da un ente locale o nazionale e non può essere interpretato come un dibattito mirante ad esprimere un apprezzamento generale riguardo la scelta se esternalizzare o meno la gestione dei servizi pubblici".

A tal proposito va sottolineato che il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche è, accanto al principio di tutela della concorrenza, un principio fondamentale del Diritto Europeo. Si tratta della libertà per i soggetti pubblici di organizzare (autorganizzare) come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse, attraverso l'autoproduzione, la cooperazione e l'esternalizzazione.

Secondo l'art. 2, paragrafo 1, della direttiva settori speciali n. 2014/25 /UE di quest'ultima direttiva, dal titolo "*Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche*", "*La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni*".

Precedentemente all'entrata in vigore dell'art 34 comma 20 del D.Lgs 172/2019, un momento fondamentale è stato rappresentato dalla sentenza 20 luglio 2012, n. 199 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.Lgs 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 e successive modificazioni (dal titolo "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione Europea "per violazione dell'art. 75 della Cost..

In tal modo la Corte Costituzionale ha azzerato la normativa allora vigente in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Da ciò è derivata l'applicazione ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla suddetta sentenza, della normativa e dei principi generali dell'ordinamento europeo, nonché di quelli affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Il quadro normativo attualmente vigente in materia di affidamento si completa con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs n. 50/2016), così come modificato dal decreto correttivo (D.Lgs n. 56/2017), con cui sono state recepite le disposizioni contenute nelle direttive europee 2014/23/UE 2014/24/UE 2014/25/UE e i principi elaborati negli anni dalla giurisprudenza comunitaria e con l'entrata in vigore del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, con cui i servizi pubblici locali di interesse economico vengono formalmente configurati utilizzando il modello europeo dei "servizi di interesse economico generale"(SIEG). Infatti il decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" fornisce la definizione di SIEG all'art. 2 tramite il combinato disposto delle lettere h) e i), e in particolare prevede:

“h) servizi di interesse generale”: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

i) “ i servizi di interesse economico generale”: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

Da quanto sopra si ricava che i servizi di interesse economico generale di ambito locale devono essere intesi come "i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato che i comuni o le città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale ".

La definizione di SIEG contenuta nel decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" è di derivazione comunitaria (essa infatti è rinvenibile in particolare nell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e negli articoli 14 e 106 del TFUE (Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea).

Al riguardo, va sottolineato che la Corte Costituzionale, con sent. n. 325/2010, ha asserito che "la nozione comunitaria di servizi pubblici di interesse economico generale SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo".

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs n. 50/2016), e il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, saranno richiamati nella successiva sezione "modalità di affidamento in house providing" in riferimento alle specifiche norme che disciplinano l'affidamento in house.

Per quanto riguarda la titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione dei servizi inerenti le attività di riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse o complementari alle attività di gestione tributaria e patrimoniale, della riscossione volontaria e coattiva, nonché delle attività propedeutiche, complementari a questa connesse, dei tributi e delle altre entrate comunali, essa permane in capo all'amministrazione comunale del territorio di riferimento in quanto i servizi oggetto dell'affidamento non rientrano nella fattispecie dei servizi di rete di cui all'articolo 3-bis comma 1-bis del d.l. 138/2011 nelle ipotesi di cui all'articolo 1 comma 44 della legge 56/2014 relativamente agli ambiti e bacini ottimali.

A completamento del quadro normativo vigente va citata la legge 9/2014 che ha introdotto il comma 25-bis all'art. 13 del D.L. 145/2013 il quale stabilisce che : "*Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'art 34, Commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicare nel proprio portale telematico contenente i dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio ".*

In materia di riscossione locale trova applicazione la normativa specifica di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b) n. 3, del D.Lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 che prevede la possibilità, per gli enti locali, di affidare la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, tra l'altro, alle società per azioni o a responsabilità limitata a totale capitale pubblico locale (già previste dall'articolo 22 lettera e) dell'abrogata Legge 142/1990). Si rileva, inoltre, che l'articolo 113, comma 5 lettera c), del T.U.E.L. approvato con D.Lgs. 267/2000 (articolo che ha sostituito l'articolo 22 della Legge 142/1990) disciplinava, tra l'altro, la possibilità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica mediante affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la Società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano.

Il riferimento all'articolo 113, comma 5 lettera c), del T.U.E.L. non è più attuale posto che tale comma è stato successivamente abrogato dall'articolo 12 comma 1 lettera a) del D.P.R. 7 settembre 2010 n. 168 "Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133". Ne consegue che nella materia de quo trovano applicazione le disposizioni nel frattempo intervenute citate nella presente relazione.

In un mercato aperto e libero non possono non sussistere interventi preposti alla tutela dell'utente dei servizi, in quanto cittadino dell'Unione. Da ciò, l'identificazione di una serie di obblighi di pubblico servizio, aventi ad oggetto prestazioni che l'impresa, sulla base della mera convenienza economica, non svolgerebbe affatto ma che, tuttavia, divengono essenziali per il soddisfacimento degli interessi della collettività.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta da un soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato. Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Con l'obbligazione di servizio universale si intende richiamare, pertanto, l'obbligo imposto su una o più imprese di fornire quel minimo di servizi a tutte le categorie di utenti su basi non discriminatorie.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, le due opzioni di servizio pubblico e servizio universale rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia in quanto la dove si parla di "servizio pubblico" *tout court* l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare un'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Di seguito si riportano gli obblighi di servizio prescritti alla Società:

- a) uguaglianza: l'attività della Società e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza di trattamento deve essere intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare la Società è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti disabili;
- b) imparzialità: la Società si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) continuità: la Società garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;

d) partecipazione: la Società predisporre piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione;

e) informazione: l'utente interessato ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della Società che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché nel rispetto dei principi del vigente regolamenti comunali L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La Società dà riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate, nei termini previsti dalla legge 241/1990 successive modificazioni ed integrazioni. La Società acquisisce periodicamente la valutazione dell'utente, circa la qualità del servizio reso secondo modalità concordate con il Comune;

f) efficienza ed efficacia: il servizio pubblico 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 adotta tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi;

g) chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie: , la Società deve predisporre quanto necessario per assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati, assumendo iniziative volte a garantire che i documenti di riscossione, le istruzioni e in generale ogni altra comunicazione siano messi a disposizione del contribuente in tempi utili. La Società dovrà adoperarsi, altresì, affinché i documenti e le istruzioni siano comprensibili ed affinché i contribuenti possano adempiere alle obbligazioni tributarie nel migliore dei modi, nelle forme meno costose e più agevoli.

#### 1) Finalità della relazione

La presente relazione/istruttoria attiene all'affidamento dei servizi inerenti le attività di riscossione dei tributi e delle altre entrate e ogni attività accessoria e complementare. Il perimetro oggetto di affidamento ricomprende le entrate attualmente affidate, consistenti in quelle afferenti ai servizi tributari, della gestione dei beni immobili patrimoniali, della polizia municipale, dei servizi educativi e in altre minori e, in via generale, ogni tipologia di entrata della Città, anche attraverso successive integrazioni.

Ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la decisione di evitare il ricorso al mercato affidando il servizio internamente, attraverso una società *in house*, deve essere preventivamente asseverata sulla base di specifiche valutazioni da parte dell'ente committente. In particolare, il comma 2 dell'articolo citato prevede che, ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti sono tenute ad effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. La presente relazione espone tale valutazione.

#### 2) Considerazioni preliminari

Occorre qui dare anche conto degli orientamenti dell'ANAC, espressi in recenti linee guida, e degli orientamenti che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e lo stesso Consiglio di Stato, in sede di parere alle linee guida, hanno espresso. La presente relazione tiene conto dei contenuti di tali documenti che, per la loro rilevanza, non possono che essere considerati quali riferimenti essenziali nella relativa istruttoria. In particolare, dei principi espressi dalle linee guida si è tenuto conto sia nell'articolazione strutturale del presente documento, sia nell'equilibrio complessivo delle sue componenti, suddivise tra quelle quantitative e quelle riferibili a considerazioni di natura sociale e afferenti ai benefici per la collettività. Queste

ultime secondo la raccomandazione dell'AGCM, pur importanti, non sono preponderanti nell'economia complessiva della valutazione di congruità. Tale impostazione sarà sviluppata dettagliatamente nei paragrafi successivi (vedi par. 7).

Va inoltre tenuto presente come sia stato chiarito che, ai sensi dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, per servizi "disponibili sul mercato in regime di concorrenza" debbano essere considerate anche le attività per le quali sussistano specifici vincoli e rilevanti limitazioni all'ingresso, dal momento che anche per esse esiste comunque la possibilità di valutare, in termini di confronto, fra l'opzione dell'*in house* e quella dell'*outsourcing*, pur tenendo conto delle specifiche caratteristiche del servizio. In questi casi viene indicata come procedura elettiva quella di porre a confronto la proposta gestita nella forma dell'*in house* con l'opzione che potrebbe essere seguita mediante affidamento alla gestione "più efficiente" disponibile. L'asimmetria informativa ed i vincoli di accesso alle informazioni necessarie rendono tale obiettivo raggiungibile soltanto nella forma tendenziale e tuttavia adeguata ai fini che ci si propone.

Il Comune non nasconde che, alla data di redazione della presente relazione, siano in discussione, anche sulla base di provvedimenti che hanno già trovato formalizzazioni, rilevanti novità suscettibili di incidere sulle future modalità di gestione degli affidamenti rientranti fra quelli in esame.

In proposito si cita sentenza della Corte Costituzionale del 2021 numero 120 con la quale si ravvisa la necessità di una revisione del sistema degli aggi di riscossione ed in particolare della modalità con i quali essi sono applicati.

Il provvedimento giudiziale, che, per la rilevanza dell'organo che lo ha assunto, non poteva qui essere ignorato, oltre a non coinvolgere direttamente la riscossione locale – regolata da disposizione non censurata dalla Corte – si limita a richiamare il legislatore ad un riordino del sistema, senza assumere decisioni dotate di effettiva immediata efficacia.

