

Pubblicato il 15/09/2025

N. 01556 /2025 REG.PROV.COLL.
N. 00121/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 121 del 2025, proposto da
I.C.A. - Imposte Comunali Affini s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Martinez e Davide Moscuza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Giovanni Lupatoto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donata Paolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

So.Lo.Ri. - Società Locale Riscossioni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefania Cavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determina n. 10[8]8 del 23 dicembre 2024, con la quale il Comune di San Giovanni Lupatoto, Area Economica Finanziaria e Servizi alla Cittadinanza, Area Tributi, ha disposto l'affidamento *“in concessione con le modalità dell'in house providing ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. 36/2023 e in ottemperanza alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 28.11.2024, alla società Solori S.p.A. ... il servizio di liquidazione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva del canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico, di esposizione pubblicitaria e del canone mercatale (CUP) e diritti sulle pubbliche affissioni”*;
- della deliberazione del Consiglio Comunale di San Giovanni Lupatoto n. 45 del 28 novembre 2024 (richiamata *ob relationem* nella determina n. 10[8]8 del 23 dicembre 2024), sottoscritta digitalmente in data 19 dicembre 2024, recante (a) l'approvazione dell'affidamento del servizio con la modalità dell'*in house providing* in favore di So.Lo.Ri s.p.a., (b) l'approvazione della *“Relazione tecnico illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house del servizio di liquidazione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva del canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico, di esposizione pubblicitaria e del canone mercatale (CUP) e diritti sulle pubbliche affissioni”*, nonché (c) l'approvazione dello schema di contratto di servizio;
- della *“Relazione tecnico illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house del servizio di liquidazione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva del canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico, di esposizione pubblicitaria e del canone mercatale (CUP) e diritti sulle pubbliche affissioni”*, quale Allegato A alla citata deliberazione consiliare n. 45 del 28 novembre 2024);

- nonché per la condanna del Comune di San Giovanni Lupatoto al risarcimento del danno nella forma della reintegrazione in forma specifica mediante indizione della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio, previa dichiarazione di inefficacia del contratto di servizio (ove nel frattempo stipulato), con riserva di avvalersi, solo in subordine, del risarcimento del danno per equivalente con separato giudizio nei termini di cui all'art. 30 co. 5 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Giovanni Lupatoto e di So.Lo.Ri. - Società Locale di Riscossione s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2025 il dott. Alberto Ramon e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, la società I.C.A. - Imposte Comunali Affini s.p.a. (d'ora innanzi, solo ICA) ha impugnato i provvedimenti con cui il Comune di San Giovanni Lupatoto (d'ora innanzi, solo Comune) ha affidato il servizio di liquidazione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva dei tributi locali con la modalità dell'*in house providing* a favore di So.Lo.Ri. - Società Locale di Riscossione s.p.a.

Il suddetto servizio ha ad oggetto, da un lato, l'attività di liquidazione, accertamento e riscossione del canone patrimoniale unico di autorizzazione o esposizione pubblicitaria (CUP), nonché del canone di occupazione delle aree destinate a mercati, istituiti dall'art. 1, commi 816 e 837, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e, dall'altro lato, l'attività di riscossione derivante dall'emissione di avvisi di accertamento dei previgenti canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico (TOSAP), imposta

comunale sulla pubblicità (ICP) e diritti sulle pubbliche affissioni (DPA) (tributi, questi ultimi, sostituiti dal predetto CUP a decorrere dal 2021).

Giova innanzitutto precisare che ICA è la concessionaria uscente del servizio in parola, in quanto aggiudicataria della procedura aperta svolta dal Comune nel 2015. Il relativo contratto di concessione rep. 4457 del 29 giugno 2025 aveva inizialmente una durata fino al 31 dicembre 2021, poi è stato prorogato (con determinazione n. 926 del 9 novembre 2021) sino al 31 dicembre 2023 per ragioni di riequilibrio delle prestazioni, a causa della riduzione degli incassi dovuta all'emergenza pandemica, con la conseguente revisione dell'aggio a favore del concessionario nel 21% per il 2021, nel 20,95% per il 2022 e nel 20% per il 2023.

In seguito, la società a totale partecipazione pubblica So.Lo.Ri. s.p.a. – di cui il Comune è socio con altri sei enti locali e che ha già in gestione, in forza della convenzione rep. 4507 del 3 agosto 2017, la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali del medesimo Comune – ha trasmesso a quest'ultimo, con PEC prot. n. 52636 dell'1 dicembre 2023, un *“Progetto tecnico-economico per il servizio di gestione, accertamento e riscossione, anche coattiva, del canone patrimoniale unico (Canone Unico o CUP), di autorizzazione o esposizione pubblicitaria, di occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, di occupazione delle aree destinate a mercati, previsti dalla Legge di Bilancio n. 160 del 27.12.2019 e le previgenti ICP e Tosap derivanti da emissione di avvisi di accertamento”*, per la durata di 5 anni (dall'1 gennaio 2025 al 31 dicembre 2029), con aggio a favore del concessionario del 18,5%.

