Allegato 1

RELAZIONE PER L'AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DELLA GESTIONE DEI SERVIZI INERENTI LE ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI E DI ALTRE ENTRATE E DELLE ATTIVITÀ CONNESSE O COMPLEMENTARI ALLE ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE TRIBUTARIA E PATRIMONIALE DELLA CITTÀ DI TORINO.

1. PREMESSA

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 26 luglio 2004 (n. mecc. 2004 04535/013), la Città di Torino approvava la costituzione di una società per azioni totalmente pubblica, denominata "Società Riscossioni S.p.A.", siglabile "SORIS S.p.A.", socio unico il Comune di Torino, avente a oggetto la gestione dei servizi inerenti le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie. La Società veniva costituita con atto a rogito del Notaio Mario Mazzola di Torino in data 19 novembre 2004 rep.n. 113323 con capitale sociale pari ad Euro 1.550.000,00 diviso in numero 155.000 azioni ordinarie del valore nominale di Euro 10,00 ciascuna, interamente sottoscritto e versato dal Comune di Torino.

Nei vari provvedimenti di ricognizione straordinaria e ordinaria, fin dal 2017, la Città di Torino ha ritenuto di mantenere la partecipazione in "SORIS S.p.A." in quanto società avente per oggetto attività di produzione di servizi strettamente necessari per il perseguimento della finalità istituzionali dell'Ente nonché costituita per lo svolgimento delle attività indicate all'art. 4, comma 2, lett. d) del D.Lgs. n. 175/2016.

Negli anni è stato dato corso ad un processo di potenziamento delle attività affidate alla Società attraverso l'ampliamento della compagine societaria, da prima con l'ingresso della Regione Piemonte - inizialmente, nel 2016, per una quota pari al 10% del capitale sociale, successivamente integrata con un altro 10% nell'anno 2022, per giungere alla quota attuale del 20% del capitale sociale - e successivamente con l'entrata dei Comuni di Grugliasco e San Mauro Torinese (avvenuta nel 2021 rispettivamente per una quota pari all'1% e allo 0,50% del capitale sociale).

Detto ampliamento della compagine societaria ha consentito di affidare a "SORIS S.p.A.", in via diretta, un maggior volume di attività, potenziando così le attività di riscossione ed incrementando il valore d'impresa, il tutto con la garanzia del mantenimento dei tre requisiti tipici e consolidati dell'*in house providing.* Inoltre, ciò ha permesso la trasformazione della stessa Società da ente di riscossione cittadina ad ente con rilevanza sul territorio regionale.

La presente relazione è redatta al fine di evidenziare le ragioni che giustificano un nuovo affidamento *in house* alla società "SORIS S.p.A.".

In particolare, con la Relazione si intende:

- descrivere la natura del servizio affidato, ritenuto servizio strumentale all'Ente;
- 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;
- motivare la scelta della gestione *in house* in coerenza con i principi di efficienza, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa;

- attestare la congruità economica dell'affidamento rispetto alle condizioni economiche e alle prestazioni offerte dalla "SORIS S.p.A.";
- indicare i vantaggi dell'affidamento *in house* rispetto alle altre forme di affidamento previste dalla normativa vigente; evidenziare i benefici derivanti dalla gestione diretta attraverso la società *in house* "SORIS S.p.A.", in termini di continuità operativa, integrazione funzionale e ottimale impiego delle risorse pubbliche.

2. PERIMETRO DELLE ATTIVITÀ OGGETTO DI VALUTAZIONE

Le attività oggetto di valutazione ai fini dell'affidamento diretto a favore della società in house "SORIS S.p.A." sono:

TIPOLOGIA DI ENTRATA	**FASE DEL PROCESSO DI RISCOSSIONE**	**DIVISIONE DELL'ENTE COMPETENTE**
TASSA RIFIUTI	Bonario e Coattivo	DIVISIONE TRIBUTI E CATASTO
IMU	Coattivo	DIVISIONE TRIBUTI E CATASTO
CANONE PUBBLICITARIO E CANONE OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO	Bonario e Coattivo	DIVISIONE COMPETENTE PER MATERIA
SANZIONI CODICE DELLA STRADA	Riscossione dei verbali per Violazione Codice della strada e riscossione coattiva	DIVISIONE POLIZIA LOCALE
SANZIONI PER VIOLAZIONI REGOLAMENTI COMUNALI	Coattivo	DIVISIONE COMMERCIO

MONETIZZAZIONE PARCHEGGI	Bonario e Coattivo	DIVISIONE COMMERCIO
SANZIONI IN MATERIA DI EDILIZIA PRIVATA	Coattivo	DIVISIONE EDILIZIA PRIVATA
ENTRATE PATRIMONIALI E FITTI	Bonario e Coattivo	DIVISIONE PATRIMONIO
TARIFFE RELATIVE AL SERVIZIO NIDI D'INFANZIA E RISTORAZIONE SCOLASTICA	Bonario e Coattivo	DIVISIONE SERVIZI EDUCATIVI

3. LA NATURA STRUMENTALE DEL SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO

Il servizio di liquidazione, accertamento e riscossione volontaria dei tributi locali (come da ultimo ritenuto dal TAR Veneto, Sez. I, con la sentenza n. 1556/2025 del 15 settembre 2025) ha natura strumentale rispetto all'attività dell'ente appaltante. Ciò in quanto la liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali costituisce attività che non ha come beneficiario una massa indifferenziata di utenti essendo quindi volta a soddisfare in via diretta un'esigenza della collettività, caratteri che sono propri del servizio pubblico locale. Al contrario, tale attività è rivolta esclusivamente a favore dell'ente di riferimento, essendo finalizzata a recuperare le risorse economiche necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali. In sostanza, nel servizio oggetto di causa manca l'elemento funzionale che caratterizza i servizi pubblici locali, rinvenibile nel soddisfacimento diretto dei bisogni di interesse generale.

Invero, come più volte affermato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *«i servizi strumentali sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa, laddove invece i servizi pubblici locali mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività. Detto in altri termini, la distinzione può ricercarsi nel beneficiario diretto del servizio: ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante. La distinzione tra servizi pubblici locali e*

servizi strumentali all'attività dell'ente si coglie ancor meglio se si tiene in considerazione che si ravvisa un servizio pubblico locale quando è presente sul territorio un'utenza diffusa che corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette solo nei confronti dell'ente, ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati» (cfr, da ultimo, AS2070 del 27 marzo 2025).

Come sancito dall'ANCI nei Quaderni n. 46/2023 e n. 53/2024, *«appare difficile classificare come servizi pubblici locali alcuni dei servizi elencati da ANAC, quali ad esempio la riscossione dei tributi o i servizi amministrativi, che sono tipicamente servizi strumentali (come ormai acclarato dalla giurisprudenza: cfr. CDS, Sez. IV 5/03/2008 n. 2008 per la riscossione tributi).*

In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (cfr. CDS, Sezione V, 12/06/2009, n. 3766) sono strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali e che, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze della collettività.

Sempre per AGCM, "Con riguardo ai servizi c.d. strumentali, esclusi in quanto tali dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022, si ritiene di evidenziare come se ne possa rinvenire una definizione sia nella giurisprudenza amministrativa che nei propri recenti interventi di advocacy in tema di ricognizioni ex articolo 30 del decreto. I giudici amministrativi hanno infatti definito i servizi strumentali come quei "servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali" e che, quindi, "sono rivolti alla pubblica amministrazione e non al pubblico", al contrario dei servizi pubblici locali "che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività" [Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766]".

In linea con tale giurisprudenza, l'Autorità ha, a sua volta, già avuto modo di chiarire che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante [da ultimo, AS1999 Ricognizione SPL 2023, in Bollettino n. 25/2024].» .

4. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO PER L'AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DI SERVIZI STRUMENTALI ALL'ENTE PUBBLICO.

La gestione *in house* del servizio strumentale è compatibile con il principio di autorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, secondo cui le autorità pubbliche possono decidere liberamente se svolgere direttamente o tramite propri organismi le attività necessarie all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. 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 sancito dal diritto europeo (direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE). 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 il considerando n. 5 della direttiva settori ordinari n. 2014/24/UE: "*È opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva*."

Nello stesso senso sono i considerando n. 7 della direttiva settori speciali n. 2014/25/UE e n. 5 della direttiva concessioni n. 2014/23/UE.

Secondo l'art. 2, paragrafo 1, 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*.».

Venendo al quadro normativo nazionale, rileva che, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 36/2023) e s.m.i.:

"*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della*

prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato".

Rileva inoltre che il D. Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica):

- all'art. 16, co. 1, prevede che *"1. 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 se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata*";

- all'art. 2, comma 1, lett. c) definisce "controllo analogo" la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata;

- sempre all'art. 16, precisa che:

"*2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:*

...omissis...

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo 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.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.".

Da tali disposizioni si ricava che le società *in house*:

a) sono di regola a capitale interamente pubblico; ovvero, a capitale misto pubblico-privato

sempreché la partecipazione privata:

a1) sia prescritta da norme di legge e;

a2) avvenga in forme che non comportino sulla società, da parte del privato, un controllo e/o un potere di veto e/o l'esercizio di un'influenza dominante;

b) soggette a controllo analogo o controllo analogo congiunto da parte, rispettivamente, di una o più amministrazioni.

Sul piano dell'attività, le società *in house* hanno come oggetto sociale o esclusivo – ai sensi dell'art. 4 co. 4 del TUSP – quelle (una o più) di cui al co. 2 lett. a), b), d) ed e) e quindi:

- produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
- autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e alla relativa disciplina nazionale di recepimento;
- servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporti di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3 co. 1 lett. a) del Codice dei contratti pubblici.

La Cassazione, Sezioni Unite Civili, con l'ordinanza n. 567/2024 (pubblicata in data 08/01/2024) sottolinea che, in ordine al requisito del controllo analogo, occorra rilevare un'evoluzione della giurisprudenza in merito alla specificazione della nozione, nel senso di una sua non assoluta e perfetta coincidenza o sovrapposizione con il controllo esercitato dall'ente pubblico sui propri organi ed uffici interni, a favore di una più marcata sua identificazione nella fattispecie di influenza determinante sulle linee strategiche e sulle decisioni fondamentali della società. In particolare, non può essere accolta una nozione di controllo analogo esercitata dall'ente pubblico sulla società *in house* tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all'identico potere gerarchico esercitato dall'amministrazione sugli uffici dipendenti. La Corte osserva come un'interpretazione del controllo analogo tale per cui la società *in house* risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica, indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appaia incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali (Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020,

n. 14236; Cass., Sez. Un., 8 febbraio 2023, n. 3869). In altri termini, il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio né un controllo gerarchico, trattandosi del controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva *governance* dell'attività della società *in house*, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano (Cass., Sez. Un., 28 giugno 2022, n. 20632).

In definitiva, come sostenuto dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 26 maggio 2023, n. 14776, il punto di equilibrio – rilevabile nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società - va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello ordinario e che, dall'altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riproduttiva dei modelli di comando interni alla P.A. (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società).

Il Consiglio di Stato, Sez. V, 29/12/2009 n. 8970, poi, ha precisato che *"Nel caso di affidamento "in house" di un servizio pubblico ad una società partecipata da più enti, ai fini della legittimità dell'affidamento, non è la circostanza della configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società in house, bensì l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun ente, insieme a tutti gli altri azionisti della società in house, sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata. (..)]* e 9/3/2009 n. 1365 *[laddove recita che a favore dell'in house è la previsione dell'"approvazione in via preventiva di tutti gli atti più rilevanti della società ovverosia tutte le deliberazioni da sottoporre all'Assemblea Straordinaria in materia di acquisti e cessioni di beni, di partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei Contratti di Servizi e quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine ai piani industriali."*

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato Sez. V, 23/10/2007 n. 5587 (Causa A.M.O.S.) il quale identifica, quale condizione per la sussistenza dell'*in house*, "*il vaglio preventivo degli enti affidanti sulle decisioni strategiche*; nonché Corte dei Conti Sez. reg. Controllo per la Regione Lazio che con il Parere del 20/1/2015 n. 2, secondo cui "*appare quindi indifferibile l'attuazione di un effettivo e continuativo "sistema di controllo analogo" attuato con modalità di tipo programmatorio dell'attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società in house), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di reports (sul generale andamento della gestione dei singoli servizi affidati, nonché su ogni altra operazione di rilievo effettuata dal soggetto gestore").*

Con riferimento all'affidamento diretto a società *in house* di prestazioni strumentali, l'articolo 7 del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 36/2023 e s.m.i.) prevede che *"...il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato"*.

La scelta del legislatore di porre l'*in house* e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale equiparazione esclude un onere di motivazione rafforzata e con essa la dimostrazione del "fallimento del mercato", essendo sufficiente evidenziare le ragioni della congruità economica dell'affidamento *in house*.

Ne consegue che per l'affidamento *in house* del servizio indicato – in quanto di natura strumentale – è sufficiente una motivazione semplificata, che dia conto in primo luogo delle ragioni di convenienza economica che, secondo l'indicazione contenuta nello stesso articolo 7 del D. Lgs. n. 36/2023, possono emergere da un'analisi comparativa del rapporto qualità/prezzo incentrata su criteri oggettivi e predeterminati, che possono prendere in considerazione gli standard di riferimento delle convenzioni Consip o delle altre centrali di committenza.

5. LA NORMATIVA SETTORIALE IN MATERIA DI RISCOSSIONE DELLE ENTRATE LOCALI

L'attuale disciplina della riscossione delle entrate degli Enti locali è il risultato di una articolata evoluzione normativa.

Con l'art. 52 del D. Lgs. n. 446/1997, il Legislatore ha previsto che le province e i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

In particolare ai sensi del comma 5 del predetto articolo *"I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:*

a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:

1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;

2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;

4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica ...omissis…".

Con D.L. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla L. n. 225/2016, è stato istituito, a far data dal 1° luglio 2017, l'ente pubblico economico denominato "Agenzia delle Entrate-Riscossione" (AdER), ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate. Tale ente, subentrato a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia, ha assunto la qualifica di agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Il citato Decreto Legge ha previsto che l'AdER potesse svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni locali, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. n. 196/2009, con esclusione delle società di riscossione, e, fermo restando quanto previsto dall'art. 17, commi 3-bis e 3-ter, del D. Lgs. n. 46/1999, delle società da esse partecipate.

Pertanto, a decorrere dal 1° luglio 2017, alle modalità di riscossione individuate dall'art. 52 del D. Lgs. n. 446/1997, si è aggiunta la possibilità per gli Enti locali di deliberare l'affidamento dell'attività di riscossione, spontanea e coattiva, di tutte le entrate, tributarie e patrimoniali, proprie e delle società da essi partecipate ad AdER.

In sintesi, pertanto, gli Enti locali possono procedere alla riscossione delle proprie entrate scegliendo una delle seguenti modalità:

- internalizzazione del servizio, cd. gestione diretta;

- affidamento a società *in house,* cd. *in house providing*;

- affidamento all'Agenzia delle Entrate-Riscossione;

- affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica.

Con la Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021) è stato modificato il sistema di remunerazione del servizio nazionale di riscossione.

In particolare, è stata prevista una dotazione a carico del bilancio dello Stato, al fine di assicurare la copertura dei costi di funzionamento del servizio nazionale di riscossione, e la conseguente eliminazione, dalla cartella, degli oneri di riscossione (cd. "aggio") a partire dai ruoli affidati dagli enti creditori all'Agente della riscossione dopo il 1° gennaio 2022.

In data 14/04/2023, con apposito Decreto Ministeriale, sono stati rivisti i costi della notifica degli atti degli enti locali correlati all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore. In particolare, sono state definite le spese di recapito dei documenti e i diritti maturati sulle procedure esecutive e cautelari attivate (a cui "SORIS S.p.A." si è adeguata con l'entrata in vigore del nuovo Capitolato di Servizio avvenuta con DEL 338/2024 approvata dalla Giunta Comunale in data 4 giugno 2024).

Con D. Lgs. n. 110/2024 (*"Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione"*) è stato individuato nello strumento del discarico automatico dei ruoli lo strumento principe per incrementare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi della riscossione, nazionale e locali.

L'articolo 3 del predetto decreto prevede, infatti, che le quote affidate all'Agenzia delle entrate-Riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2025 e non riscosse entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento siano automaticamente discaricate secondo quanto stabilito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

In linea di principio, l'art. 3 mantiene inalterato il termine di cinque anni per il realizzarsi del discarico, previsto dalla disciplina contenuta negli ormai abrogati artt. 19 e 20 del D. Lgs. n. 112/1999, introducendo però due differenze: il discarico automatico è connesso al mero trascorrere del tempo, senza attribuire alcuna rilevanza alla richiesta da parte del riscossore; inoltre viene mantenuta la possibilità di proseguire la riscossione se il credito non è prescritto, senza prevedere la cancellazione del credito dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore. Di conseguenza, oggi alla restituzione dei carichi non consegue l'estinzione della posizione creditoria o l'annullamento del debito, in quanto il discarico attiene solo al rapporto tra ente creditore e AdER.

In tal senso, infatti, l'articolo 5 prevede il riaffidamento dei carichi: la nuova disciplina apre dunque un nuovo mercato per il riaffidamento delle somme discaricate, che difficilmente saranno nuovamente assegnate dagli enti creditori al soggetto "inefficace" che non è riuscito a recuperarli nei cinque anni precedenti. È, dunque, plausibile che tali somme verranno affidate a concessionari privati oppure a società «in house», nel rispetto del limite massimo del 20% dell'attività destinabile ai soggetti non soci.

Nello specifico, fino alla prescrizione del diritto di credito, il cui termine di decorrenza è computato dall'ultimo atto notificato anteriormente al discarico automatico, la riscossione coattiva delle somme discaricate può essere:

a) gestita direttamente dall'ente creditore;

b) affidata dall'ente creditore a uno dei soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del D. Lgs. n. 446/1997, sulla base delle procedure di affidamento previste dalla legge o appositamente selezionato, mediante procedura di evidenza pubblica, sulla base delle modalità previste per la gestione della riscossione delle entrate proprie, che effettuano l'attività di riscossione in conformità alle disposizioni di cui al titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602;

c) riaffidata per due anni dall'ente creditore all'Agenzia delle entrate-Riscossione mediante adesione del predetto ente alle condizioni di servizio rese disponibili dall'Agenzia.

Il Decreto Legislativo 24 marzo 2025, n. 33, Testo Unico in materia di versamenti e di riscossione, in vigore dal 1° gennaio 2027 ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D.L. n. 200 del 31/12/2025, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 26 del 27/2/2026, riordina e razionalizza l'intero quadro normativo.

Le novità principali includono:

- la cancellazione automatica dei crediti inesigibili: a partire dal 1° gennaio 2026, l'articolo 211 disciplina l'annullamento automatico delle cartelle esattoriali per le quali è stata accertata l'inesigibilità;

- dilazione dei pagamenti ampliata: è consentito da parte dell'Agenzia delle Entrate Riscossione, per somme fino a 120.000 Euro, una ripartizione fino a un massimo di 84 rate mensili per le richieste presentate nel corso del 2025 e 2026;

- razionalizzazione F24: viene esteso il sistema "F24 enti pubblici" e vengono migliorate le procedure per i versamenti unitari, mantenendo il tetto massimo per i crediti compensabili tramite conto fiscale.

La Legge di Bilancio 2026 (Legge 30 dicembre 2025, n. 199) ha stabilito importanti novità in materia di riscossione.

In particolare:

- l'art. 1, comma 102 ha previsto che *"Ferma restando la facoltà di introdurre sistemi premiali di*

riduzione delle sanzioni, le regioni e gli enti locali, in osservanza dei principi di cui agli articoli *23, 53 e 119 della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento tributario nonché nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e con particolare riguardo a crediti di difficile esigibilità, possono introdurre autonomamente, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare tributi di loro spettanza, tipologie di definizione agevolata che prevedono l'esclusione o la riduzione degli interessi o anche delle sanzioni, per le ipotesi in cui, entro un termine appositamente fissato da ciascun ente, non inferiore a sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell'atto nel proprio sito internet istituzionale, i contribuenti adempiano ad obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti.";*

- l'art. 1, comma 662 prevede che gli enti locali possono deliberare di affidare il servizio relativo alle attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie al nuovo soggetto AMCO - Asset management company S.p.A.. Tale affidamento può riguardare anche i carichi già affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione, discaricati ai sensi dell'art. 3 del citato D. Lgs. n. 110/2024; e che per gli enti locali che non si avvalgono della facoltà di affidare il servizio di riscossione ad AMCO, se al termine dei contratti in essere con i soggetti affidatari della riscossione coattiva registrano una percentuale di riscossione in conto residui delle entrate del Titolo 1, tipologia 1, e del Titolo 3 inferiore alla percentuale definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, diviene obbligatorio il ricorso all'AMCO - Asset Management Company S.p.A. per la riscossione coattiva.

Le modalità di attuazione di quanto sopra detto, avrebbero dovuto essere stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 1° marzo 2026.

Da ultimo, l'art. 25 del Decreto Legge 7 agosto 2026, n. 144, recante "Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile" (convertito, con mod., dalla L. 174/2026) ha sostituito integralmente i commi da 2-bis a 2-undecies dell'art. 2 del D.L. n. 193/2016, introducendo un modello di riscossione coattiva delle entrate locali affidato ad AMCO a doppio livello: facoltativo per la generalità degli enti, obbligatorio per quelli che presentano determinate condizioni di inefficienza nella riscossione.

In particolare, le funzioni relative alla riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra-tributarie degli enti locali possono essere affidate alla società AMCO. I crediti non vengono ceduti alla società e restano nella titolarità degli enti locali. Possono essere compresi nel nuovo sistema anche i carichi già affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione e successivamente discaricati ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 110/2024 (comma 2-bis).

Il punto centrale della disciplina è contenuto nel comma 2-ter: per gli enti che non abbiano

autonomamente scelto di affidarsi ad AMCO, l'affidamento diviene obbligatorio quando il tasso di smaltimento dei residui attivi risulta inferiore alla soglia del 35%, calcolata sulla base delle risultanze complessive della riscossione registrate negli ultimi tre esercizi relativamente alla somma delle entrate del titolo 1, tipologia 101, e del titolo 3, di cui all'allegato 10 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

La soglia viene aggiornata con cadenza triennale con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Con riferimento alla Città di Torino si precisa che il tasso di smaltimento dei residui attivi del triennio 2023/2025, calcolato ai sensi dell'art. 25, comma 2 ter del D.L. n. 144/2026, risulta essere pari al 62% e, pertanto, non si verifica la fattispecie in oggetto.

In ogni caso, il comma 2-sexies, prevede che *"Per gli enti locali che abbiano affidato il servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie ai soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 3), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e per i quali sia stata registrata una percentuale di riscossione inferiore alla soglia di cui al comma 2-ter, l'affidamento diviene obbligatorio soltanto qualora la percentuale di riscossione rimanga inferiore alla suddetta soglia nel triennio successivo alla pubblicazione del decreto di cui al terzo periodo del medesimo comma 2-ter."*.

L'individuazione degli enti locali tenuti ad affidare alla società AMCO la riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie, ai sensi di quanto appena esposto, avviene con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato annualmente previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali sulla base della predetta percentuale di smaltimento dei residui attivi.

La percentuale di smaltimento dei residui attivi è calcolata, per ciascun ente locale, sulla base dei dati dei rendiconti acquisiti dalla Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP) come meglio specificato all'articolo 25, comma 2-ter in questione.

Inoltre, l'affidamento del servizio di riscossione coattiva alla società AMCO diventa obbligatorio anche per gli enti locali per i quali, nell'ultimo quadriennio, non risultino acquisiti dalla BDAP i rendiconti di almeno tre esercizi consecutivi (comma 2-quater).

La norma in questione introduce anche alcune clausole di esclusione per gli enti nei quali lo stock di residui assume una consistenza marginale rispetto al volume complessivo delle entrate accertate (comma 2-quinquies).

La remunerazione dovuta alla società AMCO dall'ente locale sarà stabilita con decreto ministeriale; rimarranno invece a carico del debitore le spese di notifica degli atti, le spese di assistenza legale strettamente attinenti alla procedura di recupero, le spese delle fasi cautelari ed esecutive, ivi comprese le spese per compensi dovuti agli istituti di vendite giudiziarie e i diritti ed oneri strettamente attinenti alla

procedura di recupero, e gli interessi di mora (comma 2-septies).

Per l'esercizio delle attività di riscossione coattiva in questione, la società AMCO si avvarrà di uno o più operatori selezionati mediante procedura ad evidenza pubblica bandita ai sensi del codice dei contratti pubblici, tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Pertanto, AMCO non è configurata come un nuovo agente pubblico incaricato di svolgere direttamente tutte le attività esecutive.

La società AMCO, invece, assicurerà il coordinamento delle procedure di riscossione ed effettuerà un'attività di monitoraggio delle attività svolte da ciascun soggetto affidatario dell'attività di riscossione e di rendicontazione dei flussi di cassa, in conformità alle disposizioni in materia di trasparenza, tracciabilità e corretta gestione delle risorse (comma 2-novies).

Le modalità di attuazione del nuovo sistema di riscossione sopra riportato vengono comunque demandate ad un futuro decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali (comma 2-duodecies).

Il comma 2-quinquiesdecies stabilisce che l'obbligo di affidamento alla società AMCO previsto dal comma 2-ter cessi, qualora, al termine del periodo di affidamento, la capacità di smaltimento dei residui attivi registri un miglioramento inferiore a tre punti percentuali. La permanenza nel sistema obbligatorio viene dunque subordinata alla capacità di AMCO di produrre un risultato minimo misurabile.

Infine, il comma 2-septiesdecies prevede che, al fine di consentire la cessazione delle funzioni in argomento da parte dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato città ed autonomie locali, è fissato il termine temporale a decorrere dal quale è disposta la suddetta cessazione.

6. ANALISI CONTESTO NAZIONALE

Come indicato nell' "Indagine conoscitiva sullo stato della fiscalità locale e sui modelli organizzativi per la gestione delle entrate" (IFEL, 2024)[1] *"La gestione delle entrate comunali è un fenomeno complesso e multifattoriale, i cui risultati in termini di riscossione dipendono sia da fattori di "contesto esterno" - legati al quadro normativo, agli strumenti previsti e al ruolo degli attori istituzionali, oltre che alle condizioni socio-economiche delle comunità di riferimento - sia da fattori "interni", che ricadono nella diretta disponibilità dei Comuni, relativi alla scelta dei modelli organizzativi e alle soluzioni operative adottate. La comprensione di queste dinamiche - e del loro operare congiunto – risulta però limitata da una significativa carenza di informazioni aggiornate provenienti da fonti istituzionali. Questa mancanza*

[1] Si veda https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11788-indagine-conoscitiva-sullo-stato-della-fiscalita-locale-e-sui-modelli-organizzativi-per-la-gestione-delle-entrate

di dati attuali e dettagliati rende difficile valutare con precisione la dinamica di funzionamento dell'articolato processo di riscossione così come l'efficacia dei modelli organizzativi e delle prassi operative più diffuse."

Ciò premesso, al fine di valutare la ragionevolezza della scelta organizzativa nel settore della gestione delle entrate locali oggetto della presente relazione, è stato effettuato un approfondimento del contesto nazionale.

In prima battuta, si è fatto riferimento al contesto presentato nell'Indagine conoscitiva di IFEL, sopra indicata.

In particolare, l'Indagine riporta che, in riferimento ai modelli organizzativi adottati, è stata evidenziata la tendenza generale dei comuni a delegare la fase di riscossione coattiva a soggetti esterni mediante il largo ricorso ai concessionari privati (34,99%) o all'Ader (30,33% del campione), mentre solo una minoranza degli enti ricorre alla gestione diretta con supporti esterni (11,06%), a società in house (5,82%), o alla gestione diretta con risorse interne (5,46% del campione).

Il basso tasso di internalizzazione della riscossione coattiva appare correlato a livelli di efficacia inferiori, con tassi di riscossione generalmente più bassi rispetto ai modelli esternalizzati.

L'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER), pur rappresentando una scelta diffusa per molti Comuni, mostra un livello di efficacia inferiore rispetto ai concessionari privati (+6,9% di differenziale rispetto alla media), sebbene comunque superiore alla gestione interna.

Come spiegato dall'Indagine, i dati suggeriscono che la gestione diretta sia preferita per la riscossione ordinaria e per le attività di accertamento, verosimilmente per la possibilità di mantenere un controllo diretto e un rapporto più stretto con i contribuenti. Al contrario, nel caso della riscossione coattiva, la gestione è prevalentemente affidata all'esterno, probabilmente in considerazione delle maggiori complessità procedurali che caratterizzano tale fase. *"In sintesi, l'analisi dei modelli organizzativi adottati dai Comuni per la gestione delle entrate evidenzia una netta predominanza della gestione diretta nelle fasi di riscossione ordinaria e per l'attività di accertamento, confermando l'importanza di un rapporto diretto con i contribuenti e di un controllo più attento da parte delle amministrazioni locali.*

Tuttavia, per la riscossione coattiva, emerge chiaramente la necessità di ricorrere a soggetti specializzati come i concessionari iscritti all'albo e ADE-Riscossione, i quali offrono competenze specifiche e risorse adeguate per gestire procedure più complesse.".

Le società che si occupano dell'accertamento e della riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie locali sono inoltre raggruppate nell'Associazione ASPEL (Associazione Società Pubbliche Entrate Locali).

Ad oggi, sono associate ad ASPEL:

- Adriatica Risorse S.p.A.;

- Æqua Roma S.p.A.;

- S.E.P.I. S.p.A.;

- Soris S.p.A.;

- Spezia Risorse S.p.A.;

- Ancona Entrate S.r.l.;

- SO.RI S.p.A.;

- Trentino Riscossioni S.p.A.;

- AMGA Legnano S.p.A.;

- PEGASO 03 S.r.l.;

- LUCCA RISCOSSIONI E SERVIZI S.r.l.;

- SOLORI S.p.A.;

- SARONNO SERVIZI S.p.A..

Le predette società sono tutte partecipate da Comuni ed alcune integrano il modello dell'*in house providing*.

L'esame del contesto nazionale evidenzia che:

- gli enti locali di maggiori dimensioni tendono a privilegiare modelli organizzativi fondati su società pubbliche specializzate;
- il ricorso all'*in house* consente di conservare all'interno della sfera pubblica competenze strategiche riguardanti il ciclo delle entrate;
- il controllo analogo permette all'ente di esercitare poteri di indirizzo e monitoraggio significativamente più incisivi rispetto a quelli normalmente esercitabili nei confronti di operatori privati aggiudicatari di servizi;
- la presenza di strutture organizzative dedicate favorisce investimenti tecnologici, professionalizzazione del personale e standardizzazione delle procedure.

Guardando, invece, ad altre grandi città come Torino, si osserva che:

- la Città di Milano gestisce direttamente le proprie entrate e rimane titolare della riscossione nel suo

complesso: tuttavia risulta acquisita, tramite appalto, un'attività di supporto istruttorio, tributario e operativo finalizzato al recupero dell'evasione dei tributi locali IMU e TARI;

- il Comune di Bologna riscuote direttamente le proprie entrate e, a partire dal 2012, ha assunto anche la riscossione coattiva; al contempo concede a società esterne la gestione di specifici tributi o canoni (come ad esempio alla società ICA S.p.A. per il canone unico, le pubbliche affissioni e imposte correlate) e si avvale di servizi esterni di supporto acquistati sul mercato (come quelli resi tramite Intercent-ER, cd. Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici);

- il Comune di Genova gestisce direttamente le proprie entrate in fase bonaria e affida all'agente nazionale, Agenzia delle Entrate-Riscossione, la fase di riscossione coattiva e la riscossione di specifiche imposte e tariffe.

La sostenibilità di una gestione diretta è tuttavia strettamente collegata alla disponibilità di personale specialistico, alla dotazione dei propri sistemi informativi, alle competenze esecutive e ad adeguate economie di scala. Pertanto, la sua applicabilità all'Ente deve essere valutata in relazione alla dotazione organica effettiva, ai volumi delle posizioni da gestire, ai costi di struttura e alla capacità di assicurare tempestività e continuità alle attività di recupero.

Pertanto, si può dedurre che la riscossione delle entrate locali avviene *(i)* o direttamente da parte degli enti locali, o *(ii)* per il tramite di società *in house* partecipate dagli enti locali, come al momento avviene per la Civica Amministrazione e per tutti gli Enti associati ad ASPEL.

La gestione diretta assicura certamente il massimo presidio amministrativo, ma richiede anche la disponibilità di personale specializzato, piattaforme informatiche adeguate, accesso e sicurezza alle banche dati, idonei strumenti di notificazione, competenze legali ed esecutive e un'organizzazione strutturata delle attività di recupero. La valutazione di tale alternativa deve pertanto comprendere non soltanto il costo del personale, ma anche i costi informatici, postali, documentali, legali, formativi e organizzativi.

Tra le realtà esaminate è stato considerato anche il Comune di Napoli, in ragione della dimensione demografica sostanzialmente prossima a quella della Città di Torino e della complessità del relativo sistema di entrate. Tuttavia l'esperienza del Comune di Napoli – che ha optato per un contratto di partenariato pubblico-privato mediante procedura ad evidenza pubblica - non può assumersi come parametro quantitativo utilizzabile per valutare la congruità economica dell'offerta della società *in house* "SORIS S.p.A.", in quanto un'eventuale comparazione numerica richiederebbe infatti la preventiva omogeneizzazione dei dati relativi al perimetro del servizio, ai costi effettivamente sostenuti, ai volumi trattati, all'anzianità dei crediti, alle attività incluse e ai criteri di contabilizzazione

degli incassi e dei residui.

Tra le alternative gestionali rilevate nel panorama nazionale figura anche l'affidamento a operatori economici selezionati mediante procedura di appalto o concessione, soluzione adottata soprattutto da enti di dimensioni più contenute per la gestione, l'accertamento e la riscossione ordinaria e coattiva delle entrate. Tale opzione favorisce l'acquisizione di competenze specialistiche e di strutture operative già organizzate, ma deve essere valutata considerando le esigenze peculiari dell'Amministrazione interessata, nonché i tempi necessari per l'espletamento della gara, la rigidità derivante dalla predeterminazione delle prestazioni contrattuali e la minore possibilità di adeguare tempestivamente il servizio alle esigenze dell'Ente. Ne consegue la necessità di definire con particolare accuratezza, nel capitolato e nel contratto, il contenuto delle prestazioni, i livelli di servizio e gli indicatori di risultato, gli obblighi informativi e di rendicontazione, le modalità di riversamento delle somme riscosse, nonché i poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dell'amministrazione affidante.

7. VERIFICA DELLA SUSSISTENZA IN CAPO A SORIS S.P.A. DEI REQUISITI RICHIESTI DALLA NORMATIVA IN MATERIA DI *IN HOUSE*.

Soris S.p.A. risulta integrare tutti i requisiti del modello *in house* ai fini dell'affidamento diretto di servizi strumentali da parte delle amministrazioni pubbliche socie.

7.1. Totale capitale pubblico.

Lo statuto di "SORIS S.p.A.", all'art. 6 stabilisce che *"Il capitale sociale è interamente pubblico e può essere sottoscritto esclusivamente da un ente pubblico".* In merito, si evidenzia che la società "SORIS S.p.A." è a totale partecipazione pubblica così ripartita: Città di Torino quota di partecipazione pari al 78,50%; Regione Piemonte quota di partecipazione pari al 20%; Comune di Grugliasco quota di partecipazione pari all'1% e Comune di San Mauro Torinese quota di partecipazione pari allo 0,50%.

È quindi rispettato il requisito della totale partecipazione pubblica al capitale della società affidataria *in house.*

7.2. Controllo analogo congiunto.

Sempre lo statuto di SORIS S.p.A.:

- all'art. 10 bis prevede che:

"Le Amministrazioni controllanti esercitano sulla società medesima un controllo analogo a quello che le Amministrazioni controllanti svolgono sui propri servizi interni in conformità alla normativa vigente.

La soggezione a tale potere costituisce elemento essenziale della Società, che rimane impegnata a fornire tutta la necessaria od utile collaborazione al fine di garantirne l'efficacia, la continuità e l'effettività.

Al fine di agevolare l'esercizio del controllo analogo, la società fornirà ogni informazione richiesta da parte degli uffici dell'ente partecipante o dalla normativa vigente in materia.

Inoltre la Società invierà ai Soci prima dell'approvazione i seguenti documenti:

- la proposta di budget e il piano degli investimenti;

- il progetto di bilancio unitamente alla relazione sulla gestione, così come predisposti dall'organo amministrativo, prima dell'approvazione da parte dell'assemblea;

- atti di costituzione e di modifica della dotazione organica del personale;

- atti di programmazione relativi all'avvio di procedure concorsuali per l'assunzione di personale, ivi compresi i Direttori e i Dirigenti;

- atti di programmazione relativi all'attribuzione di incarichi individuali di contratti di lavoro autonomo di natura occasionale, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di contratto previste dalla normativa vigente. Gli atti di programmazione dovranno indicare espressamente che si è accertata preliminarmente l'impossibilità di ricorrere al personale interno;

- atti generali, quali regolamenti e deliberazioni, riguardanti l'ordinamento interno della Società;

- proposte di statuto;

- proposte di atti relativi alle variazioni del capitale sociale;

- proposte di atti relativi alle alienazioni/acquisizioni di beni immobili;

- proposte di atti relativi all'acquisizione/dismissione di partecipazioni a società, consorzi, associazioni e fondazioni;

- proposte di atti relativi alla contrazione di prestiti da parte della Società;

- proposte di atti relativi alla emissione di obbligazioni e a tutte le operazioni di finanza straordinaria.";

- all'art. 11 disciplina le competenze dell'Assemblea Ordinaria dei Soci tra le quali la nomina e la revoca degli amministratori, la nomina dei Sindaci e del Presidente del collegio sindacale e del soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti, la determinazione del compenso degli amministratori, dei sindaci e del soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti. Inoltre, l'Assemblea Ordinaria autorizza i seguenti atti degli amministratori: approvazione dei budget di esercizio e dei piani degli investimenti; approvazione di scorporo di rami d'azienda in società; acquisto

e alienazione di partecipazioni di valore superiore al 1% del valore contabile del patrimonio risultante dall'ultimo bilancio approvato; acquisto o dismissioni di beni immobili; cessione, conferimento o scorporo di rami d'azienda;

- all'art. 12 disciplina le competenze dell'Assemblea Straordinaria dei Soci tra le quali le modifiche dello statuto, la nomina, la sostituzione e la determinazione dei poteri dei liquidatori e dei relativi compensi e ogni altra materia espressamente attribuita dalla legge alla sua competenza;

- all'art. 20 prevede che la gestione dell'impresa spetti esclusivamente all'Organo di Amministrazione, il quale compie tutte le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale, sia di ordinaria che di straordinaria amministrazione, nel rispetto dell'interesse pubblico espresso dai Soci ed in conformità con l'esercizio del controllo analogo;

- agli artt. 21 e 26 disciplina la nomina diretta ex art. 2449 del Codice Civile da parte dei Soci dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale;

- all'art. 33 prevede l'invio ai Soci di alcuni documenti e, al fine di agevolare l'esercizio del controllo analogo, stabilisce che *"la società fornirà ogni informazione ritenuta utile e/o richiesta dai soci e/o prevista dalla normativa vigente in materia"*.

Già previsioni statutarie consentono ai soci di imprimere un indirizzo al Consiglio di Amministrazione, titolare della gestione, tale da controllare e orientare l'attività della società, conformemente a quanto previsto dalla normativa e dalla giurisprudenza ai fini della sussistenza del controllo analogo.

Peraltro, i soci hanno ritenuto di utilizzare lo strumento del Patto parasociale al fine di istituire un meccanismo di coordinamento e di controllo più puntuale ed efficace, anche allo scopo di armonizzare i regolamenti di controllo analogo delle singole Amministrazioni partecipanti alla compagine sociale. Invero, in esecuzione della deliberazione di Consiglio Comunale del 14 giugno 2021 (atto n. DEL 500/2021), la Città di Torino ha sottoscritto, in data 23 luglio 2021, insieme agli altri Soci Pubblici - Regione Piemonte, Comune di Grugliasco e Comune di San Mauro Torinese - il testo del vigente Patto Parasociale della società "SORIS S.p.A.", al fine di esercitare il controllo analogo congiunto e di stabilire i criteri di scelta dell'organo amministrativo e di controllo della Società, in attuazione di quanto prescritto dalle Linee Guida n. 7 di cui alla Determinazione ANAC n. 951 del 20 settembre 2017.

In particolare, il vigente Patto parasociale prevede:

- ai sensi dell'art. 1 *"che l'unitarietà del controllo analogo, esercitato in forma congiunta, possa essere garantita attraverso lo svolgimento di incontri periodici tra i soci pubblici e la Società, destinati al coordinamento, all'informazione, alla consultazione tra i soci di SORIS S.p.A., all'individuazione di linee generali strategiche e di obiettivi dell'attività societaria nonché alla verifica e alla vigilanza sull'attuazione degli stessi, anche in coerenza con quanto previsto dalla*

regolamentazione interna ai soci in materia di controllo analogo";

- ai sensi dell'art. 2 che "*I soci si impegnano a mantenere il modello di "in house providing" per la società SORIS S.p.A. per la durata del presente patto in applicazione dell'art. 10 bis dello Statuto societario. I soci sono tenuti a comunicare alla società, compatibilmente con i propri strumenti di programmazione, ogni variazione nel quadro degli affidamenti negli anni a venire, ai fini di programmare per tempo le misure atte a garantire l'equilibrio economico e finanziario della gestione";*

- ai sensi dell'art. 3 "*che l'unitarietà del controllo analogo esercitato in forma congiunta possa essere garantita attraverso lo svolgimento di un Tavolo di coordinamento partecipato dai rappresentanti degli Enti titolari di quote societarie e di affidamenti o di incarichi di attività o servizi assegnati alla Società...omissis... Il Tavolo di coordinamento per permettere il controllo congiunto di carattere preventivo, concomitante e successivo si riunisce almeno una volta a trimestre, per analisi o deliberazioni relativi a: • andamento economico finanziario della Società in relazione alle attività oggetto di affidamento; • definizione congiunta degli obiettivi assegnati alla Società in base a specifica istruttoria del tavolo di coordinamento e relativi alle attività e servizi oggetto di affidamento; • assegnazione e monitoraggio degli obiettivi assegnati alla Società; • principali criticità riscontrate in ordine all'andamento della società e al raggiungimento degli obiettivi; • analisi dei costi di funzionamento della società finalizzata alla loro razionalizzazione e alla congruità degli affidamenti e del loro mantenimento; • decisioni strategiche in particolare relative agli affidamenti di nuove attività e servizi o alla cessazione di attività in precedenza gestite; ● operazioni straordinarie (quali ad esempio fusioni, scissioni, acquisti/cessioni rami d'azienda, aumenti/riduzioni di capitale sociale, etc….) da avviare sulla Società; ● ingresso di nuovi soci. Il Tavolo dovrà deliberare all'unanimità dei suoi membri sulle seguenti materie: - obiettivi assegnati alla società di interesse comune ai soggetti appartenenti al Tavolo di Coordinamento; - aumento o riduzione di capitale sociale; - liquidazione volontaria della società; - trasformazione, fusione, scissione e modifica dell'oggetto sociale. Il Tavolo di coordinamento dovrà deliberare all'unanimità dei presenti nelle sedute aventi all'ordine del giorno le seguenti materie: - ingresso dei nuovi soci in misura superiore al 5% del capitale sociale; - nuovi affidamenti di attività o servizi; - piano degli investimenti e programmi economico-finanziari di natura pluriennale ; - approvazione di scorporo di rami d'azienda; - acquisto e alienazione di immobili non strumentali all'attività gestita; - spostamento della sede legale della società fuori dal territorio del Comune di Torino. L'assemblea, sia ordinaria che straordinaria, nel deliberare nelle materie ad essa riservate per legge o per statuto o per appositi accordi tra Soci, dovrà rispettare ai fini del mantenimento del controllo analogo le decisioni assunte dal Tavolo di Coordinamento dei Soci, quale organismo dotato di funzioni di controllo analogo congiunto";*

- ai sensi degli artt. 4 e 5 che la corporate governance venga stabilita, tramite nomina diretta ex art. 2449 c.c. da parte dei Soci dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale;
- ai sensi dell'art. 6 che il controllo analogo congiunto sia realizzato nella forma di potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività di "SORIS S.p.A." e che, al fine di dare concreta attuazione allo stesso, *"i sottoscrittori riconoscono che ciascun Socio possa: I) esprimere al tavolo di coordinamento eventuali indirizzi operativi che si rendessero necessari per la corretta esecuzione dei contratti e/o delle convenzioni da lui affidate alla Società; II) condividere/informare al/il tavolo di coordinamento gli/degli obiettivi che ciascun Socio intende perseguire con l'in house providing come previsto nei rispettivi documenti di programmazione (DUP e/o altri provvedimenti di competenza) e/o nei rispettivi contratti di servizio/convenzioni; III) verificare al Tavolo di coordinamento lo stato di attuazione degli obiettivi che ciascun Sottoscrittore abbia affidato alla Società rispetto alla propria programmazione (DUP e/o contratti di servizio/convenzioni e/o altri provvedimenti di competenza); IV) proporre al Tavolo di coordinamento eventuali azioni correttive che si rendessero necessarie in esito alle attività di controllo e monitoraggio sulla gestione; V) definire indirizzi condivisi in ordine alla determinazione dei compensi degli organi amministrativi e di controllo. Le valutazioni relative ai punti precedenti sono assunte dal Tavolo di Coordinamento all'unanimità di Soci presenti."*.

7.3. Attività prevalente a favore dei soci.

Infine, ai sensi dell'art. 3 dello statuto di Soris S.p.A., *"Oltre l'ottanta per cento del fatturato della Società è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dai soci pubblici e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società"*; SORIS S.p.A. ha registrato nel 2025 un volume d'affari pari a Euro 33.987.589, totalmente nei confronti dei soci pubblici, in continuità con l'anno precedente.

8. ANALISI QUALITÀ DEL SERVIZIO OFFERTO DA "SORIS S.P.A."

Le attività di riscossione bonaria e coattiva delle entrate tributarie ed extra tributarie della Città di Torino sono svolte da "SORIS S.p.A.", iscritta all'albo dei concessionari a far data dal 6 novembre 2006, al numero 143 della categoria relativa ai soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli Enti locali, oltre che associata ad ASPEL.

L'attività di riscossione consiste inizialmente nella predisposizione e postalizzazione degli avvisi bonari. Successivamente per coloro che non eseguono correttamente il pagamento degli avvisi bonari entro le scadenze stabilite, "SORIS S.p.A." gestisce la produzione e l'invio dell'avviso di ingiunzione

di pagamento o di sollecito/accertamento esecutivo. L'ingiunzione di pagamento e l'accertamento esecutivo/sollecito sono atti che contengono l'intimazione ad adempiere al pagamento degli importi indicati entro i termini previsti.

In assenza del pagamento, anche dopo le azioni sopra descritte, ai sensi dell'art. 50 DPR n. 602/1973 e s.m.i. (ora Dlgs n. 33 del 24/03/2025), "SORIS S.p.A." procede con le seguenti azioni esecutive e/o cautelari, tipiche della riscossione coattiva:

- fermo amministrativo;
- pignoramenti presso terzi;
- ipoteca e pignoramento immobiliare;
- pignoramento mobiliare.

Relativamente al servizio di riscossione la "SORIS S.p.A." si avvale dei seguenti strumenti di pagamento:

- online sul portale della Società;
- tramite il servizio Pago Pa, anche mediante l'App IO, dove previsto;
- presso gli uffici postali;
- presso le tabaccherie:
- utilizzando satispay;
- utilizzando altre modalità di pagamento presenti nel nostro sito e sul bollettino allegato all'avviso di pagamento ricevuto;
- presso gli sportelli "SORIS S.p.A." di via Vigone n. 80, Torino;
- presso n. 4 casse automatiche (Punti gialli) presenti sul territorio cittadino.

Il contribuente può chiedere informazioni e visualizzare la propria posizione attraverso i seguenti canali:

- sito internet (ad esempio e-mail attraverso modulo di contatto; estratto conto; etc.)
- sportello presso la sede di Via Vigone n. 80 - Torino
- sportello virtuale
- pec
- contact center.

La Società, in un'ottica di efficientamento e modernizzazione della propria attività, ha intrapreso un processo di innovazione tecnologica e rinnovamento del parco applicativo e ha quindi adottato misure di sicurezza e interventi migliorativi in tema di cybersicurezza in base ai protocolli definiti dal D.lgs. 138/2024 e alla normativa NIS2.

In un'ottica di continua semplificazione a favore dei contribuenti sono stati introdotti nuovi mezzi di comunicazione con il cittadino, come ad esempio un nuovo avviso di pagamento del tributo TARI e l'ampliamento delle modalità di pagamento con l'estensione dell'utilizzo dell'AppIO.

Si evidenzia inoltre la sinergia tra Società e la Città di Torino a cui sono resi disponibili strumenti tecnologici (attraverso un portale dedicato) che permettono all'Ente un immediato, puntuale e continuo monitoraggio sulle attività affidate in riscossione, e servizi personalizzati in base alle sue esigenze, quali ad esempio la definizione agevolata, le pratiche di concessione di rateazione, etc.
Sono istituiti inoltre tavoli di lavoro volti ad incrementare lo scambio di informazioni su evasori/elusori, nonché i report periodicamente prodotti e il confronto sull'attuale distribuzione delle attività con le diverse Direzioni, al fine di migliorare l'efficienza del processo e favorire lo sviluppo di proposte virtuose.
La Società ha pure predisposto e pubblicato, su base volontaria, il Report di sostenibilità, con il coinvolgimento dei contribuenti, cittadini e imprese, con l'obiettivo di evidenziare la responsabilità sociale e integrare nella gestione aziendale i principi di sostenibilità in ambito ambientale, sociale e di governance (noti come ESG).

9. ANALISI E VALUTAZIONE DI CONGRUITÀ ECONOMICA DELL'OFFERTA DI "SORIS S.P.A."

Alla luce della normativa sopra riassunta, in attesa del completamento della procedura per l'entrata in vigore dell'operatività di AMCO, gli enti locali possono riscuotere i propri crediti (tributi e sanzioni) attraverso tre canali principali:

1. gestione diretta: l'ente gestisce l'intero ciclo in proprio, tramite i propri uffici, utilizzando l'ingiunzione di pagamento (ex R.D. 639/1910) o l'accertamento esecutivo;
2. gestione affidata (Agente Nazionale): tramite affidamento all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER) (con riscossione tramite ruolo e cartella esattoriale);
3. gestione concessionaria/esterna: affidamento a società iscritte all'Albo dei soggetti abilitati di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/1997, o tramite società partecipate (*in house providing*).

La soluzione 1 appare scarsamente efficiente ed efficace, considerata la complessità dell'attività di riscossione bonaria e coattiva di un comune delle dimensioni di Torino.

La soluzione 3, attualmente adottata dalla Città di Torino mediante affidamento diretto alla società in house SORIS S.p.A., risulta economicamente congrua alla luce del raffronto con la gestione da parte di Agenzia delle Entrate-Riscossione ADER (soluzione 2).

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:

- riscossione della TARI (tassa sui rifiuti)

- riscossione dell'IMU/TASI

- riscossione della COSAP [2]

- riscossione del CIMP[3] (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 aggi 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.).

RISCOSSIONE BONARIA

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. La percentuale dell'1% trova origine nell'articolo 17 del d.lgs. n. 112/1999, come sostituito dalla legge n. 234/2021, ed è prevista per gli enti che affidano la riscossione ad Agenzia delle Entrate-Riscossione. Il confronto con "SORIS S.p.A." individua una più articolata modalità di addebito degli oneri.

"SORIS S.p.A." applica un corrispettivo pari allo 0,90% sul riscosso per TARI, nidi/scuola d'infanzia, ristorazione scolastica, locazione concessione e amministrazione di immobili di proprietà della Città (fitti), monetizzazione parcheggi esercizi pubblici e rimborso spese acqua ed energia elettrica aree sosta attrezzate. Parimenti, si applica un corrispettivo dello 0,90% sul riscosso, ma con un tetto massimo per singolo documento di 154,86 euro, nel caso di Cosap, Cosap Commercio, Cimp, Cosap e Cimp temporanee.

Sono invece previsti dei compensi fissi per singolo documento nel caso di lettera informativa Imu/TASI (0,60 euro), verbale riscosso in fase bonaria Sanzioni Codice della Strada (0,90 euro), avviso di pagamento bonario fitti e sollecito cartaceo borsellino (2,23 euro a carico del contribuente, con rimborso da parte della Città in caso di mancato pagamento da parte del contribuente).

RISCOSSIONE COATTIVA

[2] Dal 2021 sono stati sostituiti, per la gestione corrente, dal canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, comunemente detto canone unico patrimoniale. Nel bilancio Soris compaiono ancora incassi COSAP e CIMP perché la società gestisce anche annualità e posizioni precedenti.

[3] Vedi nota 1.

Agenzia delle Entrate - Riscossione applica un onere di riscossione pari all'1% sul riscosso; le spese di recapito sono poste esclusivamente a carico del contribuente.

"SORIS S.p.A." non applica alcun onere di riscossione all'Ente, mentre è previsto un onere di riscossione a carico del contribuente in caso di ingiunzione pari al 3% con tetto massimo di 300 €, trascorso il termine di scadenza dell'ingiunzione. Non è posto alcun onere di riscossione a carico del contribuente nel caso in cui il pagamento avvenga entro suddetto termine. Nel caso di utilizzo dello strumento dell'accertamento esecutivo "SORIS S.p.A." applica un onere di riscossione in capo al contribuente pari 3%, con un tetto massimo di 300 €, per gli incassi avvenuti tra il 61° ed il 120° giorno dalla data di notifica del documento, 6%, con un tetto massimo di 600 €, per gli incassi avvenuti oltre il 120° giorno dalla data di notifica del documento.

In relazione alle spese di recapito, queste sono computate a carico del contribuente nella misura prevista dal DM 14 aprile 2023 o, in caso di utilizzo della Piattaforma Notifiche Digitali degli atti pubblici (PND), secondo gli importi previsti nel Decreto Costi 30/05/2022 e s.m.i.; in caso di mancato incasso da parte del contribuente, le stesse rimangono a carico dell'Ente. Le spese di recapito eventualmente incassate successivamente sono oggetto di restituzione all'Ente nei riversamenti periodici.

Le procedure esecutive e cautelari effettuate da "SORIS S.p.A." sono remunerate esclusivamente al costo dei diritti tabellari previsti dal DM 14 aprile 2023. Tutti i diritti delle procedure esecutive e cautelari sono computati a carico del contribuente e rimangono a carico dell'Ente in caso di mancato incasso da parte del contribuente. I diritti maturati sulla procedura esecutiva del fermo amministrativo sono oggetto di sconto all'Ente del 20%. I diritti eventualmente incassati successivamente sono oggetto di restituzione all'Ente nei riversamenti periodici.

ULTERIORI ONERI APPLICATI DA "SORIS S.P.A."

"SORIS S.p.A." applica inoltre alla Città un corrispettivo annuo a forfait di 50 mila Euro (iva esclusa) per il servizio di assistenza ai contribuenti tramite contact center, un corrispettivo annuo a forfait per la copertura dei costi di gestione per la riscossione bonaria Sanzioni Codice della Strada pari a 300 mila Euro (iva esclusa), un corrispettivo per ogni pratica di rimborso per eccedenze che derivano da sgravio per indebito di 5,00 Euro (iva esclusa) e un corrispettivo per ogni pratica di rateazione di 15,00 Euro (iva inclusa), a carico del contribuente che abbia richiesto il servizio.

10. RAGIONI A SOSTEGNO DELL'AFFIDAMENTO *IN HOUSE* A "SORIS S.P.A."

Ai sensi dell'articolo 7, comma 2 del D. Lgs. n. 36/2023 viene dato conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento di interessi strategici ravvisabili nella scelta di affidare direttamente

alla società *in house* "SORIS S.p.A." il servizio in oggetto.

10.1. Vantaggi in termini di economicità e celerità

"SORIS S.p.A." ha condotto un importante sforzo per raggiungere crescenti livelli di *performance*, che, tra l'altro, hanno richiesto un adeguamento della struttura organica e un processo di innovazione tecnologica e di rinnovamento del parco applicativo.

Il Consiglio di Amministrazione del 6 maggio 2025 ha approvato il Piano Strategico 2025-2027, il quale prevede gli obiettivi che la Società intende raggiungere nel triennio indicato. La missione è quella di *"migliorare ulteriormente la riscossione dei tributi e delle altre entrate dei Soci, rendendo i relativi processi più efficienti, efficaci, trasparenti e orientati al cittadino, rafforzando l'interazione digitale, potenziando in particolare la riscossione coattiva e garantendo una gestione sostenibile e responsabile"* attraverso i seguenti obiettivi strategici: rinnovare i sistemi informativi e il parco applicativo; migliorare e rendere friendly la relazione con il cittadino contribuente; proporre ai Soci soluzioni che ridefiniscano il chi fa cosa, potenzino gli assetti direzionali interni e valutino l'allargamento della base sociale, potenziare la riscossione coattiva e l'interoperabilità dei dati, integrare nella gestione i principi di sostenibilità ESG.

Le caratteristiche della Società sono adeguate alle attività oggetto di affidamento alla luce dell'esperienza pregressa e dei risultati finora ottenuti.

La tabella A individua le principali caratteristiche macro della società "SORIS S.p.A.", idonee a dare una rappresentazione delle grandezze fondamentali negli esercizi di riferimento.

Tab. A

Soris S.p.A.	Capitale sociale	Ricavi totali	Risultato di esercizio	Dividendi	Numero dipendenti	Costo personale
2022	5.000.000	28.013.265	5.518.106	4.250.000	72	4.033.504
2023	5.000.000	33.286.395	9.365.599	6.500.000	75	4.481.661
2024	5.000.000	31.990.458	7.315.013	6.500.000	78	4.820.157
2025	5.000.000	34.115.862	8.852.911	8.410.000	80	4.979.375

La tabella che segue riassume l'incremento del riscosso coattivo e bonario negli ultimi quattro anni (dal 2022 al 2025), che evidenzia l'aumento costante della riscossione.

INCASSI[4]	**ANNO 2022**	**ANNO 2023**	**ANNO 2024**	**ANNO 2025**
BONARI	283.049.884	289.781.513	303.446.545	310.037.651

[4] Gli incassi comprendono le riscossioni avvenute tramite F24 per la tassa rifiuti, canalizzate direttamente presso la tesoreria della Città, e gli importi di spettanza della Città Metropolitana. Gli incassi esposti nelle varie annualità si riferiscono al totale introitato indipendentemente dall'anno di competenza del carico a cui fanno riferimento.

COATTIVI	54.883.873	66.173.262	77.388.146	84.212.264
TOTALE INCASSI	**337.933.757**	**355.954.776**	**380.834.691**	**394.249.915**

BONARIO[5]	**ANNO 2022**	**ANNO 2023**	**ANNO 2024**	**ANNO 2025**
CARICHI[6]	340.352.108	347.965.637	355.492.226	362.934.554
INCASSI SUI CARICHI[7]	284.930.901	294.242.599	302.505.425	308.267.514

COATTIVO	**ANNO 2022**	**ANNO 2023**	**ANNO 2024**	**ANNO 2025**
CARICHI[8]	116.890.180	112.326.680	133.162.349	139.891.470
INCASSI SUI CARICHI[9]	47.808.124	45.465.473	48.640.362	28.402.053

Nel complesso "SORIS S.p.A." registra mediamente una percentuale di incasso in fase bonaria pari all'85%, mentre sul residuo non pagato del bonario e oggetto di riscossione coattiva la performance media è pari al 45%.

Peraltro, in termini di efficienza, la presenza di una società *in house* consente di poter adeguare le procedure operative nel corso dell'affidamento. Ciò è avvenuto con riguardo all'invio della notifica degli accertamenti IMU. In particolare, tale attività viene gestita da "SORIS S.p.A." e non più dagli uffici della Città di Torino, consentendo agli stessi d'incrementare l'attività accertativa.

Una scelta di discontinuità, nel senso di interrompere l'esperienza in house con "SORIS S.p.A.",

[5] I dati sono estratti al 30.06.2026.

[6] I carichi rappresentano gli importi affidati nell'anno in riscossione da Città di Torino, al netto dei discarichi e dei documenti sospesi.

[7] Gli incassi registrati fino al 30.06.2026 esposti nelle varie annualità si riferiscono unicamente ai carichi della relativa annualità.

[8] I carichi rappresentano gli importi affidati nell'anno in riscossione da Città di Torino, al netto dei discarichi e dei documenti sospesi.

[9] Gli incassi registrati fino al 30.06.2026 esposti nelle varie annualità si riferiscono unicamente ai carichi della relativa annualità.

rischierebbe di tradursi nel mancato utilizzo di risorse disponibili o – quanto meno – in una loro sottoutilizzazione.

Nell'ottica della metodologia del "*public sector comparation*", si assisterebbe non solo a una perdita di *chance* per la società (oltre che, di riflesso, per gli enti soci) e una mancata valorizzazione delle capacità e professionalità acquisite nel corso degli anni, a cui si potrebbero aggiungere effetti penalizzanti sul personale, con un peggioramento del tessuto sociale ed economico della collettività di riferimento.

Optando per una soluzione alternativa, l'Amministrazione rinuncerebbe a una serie di benefici, tra cui l'utilizzo delle capacità produttive già disponibili, la continuità delle conoscenze e dei processi, la riduzione dei costi di transizione, l'impiego delle professionalità formate, il controllo diretto sugli obiettivi del servizio, le economie derivanti dall'integrazione tra riscossione bonaria e coattiva, il ritorno economico della partecipazione, l'incremento del patrimonio della società partecipata.

Sotto altro profilo, non è indifferente che il margine economico prodotto da "SORIS S.p.A." rimane prevalentemente nel perimetro pubblico, incrementando il patrimonio della partecipata oppure ritornando ai soci sotto forma di dividendi. Nel caso invece di ricorso al mercato, il margine del gestore è finalizzato a remunerare il capitale dell'operatore affidatario e fuoriesce dal perimetro del gruppo pubblico.

"SORIS S.p.A.", nel 2025, ha realizzato un utile netto di € 8.852.911 e ha proposto la distribuzione ai soci di dividendi complessivi pari a € 8.410.000. In ragione della partecipazione del 78,5%, la quota spettante alla Città di Torino è pari a € 6.601.850[10].

Inoltre, la solidità economica, patrimoniale e finanziaria di "SORIS S.p.A." costituisce un ulteriore elemento favorevole sotto il profilo dell'economicità e dell'ottimale allocazione delle risorse pubbliche. Il bilancio 2025 evidenzia una gestione operativa positiva, un patrimonio netto pari a Euro 20.727.488, l'assenza di debiti bancari e di oneri finanziari e la mancata emersione di indicatori di crisi o di criticità in merito alla continuità aziendale. Tale situazione riduce il rischio di interruzioni del servizio, squilibri finanziari o futuri interventi di ricapitalizzazione a carico dei soci pubblici e conferma la capacità della società di sostenere autonomamente lo sviluppo organizzativo e tecnologico necessario alla gestione del servizio.

10.2. Risparmio dei costi di un'eventuale gara

L'affidamento a "SORIS S.p.A.", dei servizi inerenti le attività di riscossione dei tributi e di altre entrate della Civica Amministrazione, nonché delle attività connesse o complementari ai predetti servizi, evita all'Amministrazione i costi di una gara che, vista la complessità delle attività svolte attualmente dalla

[10] I dividendi percepiti dalla Città nell'esercizio 2023 sono pari a euro 5.102.500,00; quelli percepiti nell'esercizio 2024 sono pari a euro 5.102.500,00.

società e richiamate nella parte introduttiva, assorbirebbe risorse professionali interne alla Città sottraendole alle attività correnti.

Tra le altre considerazioni, l'ipotesi di affidamento mediante procedura aperta dei servizi sconta altre significative criticità:

- necessità di utilizzo di un advisor esterno per la redazione dei documenti tecnici di gara e per la valutazione delle offerte tecniche (indicativamente può essere stimato in misura del 10% del valore del contratto);
- rischio di *lock in* tecnologico da parte dell'aggiudicatario, con conseguente impossibilità o forte difficoltà per una procedura realmente competitiva successiva (in altri termini, l'aggiudicatario potrebbe configurare il proprio servizio a scapito di futuri concorrenti e della Città stessa).

Inoltre, trattandosi di un servizio fortemente personalizzato sulle esigenze della Città, è improbabile che una procedura aperta possa portare a significativi benefici economici, tenendo conto sia dei costi interni, di quelli accessori (advisor), sia dei rischi connessi in una prospettiva a medio termine (*lock in* tecnologico).

Da tutto ciò si può affermare che, almeno nel medio periodo, la soluzione più conveniente per la Città sia quella dell'affidamento *in house* a "SORIS S.p.A.".

10.3 Maggiore controllo e flessibilità operativa.

L'affidamento *in house* a "SORIS S.p.A." consente un monitoraggio continuo dell'attività e un continuo confronto con l'Ente socio, che può apportare suggerimenti, consigli e promuovere revisioni di aspetti anche non secondari nell'attività svolta attualmente dalla società.

Il controllo diretto (in quanto analogo) sull'attività costituisce un'opportunità di grande rilievo anche sul piano della possibile qualità dell'intervento in funzione delle necessità e dei desideri dell'amministrazione che, anche al di là del contratto da sottoscrivere, potranno essere definiti via via in virtù del particolare rapporto inter-organico.

Completamente diversa sarebbe la logica dell'appalto rivolto al mercato, nel quale il rapporto con il soggetto aggiudicatario – anche nel caso in cui si configuri nel modo migliore – resta comunque del tutto disancorato dalla possibilità di un effettivo e pervasivo controllo concomitante.

Il ricorso al mercato potrebbe escludere (o fortemente diminuire) la possibilità di intervenire collaborativamente.

In caso di un'internalizzazione del servizio, invece, la Città dovrebbe assumere nuove risorse professionali con adeguata formazione specialistica. Diversamente, l'impiego di una struttura già dotata

di tali professionalità riduce i tempi necessari per la formazione del personale e per l'acquisizione della conoscenza operativa delle entrate comunali. Un cambiamento radicale del modello gestionale potrebbe determinare la dispersione di parte di questo patrimonio professionale e generare costi di ricollocazione, riorganizzazione o duplicazione delle funzioni.

Riassumendo, rispetto all'internalizzazione pura o all'appalto esterno, l'affidamento *in house* consente maggiore controllo strategico e flessibilità operativa, intervenendo sulla programmazione, sui livelli di servizio, sui tempi di lavorazione, sugli orari e sui moduli organizzativi, con una flessibilità e una capacità di indirizzo più ampie rispetto a quelle normalmente esercitabili nei confronti di un operatore nazionale o di un appaltatore privato; si pensi, ad esempio, alla qualità ed efficienza del servizio, dove la presenza di una società controllata consente al Comune - pur nel rispetto delle prerogative degli organi sociali - di verificare direttamente i livelli di efficienza della propria azienda e di promuovere, ove ritenuto necessario, interventi di adeguamento e di razionalizzazione, rimodulando l'attività di riscossione nei tempi/orari/moduli operativi che incidono direttamente sulla qualità del servizio (tali opzioni non sarebbero consentite in caso di affidamento all'Agenzia delle Entrate o ad altro soggetto che opera a livello nazionale e, nel caso di affidamento ad una società privata nell'ambito di un appalto di servizi, le possibilità di intervenire sarebbero più limitate)**.**

10.4. Profili attinenti alla qualità

Come si è già accennato, la possibilità per l'Ente pubblico di incidere con suggerimenti e proposte durante lo svolgimento del servizio affidato (assolutamente maggiore in caso di *in house*) agevola il raggiungimento di più elevati livelli qualitativi, in termini di maggior livello di soddisfazione dei bisogni e delle necessità espresse dalla collettività (la sensibilità dell'Ente socio rispetto alle esigenze della popolazione di riferimento consente di rappresentarle con maggior incisività e immediatezza alla società affidataria diretta, la quale ne dovrà tempestivamente tener conto ai fini di una migliore organizzazione del servizio).

10.5. Perseguimento di interessi strategici e profili relativi all'efficienza

L'affidamento *in house*, a differenza del ricorso al mercato, consente all'ente socio di imporre all'affidatario il rispetto di indirizzi operativi, che vengono annualmente inseriti nel Documento Unico di Programmazione.

La Città di Torino, con il Documento Unico di Programmazione 2024 – 2026 (approvato con deliberazione DEL 837/2023 del Consiglio Comunale del 18 dicembre 2023) ha assegnato a "SORIS S.p.A." l'obiettivo di miglioramento della riscossione coattiva dello 0,50% per gli anni 2024, 2025 e 2026.

Dal controllo effettuato sul raggiungimento dell'obiettivo assegnato, riproposto anche nel DUP 2025 – 2027 e nel DUP 2026 – 2028, rispettivamente per gli anni di riferimento, è risultato che:

- per l'anno 2024, l'ammontare degli incassi coattivi registrati nel 2024 è stato pari a 77.388.146 euro, contro i 66.242.994 euro del 2023. L'incremento dell'anno 2024 rispetto al 2023 è stato dunque pari a 11.145.152 euro, ovvero il 17%;
- per l'anno 2025, l'ammontare degli incassi coattivi registrati nel 2025 è stato pari a 84.212.264 euro, contro i 77.388.146 euro del 2024. L'incremento dell'anno 2025 rispetto al 2024 è stato dunque pari a 6.824.118 euro, ovvero il 9%**;**
- per l'anno 2026, la verifica del raggiungimento alla data del 31 agosto rileva un ammontare di incassi pari a 59.736.819 euro, contro i 56.976.905 euro al 31 agosto 2025, con un incremento di 2.759.913 euro, ovvero il 5%.

11. CONCLUSIONI

Da quanto precedono, l'affidamento *in house* a "SORIS S.p.A." si presenta, rispetto agli altri modelli alternativi di affidamento, più efficiente, economicamente congruo e adatto alle esigenze del Comune di Torino. Tale opzione consente di monitorare lo stato della riscossione attraverso uno scambio continuo di informazioni con l'Ente affidante e di attuare interventi correttivi nel corso dell'affidamento ove necessari; ed è funzionale e adeguato, sul piano strategico, agli obiettivi perseguiti dalla Città di Torino. La gestione a mezzo di società *in house* concorre inoltre a garantire che il servizio rimanga sotto il pieno controllo pubblico, assicurando una gestione costantemente coerente con le scelte politiche del Socio/Ente affidante, oltre che flessibilità e capacità di adattamento immediato rispetto a nuove priorità strategiche.