



COMUNE DI  
CAMPI BISENZIO

**Relazione tecnica illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti economico-giuridici per l'affidamento in-house della funzione  
di riscossione coattiva delle entrate comunali a So.Ri. S.p.A.**

## **PREMESSA**

L'Amministrazione comunale di Campi Bisenzio sta valutando l'opportunità strategica di ricorrere a modalità alternative (o comunque integrative) rispetto al ruolo esattoriale per la riscossione coattiva delle entrate proprie, sia di quelle tributarie, che patrimoniali.

In particolare, l'Amministrazione comunale ha manifestato l'intenzione di procedere con l'affidamento della riscossione coattiva delle entrate comunali ad una società a totale partecipazione pubblica. Nel caso specifico, è stata individuata quale soggetto pubblico esistente la "Società Risorse S.p.A" di Prato – di seguito indicata con "So.Ri."

Per quanto di competenza, si redige una relazione sulla fattibilità tecnica delle diverse forme di gestione della riscossione coattiva alternative al ruolo, comprensiva delle seguenti analisi:

1. Inquadramento giuridico della riscossione come esercizio di una funzione amministrativa
2. Analisi del quadro normativo di riferimento della riscossione coattiva
3. Analisi delle condizioni giuridico-economiche per l'affidamento in-house a So.Ri del servizio di riscossione coattiva
4. Valutazione sulla convenienza economica dell'affidamento in-house a So.Ri. S.p.A.

## 1. L'inquadramento giuridico della riscossione come esercizio di una "funzione" amministrativa

In primo luogo è stato necessario qualificare dal punto di vista giuridico l'attività di riscossione, vale a dire definire se considerarla un "servizio pubblico locale" piuttosto che "funzione" amministrativa, poiché da tale definizione discende l'inquadramento giuridico.

Infatti, qualora l'attività della riscossione delle entrate fosse equiparabile ad un servizio di interesse economico generale di livello locale, i presupposti dell'affidamento dovrebbero essere conformi ai principi previsti dalla recente riforma introdotta dal D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e, in particolare, troverebbero applicazione gli articoli n. 3 *Principi generali del servizio pubblico locale*, n. 14 *Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale* e n. 17 *Affidamento a società in-house*.

In assenza di una espressa previsione legislativa che qualifichi esattamente la riscossione, la soluzione interpretativa alla questione in premessa, è stata ricercata ricorrendo alla dottrina e alla giurisprudenza.

Storicamente, la riscossione rientra fra le funzioni amministrative degli enti locali, indicando con "funzione" un'attività giuridica autoritativa ed esclusiva della pubblica amministrazione, finalizzata a rispondere ad esigenze e fini istituzionali propri dell'ente e non del cittadino, contrapposta al servizio, diretto invece al soddisfacimento diretto delle esigenze della collettività.

Tradizionalmente, la dottrina amministrativistica distingueva funzione pubblica e servizio pubblico, intendendo: nel primo caso, "l'esercizio autoritativo di una potestà giuridica da parte dello Stato, o di altro ente pubblico" e, nel secondo, l'attività svolta dai medesimi soggetti in campo prevalentemente economico e produttivo, senza manifestazione di alcun potere sovrano.

Sono considerati quindi fenomeni indicativi dell'esercizio di una funzione amministrativa:

- il contenuto autoritativo;
- la possibilità di svolgimento in regime di concorrenza (c.d. liberalizzazione), variamente regolato;
- la possibilità di dismissione da parte dell'ente pubblico (c.d. privatizzazione), più o meno ampia.

Nella definizione di servizio pubblico è invece ricompresa qualsiasi attività – sia svolta da soggetti pubblici, sia da soggetti privati – finalizzata a perseguire un interesse collettivo.

La dottrina, al fine di trovare un punto di equilibrio tra le diverse interpretazioni, ha sviluppato una "teoria mista" secondo cui si definisce servizio pubblico il servizio svolto da un ente pubblico, o chi per esso, per il tramite di una procedura di affidamento, destinato a soddisfare i bisogni di una cerchia, più o meno ampia, di utenti, fermo restando che la titolarità sia comunque riservata all'amministrazione pubblica che assume il servizio entro i propri compiti istituzionali e provvede

alla sua organizzazione. L'attività può pertanto essere gestita anche dal privato/concessionario, senza che ciò incida sulla natura pubblica del servizio che deve essere rivolto ai cittadini secondo canoni strutturali e funzionali di imprenditorialità (principio di sussidiarietà orizzontale – art. 118, c.. 4, Cost.).

Gli elementi per poter definire un servizio pubblico sono, pertanto, essenzialmente tre:

- l'imputabilità o la titolarità del servizio pubblico all'amministrazione pubblica che ha istituito il servizio o alla quale lo stesso è stato assegnato dal legislatore che, spogliandosi della funzione autoritativa assegnata dall'ordinamento, può, attraverso gli strumenti previsti per legge, affidarlo a terzi;
- le finalità alle quali il servizio risponde in quanto riferito ad esigenze della collettività;
- la presenza di un determinato tipo di organizzazione del servizio mirata ad assicurare determinate modalità di gestione.

Delineata nei termini che precedono la nozione di servizio pubblico, gli interpreti si sono preoccupati di dare una definizione di *servizio pubblico locale*, quale attività economica, suscettibile di essere organizzata in forma di impresa, finalizzata alla soddisfazione di bisogni primari della collettività locale.

Si tratta, dunque, di quel complesso di prestazioni di interesse collettivo, riservate alla gestione degli enti locali, suscettibili di essere erogate non solo dalla stessa PA, ma anche da operatori privati (c.d. concessionari di servizi pubblici). Ai sensi dell'art. 112, primo comma del D.lgs. n. 267/00 (TUEL) "*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*".

A seconda del tipo di interesse perseguito, è possibile individuare, oltre ai servizi indispensabili:

1. i servizi strumentali, intendendosi per tali le prestazioni eseguite nei confronti di uno o più settori o uffici dell'amministrazione che siano strumentali all'esercizio delle sue attività (si pensi alla pulizia delle sedi amministrative, alla manutenzione o riparazione dei beni dell'ufficio, per cui l'ente locale affida l'appalto attraverso un'apposita procedura di evidenza pubblica);
2. i servizi finali, che sono i veri e propri servizi pubblici locali, intesi quali prestazioni indirizzate ai cittadini e volte al soddisfacimento dei loro bisogni, sia come individui (si pensi al servizio idrico o al trasporto pubblico, che come componenti la collettività).

Soffermandoci sulle modalità di gestione e affidamento di tali servizi, l'ordinamento nazionale riconosce tre modalità di gestione ed affidamento ai sensi dell'art 14 D.lgs 201/2022:

1. l'esternalizzazione (o *outsourcing*): affidamento di prestazioni e servizi a soggetti selezionati con gara;

2. l'internalizzazione: produzione interamente in proprio, da parte della PA, delle prestazioni e dei servizi, anche attraverso lo strumento dell'*in-house providing*, mediante affidamento diretto ad un soggetto che, seppur formalmente diverso dall'ente, ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, laddove ricorrano obbligatoriamente i seguenti requisiti: (a) della totale partecipazione pubblica, (b) del controllo analogo (quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e (c) della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti (soci) che la controllano;
3. il partenariato pubblico-privato (affidamento a società a capitale misto attraverso lo strumento della gara a doppio oggetto)
4. la gestione diretta o in economia,

L'Autorità di Garanzia della Concorrenza e del Mercato (AGCM), investita da specifiche richieste di pareri degli enti ai sensi dell'art. 23-bis, comma 4 del D.L. 112/08, ha qualificato a più riprese l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi e delle entrate locali come funzione pubblica e non come servizio pubblico locale, in quanto finalizzata a rispondere ad esigenze e fini istituzionali propri dell'ente e non del cittadino (parere AS 488 del 25 novembre 2008 sul Comune di Borgo a Mozzano). La non riconducibilità della riscossione alla categoria dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'art. 23-bis, D.L. n. 112/08, sarebbe pertanto dovuta al carattere di "mera strumentalità" del servizio ai bisogni dell'amministrazione locale rispetto che al soddisfacimento - in via immediata - delle esigenze della collettività (carattere indispensabile per poter qualificare un servizio come "pubblico").

A tal proposito si rileva che:

- l'Osservatorio dei servizi pubblici istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (costituito in attuazione dell'art. 13, comma 25-bis, del D.l. n. 145/2013) qualifica come servizi pubblici esclusivamente il servizio idrico integrato, il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti urbani;
- il D.L. n. 193/2016 (rubricato "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili", convertito con Legge n. 225/2016), qualifica espressamente la riscossione come "funzione".

Per tutti questi motivi, l'affidamento della riscossione coattiva delle entrate locali è definibile come "esercizio di una funzione pubblica", al pari di una prestazione strumentale, non sussistendo i presupposti per l'applicazione delle disposizioni previste in materia di servizi pubblici locali.

## 2. Analisi del quadro normativo di riferimento della riscossione coattiva

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

Già nell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997 il Legislatore ha previsto per Comuni e Province la possibilità di disciplinare con regolamento tutte le entrate di propria competenza, quindi tributarie e patrimoniali, nonché le relative forme di gestione, liquidazione, accertamento e riscossione. Più in particolare, con il comma 5 del menzionato art. 52 il Legislatore ha previsto che: *“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 è 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;*

*c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;*

d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione.