Allo scopo di verificare la proposta pervenuta e di valutarne l'economicità e la rispondenza all'interesse pubblico, il Comune, con determinazione n. 1008 del 18 dicembre 2023, ha disposto una proroga tecnica del contratto di concessione con ICA fino al 31 dicembre 2024.

Indi, con l'impugnata deliberazione consiliare n. 45 del 28 novembre 2024, avente come allegati la relazione illustrativa e lo schema di contratto di servizio, l'ente locale ha approvato l'affidamento *in house* del servizio in discussione a favore di So.Lo.Ri. s.p.a. (previa qualificazione dello stesso servizio come “*strumentale*”), così recependo l'offerta economica avanzata dalla medesima società l'1 dicembre 2023. Affidamento poi perfezionatosi con la determina a contrarre n. 1088 del 23 dicembre 2024, parimenti gravata.

2. Avverso questi ultimi provvedimenti, ICA ha proposto un'unica, articolata, censura così rubricata: “*Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 - carenza assoluta di motivazione - eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza*”. Nella prospettiva attorea, gli atti con cui l'ente locale ha affidato *in house* i servizi in esame sarebbero illegittimi per l'omessa esplicitazione dei vantaggi del modello prescelto rispetto al ricorso al modulo ordinario delle procedure ad evidenza pubblica. In particolare, l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 porrebbe un onere di motivazione rafforzata in ordine sia all'impossibilità e/o alla diseconomicità dell'apertura al mercato concorrenziale, sia ai reali vantaggi per la collettività (sul piano economico e su quello della *performance*) riconducibili all'espletamento della prestazione da parte di un soggetto affidatario *in house*. Nel caso di specie, il Comune, con la relazione illustrativa allegata alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 28 novembre 2024, avrebbe addotto una motivazione, da un lato, inconferente (con riguardo alla verifica del “fallimento del mercato”), e, dall'altro lato, ermetica (con riguardo ai vantaggi per la collettività).

Sotto lo specifico profilo della verifica della convenienza economica dell'operazione, il Comune si sarebbe limitato ad effettuare una ridotta indagine di mercato, basata sulla media dei prezzi rilevati su un campione ristretto di soli 7 contratti di concessione per servizi analoghi. Ciò evidenzerebbe un'insufficiente istruttoria, posto che l'Amministrazione non si sarebbe avveduta che la ricorrente, in oltre 40 contratti di

concessione per l'accertamento e la riscossione di tributi, applicherebbe un aggio inferiore non solo alla media di cui al campione analizzato (pari a circa il 20%), ma anche a quello offerto da So.Lo.Ri. s.p.a. (pari al 18,5%). Sicché un'istruttoria più approfondita avrebbe permesso al Comune di verificare che il ricorso al mercato era possibile e che avrebbe potuto condurre a risultati economicamente più vantaggiosi rispetto alla proposta di So.Lo.Ri. s.p.a.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune e la società controinteressata So.Lo.Ri. s.p.a. argomentando per l'infondatezza del motivo di ricorso.

4. Con atto depositato il 4 aprile 2025, la controinteressata ha eccepito l'inammissibilità della replica della ricorrente in quanto non preceduta dalla memoria conclusionale: il deposito della stessa, valevole come prima memoria, sarebbe avvenuto oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 73 c.p.a.

5. All'udienza pubblica del 16 aprile 2025, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. In via preliminare, non coglie nel segno l'eccezione sollevata dalla controinteressata, volta a espungere dal fascicolo di causa la replica della ricorrente.

Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, *“l'oggetto delle memorie di replica deve restare contenuto nei limiti della funzione di contrasto alle difese svolte nella memoria conclusionale avversaria ed anche a voler ammettere che la parte che non abbia depositato la memoria conclusionale possa depositare una memoria di replica, comunque la replica non può essere considerata prima memoria, se depositata oltre il termine di trenta giorni di cui all'art. 73 c.p.a.”* (così Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1816; Cons. Stato, Sez. II, 30 settembre 2019, n. 6534; T.A.R. Lazio, Sez. II-*quater*, 3 aprile 2024, n. 6440).

Nel caso di specie, la replica della ricorrente è volta chiaramente ad esercitare il diritto al contraddittorio avverso le memorie depositate dal Comune e dalla controinteressata: il suo contenuto, infatti, denota unicamente una funzione di contrasto alle difese svolte

nelle memorie avversarie. Sicché, in quanto depositata entro il termine di venti giorni liberi dall'udienza di discussione, deve qualificarsi come replica tempestiva.