Su altro e ancor più rilevante profilo, il Governo ha recentemente approvato uno schema normativo nel contesto delle riforme miranti a sostenere il piano di crescita e resilienza nel settore strategico della concorrenza, con il quale si prevede che il Parlamento approvi una legge delega che mira ad inserire le procedure di autoproduzione mediante *in house* in un quadro normativo di maggiore restrizione rispetto all'attuale (vedi paragrafo 3). Si tratta anche qui, come si vede, di una prospettiva che innoverà il quadro normativo soltanto in un futuro non brevissimo. Avendo il Comune di Torino la necessità di garantirsi la copertura contrattuale del servizio di riscossione a partire dal 1 gennaio del 2022 e non recando il contratto vigente e scadente al 31 dicembre 2021 una clausola che autorizzi forme di proroga, si ritiene che la Città non possa che procedere ad effettuare la valutazione di cui al presente documento sulla base della normativa attualmente vigente. Peraltro, sia le più recenti indicazioni ANAC, sia l'assetto *de iure condendo* cui si è fatto cenno, hanno indotto l'Amministrazione a svolgere un'istruttoria rafforzata e particolarmente attenta a cogliere il dato sostanziale del tema, ovvero quello dell'effettiva e concreta convenienza per il Comune di Torino di mantenere l'esternalizzazione del servizio alla Società da essa controllata.

### 3) La Giurisprudenza Europea e Nazionale

La stretta prossimità temporale di alcune recenti vicende giudiziarie sul tema dell'*in house* impone di tenerne conto anche ai fini della presente istruttoria.

Negli ultimi mesi si è definito l'esito di un presunto contrasto tra la posizione del Legislatore Europeo e quello nazionale sul tema dell'*in house*.

In particolare, senza entrare nei dettagli giurisprudenziali, mentre l'ordinamento europeo sembra ritenere l'*in house* una procedura ordinaria, senza prevedere come necessaria (sempre che esistano i presupposti di cui si è già detto) una particolare istruttoria mirante a verificare la convenienza e l'economicità della scelta, le norme nazionali già esaminate prevedono un doppio grado di verifica, consistenti (I) nell'accertamento dei presupposti e (II) nel giudizio di convenienza. In altre parole, l'ordinamento italiano sembra orientare le Amministrazioni a porre una particolare attenzione circa l'opportunità di rivolgersi al mercato e pretende che si dia conto dei motivi di convenienza, in modo esauriente ed esplicito, nel caso in cui si opti invece per l'*in house*.

Questa posizione è sembrata, all'avviso di qualche giudice nazionale, in contrasto con la normativa europea, per cui la questione è stata portata avanti la Corte di Giustizia. I giudici di Lussemburgo si sono recentemente espressi concludendo che gli Stati sono liberi di disciplinare la materia. Pertanto le norme italiane, che subordinano il ricorso all'*in house* a obblighi di verifica e specifica motivazione, non sono in contrasto con il diritto europeo.

Nel giugno del 2020 anche la Corte Costituzionale si è pronunciata in maniera analoga, ritenendo le norme nazionali sul ricorso all'*in house* né in contrasto con il diritto europeo né irragionevoli.

Alla luce di tali considerazioni appare da confermarsi sia la necessità di una istruttoria articolata quale supporto alla decisione da assumere, sia la necessità che gli organi deliberanti prendano atto della motivazione della scelta e la autorizzano.

In aggiunta a tali considerazioni, è necessario sottolineare come l'ordinamento italiano, negli ultimi mesi, abbia ancor più divaricato la propria posizione rispetto all'assetto definito in ambito comunitario.

Come detto, infatti, le recenti linee ANAC, , sia pure in termini di soft law, hanno sottolineato una volta di più che il mancato ricorso al mercato debba intendersi in via derogatoria e recessiva e pertanto subordinato a motivazioni e valutazioni ancor più rafforzate. Si è anche già fatto cenno alla recente riforma della normativa della concorrenza, per il momento costruita da un articolato approvato dal Governo da sottoporre al Parlamento per l'approvazione di un'apposita legge delega. La riforma propone un'ulteriore restrizione degli ambiti di ricorso all'*in house*, che è prevista soltanto in forza di un'istruttoria ulteriormente rigorosa e previa comunicazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Non può allo stato dirsi se i principi citati saranno incorporati effettivamente nell'ordinamento *de iure condito*, ma certo la direzione politico-normativa si allontana sensibilmente dall'impostazione europea.

#### 4) La normativa vigente

Il D.Lgs. 50/2016, Codice dei contratti pubblici, ha recepito la disciplina in materia di *in house providing* dettata dalle Direttive dell'Unione Europea nn. 23, 24, 25 del 2014 in materia di concessione e di appalti. Nello stesso anno è stato introdotto il TU sulle società partecipate, D. Lgs. 175/2016, poi modificato nel 2017. Entrambi i provvedimenti sono utili allo scopo di descrivere l'attuale quadro normativo sull'*in house*. L'art. 5 del Codice dei contratti prevede che le concessioni e gli appalti possono essere affidati direttamente a soggetti societari che contemporaneamente soddisfino le seguenti condizioni:

- Siano sottoposti ad un controllo analogo rispetto a quello esercitato sui propri servizi;
- Oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di servizi e compiti affidati dall'ente controllante;

- Sia esclusa la partecipazione di soci privati tranne casi particolari che qui non rilevano.