Le possibili modalità organizzative di gestione della riscossione coattiva delle entrate sono pertanto:

- la gestione diretta, con o senza il supporto di un soggetto terzo come servizio di supporto per la riscossione;
- l'affidamento a soggetti esterni individuati dal comma 5 dell'articolo 52 del D.Lgs. 446/1997 (tra cui: a) i soggetti iscritti all'Albo di cui all'art. 53, comma 1 del medesimo decreto; b) gli operatori degli Stati membri UE in possesso dei requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore; c) le società a capitale interamente pubblico per cui sussistono i requisiti dell'in-house; d) le società a capitale misto pubblico- privato, iscritte nell'albo di cui all'art. 53, comma 1, del medesimo decreto).

Successivamente, il D.L. n. 193/2016 ha istituito l'Ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione (nel seguito ADER). Alle modalità di riscossione individuate dall'art. 52 del D.L.vo n. 446/1997, si è quindi aggiunta, a decorrere dal 1° luglio 2017, la possibilità per gli Enti locali di deliberare l'affidamento ad Agenzia delle Entrate-Riscossione dell'attività di riscossione, spontanea e coattiva, di tutte le entrate, tributarie e patrimoniali, proprie e delle società da essi partecipate.

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

1. tramite **risorse interne**, cd. gestione diretta;
2. tramite **società strumentali**, cd. *in-house providing*;
3. tramite **l'affidamento a Agenzia delle entrate-Riscossione**, previa delibera;
4. tramite **società esterne**, selezionate a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

La scelta tra i diversi modelli presuppone una valutazione comparativa dei mezzi, metodi e tempi che ciascuno di essi richiede, alla luce dei principi di economicità, efficacia ed efficienza, che sempre devono guidare la discrezionalità amministrativa.

Si precisa che, in ogni caso, in virtù della novella contenuta nel comma 786 dell'art. 1 della Legge di Bilancio 2020, tutte le somme appartenenti agli Enti locali a qualsiasi titolo riscosse, sia spontaneamente sia coattivamente, affluiscono direttamente alla Tesoreria dell'Ente (con l'eccezione dell'ipotesi di riscossione mediante società a totale partecipazione pubblica).

Stante l'attuale quadro normativo, si è ritenuto di non considerare l'affidamento ad ADER una

modalità alternativa da prendere come riferimento per una valutazione di convenienza economica di un affidamento in-house, dal momento che il ruolo è sempre comunque un'ipotesi praticabile indipendentemente dalla scelta di affidare la riscossione coattiva a un soggetto terzo.

### **La gestione diretta**

La gestione diretta permette ai Comuni di svolgere l'attività di accertamento e riscossione in piena autonomia, avvalendosi solo ed esclusivamente di proprie risorse interne, evidentemente sufficienti ed adeguate allo scopo. Tra tutte le alternative possibili, l'internalizzazione del servizio è quella che sembra maggiormente garantire il soddisfacimento del principio di "buona amministrazione". In questa ipotesi, e solo in questa, l'Ente locale ha il controllo diretto di tutto l'iter di recupero del credito, con notevoli vantaggi in termini di attenzione, e conseguente correttezza, sulla regolarità degli atti e delle notifiche e sul rispetto dei termini.

E' proprio per gli indubbi vantaggi che la gestione diretta garantisce che il Legislatore ha previsto la possibilità che questa sia esercitata anche in forma associata. In tal modo Comuni di piccole dimensioni, che al loro interno potrebbero non avere strutture e/o competenze adeguate, anziché ripiegare sull'*outsourcing*, integrano le proprie risorse umane, economiche, strumentali con quelle di altri Comuni. Le associazioni che ne derivano possono prendere la forma di Convenzioni, Consorzi, Unioni di Comuni, Comunità montane.

Nello specifico, l'internalizzazione del servizio permetterebbe di garantire i principi di equità sociale, oltre ad una riduzione dei costi del servizio in quanto non vi sarebbe alcun esborso legato all'aggio di riscossione. Sarebbe possibile integrare la fase di accertamento e quella della riscossione in una procedura senza soluzione di continuità, ciò permetterebbe una pronta rendicontazione degli incassi.

Tuttavia, alla luce dell'attuale dotazione organica del Comune, tale soluzione non appare oggettivamente praticabile nel breve periodo. Al momento l'Ente gestisce solo la fase di accertamento, quindi si tratterebbe di creare ex novo un ufficio con le competenze adeguate, personale costantemente formato e dotarsi di un software performante all'attività richiesta. Per un comune di queste dimensioni, il tempo minimo per un completo efficientamento del servizio sarebbero di almeno due/tre anni. Ulteriori elementi che andrebbero tenuti in considerazione sarebbero quelli legati al consistente investimento in termini di costante formazione del personale, imprescindibile per garantire una efficiente ed efficace gestione dell'intero ciclo della riscossione, nonché una revisione dei carichi di lavoro dal momento che ricadrebbero in capo alla struttura comunale tutte quelle attività fino ad oggi interamente gestite dal Concessionario (gestione del front-office, gestione della rateizzazione dei debiti, firma degli atti per l'avvio e prosecuzione delle

procedure esecutive e del contenzioso). Un costo non di poco conto sarebbe anche quello legato all'acquisto del software e canone da corrispondere.

Infine, un elemento da valutare nel caso della scelta di questa modalità, vista la carenza in organico di un ufficiale della riscossione, dovrebbe essere anche individuato il meccanismo migliore per l'esecuzione finale degli atti ingiuntivi.

Altro elemento da considerare è quello legato agli spazi, sia per l'ufficio che per una sala ricevimento del pubblico. Attualmente una sede comunale è inagibile a causa dei danni causati dall'alluvione del 2 novembre 2023, mentre un'altra sede comunale è oggetto di lavori di ristrutturazione con finanziamento PNRR e non sarà disponibile per alcuni anni. Pertanto si pone anche il problema logistico di trovare gli spazi adeguati da destinare a queste attività.

Per una completa analisi degli impatti finanziari di una ipotetica gestione interna sulle casse dell'ente si rimanda al paragrafo successivo.

### **La gestione in-house**

Con il termine di affidamento *in-house* si intende quella particolare procedura per cui una Pubblica Amministrazione attribuisce l'appalto di un servizio ad un'altra entità giuridica, sempre di diritto pubblico, mediante affidamento diretto, ovvero senza gara. Tale procedura è con ogni evidenza espressione del potere di auto-organizzazione della Pubblica Amministrazione.

E' di immediata comprensione come tale sistema organizzativo, ponendosi in deroga al principio generale dell'evidenza pubblica, si scontri con i principi di matrice unionale di libera concorrenza e di libero mercato, che devono governare anche il settore dei contratti pubblici, in generale, e degli appalti, in particolare.

La Corte di Giustizia europea già nel 1999 ha individuato le condizioni affinché una Pubblica Amministrazione possa legittimamente procedere all'affidamento di servizi senza gara. Più in particolare è necessario che:

- il committente pubblico eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che espleta sui propri servizi;
- il soggetto affidatario realizzi la parte più rilevante della propria attività con l'ente committente che lo controlla.

Nella gestione *in-house* il soggetto affidatario è sicuramente terzo rispetto al committente, proprio perché dotato di personalità giuridica autonoma. Tale autonomia è però solo ed esclusivamente formale. Il committente, infatti, deve avere sull'affidatario un potere di controllo e direzione talmente penetrante da annullare ogni autonomia e discrezionalità, quanto meno in relazione ai più importanti atti di gestione.

Il soggetto affidatario è quindi una sorta di *longa manus* del committente: deve realizzare la parte più importante della sua attività secondo le indicazioni del committente, deve limitare la sua attività all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'affidante e deve sottostare al puntuale controllo di quest'ultimo.

Ciò ha portato la Corte di giustizia europea ad escludere dall'affidamento *in-house* qualsiasi società mista, anche quelle con una minima percentuale di partecipazione privata. E ciò per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, perchè la presenza di un soggetto privato implica inevitabilmente il perseguimento nell'attività sociale dello scopo di lucro – inconciliabile con l'interesse pubblico; quindi, perché in una tale fattispecie il committente pubblico non avrebbe la possibilità di esercitare un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, pena una violazione della libera concorrenza e del libero mercato, principi che invece sono meritevoli della più ampia tutela.

Tanto premesso in termini generali, è opportuno precisare che l'affidamento *in-house* può assumere due diverse configurazioni. La prima, che potremmo definire di *in-house providing* in senso stretto, e che rappresenta anche l'ipotesi più frequente, ricorre allorchè la Pubblica Amministrazione committente affidi il servizio ad un soggetto facente parte della sua stessa struttura organizzativa. La seconda, che rappresenta la fattispecie meno ricorrente nonché quella più complessa, si configura qualora l'affidamento del servizio avvenga a favore di una diversa struttura amministrativa ovvero di un soggetto da quest'ultima controllato.

In entrambi i casi, comunque, è sempre necessario che l'affidatario sia un soggetto di diritto pubblico e che non sia in una posizione di sostanziale terzietà rispetto alla Pubblica Amministrazione.

### **L'affidamento ad Agenzia delle Entrate - Riscossione**

Come già anticipato, a decorrere dal 1° luglio 2017 i Comuni hanno la possibilità di affidare in via diretta, previa opportuna delibera, il servizio di riscossione ad Agenzia delle Entrate – Riscossione.

Nel valutare l'opportunità di una tale scelta, è doveroso ricordare che con la Legge di Bilancio 2022 è stato riformato il sistema di remunerazione del servizio nazionale di riscossione.

Per i carichi affidati ad Agenzia delle Entrate – Riscossione, e riportati sia nei ruoli sia negli avvisi di accertamento esecutivo, a decorrere dal 1° gennaio 2022 sono stati eliminati gli oneri di riscossione, i cd. aggi, precedentemente a carico del contribuente o parzialmente dell'ente creditore.

E' poi venuta meno, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'obbligo da parte degli enti

creditori di rimborsare ad Agenzia delle Entrate – Riscossione le spese relative alle procedure esecutive e alla notifica delle cartelle di pagamento non riscosse dal contribuente. Parallelamente, è stato previsto uno stanziamento annuale a carico del bilancio statale con le risorse necessarie a coprire gli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione.

Pertanto, come ben chiarito dall’Agenzia delle Entrate sul suo sito web, per i carichi affidati ad Agenzia delle Entrate – Riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2022, rimangono a carico del solo contribuente:

- una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione;
- una quota correlata all’attivazione delle procedure esecutive e cautelari da parte di Agenzia delle Entrate – Riscossione.

A carico degli Enti locali rimane invece:

- una quota pari all’1% delle somme riscosse;
- una quota, nella misura da definire con Decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, in ipotesi di emissione di cd. provvedimento di sgravio, ovvero di provvedimento che riconosca come non dovute, in tutto o in parte, le somme affidate.

Tutte le predette quote, unitamente agli aggi riscossi sui carichi affidati fino al 31 dicembre 2021, sono riversate al bilancio statale, a parziale copertura degli oneri di funzionamento di Agenzia delle Entrate – Riscossione.

### **L’affidamento a terzi tramite procedure ad evidenza pubblica**

Da ultimo è possibile per gli Enti locali affidare il servizio di riscossione ai soggetti di cui all’art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997.

Trattasi di soggetti privati che hanno ottenuto l’iscrizione all’apposito albo istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze. Un’apposita commissione è delegata ad effettuare l’esame delle domande di iscrizione e la revisione periodica, a prevedere la eventuale cancellazione e sospensione dall’albo, nonché la revoca e la decadenza dalla gestione.

Ai fini dell’iscrizione è necessario il possesso di determinati requisiti, da ultimo individuati dal D.M. n. 101/2022.

Come più precisamente indicato nell’art 2 del decreto, nell’albo possono essere iscritti:

*“a) le società di capitale aventi per oggetto la gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali, nonché le società di capitale che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all’accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate:*

1) i cui soci non esercitano il controllo ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo del codice civile, nei confronti di altri soggetti iscritti nell'albo;

2) i cui soci non effettuano l'attività di commercializzazione della pubblicità;

3) che non siano controllate da società che svolgono l'attività di cui al n. 2) b) le società di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 4), del decreto legislativo n.446 del 1997.”

Si precisa che nell'albo possono essere iscritti gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le attività di cui ai commi 1 e 3 del predetto art. 2 del D.M. nonché le società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 3), del D.L.vo n. 446 del 1997.

In aggiunta, è richiesta la sussistenza di un capitale sociale minimo, interamente versato (art. 6), la presenza di un idoneo apparato organizzativo e di idonei strumenti informativi (art. 7), il ricorrere di requisiti di onorabilità in capo ai soci e ai titolari di cariche sociali (art. 8) e l'assenza di cause di incompatibilità (art 9 D.M. n. 101/2022).

Gli Enti locali devono procedere all'affidamento ai sopra indicati soggetti tramite una procedura ad evidenza pubblica, che si conclude con la stipula di un contratto, nel caso specifico di appalto.

La Pubblica Amministrazione può infatti perseguire i propri fini istituzionali tramite strumenti di diritto privato ma, per farlo, deve pur sempre garantire assoluta imparzialità ed evitare qualsivoglia partigianeria nella scelta del proprio contraente.

L'Ente locale deve pertanto dare ampia pubblicità alla propria decisione di stipulare un contratto d'appalto, al fine di garantire la trasparenza e la libertà di accesso a tutti i potenziali partecipanti.

In primo luogo, quindi, l'Amministrazione emana un provvedimento in cui rappresenta l'oggetto contrattuale, le sue valutazioni e motivazioni, nonché la procedura prescelta (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata, dialogo competitivo). Segue quindi un avviso, il cui regime di pubblicità varia a seconda della procedura scelta, che contiene l'indicazione dell'oggetto contrattuale, dei requisiti di ammissione e dei criteri di aggiudicazione.

L'Ente locale procede quindi ad esaminare le domande presentate e predispone una graduatoria. Da ultimo, l'Ente può procedere alla stipula del contratto con il primo soggetto in graduatoria.

### **3. Analisi delle condizioni giuridico-economiche per l'affidamento in-house a So.Ri del servizio di riscossione coattiva**

La questione posta presuppone l'acquisto da parte del Comune di una partecipazione nel capitale sociale di una società totalmente pubblica; per questo motivo è necessario approfondire il quadro normativo di riferimento attualmente disciplinato dal D.Lgs. del 19.08.2016, n. 175 (“Testo unico

in materia di società a partecipazione pubblica” - TUSPP). Il provvedimento mira alla semplificazione e ricomposizione delle regole finora vigenti sulle società partecipate, introducendo una disciplina organica finalizzata all'efficiente gestione delle partecipazioni stesse ed alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

In particolare, l'art. 4 limita la possibilità di acquisire partecipazioni societarie in relazione all'attività esercitata dalla società: le amministrazioni pubbliche, infatti, non possono costituire né acquistare o mantenere partecipazioni (anche di minoranza) in “società aventi per oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”. L'art. 5 invece disciplina puntuali obblighi di motivazione da osservare nella delibera con cui l'Amministrazione manifesta la volontà di procedere alla sottoscrizione o all'acquisto di azioni o quote, al fine di garantire maggiore trasparenza e controllo in ordine a tali scelte, pur sempre discrezionali. E' necessario quindi evidenziare le ragioni della scelta per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente “anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”.

L'affidamento diretto secondo la modalità in-house merita un approfondimento particolare in quanto esso rappresenta una deroga ai principi concorrenziali promossi dalla normativa comunitaria. L'art. 16 del TUSP recepisce quelli che sono i tre requisiti fondamentali stabiliti a livello europeo che le società in-house devono necessariamente e contestualmente possedere per rendersi destinatarie di affidamenti diretti che prescindano dall'indizione di una gara, ossia:

- la personalità giuridica: cioè l'idoneità ad essere titolari di situazioni giuridiche soggettive, attive o passive;
- il controllo analogo: in ragione del quale la Pubblica Amministrazione deve esercitare sull'ente un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi ed uffici;
- il vincolo di prevalenza: in ragione del quale il soggetto affidatario deve destinare la maggior parte del proprio operato a favore dell'ente o degli enti che lo controllano. Tale requisito è inteso in modo rigoroso, occorre infatti che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'ente pubblico.

Il precedente Codice dei Contratti, D.Lgs. n. 50 del 2016, stabiliva all'art. 192 co. 2, l'obbligo di motivare la scelta del ricorso all'autoproduzione, specificando le ragioni del mancato ricorso al mercato e indicare le utilità ricavabili per la collettività sul piano dei costi e dei benefici.

Sul punto si sono sollevati dei problemi di compatibilità tra la disciplina nazionale e quella europea circa la natura dell'affidamento in-house. In particolare la Direttiva n. 23/2014 al punto n.

5 indica che, se la Pubblica Amministrazione intendeva produrre direttamente il bene o prestare direttamente il servizio potesse farlo in piena alternativa, in base ad un rapporto regola-regola, senza essere gravata dall'obbligo di motivare la scelta dell'autoproduzione dei servizi. Al contrario, a livello nazionale, il Legislatore attribuiva all'affidamento in-house una connotazione subordinata rispetto all'outsourcing, sancendo un rapporto di regola-eccezione. La regola è il ricorso al mercato con conseguente applicazione della procedura di evidenza pubblica posta a tutela della concorrenza. L'eccezione è l'affidamento in-house, al quale è possibile fare ricorso solamente laddove si motivi adeguatamente il cosiddetto fallimento del mercato, esprimendo la coerenza della decisione con i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'articolo 192, co. 2, D.Lgs. n. 50/2016 è stato oggetto non solo di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'articolo 267 T.F.U.E., ma anche di una questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, sia i giudici europei che la Corte Costituzionale non hanno ravvisato il contrasto con la normativa europea e hanno escluso l'illegittimità costituzionale della norma in esame, statuendo che è vero che il Legislatore nazionale ha introdotto all'articolo 192, co. 2, del D.Lgs. n. 50/2016 una disciplina a favore della concorrenza più incisiva rispetto a quella comunitaria, senza esservi da quest'ultima obbligato. Ciò nonostante, il maggior rigore della normativa interna risultava coerente con la disciplina dell'Unione e, rimanendo nel margine di apprezzamento concesso al legislatore delegato, valorizzava gli obiettivi comuni proconcorrenziali.

Il nuovo Codice Appalti, D. Lgs. n. 36/2023, ha comportato uno snellimento delle procedure di scelta del contraente e ha semplificato anche il ricorso agli affidamenti in-house.

Nello specifico, all'art. 7, si afferma il "principio di auto-organizzazione", in forza del quale la Pubblica Amministrazione può liberamente decidere l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione Europea. Pertanto il ricorso all'affidamento in-house è divenuto una regola pienamente alternativa rispetto al ricorso al mercato, purché si rispettino il principio del risultato, disciplinato dall'art. 1 del nuovo Codice, che rappresenta attuazione del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità, ed il principio dell'accesso al mercato che come disposto nell'art. 3, richiede alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di favorire l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità.

Richiamando l'obbligo motivazionale di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016, questo non trova una piena corrispondenza con le previsioni contenute nel nuovo Codice. Sul punto si è però espressa la Corte dei Conti Veneto che, con la deliberazione n. 145/2023 PAR, che indica:

"2. 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."

Sulla base di quanto sopra riportato, si può quindi dedurre che le disposizioni dell'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016 in merito all'esplicitazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato trovino una continuità applicativa anche nel nuovo codice, in quanto si richiede agli enti affidanti di condurre un'istruttoria approfondita che dimostri la congruità della soluzione in-house, giustificando il mancato ricorso al mercato e evidenziando i benefici per la collettività.

### **Sussistenza dei requisiti dell'in-house in So.Ri.**

Richiamando la qualificazione di in-house si parla quindi di un modello di società che deve essere adeguato a soddisfare ben determinate esigenze dell'ente pubblico-socio; con il termine in-house si individuano pertanto quelle società a partecipazione pubblica che, in ragione di caratteristiche strutturali, si trovano in una peculiare relazione con le Amministrazioni che partecipano al loro capitale, tale da consentirne l'equiparazione sostanziale alle Amministrazioni stesse: di conseguenza, le Amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di appalto e concessioni con le "loro" società in-house senza indire le procedure "ad evidenza pubblica" normalmente obbligatorie.

Elemento fondamentale è quindi che le Amministrazioni pubbliche socie svolgano nei confronti di tali società un "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" il che significa che dovrà essere esercitata "un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni importanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi" (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 762/2013); la giurisprudenza comunitaria ritiene che il controllo analogo dei soci pubblici sulla società in-house costituisca un "potere assoluto" di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. Laddove siano presenti più soci pubblici, la giurisprudenza, (sent. n. 456/2018 della Corte di Cassazione) ha ritenuto comunque non necessario che ciascuna amministrazione partecipante sia in grado di esercitare l'influenza determinante sugli obiettivi e sulle decisioni dell'ente, ammettendo che il controllo possa essere esercitato anche a maggioranza, quindi in modo congiunto.

Nel caso specifico, So.Ri. è una società in-house costituita da sette comuni soci con i quali i rapporti sono regolati dai contratti di servizio in essere.

L'attuale compagine societaria è la seguente:

COMUNE	QUOTA	VALORE UNITARIO	CAPITALE	% POSSESSO
Prato	47.200,00	10	472.000,00	85,31%
Montemurlo	4.800,00	10	48.000,00	8,68%
Quarrata	1.000,00	10	10.000,00	1,81%
Poggio a Caiano	1.000,00	10	10.000,00	1,81%
Montale	600	10	6.000,00	1,08%
Carmignano	526	10	5.260,00	0,95%
Cantagallo	200	10	2.000,00	0,36%
<b>TOTALE</b>	<b>55.326,00</b>		<b>553.260,00</b>	<b>100,00%</b>

La società rispetta tutti i requisiti previsti per l'in-house e di controllo congiunto:

- non sono state rilevate partecipazioni dirette di capitali privati nella società;
- lo statuto è conforme al modello dell'in-house previsto dall'art. 16 del TUSPP (contiene la previsione che l'80% del fatturato della società debba essere effettuato a favore dei comuni soci e che l'eventuale produzione ulteriore rispetto al suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società).
- la società è soggetta a "controllo analogo" da parte di tutti i comuni soci, come richiamato nei contratti stessi, sia in ambito di programmazione, che di controllo e indirizzo. In particolare, questo si concretizza nel fatto che la società è tenuta alla predisposizione del bilancio di previsione pluriennale sottoposto all'approvazione dell'assemblea dei soci e a successive verifiche sull'attuazione dello stesso; inoltre, la società confronta mensilmente i dati economici con l'andamento previsionale rilevando prontamente eventuali scostamenti al fine di analizzarne le cause.

La società si è dotata di procedure interne codificate nell'ambito della certificazione di Qualità ISO 2001, certificazione rilasciata anche per l'anno 2021, UNI EN ISO 9001:2015; inoltre, la società si è dotata di un modello organizzativo ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Tale modello ha l'obiettivo di rappresentare il sistema di regole operative e comportamentali che disciplinano l'attività della società, nonché gli ulteriori elementi di controllo di cui la società si è dotata, al fine di prevenire la commissione delle diverse tipologie di reati contemplate dal decreto.

La società è tenuta ad attenersi al regolamento per l'acquisizione di personale e, in materia di

acquisti, a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici.

Lo statuto di So.Ri prevede la possibilità di acquisire finanziamenti dai soci (art. 10 c.2) in conto aumento capitale o con obbligo di rimborso. Questi finanziamenti sarebbero eventualmente richiesti in modo proporzionale alle quote di partecipazione possedute e, se con obbligo di rimborso, solo a coloro che detengono una quota pari ad almeno il 2% del capitale. Considerata l'intenzione del Comune di Campi Bisenzio di acquisire 1000 azioni per un investimento complessivo di € 10.000,00, pari a circa l'1,78% del capitale, stante l'attuale compagine sociale, in caso di richiesta di un finanziamento con obbligo di rimborso, il Comune di Campi Bisenzio non sarebbe obbligato a contribuire, oppure, in caso di finanziamento in conto aumento di capitale, lo dovrebbe fare solo in proporzione alla quota detenuta, che non è significativa in termini percentuali. Non si rilevano pertanto criticità da questo punto di vista.

### **Analisi dell'andamento societario.**

Nell'ottica di valutare la capacità di So.Ri di realizzare gli obiettivi prefissati senza il sostenimento di costi maggiori rispetto a quelli stimati, si riporta un'analisi dell'andamento societario.

A tal fine, si richiama l'art. 147 del D.Lgs. 267/2000 in materia di controlli interni, per cui l'Ente ha il compito di "*verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato [...], l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente.*" (comma 2, lett. d)).

Si riportano nel seguito i dati di bilancio degli ultimi quattro esercizi di So.Ri:

<b>Descrizione</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Immobilizzazioni	74.734	64.794	35.633	38.793
Crediti	761.236	558.054	482.823	695.416
Liq.immediate	4.019.271	4.261.097	5.108.182	5.096.278
Ratei e risconti	12.079	6.754	6.122	7.811
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>4.867.320</b>	<b>4.890.699</b>	<b>5.632.760</b>	<b>5.838.298</b>
Patrimonio netto	1.682.690	1.904.935	2.129.860	2.321.808
TFR	863.164	928.869	1.059.415	1.118.943
Fondi	517.825	513.587	496.613	496.613
Debiti	1.803.641	1.543.308	1.946.872	1.900.934
Ratei e risc passivi	-	0	0	0
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>4.867.320</b>	<b>4.890.699</b>	<b>5.632.760</b>	<b>5.838.298</b>
Ricavi val.produzione (A1 voce CE)	2.727.911	3.093.043	3.216.100	3.192.375
compenso da contratti di servizio	2.483.609	2.815.342	2.869.194	2.949.668
costo del personale	2.080.131	2.209.864	2.276.585	2.243.064
incidenza costo del personale/Ricavi prod.	76,25%	71,45%	70,79%	70,26%
N. dipendenti	45	46	46	46
Costo medio per addetto ( costo personale/n° teste)	46.225	48.041	49.491	48.762
Produttività erogata ai dipendenti al netto dei contributi	47.398,00	47.375,00	50.000,00	50.000,00

Oneri di gestione	44.038	29.671	22.629	22.286
<b>Risultato economico</b>	<b>157.398</b>	<b>204.245</b>	<b>224.924</b>	<b>191.947</b>

La società, come deliberato in assemblea di approvazione del bilancio, ha destinato l'intero ammontare del risultato d'esercizio alla riserva straordinaria. La scelta di non distribuire gli utili a favore di un accantonamento si traduce in una volontà di incrementare il patrimonio netto e di capitalizzare l'azienda, per investimenti o crescita futura, anche per provvedere alla copertura di eventuali perdite senza l'intervento dei soci. Un altro vantaggio dell'accantonamento alla riserva straordinaria è quello di rendere la società più bancabile e favorire l'accesso al credito per eventuali mutui o finanziamenti chirografari.

Di seguito riportiamo i dati dei principali indicatori finanziari:

	Anno 2023	Anno 2022	Anno 2021
<b>Indicatori di finanziamento delle immobilizzazioni</b>			
Margine di struttura	3.898.571	3.650.255	3.282.597
Quoziente di struttura	101,497	103,44	51,662
<b>Indicatori sulla redditività</b>			
ROI	10,91%	14,54%	14,11%
ROE	8,267%	10,561%	10,72%

A completamento della documentazione in merito a So.Ri, si riporta il Piano Operativo della società per triennio 2024/2026, approvato dall'assemblea dei soci nel dicembre 2023, da cui non emergono criticità evidenti:

	<b>PREVISIONALE 2024</b>	<b>PREVISIONALE 2025</b>	<b>PREVISIONALE 2026</b>
	<b>31/12/2024</b>	<b>31/12/2025</b>	<b>31/12/2026</b>
Ricavi	3.343.850	3.383.825	3.393.825
Altri ricavi	260.000	260.000	260.000
Contributi	0	0	0
<b>TOTALE RICAVI</b>	<b>3.603.850</b>	<b>3.643.825</b>	<b>3.653.825</b>
Per servizi	1.118.755	1.120.673	1.119.645
Per godim.beni terzi	118.756	122.318	124.765
Personale	2.323.376	2.350.559	2.355.052
Ammortamenti	18.000	18.000	18.000
Accantonamenti rischi	0	0	0
Altri accantonamenti	0	0	0
Oneri diversi	24.100	24.200	24.200
<b>TOTALE COSTI</b>	<b>3.602.986</b>	<b>3.635.750</b>	<b>3.641.661</b>
<b>RICAVI - COSTI</b>	<b>864</b>	<b>8.075</b>	<b>12.164</b>
<u>Parte finanziaria</u>			
Proventi da partecipazione	0	0	0
Interessi attivi	20.000	20.000	20.000
Interessi passivi	0	0	0
	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>
Rettifiche valore att. Fin.			
<u>Parte straordinaria</u>	0	0	0
<b>RIS. ANTE IMPOSTE</b>	<b>20.864</b>	<b>28.075</b>	<b>32.164</b>
Imposte correnti	-6.013	-8.091	-9.270
Imposte differite			
<b>RISULTATO ESERCIZIO</b>	<b>14.851</b>	<b>19.984</b>	<b>22.894</b>

#### **4. Valutazione sulla convenienza economica dell'affidamento in-house a So.Ri. S.p.A.**

La valutazione economica dell'affidamento in-house a So.Ri. S.p.A è finalizzata ad esprimere un giudizio di congruità sull'offerta medesima, tenendo conto dei costi di gestione e della qualità del servizio: si fa presente, infatti, che la prestazione svolta non rientra fra quelle di erogazione di servizio pubblico, pertanto rivolto a soddisfare esigenze o bisogni dell'utenza, bensì di attività strumentale per i comuni soci, con benefici di tipo indiretto per la collettività.

Con riferimento al Comune di Campi Bisenzio, si riepilogano nel seguito i volumi delle principali entrate non ancora riscosse e corrispondenti a crediti certi, liquidi ed esigibili, distinte per tipologia, da iscrivere a ruolo (dati aggiornati a settembre 2024), nonché gli ipotetici volumi annuali (calcolati come media degli ultimi tre anni) da riscuotere per il triennio successivo:

**Anno n (1° anno dell'affidamento):**

<b>ENTRATA</b>	<b>IMPORTO DA RISCOUTERE</b>	<b>NUMERO ATTI</b>
AVVISI DI ACCERTAMENTO IMU (annualità 2018-2019 notificati nel 2023)	€ 1.361.000,00	1.056
AVVISI DI ACCERTAMENTO TARI (stima per l'anno 2024)	€ 800.000,00	1.300
ENTRATE PATRIMONIALI (servizi scolastici)	€ 121.948	236
<b>TOTALE</b>	<b>€ 2.282.948</b>	<b>2.592</b>

**Anno n+1 (2° anno dell'affidamento):**

<b>ENTRATA</b>	<b>IMPORTO DA RISCOUTERE</b>	<b>NUMERO ATTI</b>
AVVISI DI ACCERTAMENTO IMU	€ 1.000.000,00	1.000
AVVISI DI ACCERTAMENTO TARI	€ 800.000,00	1.300
ENTRATE PATRIMONIALI (servizi scolastici)	€ 81.280,21	189
<b>TOTALE</b>	<b>€ 1.881.280,21</b>	<b>2.489</b>

**Anno n+2 (3° anno dell'affidamento):**

<b>ENTRATA</b>	<b>IMPORTO DA RISCOUTERE</b>	<b>NUMERO ATTI</b>
AVVISI DI ACCERTAMENTO IMU	€ 500.000,00	500
AVVISI DI ACCERTAMENTO TARI	€ 800.000,00	1.300
ENTRATE PATRIMONIALI (servizi scolastici)	€ 81.280,21	189
<b>TOTALE</b>	<b>€ 1.381.280,21</b>	<b>1.989</b>

<b>TOTALE TRIENNIO</b>	<b>€ 5.545.508,42</b>	<b>7.070</b>
------------------------	-----------------------	--------------

Tenuto conto di questi volumi, So.Ri ha formulato una proposta economica relativa all'affidamento in concessione dell'attività di riscossione coattiva (prot. nr. 69862/2024), in cui si richiede un compenso a titolo di aggio sulla riscossione coattiva pari all'8% del volume del riscosso (+ IVA), oltre ad un compenso fisso per le attività di gestione complementare all'attività di riscossione coattiva annuale pari a € 5.000,00 (+ IVA). Questa offerta comprende tutte le spese relative alle seguenti attività e fasi: emissione e gestione degli atti di riscossione bonari e dei titoli esecutivi, gestione delle fasi di riscossione successiva alla notifica del titolo esecutivo, gestione delle procedure esecutive e delle procedure concorsuali, gestione dei crediti inesigibili, riscossione, riversamento e rendicontazione di tutte le somme riscosse nelle fasi suddette, gestione dei

procedimenti di autotutela parziale e totale, gestione richieste del debitore ed accesso agli atti di competenza della società, gestione integrale del contenzioso. Tutte le spese relative alle attività suddette sono a carico della società quando non rimborsate dal soggetto debitore.

Nel corrispettivo è compresa l'apertura di uno sportello (front office) per 1-2 giorni/settimana (per 4 ore a giornata) presso gli uffici dell'Ente; sono, inoltre, compresi i servizi di call center e portale digitale per il Contribuente e video-appuntamenti già implementati per gli altri Comuni soci.

Dal punto di vista qualitativo dell'offerta, la presenza di uno sportello fisico presso il Comune di Campi Bisenzio, così come la possibilità di rivolgersi agli sportelli della società presenti anche negli altri comuni limitrofi, fattore che consente ai contribuenti che necessitano di informazioni e supporto di recarsi personalmente dove gli risulti più comodo, è uno strumento utile a rendere il servizio più accessibile a tutti.

### **Valutazione economica dell'offerta**

Ai fini della valutazione economica e qualitativa dell'offerta ricevuta da So.Ri, procediamo l'analisi con una comparazione con modalità alternative di gestione del servizio, esaminando le ipotesi di esternalizzazione tramite procedure ad evidenza pubblica; per farlo, prendiamo a riferimento gli affidamenti che l'ente ha in essere con altre società per alcune partite di entrate patrimoniali e che permettono un confronto utile sul piano della congruità dell'offerta economica.

Nello specifico, con determina n. 809 del 05/09/2023 è stato affidato il servizio di riscossione coattiva di una parte delle entrate tributarie e patrimoniali ad Area Riscossioni srl fino al 31/12/2027 (o comunque fino a capienza dell'importo aggiudicato).

Con determina n. 835 del 11/09/2023, è stato affidato il servizio di riscossione coattiva delle violazioni al Codice della Strada e delle violazioni extra codice alla ditta ICA srl per una durata contrattuale fino al 31/12/2027 (o comunque fino a capienza dell'importo aggiudicato); inoltre con ICA srl era stato stipulato un precedente contratto di riscossione coattiva di entrate tributarie (Rep. 11916 del 02/11/2011) successivamente rinnovato e ormai scaduto, ma di cui la società sta tuttora portando avanti la riscossione coattiva delle pratiche già aperte.

Un'altra possibile modalità di gestione del servizio è tramite Agenzia delle Entrate - Riscossione, il Comune di Campi Bisenzio se ne avvale per effetto della deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 20 del 29/12/2022, per la riscossione coattiva tramite ruolo di cui al DPR n. 602/1973 per le entrate sia tributarie che patrimoniali in modo non esclusivo. In merito a ciò si segnala che ADER, oltre ad avere delle basse percentuali di riscossione, è soggetta a continui provvedimenti di "condono/rottamazione" messi in campo dal legislatore che incidono sulle possibilità di riscossione con questo strumento.

Riepiloghiamo nel seguito le condizioni contrattuali sottoscritte dal Comune con ciascuno dei soggetti che svolgono la riscossione, raffrontandole con la proposta economica di So.Ri per un confronto utile riguardo la convenienza dell'offerta ricevuta:

	<b>So.Ri</b>	<b>Area Riscossioni</b>	<b>ICA</b>	<b>Agenzia Entrate Riscossioni</b>
<b>Aggio</b>	8% +IVA sul riscosso	8% +IVA sul riscosso	- 8,5% + IVA coattivo entrate - 3,4% + IVA sul riscosso per coattivo CDS	1% sul riscosso
<b>Costo Fisso</b>	€ 5.000,00 + IVA annui	€ 6,00 + IVA a pratica, riaddebitabili al contribuente	-	-
<b>Costi di stampa e notifica atti</b>	a carico della società non riaddebitabili al comune - ripetibili sul contribuente	anticipate dall'Ente, restituite in caso di riscossione del credito	anticipate dall'Ente, restituite in caso di riscossione del credito	a carico del debitore
<b>Costi per spese esecutive, di contenzioso e soccombenza, sopralluoghi</b>	a carico della società non riaddebitabili al comune - ripetibili sul contribuente	a carico della società, ripetibili sul contribuente - a carico del comune in caso di inesigibilità	a carico della società, ripetibili sul contribuente - a carico del comune in caso di inesigibilità	-
<b>Costi Servizi al Cittadino</b>	a carico della società	a carico della società	a carico della società	-
<b>Oneri Riscossione</b>	se il contribuente paga, vengono restituiti al comune	se il contribuente paga, vengono restituiti al comune	Trattenuti dalla società	Non previsti

Da una prima analisi si può notare che l'aggio richiesto dalle società è uguale per So.Ri e Area Riscossioni (8%), mentre ICA prevede l'8,5% per la riscossione coattiva delle entrate e 3,4% per quelle del Codice della Strada. Oltre a ciò, sono previsti dei costi aggiuntivi per So.Ri, € 5.000 + IVA fisso annuo, mentre Area Riscossioni richiede un costo di € 6,00+ IVA a pratica, si tratta di un costo variabile di cui possiamo stimare il costo annuo calcolato sulla media del triennio, ovvero circa € 14.000,00.

Sempre nel merito dei costi, la voce spese di stampa e notifica degli atti risulta a carico di So.Ri non riaddebitabili al comune, ma ripetibili sul contribuente; diversamente, sia Area Riscossioni che ICA, prevedono l'addebito all'Ente al momento della consegna al postalizzatore e il rimborso in

caso di buon esito della riscossione. Di fatto, si tratta di un'anticipazione di spese da parte dell'Ente, a fronte di un rimborso futuro solo eventuale.

La stessa puntualizzazione va fatta anche per le spese esecutive (D.M. 14 aprile 2023), le spese di contenzioso e le spese di soccombenza che per So.Ri restano sempre a carico della società, mentre per Area Riscossioni e ICA vengono riaddebitate al comune in caso di mancata riscossione. So.Ri. non prevede neppure il riaddebito delle spese di insinuazione al passivo nelle procedure concorsuali, che possono essere anche significative per via dei coefficienti di maggiorazione da applicare sull'importo del credito vantato (D.M. 14 aprile 2023, Tabella A). Si tratta di costi difficilmente quantificabili, ma che, in ogni caso, rappresenterebbero un costo attivo per il Comune. Infine, in merito agli oneri della riscossione, ai sensi dell'art. 1, comma 803, L. n. 160/2019, pari al 3% o 6% a seconda dei casi, ove il contribuente provveda al pagamento dell'atto, le società So.Ri e Area Riscossioni li restituiscono al Comune.

### **Analisi efficacia del servizio**

Ai fini dell'analisi comparativa di efficacia del servizio, elaboriamo nel seguito una stima dei piani economico-finanziari della società So.Ri. e delle società attualmente affidatarie dei servizi di riscossione per il Comune, sulla base degli ipotetici volumi di carichi da affidare nel triennio sopra citati e delle percentuali medie di riscossione ottenute da ciascuna società, calcolando per semplicità gli importi IVA esclusa.

#### ***So.Ri S.p.A.***

Iniziamo l'analisi dell'efficacia del servizio con la stima dei costi e delle entrate per un ipotetico affidamento a So.Ri, per fare ciò riportiamo gli indici percentuali suddivisi per tipologia di entrata realizzati su base pluriennale che ci ha fornito la società:

- Media riscossione coattiva IMU: 24,35%
- Media riscossione coattiva TARI: 14%
- Media riscossione coattiva CDS e Ordinanze: 18,91%

Impostiamo il calcolo applicando tali medie di riscossione al volume annuo di entrate stimate nella richiesta di offerta. La riscossione coattiva del CDS non è oggetto di un eventuale affidamento a So.Ri, mentre lo sarebbe la riscossione di altre entrate patrimoniali alle quali applichiamo una ipotetica media di riscossione pari a quella della TARI.

Sulla base di questi calcoli, procediamo a riepilogare tutte le entrate e i costi stimati per un affidamento sul triennio:

	Anno n	Anno n+1	Anno n+2	Totale
<b>Entrate</b>	<b>€ 455.713</b>	<b>€ 366.880</b>	<b>€ 245.130</b>	<b>€ 1.067.723</b>
IMU	326.640,00	243.500,00	121.750,00	691.890,00
TARI	112.000,00	112.000,00	112.000,00	336.000,00
Entrate patrimoniali	17.073,00	11.380,00	11.380,00	39.833,00
<b>Rimborso oneri riscossione</b>	<b>20.507,09</b>	<b>16.509,60</b>	<b>11.030,85</b>	<b>48.047,54</b>
<b>Costi</b>	<b>41.457,04</b>	<b>34.350,40</b>	<b>24.610,40</b>	<b>100.417,84</b>
Canone annuo	5.000,00	5.000,00	5.000,00	15.000,00
Aggio sulla riscossione	36.457,04	29.350,40	19.610,40	85.417,84
<b>Totale netto</b>	<b>434.763,05</b>	<b>349.039,20</b>	<b>231.550,45</b>	<b>1.015.352,70</b>

L'analisi dimostra che un eventuale affidamento in-house a So.Ri sarebbe economicamente sostenibile. L'offerta di So.Ri prevede che gli unici costi da sostenere a carico del comune sono il canone annuo fisso e l'aggio sulla riscossione, mentre per quanto riguarda le entrate la società prevede la restituzione degli oneri di riscossione, pari al 3% o al 6% addebitabili al contribuente ai sensi dell'art. 1 comma 803 L. n. 160/2019. Questa entrata è stata stimata sulla base della percentuale di riscossione coattiva media del 24,35% per gli oneri medi di riscossione pari al 4,5%. Si tratterebbe di una interessante entrata aggiuntiva per il Comune.

### **Area Riscossioni srl**

Proseguiamo prendendo in esame l'andamento dell'affidamento ad Area Riscossioni srl, ricordando che si tratta di un affidamento attivo da circa un anno, per cui non è presente uno storico di dati di riscossione con cui poter confrontare i dati di performance attuali.

Di seguito si riporta il report dettagliato al 31/08/2024 del monitoraggio effettuato sui carichi affidategli:

FASCIA PRODOTTO	N° AVVISI	IMPORTO SEGNALATO	IMPORTO SGRAVATO	IMPORTO SEGNALATO CONFERMATO	IMPORTO SEGNALATO PAGATO	N° PRATICHE	IMPORTO DOVUTO TOTALE	PESO	IMPORTO PAGATO TOTALE	% PERFORMANCE
☐ TRIBUTI	2.776	3.193.250	15.785	3.304.515	468.513	2.953	3.866.307	87%	580.409	15%
IMU	1.862	2.580.430	15.458	2.671.160	418.898	1.987	3.129.609	70%	519.853	17%
TASI	565	141.110	121	159.650	31.455	616	195.478	4%	38.240	20%
TARI	346	468.626	206	470.621	17.830	349	537.665	12%	21.687	4%
IMU,TASI	3	3.085	0	3.085	330	1	3.555	0%	629	18%
☐ ALTRE ENTRATE	453	541.862	14.958	557.537	37.691	386	592.512	13%	41.871	7%
MENSE_SCOLASTICHE	283	123.535	0	123.535	7.114	236	136.165	3%	7.654	6%
SERVIZI_SCOLASTICI	141	54.761	0	54.761	150	118	56.163	1%	183	0%
ALTRE_ENTRATE	29	363.566	14.958	379.241	30.427	32	400.184	9%	34.034	9%
<b>Totale</b>	<b>3.229</b>	<b>3.735.112</b>	<b>30.743</b>	<b>3.862.051</b>	<b>506.204</b>	<b>3.339</b>	<b>4.458.819</b>	<b>100%</b>	<b>622.279</b>	<b>14%</b>

Elaboriamo un piano economico-finanziario per Area Riscossioni proiettando sul triennio i risultati riportati dalla società nel corso di un anno di gestione del servizio per il Comune ed utilizzando i

soliti volumi di entrate da avviare a riscossione presi come base per l'elaborazione del piano economico-finanziario di So.Ri. (anche in questo caso importi al netto IVA):

	Anno n	Anno n+1	Anno n+2	Totale
<b>Entrate</b>	<b>€ 271.906</b>	<b>€ 207.689</b>	<b>€ 122.689</b>	<b>€ 602.284</b>
IMU	231.370,00	170.000,00	85.000,00	486.370,00
TARI	32.000,00	32.000,00	32.000,00	96.000,00
Entrate patrimoniali	8.536,00	5.689,00	5.689,00	19.914,00
<b>Rimborso oneri riscossione</b>	<b>12.235,77</b>	<b>9.346,01</b>	<b>5.521,01</b>	<b>27.102,78</b>
<b>Costi</b>	<b>137.434,51</b>	<b>127.700,12</b>	<b>98.585,12</b>	<b>363.719,75</b>
Costo fisso a pratica	15.552,00	14.934,00	11.934,00	42.420,00
Aggio sulla riscossione	21.752,51	16.615,12	9.815,12	48.182,75
Costo stampa e notifica atti	15.424,00	14.811,00	11.836,00	42.071,00
Costi legati ad inesigibilità credito	84.706,00	81.340,00	65.000,00	231.046,00
<b>Totale netto</b>	<b>146.707,26</b>	<b>89.334,89</b>	<b>29.624,89</b>	<b>265.667,03</b>

L'affidamento ad Area Riscossioni srl prevede un costo fisso di € 6,00 (+ IVA) a pratica, si tratta di un costo fisso da sostenere per l'Ente, variabile in base al numero di pratiche affidate, che rappresenterebbero un costo fisso a carico dell'Ente maggiore di quello richiesto da So.Ri.

Come già riportato nelle condizioni contrattuali, i costi di stampa e notifica atti sono addebitati all'Ente nel momento della postalizzazione dell'atto e successivamente restituiti nel caso di buon esito delle attività di riscossione. Considerando una spesa di notifica pari a € 7,83/atto (come stabilito da decreto D.M. 14 aprile 2023) ed ipotizzando una percentuale media di riscossione pari a quella di So.Ri (24% per l'IMU), i costi di stampa e notifica atti anticipati dall'Ente per € 55.358 sul triennio, sarebbero rimborsati per circa € 13.286: oltre 40.000 euro rimarrebbero a carico dell'Ente. Si fa presente che si è ritenuto più corretto considerare le medie di riscossione di So.Ri invece di quelle effettive di Area Riscossioni, considerato come dato più attendibile perché prende a riferimento un orizzonte temporale più ampio rispetto a quello dell'affidamento ad Area Riscossioni, che altrimenti risulterebbe più distorsivo.

Sebbene di difficile stima, la voce "Costi aggiuntivi legati alla inesigibilità dei crediti" va tenuta in considerazione ai fini del calcolo dei costi da sostenere, qui rientrano le spese esecutive, le spese di insinuazione al passivo, le spese di contenzioso e quelle di soccombenza (D.M. 14/04/2023).

Per stimare l'ordine di grandezza di queste spese, ipotizzando una percentuale di non riscosso pari a quella di So.Ri. (circa 76%), le sole spese di comunicazione preventiva di fermo amministrativo (43 euro, come stabilito da decreto D.M. 14 aprile 2023 Tabella A) applicate al numero complessivo di atti non riscossi sul triennio (5.373) graverebbero sul Comune per € 231.046, valore riportato nella tabella sovrastante.

Si sottolinea che nella tabella A del D.M. 14 aprile 2023 sono individuate le spese esecutive per ogni tipologia, oltre alle percentuali di maggiorazione in base agli importi, prendere ad esempio le sole spese di comunicazione preventiva di fermo amministrativo risulterebbe un'ipotesi sottostimata

degli eventuali costi da sostenere ma comunque indicativa ai fini dell'analisi. In ogni caso, si tratterebbe di spese maggiori da sostenere rispetto all'affidamento alla società So.Ri, che invece si fa carico di questi costi senza riaddebito al Comune. Lo stesso discorso vale anche per le spese di contenzioso e di soccombenza.

Per concludere, ripetiamo che Area Riscossioni, così come So.Ri, in caso di pagamento dell'atto restituisce al comune gli oneri della riscossione, ex art. 1 comma 803 L. n. 160/2019, pari al 3% o 6% a seconda dei casi, il che rappresenterebbe una possibile entrata aggiuntiva. In questo caso è stato calcolato una media del 4,5% sul riscosso ipotetico.

Infine dal punto di vista qualitativo, riportiamo che Area Riscossioni non prevede sportelli fisici sul territorio, ma soltanto un call center ed un portale. Considerando il contesto del Comune di Campi di Bisenzio, si ritiene che il contatto diretto con un operatore di sportello sia da valutare positivamente dal punto di vista del servizio al cittadino.

### ***ICA srl***

Passando a considerare la società ICA srl, si tratta di un concessionario che collabora da tempo con il Comune di Campi Bisenzio, avendo svolto il servizio di riscossione coattiva di varie entrate comunali, oltre al servizio di riscossione ordinaria delle sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada e del Canone Unico Patrimoniale.

Attualmente la società ICA srl ha un affidamento in corso per la riscossione coattiva delle sanzioni amministrative per violazioni al Codice della Strada, che nella presente relazione non viene preso in esame perché non inerente alla riscossione coattiva dei tributi comunali.

Per questo motivo si riportano gli estratti trasmessi dalla società sui risultati ottenuti per la riscossione coattiva di entrate patrimoniali con il contratto Rep. 11916 del 02/11/2011. Questo contratto è scaduto, la società sta portando avanti la riscossione delle pratiche già avviate, di seguito un estratto rielaborato sui dati forniti:

	<b>NR PRATICHE</b>	<b>CARICO</b>	<b>SGRAVIO</b>	<b>DISCARICO</b>	<b>RISCOSSO</b>	<b>PERF.</b>
<b>IMU</b>	7018	€ 3.971.914,62	€ 38.132,10	€ 26.568,97	€ 629.655,12	15,8%
<b>ALTRE ENTRATE</b>	62680	€ 19.314.334,00	€ 91.529,69	€ 241.602,58	€ 4.293.589,72	22,2%

Trattandosi di un contratto del 2011, le performance realizzative hanno una base pluriennale.

Va tenuto inoltre conto che a questo concessionario non sono stati affidati crediti relativi alla TARI, per cui ai fini dell'analisi gli avvisi di questa tipologia di entrata sono valutati alla stessa percentuale realizzativa delle altre entrate patrimoniali, ovvero 22,2%.

Sulla base di queste risultanze, analogamente a quanto fatto con So.Ri, procediamo con una elaborazione ipotetica di un piano economico finanziario ipotizzabile per un nuovo affidamento triennale del servizio alle condizioni contrattuali stabilite con ICA srl. I dati sono rapportati ai volumi indicati per la richiesta di offerta a So.Ri per un confronto più puntuale (anche in questo caso importi al netto IVA):

ICA	Anno n	Anno n+1	Anno n+2	Totale
<b>Entrate</b>	<b>€ 419.710</b>	<b>€ 353.644</b>	<b>€ 274.644</b>	<b>€ 1.047.998</b>
IMU	215.038,00	158.000,00	79.000,00	452.038,00
TARI	177.600,00	177.600,00	177.600,00	532.800,00
Entrate patrimoniali	27.072,00	18.044,00	18.044,00	63.160,00
<b>Costi</b>	<b>142.393,00</b>	<b>132.536,00</b>	<b>105.235,00</b>	<b>380.164,00</b>
Aggio sulla riscossione	35.675,00	30.060,00	23.345,00	89.080,00
Costo stampa e notifica atti	16.439,00	15.785,00	12.614,00	44.838,00
Costi legati ad inesigibilità credito	90.279,00	86.691,00	69.276,00	246.246,00
<b>Totale netto</b>	<b>277.317,00</b>	<b>221.108,00</b>	<b>169.409,00</b>	<b>667.834,00</b>

Analoga considerazione a quanto fatto anche per Area Riscossioni, riguarda il costo di stampa e notifica atti che sono addebitati all'Ente nel momento della postalizzazione dell'atto e successivamente restituite nel caso di avvenuta riscossione, pertanto sono spese anticipate da parte dell'Ente.

In merito ai costi che graveranno sull'Ente, prendiamo in considerazione le medie di riscossione di ICA, data la valenza pluriennale dell'affidamento e quindi risultando un valore attendibile, facendo una media tra i valori e quindi una media del 19% di riscossione totale. Applicando il costo di € 7,83 alla stima del numero di atti non riscossi (l'81% del numero totale), rimarrebbe a carico dell'Ente una spesa di circa € 45.000 sul triennio.

Anche in questo caso, la voce "Costi aggiuntivi legati alla inesigibilità dei crediti" va tenuta in considerazione ai fini del calcolare i costi da sostenere anche se di difficile stima. In questa voce rientrano le spese esecutive, come da tabelle stabilite dal D.M. 14/04/2023, le spese di insinuazione al passivo, le spese di contenzioso e quelle di soccombenza che vanno a gravare i costi sostenuti dall'Ente in caso di inesigibilità. Per stimare l'ordine di grandezza di queste spese, ipotizzando di conseguenza una percentuale di non riscosso pari a circa l'81%, le sole spese di comunicazione preventiva di fermo amministrativo (43 euro, come stabilito da decreto D.M. 14 aprile 2023 Tabella A) applicate al numero complessivo di atti non riscossi sul triennio (5.726) graverebbero sul Comune per € 246.246. Si tratta di un maggior costo da sostenere rispetto all'affidamento alla società So.Ri, che invece si fa carico di questi costi senza riaddebito al Comune. Lo stesso discorso vale anche per le spese di contenzioso e di soccombenza.

Segnaliamo inoltre che ICA srl, a differenza di Area Riscossioni e So.Ri, incassa gli oneri di riscossione, di cui ex art. 1 comma 803 L. n. 160/2019, senza restituirli al comune. Ciò influisce sul confronto con So.Ri, in quanto anche se le entrate nette sono in linea fra le due società, la possibilità di questa entrata aggiuntiva potenziale che si avrebbe con la restituzione degli oneri di riscossione da parte di So.Ri, rappresenta un'ipotesi migliorativa per l'Ente.

ICA srl prevede già uno sportello fisico sul territorio del comune, aperto 4 giorni settimanali, elemento di cui abbiamo già sottolineato l'importanza.

### ***Agenzia delle Entrate - Riscossione***

Collegandosi alla sezione Monitor- Enti, è stato possibile visualizzare l'estratto conto di tutti i ruoli affidati ad Agenzia delle Entrate- Riscossione ed il dettaglio di quanto è stato riscosso a partire dal 01/01/2023 al 30/09/2024, qui sotto riportato. Non è possibile avere un resoconto più dettagliato. Si può notare che la percentuale di riscossione è inferiore al 10%.

<b>Carico</b>	869.013,18	<b>Diminuzione Carico da Ente</b>	2.556,26
<b>Variazione Carico</b>	10.223,55	<b>Diminuzione Totale Carico da Normativa</b>	0,00
<b>Rendicontato GIA</b>	0,00	<b>Definizione Agevolata 2014</b>	0,00
<b>Carico esclusi GIA rendicontati</b>	869.013,18	<b>Definizioni Agevolate successive al 2014</b>	0,00
<b>Rimborso</b>	0,00	<b>Annullamento Normativo 2018</b>	0,00
<b>Numero partite totale</b>	1.368	<b>Annullamento Normativo 2021</b>	0,00
<b>di cui con esito notifica registrato</b>	856	<b>Annullamento Normativo 2023</b>	0,00
<b>Residuo</b>	782.258,70	<b>Riscosso Totale</b>	84.198,22

L'aggio da pagare ad Agenzia delle Entrate - Riscossione è molto competitivo essendo pari all'1% del riscosso e non essendo previsti ulteriori costi a carico dell'ente: possiamo pertanto concludere che, limitatamente ai costi, si conferma la gestione più conveniente. Tuttavia si devono valutare anche gli altri aspetti, già anticipati precedentemente, legati alla gestione di ADER, ovvero che la percentuale di riscossione si attesta sotto la media rispetto agli altri concessionari ed i continui condoni previsti dal legislatore incidono sulle possibilità di riscossione con questo strumento. Infine occorre tenere presente che l'affidamento ad ADER non vincola l'ente ad utilizzare il ruolo quale unico strumento per la riscossione coattiva delle entrate comunali.

### ***Gestione diretta***

Per completezza dell'analisi riportiamo una stima dei costi per l'eventuale gestione interna del servizio anche se, come abbiamo già esposto, non si tratterebbe in ogni caso di una strada praticabile per problemi organizzativi interni, come già elencato nel paragrafo precedente. Come esplicitato, questo ente si è sempre occupato della fase di accertamento ma non di quella della riscossione, si tratterebbe quindi di creare un ufficio ex novo con le competenze adeguate in materia, personale formato, un software performante alle esigenze dell'ente e spazi idonei da destinare all'ufficio e al ricevimento del pubblico.

A livello di impatto economico della gestione diretta sulle casse dell'ente, è necessario formulare ulteriori ipotesi per stimare i costi che l'amministrazione dovrebbe sostenere: a) assunzione di 2 unità di personale categoria D, b) affidamento all'esterno del servizio di call center per il quale è stato individuato un ipotetico canone annuale, c) sono stati individuati dei costi ipotetici per le spese per la formazione del personale, spese di procedure esecutive, spese postali, costo per eventuali prestazioni professionali di supporto, d) il volume ipotetico di ricavi è stato calcolato prendendo a livello prudenziale come percentuale di riscossione quella effettuata da ADER, pari al 10% per ogni tipologia.

Prendendo atto di quanto esposto, elaboriamo un ipotetico piano economico-finanziario calcolato sui volumi richiesti a So.Ri:

INTERNO	Anno n	Anno n+1	Anno n+2	Totale
<b>Entrate</b>	<b>€ 228.295</b>	<b>€ 188.128</b>	<b>€ 138.128</b>	<b>€ 554.551</b>
IMU	136.100,00	100.000,00	50.000,00	286.100,00
TARI	80.000,00	80.000,00	80.000,00	240.000,00
Entrate patrimoniali	12.195,00	8.128,00	8.128,00	28.451,00
<b>Costi</b>	<b>223.876,22</b>	<b>220.576,22</b>	<b>220.576,22</b>	<b>665.028,67</b>
Costo personale	76.000,00	76.000,00	76.000,00	228.000,00
Spese formazione personale	3.000,00	3.000,00	3.000,00	9.000,00
Canone software	3.500,00	2.500,00	2.500,00	8.500,00
Canone call center esterno	4.800,00	2.500,00	2.500,00	9.800,00
Costo stampa e notifica atti	18.265,82	18.265,82	18.265,82	54.797,47
Costo procedure esecutive	100.310,40	100.310,40	100.310,40	300.931,20
Costo supporto professionale	18.000,00	18.000,00	18.000,00	54.000,00
<b>Totale netto</b>	<b>4.418,78</b>	<b>-32.448,22</b>	<b>-82.448,22</b>	<b>-110.477,67</b>

Dalla tabella di costi/ricavi ipotizzati, appare evidente che anche a livello economico la gestione diretta non risulta una modalità conveniente per l'Ente ad oggi.

### **Conclusioni**

Dall'analisi svolta si evince che la società **So.Ri. S.p.A.** oltre a rispettare completamente i requisiti richiesti per la qualificazione di in house ai sensi del D.Lgs. n. 175/2016, rappresenta

economicamente e finanziariamente una realtà solida e con una previsione di scenari futuri stabili. L'offerta presentata da So.Ri richiede un aggio sul riscosso dell'8% (+IVA) ed un costo fisso annuo, mentre tutti gli altri costi (stampa e notifica atti, spese esecutive, spese di contenzioso, spese di soccombenza, sopralluoghi) sono a carico della società, ripetibili sul contribuente, ma non riaddebitabili all'Ente,

Tra i punti di forza dell'offerta di So.Ri, va sottolineato che gli oneri della riscossione, ex art. 1 comma 803 L. n. 160/2019, pari al 3% o 6% a seconda dei casi, ove il contribuente provveda al pagamento dell'atto, vengono restituiti al Comune. Dal punto di vista qualitativo poi la presenza di uno sportello fisico che verrà attivato nel Comune di Campi Bisenzio, oltre alla possibilità di rivolgersi agli altri sportelli della società presenti anche nei comuni limitrofi, è un servizio funzionale e vicino alle esigenze del cittadino.

Riepilogando ai fini del confronto le varie modalità di gestione del servizio analizzate in questo elaborato:

1. **la gestione diretta** non è una modalità percorribile nel breve periodo dalla Amministrazione comunale per un discorso organizzativo e di economicità, mentre la gestione tramite Agenzia delle Entrate - Riscossione, pur essendo la più conveniente dal punto di vista economico, non fornisce risultati soddisfacenti e risulta penalizzata dal punto di vista dell'efficacia. Rimarrà comunque una alternativa a cui può essere possibile ricorrere, in questo non presenta vincoli per l'Ente.
2. E' opportuno soffermarci sugli altri **affidamenti attivi** al momento per altre partite di entrate comunali, a tal fine è stata svolta un'analisi prospettica di costi ed entrate previste prendendo come base i volumi indicati dall'Ente, su cui sono stati calcolati i costi e i ricavi basati sui risultati di riscossione realizzata in passato dalle società.

2.1) Iniziamo da **Area Riscossioni srl**, il cui affidamento va avanti da circa un anno, pertanto non è possibile fare un confronto storico fra i risultati ottenuti. Sono state analizzate le entrate ipotetiche partendo dalle performance realizzative della società, inferiori a quelle prospettate da So.Ri, e di conseguenza anche le possibili entrate risulterebbero inferiori.

Le condizioni stabilite prevedono un aggio sul riscosso dell'8% (+IVA) ed un costo fisso a pratica di € 6,00 (+IVA), queste ultime eventualmente ripetibili sul contribuente. Infatti, questo costo fisso così come quelli relativi a stampa e notifica vengono addebitati all'Ente subito al momento dell'emissione dell'atto, il che rappresenta quindi una spesa anticipata da conteggiare per il comune, e solo successivamente rimborsati nel caso in cui avvenga la riscossione, in quanto tali costi vengono riaddebitati al contribuente.

L'inesigibilità dei crediti comporta dei costi aggiuntivi difficili da stimare in quanto dipendono dalla percentuale variabile di non riscosso, ma in ogni caso andranno a gravare sui costi da sostenere per l'Ente. Nell'analisi effettuata è stato ipotizzato di prendere ad esempio le spese di comunicazione preventiva di fermo amministrativo (43 euro) moltiplicandole per una percentuale di non riscosso pari a quella di So.Ri, in quanto media pluriennale più indicativa del risultato sul lungo termine.

Si può notare che sono costi che hanno un impatto significativo sul totale delle entrate da riscossione, motivo per cui è un dato che non può essere ignorato.

2.2) Per quanto riguarda **ICA srl** si tratta di un concessionario che da anni collabora con il comune di Campi Bisenzio, pertanto i dati della performance realizzativa sono pluriennali e con buone percentuali di riscossione. Le condizioni contrattuali pattuite stabiliscono un aggio dell'8,5% (+IVA) sul riscosso, non sono previsti ulteriori costi fissi. Analogamente ad Area Riscossioni, le spese di stampa e notifica atti sono anticipate dall'Ente e restituite in caso di avvenuta riscossione in quanto ripetibili sul contribuente.

Nell'analisi di scenario ipotetico che abbiamo sviluppato vanno ad incidere anche **i costi aggiuntivi legati all'inesigibilità**, ovvero tutte le spese esecutive, le spese di contenzioso e le spese di soccombenza che andranno a gravare sull'ente. La stima dei costi ai fini dell'analisi è stata sviluppata in modo analogo a quella di Area Riscossioni ma prendendo come base la percentuale di non riscosso calcolata sui dati pluriennali di ICA. Anche in questo caso appare evidente come tutte queste spese legate alla percentuale di inesigibilità abbiano un impatto notevole rispetto alle entrate da riscossione. Sicuramente il punto di forza dell'offerta di So.Ri rispetto alle altre due società, sta nel fatto che, in caso di inesigibilità, ogni costo sostenuto (stampa, notifica, spese esecutive, di contenzioso, ecc.) resta a carico della senza nessuna possibilità che vengano addebitati all'Ente, per il quale gli unici costi da sostenere sono quelli dell'aggio e del fisso annuale.

Elemento su cui merita soffermarsi ai fini della presente valutazione è anche quello degli **oneri della riscossione**, ex art. 1 comma 803 L. n. 160/2019, pari al 3% o 6% a seconda dei casi, ove il contribuente provveda al pagamento dell'atto, e di cui le società So.Ri e Area Riscossioni prevedono la restituzione al comune. La previsione di una ulteriore entrata aggiuntiva nelle casse dell'Ente rappresenta un elemento positivo nella valutazione da tenere presente e che penalizza lo scenario ipotizzato per ICA srl.

Per quanto riguarda la **qualità del servizio** di riscossione reso al comune e che ha un impatto sulla cittadinanza morosa, si rileva che Area Riscossioni srl non offre il servizio di sportello al cittadino per il supporto nel pagamento anche per eventuali piani di rateizzazione, servizio che invece è garantito da So.Ri e da ICA srl e che si reputa importante ai fini dell'efficacia della riscossione coattiva e quindi del servizio affidato.

COMUNE DI CAMPI BISENZIO Comune di Campi Bisenzio	1
<b>COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE</b>	
Protocollo N.0001843/2025 del 10/01/2025 Firmatario: GRAZIA RAZZINO	

Per tutte le considerazioni svolte nella presente relazione, l'ipotesi prospettata dall'Amministrazione di ricorrere ad un affidamento in house a So.Ri. S.p.A. della riscossione coattiva di una parte di entrate comunali, sulla base dell'offerta economica ricevuta dalla società in-house, appare economicamente sostenibile, efficace rispetto alle performance realizzate in passato e non in contrasto con il quadro normativo vigente.

Campi Bisenzio, 08/01/2025

Il Segretario Generale e Dirigente ad interim del Settore 3  
Risorse Economiche, Umane e Digitali  
Dott.ssa Grazia Razzino