7. L'unico motivo di ricorso è infondato per le ragioni di seguito esposte.

Detta censura è volta a dimostrare la violazione dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, nella parte in cui impone all'amministrazione una motivazione rafforzata con riguardo sia alle ragioni di impossibilità effettiva di ricorso al mercato concorrenziale, sia ai vantaggi per la collettività conseguibili dall'affidamento inter-organico. Ciò sul presupposto – che innerva tutte le argomentazioni attoree – che il modello dell'auto-organizzazione amministrativa sia “*un'opzione di natura subordinata*” al mercato.

A tal riguardo, l'art. 7, comma 2, del codice dei contratti pubblici prevede che “*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*”.

Ebbene, la lettera della disposizione normativa è chiara nell'escludere – contrariamente alla prospettazione della ricorrente – che l'affidamento *in house* sia un modello subordinato rispetto al ricorso al mercato concorrenziale, ritenendolo invece

alternativo a quest'ultimo. Sul punto, il nuovo codice dei contratti pubblici si è discostato da quanto previsto dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (norma richiamata nelle pronunce citate nel gravame), laddove chiedeva alle stazioni appaltanti di dar conto *“nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato”*. La stessa relazione allegata allo schema definitivo del nuovo codice ha precisato, in riferimento all'art. 7 in esame, che *“la codificazione del principio [di auto-organizzazione amministrativa] determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016”*. Da ciò consegue *“una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell'in house”*.

In realtà, l'alternatività tra l'affidamento *in house* e il ricorso al mercato è soltanto tendenziale in quanto la scelta per l'auto-organizzazione richiede pur sempre una motivazione (ancorché non più rafforzata), a differenza di quanto accade per l'esternalizzazione. Essa tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, non ricomprende più la dimostrazione del “fallimento del mercato”, ma soltanto la valutazione della congruità economica dell'offerta.

Nel dettaglio, la nuova disciplina prevede due livelli di complessità della motivazione, in base all'oggetto del contratto: per i servizi pubblici locali (rivolti all'utenza) è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse; per i servizi strumentali all'amministrazione è invece sufficiente una motivazione più snella che dia conto dei vantaggi in termini di economicità,

celerità e perseguimento degli interessi strategici, anche sulla scorta di parametri di confronto oggettivi e predeterminati.

7.1. Così chiarito il contenuto dell'onere motivazionale richiesto dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, è necessario rilevare come il servizio di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali sia un servizio strumentale al Comune, così come ritenuto nella deliberazione consiliare n. 45 del 28 novembre 2024 qui impugnata. Infatti l'attività in cui si concretizza il servizio non è diretta a soddisfare in via immediata le esigenze della collettività, bensì è rivolta esclusivamente a favore dell'amministrazione, in quanto è 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.

7.2. Tutto ciò premesso, deve ritenersi che la motivazione della scelta del Comune di procedere all'affidamento *in house* del servizio in discussione sia adeguata a quanto richiesto dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

Come precisato, ai fini della legittimità della scelta di auto-produrre un servizio strumentale è sufficiente una motivazione incentrata su ragioni di convenienza economica, che possono emergere dall'analisi comparativa del rapporto qualità/prezzo incentrata su criteri oggettivi e predeterminati: il riferimento è alla 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, esteri o, in mancanza, con gli standard di mercato.

Nel caso di specie, il Comune ha verificato la convenienza economica dell'offerta di So.Lo.Ri. s.p.a. attraverso un'indagine di mercato avente ad oggetto 7 affidamenti analoghi, in quanto per tale categoria di servizi non ha rinvenuto convenzioni attive o parametri ufficiali (circostanza fattuale, questa, non contestata dalla ricorrente).

Sul punto, l'indagine di mercato è stata correttamente orientata alla ricerca del prezzo praticato da parte di concessionari privati che erogano servizi analoghi, in regime di libero mercato, in comuni con estensione territoriale e popolazione assimilabili a San Giovanni Lupatoto. Il fatto che siano state esaminate solo sette concessioni (tra cui quella in essere con ICA, con aggio pari al 20%) non evidenzia un difetto di istruttoria, come vorrebbe la ricorrente, bensì è dovuto alla relativa novità dell'entrata patrimoniale oggetto del servizio in discussione (il CUP infatti è stato istituito a decorrere dall'1 gennaio 2021): di conseguenza, i dati di mercato presi in esame hanno riguardato necessariamente il triennio 2022-2024, ossia il periodo di tempo successivo all'entrata in vigore del canone unico. Ciò ha circoscritto l'analisi alle sole concessioni derivanti da procedure ad evidenza pubblica assegnate in quel triennio di riferimento, in quanto costituenti nuovi affidamenti (e non rinnovi o proroghe) valevoli come parametri oggettivi di comparazione rispetto all'offerta avanzata da So.Lo.Ri. s.p.a. Detta analisi di mercato ha evidenziato un valore mediano (e non medio, in quanto sono stati esclusi i valori più estremi) dell'aggio pari a 20,62%: una misura risultata superiore all'aggio del 18,50% offerto dalla società *in house*.