L'art. 16 del già citato D. Lgs. 175/2016 conferma, sul piano della regolamentazione dei profili societari, i requisiti sopra richiamati.

#### 5) Gli esiti del controllo dei presupposti giuridici

L'art.192 del D. Lgs. 50/2016 prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *in house*, e stabilisce che gli affidamenti ai soggetti *in house* siano subordinati alla conclusione positiva del procedimento di iscrizione presso il suddetto elenco. Ai sensi della presente relazione il succitato articolo consente di non soffermarsi sulle questioni relative alla configurabilità di SORIS S.p.A. come società *in house*.

Un tempo, infatti, sarebbe stato necessario esaminare in dettaglio la conformità dello Statuto alla vigente normativa dettata per l'*in house* e la ricorrenza dei presupposti richiesti e sopra richiamati dall'art. 5 dello stesso Codice.

Oggi, invece, tali analisi sono effettuate direttamente dall'ANAC che verifica preliminarmente tutti i requisiti necessari e, in caso positivo, iscrive la società nell'apposito elenco delle società *in house*.

È pertanto stato sufficiente verificare se la società risulti iscritta presso tale elenco per avere certezza circa la sussistenza dei requisiti. La verifica ha avuto esito favorevole. La società Soris Spa risulta, infatti, iscritta all'elenco ANAC ai sensi del Comma 1 dell'art 192 al nr.688, Prot. 29361 a far data dal 04/04/2018.

#### 6) Particolare regime di affidamento

Nelle parti afferenti alle considerazioni preliminari alla presente relazione si è già commentato il carattere particolare del servizio di affidamento in rapporto al mercato, ma si è anche riferito come tali specificità non escludano l'assoggettamento dell'affidamento al giudizio di congruità di cui alla presente relazione.

In effetti non si può non osservare che l'affidamento in parola è consentito, quale alternativa all'autoproduzione, esclusivamente a soggetti dotati di caratteristiche precise, prime fra tutti l'inserimento del soggetto affidatario nell'apposito elenco speciale della Banca d'Italia e un capitale sociale che recenti normative hanno fissato a 5 milioni di euro. Su altro fronte, quello della possibilità degli enti locali di affidare le proprie riscossioni all'ente riscossore previsto dallo Stato, occorre osservare che, dopo la liquidazione di Equitalia, le riforme più recenti prevedono che la l'Agenzia delle Entrate - Riscossione confluisca nell'ambito dell'Agenzia delle Entrate, razionalizzando il sistema. Quanto sopra sostenuto avrà implicazioni per quanto attiene le scelte sottese alla presente istruttoria.

#### 7) Descrizione dell'attività istruttoria

Il momento centrale dell'analisi di congruità è costituito dall'analisi quantitativa, afferente il giudizio di adeguatezza dell'opzione *in house* rispetto alle condizioni praticate *aliunde*. Come suggerito dalle stesse linee guida dell'Anac, un metodo efficace per garantirsi il conforto circa la convenienza dell'offerta è quello di rapportare le condizioni praticate con quelle riferibili alla gestione "più efficiente" disponibile. Questo percorso impone una preliminare considerazione relativa all'occasione "più efficiente" per la tipologia delle

attività *de qua*. A riguardo sembra ragionevole riferirsi alla modalità di gestione, quale parametro di confronto che risponda ai seguenti requisiti:

- per volumi di attività gestita, sia capace di assorbire i costi fissi più efficientemente, il che, in altri termini, significa esprimere il miglior margine lordo di contribuzione;
- per esperienza gestionale e specializzazione professionale esprima gli standard più elevati;
- per la normativa vigente, costituisca l'opzione più immediata e non associata a particolari procedure di selezione in caso di alternative all'opzione *in house*.

Il naturale riferimento, considerato quanto precede, è quello dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, il cui plesso dedicato alla riscossione risponde in modo peculiare ai requisiti poco sopra elencati. L'analisi si concentrerà quindi nel confronto, riferito a ciascuna tipologia di entrata gestita da Soris, tra le condizioni che sarebbero applicabili dalla stessa nell'opzione *in house* e le corrispondenti condizioni che la Città sarebbe chiamata a sostenere in caso di ricorso all'attività di riscossione gestita da Agenzia delle Entrate - Riscossione

L'analisi sarà condotta suddividendo le entrate in due principali partizioni: quella afferente alla riscossione bonaria e quella afferente alla riscossione coattiva (intimazioni, ingiunzioni, accertamenti esecutivi).

Tale analisi quantitativa dovrà costituire il nucleo essenziale della relazione. Ne discende che, soltanto nel caso in cui ne conseguisse un esito almeno non svantaggioso per l'opzione *in house* potranno essere valutati gli altri aspetti - non direttamente collegabili a variabili quantitative - della complessiva verifica di congruità.

In altri termini, valutata la necessità di condurre l'istruttoria avuta considerazione della recente indicazione di Anac, che nelle sue linee guida richiede un'analisi "rafforzata" dell'opzione *in house* e letti gli orientamenti a riguardo di Antitrust, si ritiene che non sia possibile "sommare algebricamente" vantaggi e svantaggi nel loro insieme, ovvero nell'ottica di indifferenza rispetto alla loro natura quali/quantitativa.

Il criterio dell'analisi rafforzata impone che l'esame sia superato soltanto ove il confronto sui dati economici fornisca un risultato almeno di "non svantaggio" per l'opzione *in house*; soltanto in questo caso si potrà prendere in considerazione, a ulteriore conferma dell'opportunità della scelta, altri aspetti non quantitativi.

A tali criteri ci si atterrà nella valutazione degli esiti del confronto fra l'opzione *in house* e altra opzione (che per quanto si è visto, si riconduce al ricorso ad Agenzia delle Entrate - Riscossione).

#### 8) Il giudizio sull'affidabilità della società.

Un aspetto preliminare delle scelte sottese alla presente relazione è senza dubbio costituito da una valutazione delle caratteristiche della società in ordine alla congruenza tra la struttura e la commessa in discussione, anche alla luce dell'esperienza pregressa e soprattutto dei risultati finora ottenuti. A questo riguardo in questa sezione sono esposti una serie di dati quantitativi che paiono idonei a confermare la ragionevolezza del ricorso ai servizi finora espletati da Soris sempre ove il complessivo giudizio di congruità esiti positivamente.

La tabella A individua le principali caratteristiche macro della Società SORIS SpA, idonee a dare una rappresentazione di massima delle grandezze fondamentali negli esercizi di riferimento.

Tab. A

|           |                  |               |                     |                   |                  |                 |
|-----------|------------------|---------------|---------------------|-------------------|------------------|-----------------|
| Soris SpA | Capitale sociale | Ricavi totali | Risultato esercizio | Numero dipendenti | Numero dirigenti | Costo personale |
|-----------|------------------|---------------|---------------------|-------------------|------------------|-----------------|

|                          |           |            |           | (compresi distaccati) | (compresi distaccati) |           |
|--------------------------|-----------|------------|-----------|-----------------------|-----------------------|-----------|
| 2015                     | 2.583.000 | 11.763.355 | 615.294   | 45                    | 3                     | 2.392.759 |
| 2016                     | 2.583.000 | 11.006.304 | 759.306   | 46                    | 2                     | 2.554.841 |
| 2017                     | 2.583.000 | 19.129.991 | 1.038.013 | 64                    | 2                     | 2.707.255 |
| 2018                     | 2.583.000 | 20.832.882 | 1.065.617 | 71                    | 2                     | 3.452.005 |
| 2019                     | 2.583.000 | 23.347.325 | 1.732.522 | 73                    | 2                     | 3.854.401 |
| 2020                     | 2.583.000 | 22.693.782 | 5.902.202 | 72                    | 2                     | 3.719.962 |
| 2021 (dati previsionali) | 5.000.000 | 19.760.000 | 1.272.100 | 72                    | 2                     | 4.010.400 |

N.B. Il costo del personale comprende anche il costo del personale distaccato, pari al 50% della parte ordinaria e al 100% del compenso aggiuntivo, premialità ed elementi accessori.

La tabella B e C presentano i dati relativi ai carichi di entrata assegnati in riscossione e le somme riscosse entro l'anno, relative alla riscossione bonaria (tabella B) e coattiva (tabella C), a partire dalla data di costituzione delle società e con maggiori dettagli, con riferimento al periodo di vigenza del contratto in scadenza al 31.12.2021.

Tab. B

|                    | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Carico             | 351.498.166 | 350.754.321 | 345.943.137 | 349.283.370 | 353.726.072 | 320.596.685 |
| Riscosso nell'anno | 244.965.586 | 267.995.944 | 234.826.812 | 268.626.231 | 242.426.019 | 221.213.736 |

N.B. Sia i dati afferenti al carico che al riscosso ricomprendono anche la Tari in fase bonaria, i cui incassi non sono transitati sui conti correnti Soris, ma direttamente presso la Tesoreria dell'Ente tramite F24.

Tab. C

|                  | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Carico           | 151.029.489 | 130.515.576 | 145.650.363 | 135.020.189 | 129.165.741 |
| Riscosso ad oggi | 57.378.062  | 45.643.441  | 51.229.847  | 43.612.029  | 23.884.245  |

Per quanto non sia obiettivamente agevole un raffronto con le performance di riscossione associate all’Agenzia delle entrate - Riscossione, i dati di cui sopra portano a evidenziare come i risultati di Soris, certamente migliorabili, risultino superiori a quelli della predetta Agenzia, soprattutto per quanto attiene per le fasce di debito cumulate di minore importo. L’esame del “Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2017” di Agenzie delle Entrate – Riscossioni, evidenzia peraltro come l’attività si sia concentrata sul perseguimento dei livelli di debito elevati e molto elevati, mentre una soglia di conseguimento molto marginale è associata ai livelli di debito inferiori. Se tale linea di azione è ragionevole per una società che riconosce un ambito territoriale a vasta gamma, le esigenze del Comune di Torino fanno riferimento a tutti i cespiti di entrata, sia per ragioni economiche, sia per ragioni di equità sostanziale.

9) L’approccio differenziale a fondamento dell’analisi di convenienza economica *dell’in house*

Un’efficace metodologia per rilevare l’eventuale convenienza del ricorso *all’in house* è quella tendente ad individuare i vantaggi secondo un procedimento, seguito tradizionalmente nelle metodologie di analisi dei costi, noto come "approccio differenziale".

Si tratta in particolare di evidenziare le situazioni alternative - autoproduzione e mercato - mettendo in risalto i benefici netti conseguibili nel caso dell’in house rispetto al mercato, immaginando i due scenari alternativi, nell’ipotesi del *coeteris paribus*. Allo scopo poi di oggettivare quanto più possibile l’analisi può farsi ricorso ad alcuni principi ricavabili dalle metodologie di "public sector comparator" e solo nei limiti di interesse, essendo quest’ultimo un metodo specificamente indicato nelle valutazioni afferenti ai partenariati pubblico privati, istituto diverso dall’in *house providing*.

Si ricava da tale metodologia l’indicazione di fornire ad ogni aspetto oggetto di verifica una quantificazione economica, quanto meno indicativa, degli effettivi margini di convenienza dell’opzione scelta. .

Le motivazioni che ruotano intorno all’opzione in house devono riguardare nello specifico le ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività nella forma prescelta, tenendo conto degli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio, nonché - in via complessiva - di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Si tratta di un esame articolato, che deve tener conto dei parametri e obiettivi motivazionali indicati, ragionevolmente modulati in relazione all’opus di cui si tratta.

Ogni valutazione deve tener conto dei parametri di proporzionalità ed adeguatezza anche nell’analisi dell’economicità, che conduce a prendere in considerazione – tra parametri proposti – quelli che vengano davvero in utile rilievo ai fini dell’analisi riferita alla specifica tipologia di affidamento e al suo valore.

Si tratta, pertanto, di individuare parametri di riferimento che colgano efficacemente l'entità dell'insieme, garantendo che la verifica sia condotta non sulla base di una formale comparazione fra dati, ma di un effettivo e sostanziale confronto fra diverse modalità di acquisizione del servizio.

Qui, però, non sembrano porsi particolari problemi a trarre conclusioni immediate. Soris è società che ha sperimentato nel tempo l'attività da condurre, consolidando una pratica professionale di elevato livello, che ha indotto anche altri Enti - Regione Piemonte e comuni dell'hinterland torinese - a ricorrere ad essa per i propri affidamenti relativi alla riscossione. Essa è stata sottoposta all'istruttoria per l'iscrizione nel registro delle società di riscossione con esito positivo e ha dimostrato - come sarà indicato nella sezione apposita - una performance superiore alle medie rilevabili per le altre società di riscossione.

#### 10) Le valutazioni di congruità economica

Come si è accennato, questa sezione costituisce il "nocciolo duro" dell'analisi complessiva, il cui esito è determinante per la conferma dell'opzione in house secondo lo schema e per le ragioni già richiamate nella precedente sezione 8.

Conformemente a quanto indicato nella sezione 9, preliminare alle verifiche di congruità è stata la selezione dei parametri da valutare, secondo la logica sostanzialistica a cui tutta la relazione si ispira. Verificando la consistenza dell'attività affidata per la tipologia di entrate soggette a riscossioni, si è ritenuto di concentrare l'attenzione ai seguenti cespiti di entrata, che costituiscono nel loro insieme il 90% dei carichi affidati:

- riscossione della TARI (tassa sui rifiuti)
- riscossione dell'IMU/TASI
- riscossione della COSAP
- riscossione del CIMP (canone su iniziative pubblicitarie)
- entrate derivanti da rette di asili nido e scuole materne
- entrate derivanti da sanzioni previste per violazioni del Codice della Strada
- entrate per l'utilizzo di immobili comunali da parte di terzi.

Per ciascuna di queste tipologie di entrata, l'attenzione si è concentrata sui parametri relativi agli aggravi di riscossione (o come meglio si tende a qualificarli oggi, sugli oneri di riscossione) e sulle spese associate alla riscossione (spese di recapiti, diritti, ecc.).

L'analisi riguarda sia la riscossione bonaria sia quella coattiva.

Per quanto attiene alla riscossione bonaria, è possibile rilevare che l'onere di riscossione praticato dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione corrisponde, pressoché invariabilmente, all'1% delle somme riscosse dal contribuente. Il confronto con SORIS individua una più articolata modalità di addebito degli oneri.

Per quanto attiene alla TARI annua e giornaliera, il corrispettivo non è associato all'entità del riscosso, ma prevede un compenso pari ad € 1,90 per ciascun avviso di pagamento e ad € 0,60 per ogni codice fiscale gestito (lettera informativa). Per quanto riguarda l'IMU/TASI, invece, il corrispettivo è di € 0.60 per ogni codice fiscale gestito (lettera informativa). Si tratta di importi fissi, che si dimostrano però decisamente inferiori rispetto ai corrispettivi praticati da Agenzia delle Entrate - Riscossione anche in caso di modeste entità di

riscossione. Ancorati all'importo riscosso - e pertanto idonei a favorire un particolare impegno nell'attività di riscossione - sono invece i corrispettivi previsti per le entrate relative al COSAP e al CIMP alle sanzioni al Codice della Strada, alle entrate di natura patrimoniale legate all'uso del patrimonio (corrispettivi di locazione e concessione di beni immobili).

Per tali tipologie di entrate l'opzione *in house* consentirebbe di acquisire i relativi servizi secondo i corrispettivi indicati qui di seguito:

- 0,90 % sul riscosso, con un massimo di € 154,86 per documento, per le entrate relative a COSAP e CIMP;
- 0,9 % per ogni verbale riscosso per le infrazioni al Codice della Strada;
- 0,9% sul riscosso per le entrate relative agli asili nidi, alle scuole d'infanzia e alle entrate per l'utilizzo di terzi degli immobili di proprietà comunale.

Trasferendo l'analisi sul fronte del coattivo, essa potrà essere condotta con riferimento alle comparazioni riferite ai seguenti atti:

- relativamente alle intimazioni, l'Agenzia delle Entrate - Riscossione applica la misura dell'1% sul riscosso; le spese di recapito sono poste a carico del contribuente, ma, ove questi non onori il suo debito, le stesse restano a carico dell'Ente. L'opzione *in house* propone le stesse condizioni relative al rimborso delle spese, ma limita allo 0,9% del riscosso l'onere in capo al Comune.
- Relativamente agli avvisi di accertamento della tassa rifiuti, la comparazione espone lo stesso esito visto al punto precedente.
- Relativamente alle ingiunzioni di pagamento l'Agenzia delle Entrate – Riscossione applica un aggio pari al 6% del riscosso, la cui ripartizione fra Amministrazioni e privati è articolata in ragione dei tempi di pagamento. Se il pagamento interviene entro i 60 gg, l'onere del 6% è ripartito in parti uguali tra contribuente ed Ente. In caso di pagamento oltre tale termine, il 6% è posto a carico del solo contribuente, ma restano a carico dell'Ente in caso di mancato pagamento. Secondo l'opzione *in house* l'aggio è pari al 5,90% in caso di pagamenti entro i 60 gg, il 2,90% resta a carico della Città e il restante 3% a carico del contribuente. Per i pagamenti successivi ai 60 gg, l'intero onere è posto a carico del contribuente: per quanto riguarda il regime delle spese, le condizioni sono corrispondenti a quelle praticate dall'Agenzia delle Entrate, ma all'Ente è praticato uno sconto del 20% sui diritti afferenti le procedure esecutive dei fermi amministrativi.
- Per quanto attiene agli accertamenti esecutivi, sia la proposta *in house* sia l'opzione relativa al ricorso all'Agenzia delle Entrate non comportano oneri per l'Amministrazione, in caso di pagamento entro i 60 gg. Se il pagamento interviene tra il 61° e il 120° giorno, l'opzione *in house* propone il 3% a carico del contribuente e il 2,90% a carico del Comune. Per contro l'Agenzia delle Entrate applica il 6% ripartito in parti uguali.

In caso di pagamento oltre il 120° giorno, entrambe le opzioni prevedono il pagamento del 6% a carico del contribuente. Il regime delle spese resta quello analizzato per le ingiunzioni di pagamento ed anche in questo caso l'opzione dell'*in house* consente al Comune di fruire di uno sconto del 20% sulle procedure esecutive associate ai fermi amministrativi.

11) Il giudizio di ragionevolezza sull'affidamento in ordine al sistema delle partecipate del Comune.

Un primo importante motivo - certamente non dirimente - di ricorso all'*in house* va ravvisato nella stessa esistenza di una società *in house* che gli organi deliberanti, nei provvedimenti di ricognizione straordinaria e ordinaria delle società partecipate, hanno incluso tra quelle da mantenere.

In presenza degli altri presupposti di convenienza, il mancato coinvolgimento della società potrebbe ragionevolmente essere considerato un censurabile inutilizzo di risorse disponibili o - quanto meno - una loro sottovalutazione.

Nell'ottica del "public sector comparison" questo inutilizzo potrebbe essere individuato quanto meno nella perdita di chance che la società avrebbe avuto nel caso in cui la Città l'avesse coinvolta, dal momento che la possibilità di annoverare fra le sue esperienze la commessa in parola ha un intrinseco valore economico.

La perdita di chance - al di là della ricorrenza dei presupposti giuridici della sua effettiva reclamabilità, dai quali qui si prescinde totalmente - può essere anche quantificata: come è noto la giurisprudenza la quantifica in via generale tra il 5 e il 10% del valore della commessa.

È bene precisare che nel caso di specie non si tratta di un onere effettivo, che può determinare una spesa dell'ente, bensì di un "costo figurativo" definito secondo la logica economica del costo-opportunità.

Si tratta di un costo incidente formalmente su Soris, ma sostanzialmente sulla Città di Torino. Sotto un primo profilo, il costo opportunità ricade sulla Città in quanto controllante, nella forma del controllo analogo congiunto di Soris. Questa costituisce, infatti, sulla base delle affermazioni della corrente giurisprudenza, una estensione dei propri uffici ancorché nel contesto di una forma societaria. Se così è, è la stessa Città a subirne un costo opportunità in termini di mancata chance.

Sotto altro profilo, le ricadute anche economiche della commessa che devono, sino a prova contraria valutarci positive (senza di che non si spiegherebbe l'accertata disponibilità della società) confluiscono nel bilancio di Soris e - da questa - nel bilancio del Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Torino per via dell'obbligo di consolidamento.

Secondo l'approccio differenziale pertanto, in caso di ricorso al mercato si determinerebbe un costo opportunità extracontabile a carico della società (e - per quanto detto - della Città), mentre nel caso del ricorso all'*in house* la differenza positiva tra il ricavo della commessa e i costi di esercizio costituisce incremento del reddito complessivo del Gruppo Amministrazione pubblica evidenziato dal bilancio consolidato.

## 12) I benefici della collettività come valorizzazione della possibilità di incidenza sulle scelte alla luce degli obiettivi di universalità e socialità

L'opzione di autoproduzione dev'essere anche considerata alla luce degli obiettivi di universalità e socialità in ordine alle ricadute in termini di benefici per la collettività. A questo riguardo, la possibilità di assegnare la commessa all'*in house* consentirà alla Città - ove volesse accedervi - di favorire vantaggi in termini di coinvolgimento della comunità interessata per valutare -eventualmente in termini di concertazione pubblica - elementi, suggerimenti, indicazioni e proposte provenienti dalla collettività, intesa nella sua caratteristica "universale" capaci di dispiegare interventi di tipo "globale" ovvero di un'attività che per quanto mirante a provvedere alla riscossione di tributi ed entrate, può certamente rispondere ad esigenze di migliore organizzazione dei relativi servizi, oltre a rendere più agevole e comodo ai cittadini un servizio che, per sua natura, non può essere vissuto come attrattivo.

Sul piano dei profili afferenti alla qualità ed efficienza del servizio, non può non sottolinearsi come la disponibilità di una società controllata consenta interventi, pur nel rispetto delle prerogative degli organi sociali, che non sarebbero consentiti ove l'affidamento si indirizzasse su Agenzia delle Entrate.

Il Comune ha, infatti, modo di verificare direttamente i livelli di efficienza e di promuovere, ove ritenuto, interventi di adeguamento e razionalizzazione. Ha possibilità di richiedere la modulazione dell'attività di riscossione - tempi, orari, moduli operativi - incidenti direttamente sulla qualità della riscossione, favorendo dal punto di vista organizzativo ogni opportunità per implementare moduli forieri di maggiore comodità nello svolgimento del servizio.

Queste possibilità sarebbero precluse o minimamente offerte in caso di affidamento all'Agenzia delle Entrate, sulle cui modalità di servizi i Comuni eventualmente affidanti non possono ovviamente avere grandi margini di influenza.

Per quanto attiene ai criteri di economicità e ottimale allocazione delle risorse, non va trascurata la circostanza che l'utilizzo del modulo sanzioni consente alla Città di godere degli utili della società che negli anni sono sempre stati garantiti e che, sul piano della complessiva valutazione dell'opzione *in house*, secondo l'approccio differenziale, costituiscono elemento di sicuro orientamento verso tale soluzione.

### 13) Le complessive ragioni del mancato ricorso al mercato

L'analisi condotta consente di ritenere vantaggiosa l'opzione di ricorso all'*in house*. Non solo l'esame del nucleo essenziale delle ragioni di congruità - quelle economiche - come è dato rilevare alla relativa sezione conducono con evidenza a giudicare l'opzione Soris Spa di maggiore convenienza per la Città, ma le ulteriori ragioni afferenti a considerazioni meno associate a dati quantitativi appaiono significative e consistenti.

Tuttavia, avuta considerazione dell'effettiva dinamicità della normativa e della possibilità che Agenzia delle Entrate - o altro ente riscossore - introduca, sulla scorta di normativa eventualmente subentrante, condizioni nuove e diverse rispetto a quelle attuali ed esaminate, Soris ha accolto la proposta di inserire apposita clausola contrattuale secondo la quale, su tutti i parametri che hanno fatto parte della verifica di congruità economica, essa, durante tutta la durata dell'affidamento, si impegna ad applicare condizioni non superiori a quelli che dovessero essere introdotte da Agenzia delle Entrate o altro ente di riscossione statale.

In ogni caso, eventuali modifiche potranno essere esclusivamente operate in riduzione di quelle oggetto di esame nel contesto della presente relazione.