D'altro canto, i numerosi contratti di concessione depositati in causa dalla ricorrente non sono idonei a dimostrare che gli attuali standard di mercato consentano un vantaggio economico rispetto alla proposta della controinteressata.

Come dimostrato in giudizio dal Comune resistente, questi contratti, per la gran parte, rappresentano rinnovi o proroghe tecniche di cui ha beneficiato ICA e, quindi, né costituiscono indici di mercato attuali, né sono il risultato della libera concorrenza tra più operatori economici (cfr. docc. 5, 10, 11, 12, 15, 16 [riequilibrio del contratto a seguito dell'emergenza covid], 19, 22, 25, 26, 27 [estensione e rinegoziazione del contratto], 29, 32, 33, 34, 36, 43). Neppure i rimanenti contratti a cui si riferisce la ricorrente costituiscono validi parametri oggettivi di confronto, in quanto, a titolo di esempio: caratterizzati da un diverso criterio di determinazione del compenso, cioè

aggio più una percentuale sul recuperato (cfr. docc. 9, 18, 37); aventi ad oggetto il recupero di tributi diversi dal CUP e dal canone mercatale (cfr. docc. 17, 19 [solo ICP e DPA], 35 e 47 [riguardanti la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali]); riguardanti più comuni concedenti (cfr. docc. 21, 38, 46); relativi soltanto all'attività di supporto alla gestione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi (cfr. doc. 24); derivanti da un affidamento diretto, in quanto tale non rappresentativo del libero mercato (cfr. docc. 28 e 39).

7.3. Oltre a svolgere la predetta indagine sui corrispettivi economici per lo svolgimento dell'attività in discussione, il Comune ha motivato la scelta di affidare il servizio *in house* su ulteriori profili relativi alla qualità della prestazione offerta da So.Lo.Ri. s.p.a. che, oggettivamente, rappresentano dei vantaggi in termini di economicità e di perseguimento di interessi strategici rispetto all'ordinaria attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali.

La relazione illustrativa ha infatti evidenziato come la proposta dell'odierna controinteressata ricomprenda anche dei servizi aggiuntivi non oggetto di specifica remunerazione, tra cui il progetto di censimento dei cespiti rilevanti ai fini della raccolta della pubblicità, che porti alla redazione di un piano generale degli impianti con l'obiettivo finale di aumentare la base imponibile, oltreché la gestione, manutenzione, sostituzione dei medesimi cespiti in caso di necessità e l'installazione di strumenti innovativi di comunicazione pubblicitaria.

Inoltre, l'offerta della società a partecipazione pubblica ricomprende, sempre senza remunerazione aggiuntiva, l'organizzazione di campagne antievasione e di sensibilizzazione della cittadinanza sulle principali questioni concernenti la riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali.

Da ultimo, è degno di nota evidenziare come la proposta di So.Lo.Ri. s.p.a. sia incentrata sulla digitalizzazione della gestione dell'intero servizio, attraverso la realizzazione di un "portale delle entrate" utilizzabile dall'Ufficio tributi e dalla

Polizia Municipale per la gestione dei procedimenti autorizzativi e di un “portale del contribuente” a disposizione dei cittadini per gestire da remoto le pratiche tributarie, con l’effetto di migliorare il coordinamento tra gli uffici comunali e il soggetto incaricato di svolgere le attività di calcolo e riscossione del tributo. Anche la predisposizione di questo apparato di interconnessione, qualificabile come servizio aggiuntivo, rappresenta un indubbio vantaggio in termini di maggior efficienza.

7.4. Alla luce delle considerazioni suesposte, deve ritenersi che il Comune abbia assolto l’onere di motivazione prescritto dall’art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, avendo dato conto dei vantaggi (in termini economici, di celerità e di efficacia nel perseguimento degli interessi strategici) dell’affidamento del servizio *in house* a favore di So.Lo.Ri. s.p.a.

8. Il ricorso deve pertanto essere respinto.

9. In ragione della peculiarità delle questioni trattate, sussistono i presupposti per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Nicola Bardino, Primo Referendario

Alberto Ramon, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alberto Ramon

IL PRESIDENTE

Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO